

Številka: 018-038/2026-9

Datum: 24. 4. 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. 43/11 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Sama Červeka kot predsednika senata ter Andraža Žvana in dr. Mateje Škabar kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Nakup elektronskega dokumentnega sistema*«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložila družba MIKROGRAFIJA trgovina, d.o.o., Foersterjeva ulica 10, Novo mesto, ki jo po pooblastilu zastopa odvetnica Anita Klobučar, Glavni trg 6, Novo mesto (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Nacionalni inštitut za biologijo, Večna pot 121, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), 24. 4. 2026

odločila:

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

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja v odprtem postopku po 40. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s spremembami; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo 31. 10. 2025 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN008605/2025-EUe16/01 in v Dodatku k Uradnemu listu EU pod št. objave 722779-2025.

Naročnik je 12. 2. 2026 sprejel in istega dne na Portalu javnih naročil objavil »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 308/2026, s katero je odločil, da se javno naročilo odda ponudniku AVTENTA, napredne poslovne rešitve, d.o.o., Stegne 19, Ljubljana (v nadaljevanju: izbrani ponudnik), čigar ponudbo je naročnik ocenil kot dopustno in ki se je glede na merila uvrstila na prvo mesto. Tudi za ponudbo vlagatelja je naročnik ugotovil, da je dopustna, vendar se je po

ocenjevanju po merilih uvrstila na drugo mesto. Ponudbi preostalih dveh ponudnikov je naročnik že pred razvrstitvijo po merilih kot nedopustni izločil iz nadaljnjega postopka.

Vlagatelj je 24. 2. 2026 vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga, da se razveljavi izpodbijano odločitev in da naročnik ponovno odloči o izboru najugodnejšega ponudnika tako, da javno naročilo odda vlagatelju. Zahteva tudi povrnitev priglašeni stroškov pravnega varstva.

Uvodoma pojasnjuje, da je 16. 2. 2026 pri naročniku zahteval vpogled v ponudbo izbranega ponudnika, ki mu jo je naročnik, vključno z njenimi dopolnitvami, posredoval. Glede na navedeno navaja, da očitke podaja ob predpostavki, da mu je naročnik omogočil vpogled v celotno ponudbo izbranega ponudnika. Po pregledu ponudbene dokumentacije izbranega ponudnika vlagatelj ugotavlja, da ponudba izbranega ponudnika ni dopustna, saj ne izpolnjuje pogoja za sodelovanje, ki ga je naročnik določil v točki 6 poglavja C) dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija). Ob sklicevanju na predmetni pogoj navaja, da je morala referenca vsebovati tako izvedbo v produkcijo kot tudi vzdrževanje najmanj v obdobju enega leta, pri čemer je morala biti izvedena v zadnjih petih letih, šteto od roka za oddajo ponudb za predmetno javno naročilo, kot datum izvedbe pa šteje mesec, v katerem je bil pri referenčnem naročniku izveden prehod v produkcijo. Glede na navedeno vlagatelj zatrjuje, da referenca referenčnega naročnika Zavoda RS za zaposlovanje, priglášena v ponudbi izbranega ponudnika, v okviru katere je bila implementacija sistema izvedena v letu 2013, zahteve po izvedbi v zadnjih petih letih ne izpolnjuje (saj bi bil najzgodnejši še upoštevni datum 31. 10. 2020). Čeprav je pogodba za vzdrževanje referenčnega sistema še vedno v veljavi, prav tako pa sta bila sklenjena dva okvirna sporazuma (za obdobje od 1. 6. 2018 do 31. 5. 2022 in od 1. 6. 2022 do 31. 5. 2026), ki se nanašata na vzdrževanje že obstoječih modulov, po mnenju vlagatelja vzdrževanja in nadgradnje obstoječega sistema ne gre šteti za uvedbo oziroma predajo sistema kot celote v produkcijo – razen če je naročnik v zvezi s tem pridobil drugačna dodatna dokazila, ki jih vlagatelju ni dal na vpogled. Implementacija dodatne funkcionalnosti lahko predstavlja kvečjemu nadgradnjo obstoječega sistema, če ne le golo vzdrževanje, pri čemer tudi naročnikovo poimenovanje referenčnega pogoja (*»vzpostavitev EDS pri veliki stranki«*) jasno kaže na to, da je potrebna vzpostavitev (tj. izvedba in uvedba oziroma prehod v produkcijo in vzdrževanje) elektronskega dokumentnega sistema (EDS) in ne le implementacija posameznega modula ali funkcionalnosti. Iz istega razloga vlagatelj kot neustrezno izpostavlja tudi referenco referenčnega naročnika Generali zavarovalnica d.d., kjer je bil sistem implementiran v letu 2012 (in vzdrževan do današnjega dne). Ob tem vlagatelj opozarja na odločitev v zadevi št. 018-030/2023, v kateri naj bi bilo v bistvenem obravnavano identično dejansko stanje, Državna revizijska komisija pa je v njej zapisala, da je takratni naročnik pogodbo o vzdrževanju presojal po njeni vsebini (in ne zgolj nazivu). Na podlagi tega vlagatelj navaja, da iz poimenovanja *»pogodba o vzdrževanju«* nikakor ne more izhajati, da je bila izvedena implementacija, edina možnost bi bila presojanje pogodbe po vsebini, kar pa bi terjalo naročnikov poziv izbranemu ponudniku k dopolnitvi oziroma pojasnilu njegove ponudbe. Vlagatelj se nadalje strinja s stališčem Državne revizijske komisije, podanem v izpostavljeni zadevi, da implementacije informacijskega sistema ni mogoče enačiti z njegovim vzdrževanjem, na podlagi tega pa zaključuje, da izbrani ponudnik v danem primeru z referencama, pri katerih je bila implementacija izvedena v letih 2012 oziroma 2013, ne izkazuje zahtevanih izkušenj uvedbe sistema v produkcijo v zadnjih petih letih, posledično pa ne izpolnjuje pogoja dveh zahtevanih referenc.

Upoštevajoč navedeno vlagatelj dalje zatrjuje, da prav tako niso ustrezne reference kadrov, za katere je izbrani ponudnik priglášil iste projekte kot pri referencah ponudnikov, saj so ti kadri izvajali zgolj vzdrževanje ali nadgradnje referenčnih sistemov in tako ne izpolnjujejo zahteve iz točke 7 poglavja C razpisne dokumentacije, tj. da so nominirani kadri v zadnjih treh letih izvedli uvedbo sistema v produkcijo. Ker torej predloženi projekti niso bili razviti ali uvedeni v zadnjih

petih letih, ne morejo biti upoštevni niti v okviru osebnih referenc kadra, kjer je naročnik določil zahtevo po referenčnem projektu iz zadnjih treh let pred objavo tega javnega naročila. Navedeno vlagatelj izpostavlja tako za referenčna projekta Zavoda RS za zaposlovanje in Generali zavarovalnice d.d., kot tudi za projekt Ministrstva za digitalno preobrazbo. Glede slednjega izpostavlja, da je v nazivu referenčnega posla navedena pogodba za vzdrževanje in nadgradnje, druga pogodba pa predstavlja »*nakup, dograditev, uvedbo in vzdrževanje informacijske rešitve za podporo upravljanju z dokumentarnim gradivom*« v obdobju od 20. 3. 2018 do 31. 3. 2024, iz katere bi sicer teoretično lahko izhajala tudi vzpostavitev oziroma razvoj informacijske rešitve, vendar je bila ta izvedena pred relevantnim datumom (31. 10. 2022), upošteva še dograditve in vzdrževanja.

