

Številka: 018-060/2026-8

Datum: 22. 6. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu mag. Zlate Jerman kot predsednice senata ter Sama Črveka in Andraža Žvana kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Prenova poslovno informacijskega sistema RTV Slovenija*«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj RAZVOJNI CENTER IRC CELJE, d.o.o., Ulica XIV. divizije 14, Celje, ki ga po pooblastilu zastopa odvetnik Aleksander Petrovič, Ul. XIV. divizije 8, Celje (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika RADIOTELEVIZIJA SLOVENIJA javni zavod, Ljubljana, Kolodvorska ulica 2, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), 22. 6. 2026

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi tako, da se razveljavijo:
 - točka »3.1.5 Referenca ponudnika, vezana na število zaposlenih ali uporabnikov ERP sistema«, točka »3.1.6 Referenca ponudnika za projekt pri neposrednem ali posrednem proračunskem uporabniku« in točka »3.1.7 Kadrovska sposobnost« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v delu, ki se nanašajo na zahtevo po vključitvi vsaj dveh od treh modulov (DMS, BI in HRM) ter zahtevo po integraciji s platformami eRačun, eDavki in eArhiv;
 - točka »3.2.1 Demo predstavitev« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v celoti;
 - točka »5.4 Merilo 4: Enotna aplikativna platforma (ERP + HRM)« v celoti in
 - točka »5.5 Merilo 5: Prenosljivost in neodvisnost izvajanja podpore« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v celoti.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške pravnega varstva v višini 10.661,20 EUR, in sicer v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po poteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po odprtem postopku po 40. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo dne 9. 4. 2026 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN002639/2026-EUe16/01 in v Uradnem listu EU pod št. objave 242149-2026.

Zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija) je vlagatelj dne 23. 4. 2026 vložil zahtevek za revizijo, s katerim predlaga razveljavitev oziroma spremembo posameznih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ter povrnitev stroškov pravnega varstva. Zatrjuje, da so referenčni pogoji ponudnika in kadrov v točkah 3.1.5, 3.1.6 in 3.1.7 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila oblikovani v nasprotju z določbami ZJN-3, ker zahtevajo izkazovanje referenc za integriran sistem z več moduli pri istem naročniku in istem projektu. Navaja, da naročnik sicer dopušča skupno ponudbo in uporabo zmogljivosti drugih subjektov, vendar sporne referenčne zahteve partnerjem skupne ponudbe oziroma podizvajalcem ne omogočajo, da bi reference za posamezne module izkazovali ločeno. Zatrjuje, da gre za neupravičeno omejevanje konkurence in sodelovanja gospodarskih subjektov, saj naročnik neutemeljeno obravnava module ERP, DMS, BI in HRM kot referenčno celoto, čeprav gre za samostojne funkcionalne sklope. Kot nezakonito izpodbija tudi zahtevo po referenčnih integracijah platform eRačun, eDavki in eArhiv, saj gre za slovensko specifiko, ki omejuje sodelovanje ponudnikov, ki takšnih integracij doslej v Sloveniji niso izvajali. Nadalje izpodbija zahtevo iz točke 3.2.1 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki se nanaša na demo predstavitev ponujene rešitve. Navaja, da ocenjevalni list in način ocenjevanja niso vnaprej določeni v zadostni meri, zaradi česar ponudnikom ni omogočeno, da bi se pred oddajo ponudbe seznanili z vsemi zahtevami naročnika. Meni tudi, da zahteva po predstavitvi produkcijsko pripravljene različice ponujene rešitve ni povezana s predmetom naročila, saj se bo ponujeni sistem po sklenitvi pogodbe še prilagajal naročnikovim potrebam in zahtevam. Vlagatelj nasprotuje tudi meriloma iz točke 5.4 in 5.5 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. V zvezi z merilom enotne aplikativne platforme (ERP + HRM) navaja, da pojem enotne aplikativne platforme v razpisni dokumentaciji ni določen, merilo pa daje neupravičeno prednost ponudnikom, ki ERP in HRM zagotavljajo v okviru istega produkta, pri čemer izpostavlja, da to ponujajo zgolj globalni ponudniki. Dodaja, da bi morala biti kakovost integracije med ERP in HRM določena z zahtevami po funkcionalnosti in ne z obliko produkta. Naročnikov interes po kakovostni integraciji (enkratna prijava, sinhroni podatki, enotno upravljanje pravic, brez dvojnega vnosa) je namreč v celoti izpolnljiv tudi z dvema tehnično integriranima produktoma preko API vmesnikov, kar je sodobna arhitekturna praksa in industrijski standard, pri čemer bi moral biti produkt, ki doseže enake funkcionalne cilje z dvema integriranima moduloma, za naročnika funkcionalno enakovreden enotni platformi. Glede merila prenosljivost in neodvisnost izvajanja podpore pa vlagatelj zatrjuje, da zahteva po obstoju neodvisnega izvajalca podpore druge ravni (L2) za ponujeno rešitev ni povezana s sposobnostjo izvedbe naročila ter postavlja v ugodnejši položaj ponudnike z razvito partnersko mrežo, naročnik pa je prenosljivost določenih pravic že zahteval s pogojem iz točke 3.2.8 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Naročnik je s sklepom z dne 6. 5. 2026 (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo) zahtevek za revizijo zavrnil kot neutemeljenega in posledično zavrnil tudi zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva. Uvodoma navaja, da vlagatelj ni izkazal vseh predpostavk za priznanje aktivne legitimacije, saj ni izkazal nastanka oziroma možnosti nastanka škode zaradi zatrjevanih kršitev. Ob tem poudarja, da je vlagatelj večino vprašanj, ki se nanašajo na dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, naročniku zastavil šele tik pred vložitvijo zahtevka za revizijo oziroma na dan njegove vložitve, kar nakazuje na možno zlorabo pravnega varstva. Poleg tega je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo že v predhodnem postopku oddaje javnega naročila za isti predmet in

sedaj vsebinsko ponavlja navedbe. V zvezi z očitki glede oblikovanja predmeta naročila ter referenčnih pogojev iz točk 3.1.5, 3.1.6 in 3.1.7 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila pojasni, da je predmet naročila vzpostavitev celovitega poslovno-informacijskega sistema, zaradi česar je zahteva po referencah za izvedbo primerljivih integriranih projektov objektivno utemeljena ter neposredno povezana s predmetom naročila. Navaja, da izpodbijani pogoji ne omejujejo sodelovanja skupin gospodarskih subjektov oziroma podizvajalcev, temveč omogočajo preverjanje sposobnosti za izvedbo naročila primerljive zahtevnosti in obsega. Naročnik zavrača tudi očitke glede zahteve po integraciji s platformami eRačuni, eDavki in eArhiv ter pojasnjuje, da je zahteva povezane s predmetom naročila in njegovimi potrebami ter predstavlja preverjanje relevantnih izkušenj ponudnikov. V zvezi z zahtevo po demo predstavitvi iz točke 3.2.1 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila naročnik pojasnjuje, da gre za dopusten način preverjanja delovanja ponujene rešitve, izpolnjevanja zahtevanih funkcionalnosti ter integracije med posameznimi moduli sistema. Navaja, da so zahteve za demo predstavitev določene jasno in vnaprej ter ne omogočajo arbitrarnega ali diskriminatornega ocenjevanja ponudb. Glede merila 4 (Enotna aplikativna platforma ERP + HRM) naročnik pojasnjuje, da je namen merila ocenjevanje stopnje integriranosti ponujene rešitve, ki je povezana s predmetom naročila in njegovimi potrebami, pri čemer sta ERP in HRM med najbolj kritičnimi sklopi. Dodaja, da lahko enotna aplikativna platforma naročniku prinese pomembne koristi, in sicer enotno uporabniško izkušnjo, manjšo potrebo po ločenih integracijah, enotnejše upravljanje pravic, manjše tveganje neusklajenosti podatkov, manj ročnih posegov, enotnejše vzdrževanje, manjšo možnost sporov med izvajalci in lažje dolgoročno upravljanje sistema. Izpostavlja, da merila ni vezal na blagovno znamko, proizvajalca, licenčni model ali sedež ponudnika, zato je merilo tehnološko nevtravno in usmerjeno v funkcionalno lastnost rešitve. V zvezi z merilom 5 (Prenosljivost in neodvisnost izvajanja podpore) naročnik pojasnjuje, da je namen merila zmanjšanje odvisnosti naročnika od posameznega izvajalca ter zagotavljanje večje neodvisnosti pri vzdrževanju in podpori ponujene rešitve. Dodaja, da naroča sistem, ki bo ključen za delovaje javnega zavoda in bo predmet večletnega vzdrževanja, pri čemer je pri takšnih sistemih tveganje odvisnosti od enega izvajalca oziroma enega ponudnika realno in pomembno. Poudarja, da ne želi zgolj pogodbenega zagotovila, da bo sistem mogoče nekoč prenesti na drugega izvajalca, temveč želi nadgraditi rešitve, pri katerih na trgu že obstaja dejanski neodvisen izvajalec L2 podpore za enak produkt. To namreč pomeni večjo zrelost produkta, manjše tveganje za zaklenjenost, lažjo kontinuiteto podpore in večjo odpornost naročnika v primeru sporov, insolventnosti, kadrovske spremembe ali drugih motenj pri izbranem izvajalcu. Navaja še, da trditve vlagatelja, da je merilo izpolnjivo izključno za produkte z globalnim partnerskim programom, ne držijo.

Naročnik je dne 6. 5. 2026 Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo v zvezi s predmetnim javnim naročilom in dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj v vlogi z dne 11. 5. 2026, s katero se je opredelil do navedb naročnika, vztraja pri navedbah iz zahtevka za revizijo, ter navaja, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila zaradi svoje obsežnosti in zahtevnosti ni omogočala hitrega prepoznavanja vseh spornih določb, zato očitek naročnika o prepozno postavljenih vprašanjih ni utemeljen. Zavrača tudi očitke o pomanjkanju aktivne legitimacije in zlorabi pravnega varstva ter poudarja, da je naročnik dolžan dokazati zakonitost, sorazmernost in nujnost spornih pogojev in meril, česar ni storil, saj se je v odločitvi o zahtevku za revizijo skliceval zgolj na pavšalne navedbe o svojih potrebah in kompleksnosti naročila.

Naročnik se je dne 12. 5. 2026 opredelil do vloge vlagatelja z dne 11. 5. 2026. Navaja, da je vlagatelj v odgovoru na odločitev o zahtevku za revizijo presegel namen opredelitve po šestem odstavku 29. člena ZPVPJN. Zatrjuje, da vlagatelj ne odgovarja zgolj na razloge iz odločitve o zahtevku za revizijo, temveč podaja nova dejstva, očitke in dokazne predloge, ki jih v zahtevku

za revizijo ni uveljavljajal. Naročnik zato meni, da gre za nedopustne navedbe, ki jih pri odločanju ni mogoče upoštevati. Ob tem vztraja pri razlogih iz odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo ter predlaga, da se vlagateljeve navedbe upoštevajo le v delu, v katerem predstavljajo odgovor na argumente naročnika.