Izbrani ponudnik se je o navedbah vlagatelja iz zahtevka za revizijo izjasnil z vlogo z dne 4. 3. 2026. Uvodoma pojasnjuje, da, upoštevajoč določbe razpisne dokumentacije, v konkretnem primeru predmet javnega naročila obsega vzpostavitev posameznih modulov/funkcionalnosti sistema ter njihovo posamezno uvedbo in zagon v produkcijskem okolju, zato je naročnik (skladno z namenom reference) zahteval izkazovanje izkušenj z izvedbo in uvedbo (ter vzdrževanjem) vsaj dveh projektov implementacije pri Arhivu RS certificirane rešitve EDS z vsaj tremi moduli. Poudarja, da vlagatelj ne prereka same vsebine priglašeni referenc, temveč zatrjuje zgolj neustreznost obdobja izvedbe referenc. Ob tem posebej izpostavlja, da je v ponudbi priglasil štiri reference, vlagatelj pa izpodbija le dve od teh referenc, zato že iz tega razloga ni uspel izkazati nedopustnosti njegove ponudbe. Kljub temu pojasnjuje, da izpodbijani referenci referenčnih naročnikov Zavoda RS za zaposlovanje in Generali zavarovalnice d.d. (in smiselno tudi reference kadrov, priglašene v okviru teh projektov) tudi sicer izpolnjujeta naročnikove zahteve. V tej zvezi poudarja, da se je vlagatelj osredotočil le na nazive referenčnih poslov in datum njihove sklenitve, kar pa pri presoji ustreznosti referenc ni bistveno – temveč sta bistvena vsebina (predmet) izvedenih poslov in dejstvo, da so ti še vedno veljavni in v izvajanju (zaradi izkazovanja, da je sistem še vedno v uporabi pri referenčnem naročniku in da je predmet vzdrževanja). Pojasnjuje, da je v ponudbi v obrazec OBR-REFERENCE zaradi transparentnosti vpisal vse pravne posle, sklenjene z naročnikom priglašene referenčnega posla, ki zagotavljajo pravno podlago za izvajanje storitev za referenčnega naročnika. Četudi je torej bil posel sklenjen v letu 2012 oziroma 2013 (ali za obdobje od 2018), je referenčni naročnik potrdil, da je izbrani ponudnik v zadnjih petih letih (šteto od roka za oddajo ponudb) izvedel storitve, ki jih naročnik zahteva za izkazovanje referenc ponudnika. Izbrani ponudnik je namreč za referenčna naročnika Zavod RS za zaposlovanje in Generali zavarovalnica d.d. v zahtevanem obdobju izvedel in uvedel (vzpostavil) oziroma implementiral posamezne nove module (funkcionalnosti) EDS sistema. Zgolj zato, ker je bil prvi del EDS sistema implementiran v določenem obdobju neposredno po sklenitvi pogodbe (torej ne v zadnjih petih letih), pa še ne pomeni, da pozneje niso bili izvedeni in uvedeni (vzpostavljeni) oziroma implementirani posamezni novi (dodatni) moduli oziroma funkcionalnosti EDS sistema. Glede na navedeno izbrani ponudnik zatrjuje, da sporna referenčna sistema v zadnjih petih letih nista bila zgolj nadgrajevana (ali celo le vzdrževana), temveč so bili v produkcijo predani posamezni novi (dodatni) moduli sistema (kot izhajajo iz predloženih obrazcev OBR-REFERENCE), kar ustreza zahtevani vsebini referenc ponudnika (in kadra) v okviru predmetnega referenčnega pogoja za sodelovanje. Ob tem izbrani ponudnik pojasnjuje še, da je pri tako velikih gospodarskih subjektih s kompleksnim sistemom poslovanja, kot sta referenčna naročnika, nemogoče, da bi se elektronski dokumentni sistem le vzpostavil in vzdrževal oziroma nadgrajeval, temveč poslovanje teh gospodarskih subjektov zahteva, da se vzpostavljena rešitev EDS vseskozi dopolnjuje z novimi moduli (funkcionalnostmi) sistema.

Enako kot za reference gospodarskega subjekta izbrani ponudnik zatrjuje tudi za reference kadrov, saj da se razvoj oziroma uvedba (in vzdrževanje) na rešitvi EDS (iz katere izhaja implementacija sistema) nanaša na vzpostavitev oziroma implementacijo posameznih modulov

(funkcionalnosti) sistema. Ob tem dodaja, da so navedbe vlagatelja glede referenc vodje projekta neutemeljene tudi iz razloga, ker v razpisni dokumentaciji za vodjo projekta ni bila zahtevana izvedba uvedbe v produkcijo, temveč zgolj vodenje projekta na rešitvi EDS. V tej zvezi izbrani ponudnik pojasnjuje, da je za vodjo projekta imenoval osebo E. V. in zanjo predložil referenco referenčnega naročnika Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, iz katere je razvidno vodenje projekta na rešitvi EDS oziroma implementaciji dokumentnega sistema v zadnjih treh letih pred objavo tega javnega naročila. Dalje izbrani ponudnik pojasnjuje, da je za svetovalca dokumentnih sistemov imenoval osebi A. N. in P. F. ter zanju predložil referenco referenčnega naročnika Generali zavarovalnica d.d. (za A. N.) oziroma referenčnega naročnika Ministrstvo za digitalno preobrazbo (za P. F.), iz katerih je razvidno svetovanje pri razvoju in vzdrževanju na rešitvi EDS ter sodelovanje pri implementaciji sistema v zadnjih treh letih pred objavo tega javnega naročila. Za strokovnjaka za izvajanje podpore je izbrani ponudnik imenoval osebi A. F. in V. B. ter zanju predložil referenco referenčnega naročnika Zavod RS za zaposlovanje oziroma referenčnega naročnika Ministrstvo za digitalno preobrazbo, iz katere je razvidna podpora pri uvedbi in vzdrževanju na rešitvi EDS v zadnjih treh letih pred objavo tega javnega naročila; za samostojnega programerja (razvojnega inženirja) pa je izbrani ponudnik imenoval kader M. B. ter zanj predložil referenco referenčnega naročnika Zavod RS za zaposlovanje oziroma referenčnega naročnika Ministrstvo za digitalno preobrazbo, iz katere izhaja referenca kot programerja pri razvoju in vzdrževanju na rešitvi EDS v zadnjih treh letih pred objavo tega javnega naročila. Za referenco referenčnega naročnika Ministrstvo za digitalno preobrazbo izbrani ponudnik dodatno pojasnjuje, da so predmet Pogodbe za nakup, dograditev, uvedbo in vzdrževanje informacijske rešitve za podporo upravljanju z dokumentarnim gradivom št. C3130-17-282024 med drugim tudi storitve »3. uvedbe informacijske rešitve na organe, migracija podatkov in zagotavljanje usposobljenosti končnih uporabnikov« (2. člen), in da je bil k predmetni pogodbi dne 31. 3. 2022 sklenjen aneks št. 1 zaradi dodatnih potreb po teh storitvah, tako da so se v zadnjih treh letih v okviru pogodbe izvajale uvedbe informacijskih rešitev tudi na številnih upravnih enotah, za katere so bili poleg ostalega upravnega poslovanja implementirani tudi ZUP postopki, integracija s storitvijo varnega elektronskega predala z elektronskim vročanjem dokumentov po ZUP in elektronskim podpisovanjem pogodb (kar izhaja tudi iz opisa posla v obrazcu »OBR-Reference« referenčnega naročnika Ministrstvo za digitalno preobrazbo). Glede na navedeno izbrani ponudnik zatrjuje, da iz predmetne pogodbe (z aneksom), kljub drugačnemu navajanju vlagatelja, dejansko izhaja vzpostavitev oziroma razvoj informacijske rešitve v zahtevanem referenčnem obdobju zadnjih treh let pred objavo tega javnega naročila. Izbrani ponudnik tako poudarja, da navedbe vlagatelja v zvezi z referencami priglašanih kadrov ostajajo na pavšalni ravni, pri čemer se vlagatelj opira le na nazive pogodb, ki so bile sklenjene v letih 2012 in 2013 oziroma za obdobje od 20. 3. 2018, pri tem pa popolnoma zanemari samo vsebino referenčnih poslov, tj. uvedbo oziroma razvoj in vzdrževanje na rešitvi EDS oziroma implementaciji (novih) modulov (funkcionalnosti), ki se je izvajala v zahtevanem referenčnem obdobju. V zaključku navaja, da je za vse reference kadrov predložil ustrezna potrdila referenčnih naročnikov, prav tako pa je naročnik (kot navedeno v izpodbijani odločitvi) v okviru pregleda ponudbe izbranega ponudnika pri referenčnih poslih, kjer kateri od zahtevanih podatkov ni bil jasno razviden, reference preveril pri kontaktnih osebah naročnikov referenčnih poslov, ki so potrdili ustreznost danih referenc.