Državna revizijska komisija je dne 27. 5. 2026 vlagatelju na podlagi 11. člena ZPVPJN v seznanitev posredovala vlogo naročnika z dne 12. 5. 2026. Vlagatelj se je do vloge opredelil z vlogo z dne 1. 6. 2026, v kateri izpostavlja, da se naročnik osredotoča predvsem na procesna vprašanja in prekluzijo, namesto, da bi vsebinsko utemeljil sporne določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Dodaja, da se je z razlogi naročnika seznanil šele iz odločitve o zahtevku za revizijo, zato se je do njih lahko opredelil šele v predmetni vlogi, pri čemer ni navajal novih kršitev, dejstev ali dokazov, temveč zgolj dodatno pravno argumentiral že očitane kršitve.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali je bil zahtevek za revizijo 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 Državna revizijska komisija ugotovila, da so vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN izpolnjeni, je zahtevek za revizijo, na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN, sprejela v obravnavo.

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da ne more slediti navedbam naročnika, da vlagatelj ne izkazuje aktivne legitimacije, ker ni izkazal možnosti nastanka škode. Za priznanje aktivne legitimacije po prvem odstavku 14. člena ZPVPJN ni treba izkazati dejanskega nastanka škode ali gotovosti pridobitve naročila, temveč zadošča verjeten izkaz možnosti njenega nastanka. Možnost nastanka škode mora biti povezana z zatrjevano kršitvijo in je podana že, če bi zatrjevane nepravilnosti lahko vplivale na vlagateljev položaj v postopku oddaje javnega naročila. Vlagatelj kot gospodarski subjekt, ki deluje na relevantnem področju, izkazuje interes za pridobitev naročila (kar med strankama tudi ni sporno), v zahtevku za revizijo pa zatrjuje nezakonnosti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki naj bi omejevale njegovo možnost sodelovanja oziroma priprave dopustne in konkurenčne ponudbe. Zaradi zatrjevanih kršitev bi torej lahko bilo vlagatelju onemogočeno oziroma bistveno oteženo sodelovanje v predmetnem postopku pod enakopravnimi pogoji ter s tem možnost pridobitve naročila. Takšen vpliv na njegov pravni položaj pa predstavlja zadosten verjeten izkaz možnosti nastanka škode za priznanje aktivne legitimacije.

Državna revizijska komisija prav tako ne more slediti navedbam naročnika, da vlagatelj ni izpolnil opozorilne dolžnosti oziroma da je zlorabil pravico do pravnega varstva. Vlagatelj je pred vložitvijo zahtevka za revizijo na očitane kršitve opozoril prek portala javnih naročil, pri čemer ZPVPJN kot procesno predpostavko določa zgolj, da je bilo opozorilo podano prek portala javnih naročil (kar je vlagatelj storil), ne določa pa časovnega trenutka znotraj roka za uveljavljanje pravnega varstva, do katerega bi moral gospodarski subjekt naročnika opozoriti na domnevne nepravilnosti, razen da je to storil pred trenutkom vložitve zahtevka za revizijo. Zato okoliščina, da je vlagatelj opozorila podal zadnji dan oziroma na dan izteka roka za vložitev zahtevka za revizijo (vendar še pred vložitvijo zahtevka za revizijo), ne vpliva na izpolnitev te procesne predpostavke in tudi ne izkazuje zlorabe pravnega varstva po ZPVPJN. Uporaba zakonsko predvidenih pravnih sredstev in procesnih upravičenj namreč ne more pomeniti zlorabe pravice, za tak zaključek pa bi morale biti podane konkretne okoliščine, iz katerih bi izhajalo ravnanje v nasprotju z namenom pravnega varstva, ki pa jih naročnik ni izkazal in tudi ne izhajajo iz spisovne dokumentacije predmetnega javnega naročila. Državna revizijska komisija zato zaključuje, da vlagatelj izkazuje aktivno legitimacijo za vložitev zahtevka za revizijo.

Po pregledu spisovne dokumentacije ter preučitvi navedb vlagatelja in naročnika je Državna revizijska komisija odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

Predmet obravnavanega javnega naročila je prenova poslovno informacijskega sistema RTV Slovenija. V okviru projekta je predvidena vzpostavitev štirih ključnih sklopov novega PIS:

- ERP (Enterprise Resource Planning): za celovito podporo poslovnim procesom, kot so finance, računovodstvo, nabava, zaloge, projekti, planiranje, upravljanje pogodb, servisno in vzdrževalno dejavnost, s centralizirano bazo podatkov in integriranimi funkcijami;
- HRM (Human Resource Management): za upravljanje kadrovskih evidenc, obračuna plač, nadzora prisotnosti, e-izobraževanja in portala za zaposlene;
- DMS (Document Management System): za digitalizacijo dokumentov, upravljanje z dokumenti in pogodbami, elektronsko potrjevanje in arhiviranje skladno z zahtevami Arhiva RS in
- BI (Business Intelligence): za poslovno analitiko, poročanje, planiranje in nadzor nad izvajanjem poslovnih funkcij, s podporo odločanju na vseh ravneh vodenja.

Med strankama revizijskega postopka je spor v tem, ali je naročnik posamezne določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki jih vlagatelj izpostavlja v zahtevku za revizijo, oblikoval v skladu z določbami ZJN-3.

I. Glede referenc ponudnika in kadrov

V postopku javnega naročanja lahko naročnik postavi pogoje za sodelovanje z namenom ugotavljanja sposobnosti ponudnikov za izvedbo javnega naročila. Pogoj za sodelovanje je element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in je izključne narave.

Pogoje za sodelovanje naročnik določi v skladu s 76. členom ZJN-3. Ta v prvem odstavku določa, da lahko naročnik določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na a) ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, b) ekonomski in finančni položaj in c) tehnično in strokovno sposobnost.