Naročnik je z odločitvijo o zahtevku za revizijo z dne 16. 3. 2026 zavrnil vlagateljev zahtevek za revizijo in njegovo zahtevo za povrnitev stroškov.

Ob citiranju referenčnega pogoja iz točke 6 poglavja C) razpisne dokumentacije naročnik uvodoma izpostavlja, da sta za izpolnjevanje tega pogoja zadoščala dva referenčna posla. Glede na to, da je izbrani ponudnik v ponudbi predložil štiri reference (ki jih je naročnik štel kot ustrezne), vlagatelj pa prereka zgolj dva referenčna posla, naročnik poudarja, da preostala dva referenčna

posla, potrjena s strani referenčnih naročnikov Kovintrade d.d. in Ministrstva za digitalno preobrazbo (ki ju vlagatelj ne prereka), nista predmet revizijske presoje. Posledično naročnik pojasnjuje, da izbrani ponudnik referenčni pogoj izpolnjuje tudi brez presoje ustreznosti izpodbijanih referenčnih poslov, vlagateljeve navedbe o neizpolnjevanju referenčnega pogoja pa je že iz tega razloga zavrniti kot brezpredmetne, saj odločitev o njih ne bi spremenila njegove odločitve o ustreznosti ponudbe izbranega ponudnika v tem delu. Ne glede na navedeno naročnik v nadaljevanju vlagateljeve navedbe glede neustreznosti obeh izpodbijanih referenčnih poslov zavrača tudi kot neutemeljene. Navaja, da vlagatelj izhaja iz napačne predpostavke, da je bila zahteva razpisne dokumentacije usmerjena izključno v izkazovanje prvotne vzpostavitve celotnega EDS in da torej implementacije posameznih modulov ne zadoščajo. Upoštevajoč predmet konkretnega javnega naročila naročnik poudarja, da iz razpisne dokumentacije in tehničnih specifikacij jasno izhaja, da ni zahteval enkratne, celostne implementacije EDS kot enotnega projekta oziroma kot prvotne enkratne uvedbe, temveč modularno vzpostavitev EDS, v okviru katere se vsaka funkcionalnost lahko uvede samostojno in v ločenem projektne ciklu. Glede na namen referenc (tj. primerljivost izvedenih del z dejanskim predmetom konkretnega naročila) tako naročnik poudarja, da je za potrditev ustreznosti izpodbijanih referenc treba presojati izvedbo implementacij posameznih modulov in ne zgolj prvotne namestitve celotnega sistema, kot to napačno interpretira vlagatelj. Četudi je bil osnovni pravni posel sklenjen v letu 2012 oziroma v letu 2013 (ali za obdobje od leta 2018), je izbrani ponudnik za referenčna naročila v zahtevanem obdobju izvedel in uvedel (vzpostavil) oziroma implementiral posamezne nove module EDS, vključno s prehodom teh modulov v produkcijo. Zgolj dejstvo, da je bil prvi del EDS implementiran v določenem obdobju neposredno po sklenitvi pogodbe (torej ne v zadnjih petih letih, šteto od roka za oddajo ponudb za konkretno naročilo), pa po mnenju naročnika še ne pomeni, da pozneje niso bili izvedeni in uvedeni (vzpostavljeni) oziroma implementirani posamezni novi (dodatni) moduli EDS. Pri presoji je namreč merodajna vsebina referenčnega pogoja, kot jo je določil naročnik, v povezavi s predmetom konkretnega javnega naročila, ki obsega vzpostavitev oziroma implementacijo posameznih modulov. Naročnik poudarja, da pri priglasiženih referencah izbranega ponudnika referenčna sistema v zadnjih petih letih nista bila zgolj vzdrževana (ali nadgrajevana), temveč so bili v produkcijo predani posamezni novi (dodatni) moduli sistema, kar natančno ustreza zahtevani vsebini referenc ponudnika (in kadra) v okviru predmetnega referenčnega pogoja za sodelovanje. Ob tem dodaja še, da vlagateljeva razlaga zahtev referenčnega pogoja ne sledi niti razpisni dokumentaciji niti ustaljeni praksi Državne revizijske komisije – čeprav se vlagatelj sklicuje na eno izmed odločitev Državne revizijske komisije, naročnik poudarja, da ta ne obravnava situacije, kjer bi šlo za kontinuiran razvoj modularnega sistema, pri katerem vsaka implementacija dodatnega modula predstavlja novo implementacijo v smislu razpisnega pogoja (kot je to pri spornih referencah).

V zvezi z nadaljnjim očitkom vlagatelja o neustreznosti referenc kadra, priglasiženih v ponudbi izbranega ponudnika, naročnik ob povzemanju zahtev iz razpisne dokumentacije najprej izpostavlja, da vlagatelj tudi pri tem očitku (enako kot pri referencah ponudnika) izhaja iz napačne razlage razpisne dokumentacije glede pomena »implementacije EDS«. Posledično je napačno tudi vlagateljevo razumevanje, da bi morale reference kadra izkazovati izključno prvotno uvedbo celotnega EDS kot enkratnega projekta v zadnjih treh letih in da kasnejše implementacije novih funkcionalnosti (modulov) ter z njimi povezane aktivnosti razvoja, konfiguracije, testiranja, prehoda v produkcijo in uvedbe uporabnikov niso upoštevne. Poleg tega naročnik navaja, da iz razpisne dokumentacije ne izhaja, da bi moral biti celoten referenčni projekt izveden v celoti znotraj obdobja treh let, temveč da mora kader v tem obdobju opravljati zahtevane naloge (vodenje projekta, svetovanje, podpora, programiranje) na ponujenem EDS, zato dejstvo, da se referenca nanaša na dolgoročno pogodbeno razmerje (npr. pogodba sklenjena leta 2013 ali 2018), samo po sebi ne izključuje, da kader v zadnjih treh letih ni opravljal relevantnih aktivnosti, ki jih zahteva referenčni pogoj. Tudi pri tem pogoju naročnik poudarja, da ga je treba razlagati

vsebinsko skladno s predmetom naročila, torej da mora referenca izkazovati, da je posamezni kader v zadnjih treh letih sodeloval pri implementaciji, razvoju, vzdrževanju oziroma podpori modulov ponujenega EDS, ki se uvajajo v produkcijsko okolje pri referenčnih naročnikih. V nadaljevanju naročnik za vsak posamezni (v ponudbi izbranega ponudnika nominirani) kader utemeljuje razloge, zaradi katerih je štel, da predložena referenčna potrdila jasno izkazujejo izkušnje za ta kader, kot so bile zahtevane v razpisni dokumentaciji, ter posledično kot neutemeljene zavrača vlagateljeve očitke v tem delu.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 17. 3. 2026 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 18. 3. 2026 (v nadaljevanju: opredelitev do navedb naročnika). V njej vztraja pri svojih predhodnih navedbah in prereka naročnikove razloge za zavrnitev zahtevka za revizijo. Uvodoma pojasnjuje, da je zahtevek za revizijo pomotoma vložil v napačen dosje javnega naročila, ter Državni revizijski komisiji predlaga, da ga kljub temu vsebinsko obravnava in popravi zabeležbe o revizijskem postopku na Portalu javnih naročil (enako kot je to storila v zadevi št. 018-024/2023). Dalje se ne strinja z navedbo naročnika, da prereka zgolj dve od štirih referenc, priglasi v ponudbi izbranega ponudnika, saj je v zahtevku za revizijo navedel, da ponudba izbranega ponudnika ne izpolnjuje predmetnega pogoja, torej gledano celotno ponudbo in ne le dve predloženi referenci. Poleg tega poudarja, da tudi drugi dve referenci izbranega ponudnika (referenčnih naročnikov Kovintrade d.d. in Ministrstvo za digitalno preobrazbo) vsebujeta enake pomanjkljivosti kot pretekli referenci, pri čemer dejstvo, da ju ni posebej izpostavil, ne pomeni, da ponudba kar avtomatsko izpolnjuje pogoj za sodelovanje. Navedeno bi namreč pomenilo, da bi pravni sistem poznal presumpcijo ali celo fikcijo, ki neprekerni del vsebine ponudbe slednjo spremeni iz nedopustne v dopustno. V primerih, ko je le ena ponudba dopustna, ostale pa ne, neizbrani ponudniki niti nimajo pravice do vpogleda in posledično ne morejo pretekati točno določenih delov izbrane ponudbe, naročnik pa mora kljub temu zagotoviti, da je ponudba dejansko oddana dopustnemu ponudniku, pri čemer Državna revizijska komisija v skladu z 32. členom ZPVPJN sama preveri dejansko stanje z namenom izdaje zakonite odločitve o zahtevku za revizijo. Glede vsebinskih navedb naročnika vlagatelj dalje poudarja, da je treba jasne določbe razlagati po jezikovni razlagalni metodi, brez pomoči drugih (npr. namenskih ali sistemskih, za katere se zavzema naročnik), posledično pa je tudi v zvezi z referenčnim pogojem iz točke 6 poglavja C) razpisne dokumentacije (ki je povsem jasen), treba presojati, ali ga je izbrani ponudnik izpolnil glede na zapis tega pogoja in ne glede na druge dele razpisne dokumentacije. Čeprav že iz razpisne dokumentacije (v nasprotju z zatrjevanjem naročnika) izhaja, da je zahtevana implementacija elektronskega dokumentarnega sistema (EDS) z vsaj tremi moduli (torej celostna implementacija EDS kot enega projekta), je za vlagatelja logično tudi, da je izvedba implementacije EDS z vsaj tremi moduli nekaj več kot implementacija posameznega modula, saj mora že sam EDS vsebovati najmanj tri module – če je modul manjša enota EDS, potem je jasno, da ni mogoče pogoja izpolnjevati z eno ali več manjšimi enotami (za kar vlagatelj podaja tudi hipotetičen primer, ki se nanaša na naročilo gradnje). Poleg tega, da tehnične specifikacije po zatrjevanju vlagatelja ne morejo biti relevantne za presojo izpolnjevanja predmetnega referenčnega pogoja, vlagatelj izpostavlja še, da je jasno, da je vsak kompleksen sistem izveden po fazah in posameznih modulih, vendar bo naročnik na koncu izvajalcu potrdil implementacijo celotnega EDS in ne posameznega modula, zato kot sprenevedanje označi navedbo naročnika, da s tem javnim naročilom naroča posamezne module EDS. Dalje poudarja, da naročnik sam priznava, da izbrani ponudnik v spornih referenčnih poslih ni izvedel sistema EDS, temveč posamezne module, prav tako pa priznava, da je bil referenčni sistem implementiran v obdobju neposredno po sklenitvi pogodbe, torej ne v zadnjih petih letih. Četudi so bili kasneje implementirani posamezni moduli, vlagatelj navedeno označi kot nerelevantno, saj iz pogoja

izhaja, da je potrebna implementacija z vsaj tremi moduli v zadnjih petih letih. Vlagatelj dalje zatrjuje, da ne drži, da je naročnik v referenčnem pogoju podal zahtevo po implementaciji posameznih modulov, kot tudi ne drži, da implementacija posameznih modulov ni zgolj nadgradnja, saj je splošno znano, da nov modul predstavlja novo funkcionalnost obstoječega sistema, tj. nadgradnjo. Vse navedeno po mnenju vlagatelja velja tudi za reference kadra, saj je naročnik zahteval osebne reference, ki morajo izpolnjevati enake zahteve kot reference gospodarskega subjekta, le da je obdobje še krajše (tri leta namesto pet). Kot pomembno izpostavlja tudi dejstvo, da presoja ustreznosti kadrovskih pogojev v danem primeru sploh ni potrebna, saj je ponudba izbranega ponudnika nedopustna že na podlagi neizpolnjevanja referenčnega pogoja, ki velja za ponudnika. Ne glede na to, da se naročnik pri kadrovskih pogojih v odločitvi o zahtevku za revizijo ne sklicuje na ostale dele razpisne dokumentacije, vlagatelj navaja, da je glede na predmet naročila (implementacijo sistema EDS), edino sorazmerno, da se zahteva vodenje projekta pri implementaciji sistema EDS in ne posamezne implementacije. Poleg tega za priglšenega vodjo projekta v ponudbi izbranega ponudnika navedene tri pogodbe oziroma okvirni sporazumi, le zadnji pa se nanaša na obdobje zadnjih treh let, pri čemer ta niti še ni zaključen (velja do 31. 5. 2026), kar pomeni, da ta referenca še ne more biti potrjena s strani referenčnega naročnika kot uspešno zaključena. Dodatno vlagatelj izpostavlja, da se ta okvirni sporazum nanaša izključno na vzdrževanje, kar ne pomeni vodenja projekta na rešitvi EDS. Glede na to, da je tudi pri enem izmed nominiranih svetovalcev dokumentarnih sistemov navedena enaka osebna referenca kot pri vodji projektov (torej v zadnjih treh letih le nedokončan okvirni sporazum za vzdrževanje), vlagatelj zatrjuje, da ta kader nima reference s področja razvoja EDS, temveč kvečjemu za vzdrževanje, pa še to nedokončano. Dalje navaja, da je naročnik za strokovnjaka za izvajanje podpore izrecno zapisal, da mora imeti referenco za podporo pri uvedbi in vzdrževanju na rešitvi EDS, za nobenega od prijavljenih strokovnjakov za podporo pa v ponudbi izbranega ponudnika ni naveden referenčni posel o uvedbi EDS, temveč le za vzdrževanje; za enega je sicer navedena pogodba o (med drugim) nakupu informacijske rešitve, ki pa je skupaj z dograditvami in vzdrževanjem veljala od 20. 3. 2018 do 31. 3. 2024, kar pomeni, da sistem ni bil uveden v zadnjih treh letih, ampak zagotovo prej. V vsakem primeru (tudi če bi to referenco priznali), izbrani ponudnik tako po zatrjevanju vlagatelja nima dveh strokovnjakov za podporo z ustrezno referenco. Enako velja tudi za programerja, saj je bila zahtevana referenca pri razvoju v zadnjih treh letih pred objavo naročila, v ponudbi izbranega ponudnika pa je bila pri enem od teh nominiranih kadrov predložena pogodba o vzdrževanju, pri drugem pa pogodba tudi o nakupu iz leta 2018. Upoštevajoč vse navedeno vlagatelj zaključuje, da ne vzdrži naročnikova interpretacija, da so bila zahtevana le posamezna sodelovanja na projektih, ki so lahko trajali celo več kot desetletje, saj bi po takem razumevanju imel referenco praktično vsak človek, ki je bil kakorkoli v stiku s projektom, ki je trajal npr. od leta 2012 in še traja, navedeno pa ne dokazuje sposobnosti za izvedbo javnega naročila (kar kot namen določitve referenc navaja tudi naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo).

Državna revizijska komisija je 1. 4. 2026 vlagatelju, skladno z načelom kontradiktornosti, v seznanitev posredovala vlogo izbranega ponudnika z dne 4. 3. 2026, s katero se je ta izjasnil o zahtevku za revizijo.