V skladu z drugim odstavkom 76. člena ZJN-3 lahko naročnik gospodarskim subjektom kot zahtevo za sodelovanje naloži pogoje, ki so določeni v 76. členu. Naročnik v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima ponudnik ustrezne pravne in finančne zmogljivosti ter tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja. Vse zahteve morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila. Glede tehnične in strokovne sposobnosti deseti odstavek 76. člena ZJN-3 določa, da lahko naročnik določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti. Naročnik lahko zahteva zlasti, da imajo gospodarski subjekti zadostne izkušnje, ki jih izkažejo z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil. Naročnik lahko domneva, da gospodarski subjekt nima zahtevanih strokovnih sposobnosti, če pri gospodarskem subjektu zasledi nasprotje interesov, ki bi lahko negativno vplivalo na izvedbo javnega naročila.

Dokazila za ugotavljanje sposobnosti gospodarskih subjektov za sodelovanje v javnem naročanju ZJN-3 ureja v 77. členu. Skladno z drugim odstavkom tega člena lahko naročnik zahteva le dokazila, določena v tem in v 78. členu ZJN-3. Tehnične sposobnosti lahko gospodarski subjekt glede na vrsto, količino ali pomen ter uporabo gradenj, blaga ali storitev izkaže na enega ali več načinov iz osmega odstavka 77. člena ZJN-3, npr.:

- s seznamom najpomembnejših dobav blaga ali opravljenih storitev v zadnjih treh letih skupaj z zneski, datumi in navedbo javnih ali zasebnih naročnikov. Zaradi zagotovitve ustrezne ravni konkurence lahko naročnik po potrebi navede, da bo upošteval dokazila o ustreznih dobavah blaga ali opravljenih storitvah izpred več kot treh let (točka b);
- 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 (točka c);
- z dokazilom o izobrazbi in strokovni usposobljenosti izvajalca storitev ali gradenj ali vodstvenih delavcev podjetja pod pogojem, da ne štejejo kot merilo za oddajo javnega naročila (točka f) osmega odstavka 77. člena ZJN-3) itd.

ZJN-3 opredeljuje le osnovna izhodišča za določanje pogojev za priznanje tehnične in strokovne sposobnosti ter posamezna dokazila, ne določa pa vsebinskih zahtev. Naročnik je tisti, ki mora v vsakem konkretnem postopku oddaje javnega naročila določiti posamezne vsebinske zahteve oziroma kriterije (vsebinske, vrednostne, časovne, ipd.), ki jih mora izpolnjevati referenčni posel, da lahko ponudnik z izkazovanjem njegove uspešne izvedbe dokaže sposobnost za izvedbo naročila. Pri oblikovanju referenčnih kriterijev mora naročnik upoštevati, da morajo biti posamezni referenčni kriteriji sorazmerni in povezani s predmetom naročila. Z drugimi besedami to pomeni tudi, da mora naročnik zahteve za referenčni posel opisati na način, da bo ta obsegal storitev oziroma gradnjo, primerljivo predmetu javnega naročila. Referenca je namreč po svoji naravi dokazilo, da je ponudnik sposoben izvesti določeno javno naročilo v zahtevanem obsegu in kvaliteti, saj z njo dokazuje, da je istovrstno storitev oziroma gradnjo (ki jo je po obsegu, zahtevnosti in kvaliteti mogoče primerjati s predmetom naročila) v preteklosti že uspešno izvedel. Naročnik lahko le na podlagi dokazila, da je ponudnik (vsaj) enkrat že uspešno izvedel primerljivo naročilo, utemeljeno sklepa, da ima tak ponudnik ustrezno znanje, izkušnje in kapacitete, potrebne za izvedbo javnega naročila, ki ga razpisuje. Naročnik seveda ne more zahtevati popolne identičnosti referenčnega posla in predmeta javnega naročila, saj je popolna identičnost dveh predmetov praviloma nemogoča. Poleg tega bi bila taka zahteva načeloma tudi v nasprotju z načelom sorazmernosti in bi lahko predstavljala tudi nemogoč pogoj. Vsekakor pa je glede na načelo sorazmernosti treba zavzeti stališče, da morata biti predmet referenčnega posla in predmet javnega naročila enaka oziroma podobna do te mere, da je na podlagi potrdila o uspešni izvedbi referenčnega posla mogoče utemeljeno sklepati, da ima ponudnik ustrezno znanje in izkušnje za izvedbo predmeta naročila. Vse navedeno smiselno velja tudi za zahtevane izkušnje kadrov, ki bodo sodelovali pri javnem naročilu in v zvezi s katerimi naročnik lahko poleg izobrazbe, izkušenj in drugih pogojev zahteva tudi predhodne izkušnje s primerljivimi storitvami in projekti.

Naročnik torej glede na namen reference referenčne kriterije določi na način, da z njimi omeji izkazovanje reference na primerljive dobave blaga oziroma opravljene storitve. S tem seveda nujno omeji konkurenco, zlasti pri zahtevnejših naročilih, vprašanje pa je, ali to stori na sorazmeren in objektivno utemeljen način.

Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v točki »3.1.5 Referenca ponudnika, vezana na število zaposlenih ali uporabnikov ERP sistema« navedel:

»Ponudnik mora razpolagati z vsaj eno (1) referenco, s katero izkazuje, da je:

- od 1. 1. 2018 izvedel in uspešno zaključil projekt implementacije integriranega informacijskega sistema, pri čemer se za uspešno zaključen projekt šteje, da je bil sistem prevzet v produkcijsko uporabo, je v dejanski uporabi pri referenčnem naročniku in je za projekt poteklo garancijsko obdobje;

- informacijski sistem iz prejšnje alineje vključeval modul ERP, ki je pokrival najmanj področje financ in računovodstva, nabave in skladišča ter upravljanje osnovnih sredstev in integracijo s platformami eRačun, eDavki, eArhiv;
- informacijski sistemi iz prve alineje vključeval vsaj dva od treh modulov (DMS, BI in HRM);
- informacijski sistem iz prve alineje bil implementiran v podjetju z najmanj 500 zaposlenimi ali 200 uporabniki ERP sistema ali je znašala pogodbeno vrednost implementacije več kot 2.000.000,00 EUR brez DDV.