Vlagatelj se je do predmetne vloge izbranega ponudnika opredelil z vlogo z dne 2. 4. 2026, v kateri ponovno poudarja, da v zahtevku za revizijo nasprotuje vsem referencam, priglšenim v ponudbi izbranega ponudnika, saj drugače zahtevek za revizijo ne bi bil smiseln. Dejstvo, da je temu tako, izhaja tudi iz tega, da imajo vse reference izbranega ponudnika enake pomanjkljivosti (tj. je bila implementacija referenčnega sistema izvedena izven zahtevanega obdobja), poleg tega pa se naročnik in izbrani ponudnik sklicujeta na to, da so vse štiri reference ustrezne. V kolikor torej Državna revizijska komisija ugotovi, da sta neustrezni dve referenci, to po mnenju vlagatelja nujno pomeni, da sta neustrezni tudi ostali dve referenci, saj bi v nasprotnem primeru Državna

revizijska komisija odobrila nezakonito postopanje naročnika, kar pa bi predstavljalo več kot očitno kršitev 2. člena Ustave Republike Slovenije (načelo pravne države). Dalje vlagatelj opozarja, da je izbrani ponudnik v ponudbi navedel posle iz leta 2012, 2013 ali 2018, čeprav se zavzema, da so ustrezni referenčni posli implementacije posameznega modula iz zadnjih pet let, pri čemer niti izbrani ponudnik niti naročnik ne navedeta konkretnega datuma posamezne implementacije, kar pomeni, da so njune navedbe pavšalne. Zatrjuje, da izbrani ponudnik s tem, ko navaja, da je bil prvi del sistema EDS implementiran v obdobju neposredno po sklenitvi pogodbe (in torej ne v zadnjih petih letih), priznava, da je pogoj razumel pravilno (da je potrebna implementacija in ne vzdrževanje ali nadgradnja sistema), pri čemer napačno izpostavlja razliko med poimenovanjem reference in njeno vsebino. V nadaljevanju usmerja na argumente, ki jih je podal že v opredelitvi do navedb naročnika, in tudi glede referenc kadrov izpostavlja, da mora biti predmet reference uvedba prvotnega sistema EDS in ne posamezna nadgradnja le-tega, pri čemer tudi v tem primeru ni navedenih nobenih datumov implementacije posameznega modula, iz česar bi izhajalo izpolnjevanje, po roku za prejem ponudb modificiranega, pogoja za sodelovanje.

Državna revizijska komisija je po prejemu zahtevka za revizijo, skladno z 31. členom ZPVPJN, po uradni dolžnosti preverila obstoj procesnih predpostavk, navedenih v prvem odstavku izpostavljene določbe.

V okviru predhodnega preizkusa zahtevka za revizijo Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vlagatelj 24. 2. 2026 zahtevek za revizijo vložil preko portala eRevizija v postopku oddaje javnega naročila »*Nakup elektronskega dokumentnega sistema*«, ki je bil objavljen (med drugim) na Portalu javnih naročil pod št. objave JN007254/2025. V navedenem postopku je naročnik sprejel odločitev z dne 24. 10. 2025 (objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN007254/2025-ODL/01), s katero je vse prejete ponudbe zavrnil iz razlogov na svoji strani (ker je rok za oddajo ponudb podaljšal le na Portalu javnih naročil, ne pa tudi v informacijskem sistemu eJN).

Dalje Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vlagatelj v vložnem zahtevku za revizijo jasno navedel, da z njim izpodbija odločitev naročnika z dne 12. 2. 2026, ki je bila sprejeta v (istoimenskem) postopku oddaje javnega naročila »*Nakup elektronskega dokumentnega sistema*«, ki je bil objavljen (med drugim) na Portalu javnih naročil pod št. objave JN008605/2025. Ugotavlja tudi, da je vlagatelj zahtevku za revizijo priložil potrdilo o plačilu takse z dne 24. 2. 2026, iz katerega je jasno razvidno, da se vpisana referenca (sklic plačila) nanaša na postopek oddaje javnega naročila, ki je bil na Portalu javnih naročil objavljen pod št. objave JN008605/2025.

Ker iz navedenega nedvoumno izhaja, da je vlagatelj zahtevek za revizijo preko portala eRevizija vložil zoper odločitev naročnika, sprejeto v postopku oddaje javnega naročila, ki je bil objavljen na Portalu javnih naročil pod št. objave JN008605/2025, in ker je bil zahtevek za revizijo vložen v roku osmih delovnih dni od prejema izpodbijane odločitve (prim. peti odstavek 25. člena ZPVPJN), torej pravočasno, Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik ravnal pravilno, ko je, kljub očitni pomoti vlagatelja – ki je zahtevek za revizijo vložil v dosje napačnega, tj. prehodno neuspešno zaključenega postopka javnega naročila, objavljenega na Portalu javnih naročil pod št. JN007254/2025 – zahtevek za revizijo obravnaval po vsebini.

Glede na to, da je zahtevek za revizijo pravočasen in glede na to, da so podane tudi vse ostale procesne predpostavke iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, je Državna revizijska komisija vlagateljev zahtevek na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN sprejela v (vsebinsko) obravnavo.

Po pregledu prejete dokumentacije ter 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 o tem, ali je naročnik ravnal pravilno, ko je v ponudbi izbranega ponudnika priglašene reference ponudnika in reference kadra ocenil kot ustrezne ter posledično njegovo ponudbo označil za dopustno in mu oddal javno naročilo.

Skladno z 29. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-3 je dopustna ponudba, 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. Skladno s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 naročnik odda javno naročilo na podlagi meril, po tem, ko preveri da so izpolnjeni naslednji pogoji: (a) 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 (b) ponudbo je oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje ter pravila in merila iz 82. ter 83. člena ZJN-3, če so ta bila določena.

Iz citiranih določb ZJN-3 izhaja, da lahko naročnik javno naročilo odda le ponudniku, ki predloži dopustno ponudbo, tj. ponudbo, ki (poleg ostalih elementov dopustnosti ponudbe) izpolnjuje tudi (morebitne) pogoje za sodelovanje, določene v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

V skladu s prvim odstavkom 76. člena ZJN-3 lahko naročnik določi pogoje za sodelovanje, ki se (med drugim) nanašajo na tehnično in strokovno sposobnost. Namen določitve tovrstnih pogojev je ugotavljanje sposobnosti gospodarskih subjektov za izvedbo javnega naročila, saj si z njimi naročnik zagotovi, da imajo ti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti (prim. prvo poved iz desetega odstavka 76. člena ZJN-3).

Dokazila o izpolnjevanju pogojev za sodelovanje ureja 77. člen ZJN-3. V skladu z drugim odstavkom tega člena lahko naročnik od ponudnikov zahteva le dokazila, določena v 77. in 78. členu ZJN-3, pri čemer lahko ponudniki (skladno z osmim odstavkom 77. člena ZJN-3) tehnično sposobnost izkažejo na enega ali več načinov, naštetih v točkah od a) do k). Tako lahko npr. naročnik v skladu s točko a) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 zahteva, da gospodarski subjekt tehnično sposobnost za izvedbo javnega naročila dokaže s seznamom gradenj, opravljenih v zadnjih petih letih in priloženimi potrdili o zadovoljivi izvedbi in izidu za najpomembnejše gradnje (zaradi zagotovitve ustrezne ravni konkurence pa tudi z dokazili o ustreznih gradnjah, opravljenih pred več kot petimi leti) ter v skladu s točko b) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 s seznamom najpomembnejših dobav blaga ali opravljenih storitev v zadnjih treh letih skupaj z zneski, datumi in navedbo javnih ali zasebnih naročnikov, pri čemer lahko zaradi zagotovitve ustrezne ravni konkurence naročnik po potrebi navede, da bo upošteval dokazila o ustreznih dobavah blaga ali opravljenih storitvah izpred več kot treh let. V skladu s točko c) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 pa lahko naročnik tudi zahteva, da gospodarski subjekt tehnično sposobnost za izvedbo javnega naročila dokaže z navedbo tehničnega osebja ali tehničnih organov, ki bodo sodelovali pri izvedbi javnega naročila, zlasti tistih, ki so odgovorni za nadzor kakovosti, v primeru javnih naročil gradenj pa tistih, od katerih lahko izvajalec zahteva, da izvedejo gradnjo, in sicer ne glede na to, ali so zaposleni pri gospodarskem subjektu ali ne.

Upoštevajoč navedeno gre poudariti, da ZJN-3 opredeljuje le osnovna izhodišča za določanje pogojev za priznanje tehnične in strokovne sposobnosti ter posamezna dokazila, ne določa pa vsebinskih zahtev. Te v vsakem konkretnem primeru določi naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, pri čemer mora upoštevati, da morajo biti posamezne zahteve sorazmerne in povezane s predmetom naročila.

Presoja, ali ponudnik izkazuje tehnično in strokovno usposobljenost, je tako odvisna zlasti od tega, na kakšen način je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila vsebinsko opredelil pogoje za sodelovanje, vključno z zahtevami, ki se nanašajo na reference gospodarskega subjekta, ter zahtevami, ki se nanašajo na sodelovanje tehničnega osebja (t. i. kadrovske pogoje), v okviru katerih lahko naročnik med drugim določi tudi reference teh zahtevanih kadrov.

V konkretnem primeru je naročnik splošen opis predmeta javnega naročila podal v poglavju A) dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, kjer je navedel:

»Predmet javnega naročila je nakup, prilagoditev, uvedba in vzdrževanje elektronskega dokumentnega sistema, skladno s specifikacijami naročnika, ki bo ustrezal zahtevam rokovanja z dokumentarnim in arhivskim gradivom Arhiva RS skladno z Zakonom o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA) ter zagotavljal delo skladno z zahtevami Splošne uredbe o varstvu podatkov (GDPR).

Od ponudnikov se zahteva celovita ponudba, ki zajema vsa zahtevana dela, ki pa se lahko dobavijo po sklopih (modulih/funkcionalnostih) oziroma fazah, po katerih se lahko tudi obračunajo. /.../«.

Podrobneje je naročnik predmet javnega naročila opisal v dokumentu *»OBR-Tehnične specifikacije«*, v katerem je predstavil trenutno stanje oziroma poslovanje naročnika ter določil zahtevane funkcionalnosti, ki jih mora zagotoviti novi elektronski dokumentni sistem (EDS), in način njegove implementacije (tj. posamezne faze projekta), kot tudi zahteve v zvezi z vzdrževanjem tega sistema.

Za izkaz usposobljenosti za izvedbo predmetnega javnega naročila je naročnik v poglavju *»C) Pogoji za ugotavljanje sposobnosti«* razpisne dokumentacije najprej v točki *»6. Pogoj (Tehnična in strokovna sposobnost)«* določil naslednji pogoj za sodelovanje:

»Referenca ponudnika: vzpostavitev EDS pri veliki stranki:

Ponudnik je v zadnjih 5 letih, šteto od roka za oddajo ponudb za to naročilo, kvalitetno in v skladu s pogodbenimi določili izvedel in uvedel ter prevzel v vzdrževanje vsaj dva projekta implementacije pri Arhivu RS certificirane rešitve EDS z vsaj tremi moduli, ki jo ponuja v ponudbi, za najmanj 200 uporabnikov. V času oddaje ponudbe je EDS sistem v produkcijski uporabi vsaj 1 leto in je še vedno v uporabi pri referenčnem naročniku. Kot datum izvedbe se šteje mesec, v katerem je bil pri referenčnem naročniku izveden prehod v produkcijo.«

Kot dokazilo za izpolnjevanje citiranega pogoja je naročnik zahteval s strani referenčnega naročnika izpolnjen in podpisan obrazec *»OBR-Reference«*, ki ga je naročnik pripravil kot del razpisne dokumentacije.

Upoštevajoč izpostavljeni pogoj za sodelovanje gre najprej ugotoviti (kar med strankami ni sporno), da je naročnik za izpolnitev tega pogoja zahteval prigrasitev dveh ustreznih referenc. Prav tako med naročnikom in vlagateljem ni sporno (potrjeno pa je tudi z vpogledom v odstopljeno

ponudbeno dokumentacijo izbranega ponudnika), da je izbrani ponudnik v ponudbi priglasil reference štirih referenčnih naročnikov, in sicer: Zavoda RS za zaposlovanje, Generali zavarovalnice d.d., Kovintrade d.d. in Ministrstva za digitalno preobrazbo.

Glede na navedeno se Državna revizijska komisija strinja z naročnikom in izbranim ponudnikom, da vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje neustreznost le dveh izmed vseh štirih referenc gospodarskega subjekta, ki jih je izbrani ponudnik priglasil v svoji ponudbi, tj. referenc referenčnih naročnikov Zavoda RS za zaposlovanje in Generali zavarovalnice d.d., ne pa tudi referenc referenčnih naročnikov Kovintrade d.d. in Ministrstva za digitalno preobrazbo.

Ob tem gre ugotoviti, da vlagatelj v zahtevku za revizijo v delu, ki se nanaša na izpolnjevanje kadrovskih pogojev, sicer izpostavlja tudi v ponudbi izbranega ponudnika priglášeno referenco, izvedeno za referenčnega naročnika Ministrstva za digitalno preobrazbo, vendar glede na navedbe vlagatelja v tem delu izhaja, da se njegovi očitki, izpostavljeni v zvezi s predmetnim referenčnim poslom, nanašajo le na ustreznost referenc nominiranih kadrov. Vlagatelj namreč za referenčni projekt Ministrstva za digitalno preobrazbo zatrjuje časovno neustreznost glede na zahtevo naročnika, ki jo je ta podal za reference kadra, tj. v zadnjih treh letih pred objavo obravnavanega javnega naročila – medtem ko je naročnik časovno zahtevo za reference gospodarskega subjekta (kakor izhaja iz zgoraj citiranega pogoja za sodelovanje) določil na zadnjih pet let, šteto od roka za oddajo ponudb za to naročilo. Da bi vlagatelj s predmetnimi navedbami, podanimi v delu zahtevka za revizijo, ki se nanaša na izpolnjevanje kadrovskih pogojev, izpodbijal (tudi) referenco ponudnika, vlagatelj ne zatrjuje niti v vlogi, s katero se je opredelil do naročnikovih navedb v zahtevku za revizijo. V izpostavljeni vlogi namreč vlagatelj v utemeljitev temu, da izpodbija vse priglášene reference izbranega ponudnika, navaja le, da je v zahtevku za revizijo zatrjeval, da ponudba izbranega ponudnika ne izpolnjuje predmetnega referenčnega pogoja, iz česar naj bi izhajalo, da se njegove navedbe nanašajo na celotno ponudbo (in ne zgolj na izpodbijani referenci).

Predmetnim navedbam vlagatelja ni mogoče pritrditi. Kot je Državna revizijska komisija zapisala že v svojih številnih odločitvah (npr. št. 018-131/2023, 018-102/2022, 018-10/2021, 018-62/2020, 018-212/2019, 018-062/2019, 018-110/2018), je zahtevek za revizijo namenjen zatrjevanju kršitev, ki naj bi jih v postopku oddaje javnega naročila domnevno storil naročnik, v ta namen pa ZPVPJN od vlagatelja zahteva aktivno vlogo pri navajanju (pravno relevantnih) dejstev in predlaganju (pravno relevantnih) dokazov. Iz drugega odstavka 15. člena ZPVPJN (obvezne sestavine zahtevka za revizijo) izhaja dolžnost vlagatelja, da v zahtevku za revizijo navede očitane kršitve ter dejstva in dokaze, s katerimi se kršitve dokazujejo. Zahteve v zvezi z zatrjevanjem kršitev in dejstev ter njihovega dokazovanja je treba poiskati v Zakonu o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999 s sprem.; v nadaljevanju: ZPP), katerega določbe se na podlagi prvega odstavka 13. člena ZPVPJN v predrevizijskem, revizijskem in pritožbenem postopku uporabljajo glede vprašanj, ki jih ZPVPJN ne ureja. Razpravno načelo, določeno v 7. členu ZPP, od strank zahteva, da navedejo vsa dejstva, na katera opirajo svoje zahtevke, in predlagajo dokaze, s katerimi se ta dejstva dokazujejo. Dolžnost navesti dejstva in predlagati dokaze, na katere opirajo svoje zahtevke ali s katerimi izpodbijajo navedbe ter dokaze nasprotnika, je strankam naložena tudi v 212. členu ZPP. Iz navedenih določb ZPP izhaja t. i. trditveno-dokazno breme, ki pomeni prvenstveno dolžnost tožnika, da jasno, določno in konkretno navede dejstva, na katera opira tožbeni zahtevek (trditveno breme) in zanje predlaga dokaze, ki naj resničnost zatrjevanih dejstev potrdijo (dokazno breme).