Ponudnik predloži referenco ponudnika, vezano na število zaposlenih ali uporabnikov ERP sistema (OBR-4). Naročnik si pridržuje pravico da preveri resničnost podatkov, navedenih na OBR-4.«

Nadalje je v točki »3.1.6 Referenca ponudnika za projekt pri neposrednem ali posrednem proračunskem uporabniku« navedel:

»Ponudnik mora razpolagati z vsaj eno (1) referenco, s katero izkazuje, da je:

- od 1. 1. 2018 izvedel in uspešno zaključil projekt implementacije integriranega informacijskega sistema, pri čemer se za uspešno zaključen projekt šteje, da je bil sistem prevzet v produkcijsko uporabo, je v dejanski uporabi pri referenčnem naročniku in je za projekt poteklo garancijsko obdobje;
- informacijski sistem iz prejšnje alineje vključeval modul ERP, ki je pokrival najmanj področje financ in računovodstva, nabave in skladišča ter upravljanje osnovnih sredstev in integracijo s platformami eRačun, eDavki, eArhiv ter je vključeval tudi obračun in izplačilo plač za javne uslužbence;
- informacijski sistemi iz prve alineje vključeval vsaj dva od treh modulov (DMS, BI in HRM);
- informacijski sistem iz prve alineje bil implementiran pri neposrednem ali posrednem proračunskem uporabniku.

Ponudnik predloži referenco ponudnika za projekt pri neposrednem ali posrednem proračunskem uporabniku (OBR-5). Naročnik si pridržuje pravico da preveri resničnost podatkov, navedenih na OBR-5.«

V točki »3.1.7 Kadrovska sposobnost« pa je navedel:

»Ponudnik mora razpolagati z zadostnim številom strokovnjakov, ki imajo ustrezna tehnična in vsebinska znanja. Posamezna imenovana oseba (kader) je morala sodelovati pri vsaj enem (1) referenčnemu projektu, zahtevanemu v točki 3.1.5 in / ali 3.1.6 Dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Zahtevana kadrovska struktura:

- Vodja projekta
- ERP funkcionalni vodja
- Integracijski arhitekt (API)
- HRM strokovnjak
- DMS strokovnjak.«

Vlagatelj je v zvezi s citiranimi pogoji naročniku zastavil več vprašanj, na katere naročnik (še) ni podal odgovora na portalu javnih naročil, ampak je predmetni postopek oddaje javnega naročila zadržal do pravnomočne odločitve o zahtevku za revizijo. Vprašanja so bila sledeča:

»Datum in ura oddaje vprašanja: 22.04.2026 23:11

Iz referenčnih pogojev v točkah 3.1.5 in 3.1.6 razpisne dokumentacije izhaja zahteva, da je referenčni informacijski sistem integriran pri enem naročniku. Takšna zahteva presega okvir, ki ga dopuščajo drugi odstavki 76. člena ZJN-3 (zahteve morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom naročila), 8. člen ZJN-3 (načelo sorazmernosti) in 5. člen ZJN-3 (načelo zagotavljanja konkurence). Pogoji sistemsko izključuje konzorcije ponudnikov, kjer vsak partner izkazuje referenco za svoj del implementacije pri svojem referenčnem naročniku, čeprav konzorcij solidarno prevzema odgovornost za celovito izvedbo predmeta naročila. Takšna zahteva neupravičeno omejuje konkurenco in diskriminira specializirane ponudnike, ki delujejo v konzorcijih. Pozivamo naročnika, da navedeno zahtevo iz točk 3.1.5 in 3.1.6 razpisne dokumentacije umakne in popravi tako, da bo dopustno kumulativno izkazovanje reference s strani več partnerjev konzorcija — vsak partner izkazuje referenco za del informacijskega sistema, ki ga bo v okviru predmetnega naročila dejansko implementiral, ne glede na to, ali so se referenčni projekti izvajali pri istem ali različnih naročnikih.«

»Datum in ura oddaje vprašanja: 22.04.2026 23:49

Predmetno javno naročilo je objavljeno v Uradnem listu Evropske unije in je nominalno odprto ponudnikom iz vseh držav članic EU. Pozivamo naročnika, da nedvoumno potrdi, ali lahko na predmetni razpis odda dopustno ponudbo tudi gospodarski subjekt s sedežem v drugi državi članici EU (npr. Avstriji, Nemčiji, Hrvaški, Italiji), ki za izpolnitev referenčnih pogojev iz točk 3.1.5 in 3.1.6 razpisne dokumentacije predloži referenco implementacije primerljivega integriranega informacijskega sistema, izvedenega v drugi državi članici EU pri tamkajšnjem javnem ali zasebnem naročniku.«

»Datum in ura oddaje vprašanja: 23.04.2026 10:02

Naročnik naj odstrani zahtevo iz točka 3.1.5 in 3.1.6 razpisne dokumentacije v delu kjer se zahteva integracija integraciji z eRačun, eDavki, eArhiv, saj je zahteva diskriminatorna do tujih ponudnikov in nesorazmerna glede na 18 mesečni rok prilagoditve sistema.«

»Datum in ura oddaje vprašanja: 23.04.2026 10:05

Naročnik naj spremeni razpisni dokumentacijo točka 3.1.5, 3.1.6 in 3.1.7 na način, da je skupna ponudba ali ponudba z podizvajalci ustrezna, če je referenco za posamezen modul izkazal partner skupne ponudbe posebej za posamezen modul, pri čemer ni nujno, da bi morali partnerji referenco izkazati hkrati pri istem naročniku. Partnerji skupne ponudbe referenco lahko izkažejo skupno in po posameznih modulih pri različnih naročnikih.«

Vlagatelj izpostavljenega referenčnega pogoja izpodbija glede zahteve, da mora gospodarski subjekt izkazati, da je v okviru enega referenčnega posla pri istem naročniku uspešno izvedel implementacijo ERP sistema skupaj z vsaj dvema izmed treh modulov (DMS, BI in HRM). Naročnik ne dopušča seštevanja referenc po posameznih modulih niti izkazovanja posameznih modulov pri različnih naročnikih. Zatrjuje, da takšna kombinacija zahtev v praksi pomeni, da mora imeti gospodarski subjekt že predhodno izveden identičen ali vsebinsko skoraj identičen integriran sistem v enakem obsegu in konfiguraciji, kot je predmet tega javnega naročila, in to pri istem naročniku. S tem se po njegovem mnenju dejansko izključuje možnost, da bi referenco izkazala skupina ponudnikov na način, da bi vsak partner izkazal izkušnje za tisti modul, ki ga je dejansko izvajal. Naročnik namreč zahteva, da je bila celotna zahtevana kombinacija modulov že implementirana kot enoten projekt pri enem naročniku, pri čemer so morali pri referenčnem poslu

sodelovati isti gospodarski subjekti kot bodo v predmetnem javnem naročilu, kar pomeni, da lahko pogoj izpolnijo zgolj gospodarski subjekti, ki so že v preteklosti skupaj izvedli praktično enak integriran sistem, kar bistveno in neupravičeno omejuje konkurenco.

Iz načela sorazmernosti (8. člen ZJN-3), kršitev katerega vlagatelj očita naročniku, ne izhaja zgolj zahteva, da morajo biti pogoji za sodelovanje povezani s predmetom javnega naročila in objektivno primerni za doseg cilja, pač pa tudi zahteva, da navedeni pogoji ne smejo presežati tega, kar je razumno nujno za doseg cilja – tj. zagotovitev, da bo javno naročilo izvedel usposobljen in izkušen subjekt. Upoštevanje vlagateljevo trditveno podlago je zato potrebno presoditi, ali naročnik s sporno zahtevo presega to, kar je potrebno za doseg cilja, ki ga zasleduje z določitvijo sporne zahteve. Da bi naročnik v obravnavanem primeru sporno zahtevo za upoštevnost reference v okviru pogoja za sodelovanje uspel utemeljiti, bi moral v postopku pravnega varstva (konkretizirano) pojasniti in dokazati, zakaj je za izvedbo javnega naročila usposobljen le ponudnik, ki izkazuje izkušnjo izvedbe posla z zahtevanimi lastnostmi.

V obravnavanem primeru naročnik sporno zahtevo utemeljuje z okoliščino, da je predmet naročila celovit integriran informacijski sistem, ki združuje ERP in več funkcionalnih modulov, zato zahteva primerljive izkušnje in se ne more zadovoljiti s posamično implementiranimi moduli pri različnih naročnikih, ne da bi bila izkazana skupna izvedbena izkušnja integriranega sistema. Prav integracija je namreč bistveni predmet javnega naročila. Primerljiva integracija izkazuje, da so bili moduli povezani v enoten poslovni tok, da je bila izvedena migracija in produkcijska stabilizacija, da so bile zagotovljene revizijske sledi, pravice dostopa in podatkovna konsistentnost.

Državna revizijska komisija ne nasprotuje naročniku v tem, da ima pravico z referencami preveriti primerljive izkušnje gospodarskih subjektov in kadrov, in v tem smislu tudi zahtevati že izveden integriran informacijski sistem, ki ne vključuje le implementacijo enega samega modula. Vendar pa naročnik z ničemer ne pojasni, zakaj je za usposobljenost nujno, da je bila v okviru enega referenčnega posla pri enem naročniku izvedena integracija modula ERP z vsaj še dvema izmed treh modulov (DMS, BI in HRM). Moduli so namreč posamezne funkcionalne celote, ki lahko delujejo tudi samostojno v okviru informacijskega sistema, zaradi česar bi naročnik, upoštevanje predvsem načelo sorazmernosti in zagotavljanja konkurence, moral utemeljiti, zakaj zahteva tolikšno število integriranih modulov. Tako pa naročnik ne pojasni niti zahtevanega števila modulov v referenčnih poslih niti njihove morebitne vsebine, torej zakaj je v referenčnem poslu potrebna integracija prav navedenih vsebinskih modulov. Iz naročnikove utemeljitve tudi ni razvidno, ali želi z referenco preveriti sposobnost integracije različnih modulov ali tudi integracijo vsebinsko enakih oziroma primerljivih modulov.

Navedeno je še toliko bolj pomembno z vidika sporne zahteve za reference kadrov, saj naročnik prav za vsak kader (vodja projekta, ERP funkcionalni vodja, integracijski arhitekt (API), HRM strokovnjak in DMS strokovnjak) zahteva sodelovanje pri vsaj enem od referenčnih poslov, ki je vključeval tudi sporno integracijo modula ERP z vsaj dvema od treh modulov (DMS, BI in HRM), čeprav je logično, da se npr. HRM strokovnjak ukvarja z implementacijo HRM modula in ne še z dvema drugima moduloma, enako npr. DMS strokovnjak. Naročnik tudi glede kadrovske izkušnje ni utemeljil nobenih okoliščin, zakaj zahteva pretekle izkušnje vsakega od zahtevanih kadrov pri integriranem sistemu treh modulov (ERP in še dva od treh modulov DMS, BI in HRM).