Državna revizijska komisija se strinja z vlagateljem, da skladno z 32. členom ZPVPJN lahko izvede tudi dokaze, ki jih stranke niso predlagale (prim. prvi odstavek 32. člena ZPVPJN), vendar navedeno ne velja za izpostavljeno situacijo, saj v tem primeru ne gre za problematiko izvajanja

dokazov, temveč za (ne)zatrjevanje kršitev. Navedena določba na primer pride v poštev v primeru pridobitve strokovnega mnenja, ki ga lahko Državna revizijska komisija odredi tudi na lastno pobudo, ko je za ugotovitev ali presojo kakršnega koli dejstva v postopku oddaje javnega naročanja potrebno strokovno znanje, s katerim sama ne razpolaga (gl. prvi odstavek 36. člena ZPVPJN).

Dalje se Državna revizijska komisija načeloma strinja z vlagateljem, da lahko, skladno z drugim odstavkom 32. člena ZPVPJN, v revizijskem postopku ugotavlja tudi dejstva, ki jih stranke niso navajale, če presodi, da je to potrebno za zakonito odločitev o zahtevku za revizijo. Vendar je na tem mestu pomembno poudariti, da Državna revizijska komisija v prvi vrsti odloča v mejah zahtevka za revizijo (prvi odstavek 38. člena ZPVPJN), zato so, skladno s pojasnjenim pravilom o trditvenem in dokaznem bremenu, v revizijskem postopku predmet meritorne presoje le konkretizirane kršitve, za katere vlagatelj navede dejstva in predloži dokaze.

Četudi bi šlo torej šteti, da vlagatelj z zahtevkom za revizijo zatrjuje neustreznost vseh referenc gospodarskega subjekta, priglasih v ponudbi izbranega ponudnika, bi bilo treba ugotoviti, da so le-te povsem nekonkretizirane. Vlagatelj namreč šele v opredelitvi do navedb naročnika zatrjuje, da tudi preostali dve referenci vsebujeta enake pomanjkljivosti kot referenci, neustreznost katerih vlagatelj zatrjuje v zahtevku za revizijo. Glede na navedeno je Državna revizijska komisija dolžna pojasniti, da je vlagatelj, skladno s šestim odstavkom 29. člena ZPVPJN (ki določa, da vlagatelj v opredelitvi do navedb naročnika ne sme navajati novih kršitev, dejstev in predlagati novih dokazov, razen če dokaže, da jih brez svoje krivde ni mogel predložiti v predrevizijskem postopku), s temi navedbami prepozen in jih zato ni mogoče vsebinsko obravnavati. Ne glede na navedeno pa Državna revizijska komisija pojasnjuje, da so te navedbe tudi povsem pavšalne, saj vlagatelj niti v opredelitvi do navedb naročnika ne navede konkretnih pomanjkljivosti, ki – glede na to, da sta za preostali dve referenci izbranega ponudnika navedena vsebinsko drugačna projekta z drugačnimi časovnicami – ne morejo biti identične pomanjkljivostim, ki jih vlagatelj v zahtevku za revizijo (konkretizirano) zatrjuje za drugi dve priglasih referenci. Posledično ne more vzdržati navedba vlagatelja, podana v vlogi z dne 2. 4. 2026, da dejstvo, da v zahtevku za revizijo prereka vse reference, izhaja iz tega, da imajo vse štiri predložene reference v ponudbi izbranega ponudnika enake pomanjkljivosti, tj. da je implementacija sistema bila izven zahtevanega obdobja. Ne da vlagatelj poda konkretizirane navedbe in predlaga dokaze, ki kažejo na to, da sta tudi preostali dve referenci neustrezni (torej glede na konkretne okoliščine teh dveh referenc), Državna revizijska komisija, ki (kakor že pojasnjeno) odloča v mejah zahtevka za revizijo, ne more sama od sebe preverjati tudi teh referenc. Iz istega razloga dalje ne vzdrži zatrjevanje vlagatelja, da bi morebitna ugotovljena neustreznost dveh (izpodbijanih) referenc nujno pomenila tudi neustreznost preostalih dveh referenc, katerih vlagatelj (kakor že ugotovljeno) v zahtevku za revizijo ne izpodbija. Glede na to, da je v obravnavanem primeru naročnik, skladno z določbo petega odstavka 35. člena ZJN-3, vlagatelju omogočil vpogled v ponudbo izbranega ponudnika, pa se vlagatelj tudi ne more sklicevati na situacijo, ko neizbrani ponudniki, ki niso imeli možnosti vpogleda, ne morejo (konkretizirano) zatrjevati nepravilnosti, ki se nanašajo na dele ponudbe, v katere niso mogli vpogledati.

Upoštevajoč ugotovljena dejstva, da je torej naročnik v točki 6 poglavja C) razpisne dokumentacije zahteval dve referenci ponudnika, vlagatelj (ki je imel vpogled v ponudbo izbranega ponudnika), pa (konkretizirano) zatrjuje neustreznost le dveh izmed štirih priglasih referenc izbranega ponudnika, Državna revizijska komisija – ne da bi se spuščala v presojo ustreznosti izpodbijanih dveh referenc – zaključuje, da vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel izkazati, da ponudba izbranega ponudnika v spornem delu ni skladna z zahtevami naročnika, kot jih je določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Med naročnikom in vlagateljem je dalje sporna tudi ustreznost referenc, ki jih je za nominirane kadre v ponudbi priglasił izbrani ponudnik.

Naročnik je v točki »7. Kadrovska zmogljivost« poglavja C) razpisne dokumentacije podal naslednji pogoj:

»Ponudnik mora za izvajanje storitev imeti zadostno število strokovnega osebja.

Izvajalec mora imeti usposobljeni kader za izvajanje nalog po tem javnem naročilu zaposlen za nedoločen čas. Kader mora biti zaposlen pri ponudniku najmanj en mesec pred objavo Obvestila o naročilu.

Zahteve za kader so opredeljene v obrazcu OBR-Kadri.«

Glede na citirano zahtevo je naročnik v obrazcu »OBR-Kadri« zahteval, da ima ponudnik ves čas trajanja pogodbe za izvajanje storitev tega naročila na voljo najmanj:

- enega vodjo projekta,
- dva svetovalca dokumentnih sistemov,
- dva strokovnjaka za izvajanje podpore in
- enega samostojnega programerja (razvojnega inženirja),

pri čemer je za vsakega od navedenih kadrov v obrazcu podal še posamezne zahteve glede zaposlitve (tj. da morajo biti redno na podlagi pogodbe o zaposlitve zaposleni pri ponudniki), glede delovnih izkušenj (posebej za vsakega od teh kadrov) ter glede referenc.

Naročnik je tako za vodjo projekta določil naslednji referenčni pogoj:

»vsaj ena potrjena referenca za vodenje projekta na rešitvi EDS, ki jo ponudnik ponuja, za najmanj 200 uporabnikov (v zadnjih 3 letih pred objavo tega javnega naročila)«;

za svetovalca dokumentnih sistemov je zahteval, da:

»ima referenco kot svetovalec pri razvoju in vzdrževanju na rešitvi EDS, ki jo ponudnik ponuja v ponudbi (v zadnjih 3 letih pred objavo tega javnega naročila), iz katere izhaja uspešno sodelovanje pri implementaciji ponujenega sistema pri poljubnem naročniku«;

za strokovnjaka za izvajanje podpore je dalje zahteval, da:

»ima referenco kot podpora pri uvedbi in vzdrževanju na rešitvi EDS, ki jo ponudnik ponuja v ponudbi (v zadnjih 3 letih pred objavo tega javnega naročila)«

ter za samostojnega programerja podal naslednjo referenčno zahtevo:

»najmanj ena referenca kot programer pri razvoju in vzdrževanju na rešitvi EDS, ki jo ponudnik ponuja v ponudbi (v zadnjih 3 letih pred objavo tega javnega naročila)«.

Med strankami ni sporno, da je izbrani ponudnik za nominirane kadre navedel reference, ki jih je priglasił tudi v okviru zahtevanih referenc gospodarskega subjekta (v kar se je prepričala tudi Državna revizijska komisija z vpogledom v ponudbo izbranega ponudnika).