Vlagatelj v zvezi z referenčnimi pogoji izpodbija tudi zahtevo, da mora referenčni posel vključevati integracijo s platformami eRačun, eDavki in eArhiv, saj gre za slovensko specifiko, ki neutemeljeno omejuje ponudnike, ki posla še niso izvajali v Sloveniji. Naročnik glede navedene zahteve pojasni, da je javni zavod, ki posluje v slovenskem okolju in navedene platforme

predstavljajo praktični izraz dejanskih obveznosti naročnika pri poslovanju. Sistem, ki ga naroča, pa mora biti sposoben zanesljivo podpirati prav te procese.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik le opisuje tehnične značilnosti sistema in produktov, ki jih naroča v obravnavanem javnem naročilu in zavezanost k njihovi uporabi pri poslovanju. Z ničemer pa naročnik sporne zahteve ne utemelji in ne odgovori na očitke vlagatelja, zakaj je v smislu primerljivosti zahtevanih izkušenj ponudnika in kadrov potrebno, da je referenčni posel vključeval prav navedene nacionalne produkte, ki so razviti in v uporabi na slovenskem območju (eRačun, eDavki in eArhiv). Naročnik ne pojasni, zakaj z vidika tehnične posebnosti ali kompleksnosti integracij ne bi bile enakovredno relevantne tudi reference, ki izkazujejo integracije z vsebinsko primerljivimi drugimi produkti elektronskega poslovanja, davčnih ali arhivskih rešitev. Naročnik dejansko veže usposobljenost ponudnika in kadrov na predhodno izkušnjo z nacionalno specifičnimi sistemi, ne da bi izkazal, da gre za tehnično tako specifične integracije, ki jih ni mogoče primerjati z drugimi primerljivimi rešitvami. V tem delu zato naročnik nedopustno zahteva identičnost reference s konkretnim predmetom javnega naročila, ne da bi za to predstavil utemeljene razloge.

Državna revizijska komisija na podlagi vsega ugotovljenega zaključuje, da naročnik ni izkazal konkretnih, objektivno opravičljivih in sorazmernih razlogov, ki bi utemeljevali zahtevo po referenčnem poslu ponudnika in kadrov, ki združuje ERP in vsaj še dva od treh modulov v okviru enega referenčnega posla pri istem naročniku, niti ni izkazal, zakaj so za dokaz usposobljenosti potrebne reference z integracijo platform eRačun, eDavki in eArhiv. S spornima zahtevama je naročnik presegel, kar je potrebno za zagotovitev usposobljenosti ponudnikov, in ima za posledico nesorazmerno omejevanje konkurence, saj izključuje gospodarske subjekte, ki razpolagajo z izkušnjami na ravni posameznih modulov in njihovih primerljivih integracij.

II. Glede demo predstavitev

Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v točki »3.2.1 Demo predstavitev« v okviru poglavja 3.2. Tehnične zahteve naročnika navedel:

»Ponudniki bodo morali za naročnika pripraviti in izvesti (demo) ponujene rešitve. Namen demo predstavitev je reprezentativno preveriti dejansko delovanje sistema, podprtost ključnih poslovnih procesov in integracijo med moduli: ERP, HRM, DMS in BI, skozi scenarije A, B in C ter, če ponudnik uveljavlja Merilo 4, tudi scenarij D.

Demo predstavitev se preverja po načelu Deluje/Ne deluje in je pogoj tehnične ustreznosti za scenarije A, B in C. Demo predstavitev ne predstavlja preverjanja vseh zahtev iz Tabele funkcionalnosti.

Predstavitev poteka v trajanju do 4 ure [...]

Vlagatelj je v zvezi z navedeno zahtevo naročniku zastavil naslednje vprašanje (na katerega naročnik prav tako še ni odgovoril):

»Datum in ura oddaje vprašanja: 23.04.2026 10:07

Naročnik naj odstrani zahtevo razpisne dokumentacije točka 3.2.1- Demo predstavitev, ki je diskriminatorna in v nasprotju z določili ZJN-3, ker lahko naročnik poljubno kasneje določi parametre ocenjevanja ponudbe in je tudi ocenjevanje podleženo subjektivni oceni ocenjevalcev. Takšno naknadno in ob objavi nedoločeno ravnanje ni dovoljeno po ZJN-3. Prav tako določen

način uporabe (klikanje za kreiranje določenega dogodka npr. naročilnice) preferira točno določenega ponudnika s točno določenimi rešitvami, kar je enako kot da bi rekel, da zahtevaš rešitev konkretnega ponudnika na trgu. Več ponudnikov avtomatično pomeni različne rešitve (klikanje) za doseg enakega končnega rezultata, kar pa posledično pomeni izključitev ponudnikov, ki imajo implementirane celo boljše rešitve za doseg rezultata. Gre za neutemeljeno diskriminacijo, ki ni povezana z javnim naročilom.»

Vlagatelj zahtevo po demo predstavitvi izpodbija iz razloga, ker naročnik od ponudnikov zahteva predstavitev delujoče produkcijske rešitve, ki je že implementirana pri drugem naročniku, pri čemer ne dopušča predstavitve rešitve v testnem ali demonstracijskem okolju. Zatrjuje tudi, da ocenjevalni list in način ocenjevanja niso vnaprej določeni v zadostni meri, zaradi česar ponudnikom ni onemogočeno, da bi se pred oddajo ponudbe seznanili z vsemi zahtevami naročnika.