Vlagatelj tudi za s strani izbranega ponudnika priglase reference kadrov (enako kot pri referencah ponudnika) zatrjuje, da ne izpolnjujejo naročnikove časovne zahteve, saj da nominirani kadri v zadnjih treh letih od objave predmetnega javnega naročila niso izvedli uvedbe sistema v produkcijo, temveč so izvajali zgolj vzdrževanje ali nadgradnje. Neustreznost referenc kadrov vlagatelj povezuje z zatrjevano neustreznostjo referenc ponudnika, saj pravi, da iz razloga, ker predloženi projekti niso bili razviti ali uvedeni v zadnjih petih letih (kar je bila zahteva za reference ponudnika), ne morejo biti upoštevni niti v okviru osebnih referenc kadra – kjer je naročnik določil zahtevo po referenčnem projektu iz zadnjih treh let pred objavo tega javnega naročila. Vlagatelj namreč meni, da je naročnik zahteval osebne reference kadrov, ki morajo izpolnjevati (povsem) enake zahteve kot reference ponudnika, le da je zahtevano obdobje še krajše (tri leta namesto pet let).

Državna revizijska komisija je že večkrat zapisala, da mora naročnik pri pregledu in ocenjevanju ponudb ravnati v skladu s pravili, ki jih je sam določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Če je posamezna zahteva v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila zapisana splošno in ohlapno ali tako, da glede na dikcijo ali glede na kontekst objektivno gledano omogoča več možnih razlag, je ni mogoče tolmačiti v škodo ponudnika, ki je zahtevo iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izpolnil v mejah, ki jo razlaga take zahteve še dopušča. Na drugi strani pa je treba zahtevo, ki je zapisana jasno, razlagati tako, kot je zapisana, in je ni dopustno razlagati izven okvirov pomena, kot izhaja iz njene jasne dikcije in kot so ga lahko razumeli tudi vsi običajno skrbni gospodarski subjekti. Vsakršno nasprotno ravnanje naročnika bi pomenilo nedopustno spreminjanje ali dopolnjevanje dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila po izteku roka za prejem ponudb (prim. prvo poved drugega odstavka 67. člena ZJN-3) ter kršitev temeljnih načel javnega naročanja, predvsem načela transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3) in načela enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3).

Kakor izhaja iz predhodno citiranega pogoja za sodelovanje (iz točke 6 poglavja C) razpisne dokumentacije), ki se nanaša na referenčni pogoj za gospodarski subjekt (ponudnika), je naročnik v njem (izrecno) zahteval izvedbo in uvedbo referenčnega projekta (z določenimi vsebinskimi zahtevami), pri čemer je opredelil tudi, kaj bo štel kot datum izvedbe (*»mesec, v katerem je bil pri referenčnem naročniku izveden prehod v produkcijo«*), časovno zahtevo (*»v zadnjih 5 letih, šteto od roka za oddajo ponudb za to naročilo«*) pa je vezal ravno na izvedbo projekta, tj. prehod v produkcijo.

Na drugi strani gre ugotoviti, da je naročnik zahtevane reference kadrov določil nekoliko drugače, bolj ohlapno, saj je za vsak kader zahteval (le) uspešno opravljanje zahtevane vloge (vodenje projekta, svetovanje pri razvoju in vzdrževanju, podporo pri uvedbi in vzdrževanju oziroma razvoj in vzdrževanje) na rešitvi EDS, ki jo ponudnik ponuja v ponudbi, ob tem pa določil še časovno zahtevo *»v zadnjih 3 letih pred objavo tega javnega naročila«*.

Upoštevajoč navedeno v obravnavanem primeru zahtevane reference kadrov, kot jih je naročnik določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, po oceni Državne revizijske komisije dopuščajo tudi razlago, za katero se zavzemata naročnik in izbrani ponudnik, tj. da so ustrezni tudi starejši referenčni projekti (sistemi EDS), ki pa so se v zahtevanem triletnem obdobju vzdrževali ali nadgrajevali z novimi moduli – kar je skladno tudi s (predhodno opisanim) predmetom obravnavanega javnega naročila, ki dopušča modularno gradnjo sistema oziroma fazno dobavo posameznih modulov (funkcionalnosti), in torej ne zahteva, da se naenkrat prevzame celoten sistem.

Glede na zapis zahtev za predmetne referenčne pogoje za kadre se je tako treba strinjati z naročnikom, da za njihovo izpolnjevanje zadošča, da so nominirani kadri v zadnjih treh letih od

objave tega javnega naročila (uspešno) sodelovali v zahtevani vlogi na priglašeni projektih (tj. rešitvi EDS), ne glede na to, ali so bili (osnovni) referenčni sistemi dani v produkcijo že pred tem obdobjem. Pri tem gre poudariti, da pri presoji ustreznosti referenc v danem primeru ni relevantno, ali je bilo vzdrževanje oziroma nadgradnja že zaključena, saj naročnik (kot že navedeno) zahtevanih referenc kadra ni vezal na zaključek projekta, temveč na sodelovanje kadra pri projektu (v zahtevani vlogi). Posledično se kot neutemeljene izkažejo navedbe vlagatelja, da referenca za vodjo projekta niti še ne more biti potrjena s strani referenčnega naročnika, ker okvirni sporazum, ki predstavlja pravno podlago za izvajanje priglašeni referenčnih del, še ni zaključen.

Kakor je Državna revizijska komisija predhodno že pojasnila, ohlapno opredeljenih zahtev iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, kot so tudi obravnavane zahteve, ki se nanašajo na reference kadrov, ni mogoče tolmačiti v škodo ponudnika, ki je takšne zahteve izpolnil v mejah, ki jih razlaga le-teh še dopušča. Razlaganje spornih zahtev na način, za katerega si prizadeva vlagatelj – tj. da so morali nominirani kadri v zadnjih treh letih od objave predmetnega javnega naročila sodelovati pri uvedbi referenčnega sistema v produkcijo (in da ne zadošča, da so izvajali le nadgradnje ali vzdrževanje že uvedenega referenčnega sistema) – pa bi v konkretnem primeru pomenilo nedovoljeno spreminjanje ali dopolnjevanje dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila po poteku roka za prejem ponudb.

Glede na to, da je torej v danem primeru treba naročnikove zahteve glede referenc kadrov, ob upoštevanju njihove ohlapnosti, razlagati (tudi) tako, da za nominirani kader zadostuje že njegovo uspešno sodelovanje v posameznih vlogah v zadnjih treh letih pred objavo predmetnega javnega naročila – pri čemer to sodelovanje ni nujno vezano na implementacijo (osnovnega) referenčnega sistema – Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročniku ni mogoče očitati kršitev pri pregledu ponudbe izbranega ponudnika, ko je presodil, da so priglašene reference nominiranih kadrov, ki se nanašajo na vzdrževanje ali nadgradnje referenčnih sistemov v zadnjih treh letih pred objavo tega javnega naročila, skladne z zahtevami, kot jih je sam določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

V posledici vsega ugotovljenega Državna revizijska komisija zaključuje, da vlagatelj ni uspel izkazati, da je naročnik s tem, ko je ponudbo izbranega ponudnika označil za dopustno, kršil lastna določila dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ter določbe ZJN-3. Državna revizijska komisija je zato vlagateljev zahtevek za revizijo, skladno s prvo alinejo prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, zavrnila kot neutemeljenega.

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

Vlagatelj uveljavlja tudi povračilo stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva.

Ker je povrnitev stroškov odvisna od utemeljenosti zahtevka za revizijo, vlagatelj pa z zahtevkom za revizijo ni uspel, 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 neposredno pisno pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, ali pa se mu pošlje po pošti. Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve odločitve Državne revizijske komisije.

Predsednik senata:
Samo Červek, univ. dipl. prav.,
predsednik Državne revizijske komisije

Vročiti:

- naročniku,
- vlagatelju – po pooblaščenju,
- izbranemu ponudniku,
- Ministrstvu za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.