Kot je Državna revizijska komisija že predhodno pojasnila, je naročnik pri oblikovanju tehničnih zahtev in načinov preverjanja njihovega izpolnjevanja upravičen določiti takšna dokazila preverjanja, ki mu omogočajo ugotoviti, ali ponujeni predmet ustreza njegovim potrebam in zahtevam. Vlagatelj naročniku v konkretnem primeru ne očita nedopustnosti demo predstavitve same po sebi, katere namen je preveriti določene tehnične lastnosti ponujene rešitve, kot so navedene pri posameznih scenarijih. Vendar pa mora biti tudi takšna zahteva skladna z načelom sorazmernosti (8. člen ZJN-3) in načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3). To pomeni, da mora biti usmerjena v preverjanje tehničnih lastnosti ponujene rešitve, ki so objektivno pomembne za ugotovitev, ali ponujena rešitev izpolnjuje zahteve naročnika, ter ne sme presežati tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja.

Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da naročnik od ponudnikov zahteva predstavitev delujoče produkcijske rešitve, ki je že vzpostavljena pri drugem naročniku. Hkrati naročnik ne dopušča predstavitve rešitve v testnem, razvojnem ali demonstracijskem okolju. Upošteva se navedeno se gre strinjati z vlagateljem v tem, da predmet demo predstavitve ni (nujno) rešitev, ki jo ponudnik ponuja v predmetnem postopku javnega naročanja, čemur naj bi bila namenjena demo predstavitev, temveč predvsem rešitev, ki je bila že implementirana in delujoča pri drugem naročniku, v drugem organizacijskem in poslovnem okolju. Vlagatelj ob tem utemeljeno opozarja, da produkcijska rešitev, implementirana pri drugem naročniku, lahko odraža drugačne poslovne procese, organizacijske zahteve, podatkovne modele in integracije tega naročnika. Lahko vključuje prilagoditve in konfiguracije, ki niso del predmeta konkretnega javnega naročila, v katere pa ponudnik ne sme posegati in jih prilagajati konkretnemu javnemu naročilu, saj takšna rešitev potem ni več produkcijska. Demo predstavitev zato kot takšna ne omogoča dokazila o tehničnih lastnostih konkretne rešitve, temveč predvsem izkazuje, da je določena rešitev že bila implementirana pri tretjem subjektu.

S tem, ko je naročnik zahteval produkcijsko rešitev, je povzročil neutemeljeno razlikovanje med gospodarskimi subjekti, ki še niso izvedli implementacije sistema s tehničnimi lastnostmi, ki jih naročnik zahteva v okviru demo predstavitve pri drugem naročniku (pa čeprav bi lahko ponudili predmet konkretnega javnega naročila in zanj dokazali tehnične lastnosti) in tistimi, ki so tak sistem že izvedli, ne da bi pri tem izkazal objektivno utemeljene okoliščine, zakaj preverjanje funkcionalnosti in tehničnih lastnosti ponujene rešitve ne bi bilo mogoče tudi v testnem ali demonstracijskem okolju. Naročnik ni pojasnil nobenega razloga, zakaj bi bilo za preverjanje posameznih funkcionalnih zahtev ponujene rešitve bistveno, da se te preverjajo izključno na sistemu, ki je že v produkcijski uporabi pri drugem naročniku. Naročnik sicer navaja potrebo po preverjanju delovanja sistema v realnem okolju, vendar s tem zgolj pojasnjuje cilj preverjanja, ne pa tudi razlogov, zaradi katerih tega cilja ne bi bilo mogoče doseči z milejšimi in morebiti

primernejšimi sredstvi, ki bi omogočala preverjanje funkcionalnosti konkretno ponujene rešitve. Ob tem tudi ne gre prezreti dejstva, da je naročnik za konkretno ponujeno rešitev predvidel 18-mesečno obdobje prilagoditve in implementacije sistema, v katerem se bo rešitev šele prilagajala specifičnim potrebam in poslovnim procesom naročnika, kar pomeni, da rešitev, ki bo implementirana v izvedbeni fazi, ne bo (nujno) enaka rešitvi iz demo predstavitve, še zlasti, ker je produkcijska rešitev bila že implementirana pri drugem naročniku in prilagojena njegovim specifičnim potrebam.

V posledici navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik ni uspel izkazati, zakaj je v okviru demo predstavitve za presojo tehničnih lastnosti ponujenega predmeta javnega naročila potrebno, da je enaka ali bistveno primerljiva rešitev že bila predhodno vzpostavljena v produkcijskem okolju pri drugem naročniku. Takšna zahteva zato presega tisto, kar je nujno potrebno za preverjanje tehnične ustreznosti ponujene rešitve, ter ima za posledico neupravičeno omejevanje konkurence med ponudniki, saj v privilegiran položaj postavlja gospodarske subjekte, ki že razpolagajo z realiziranimi produkcijskimi implementacijami. Naročnik je zato s sporno zahtevo kršil načelo sorazmernosti (8. člen ZJN-3) in načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3). Ker je Državna revizijska komisija ugotovila nezakonitost demo predstavitve že iz navedenih razlogov (že v temelju), ni presojala očitkov vlagatelja, ki se nanašajo na neustrezno ocenjevanje demo predstavitve.

III. Glede meril

Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v točki »5.4 MERILO 4: ENOTNA APLIKATIVNA PLATFORMA (ERP + HRM)« navedel:

»Ponudnik, ki ponuja enotno aplikativno platformo, ki združuje vsaj ERP in HRM, skladno s tem merilom prejme 10 točk. Ponudnik, ki ne ponuja enotne aplikativne platforme, ki združuje vsaj ERP in HRM, ne prejme dodatnih točk.

Način dokazovanja: Uspešna demo predstavitev, iz katere je razvidno izpolnjevanje zahteve.

Največje možno število točk pri tem merilu = 10 točk.«

Nadalje je v točki »5.5 MERILO 5: PRENOSLJIVOST IN NEODVISNOST IZVAJANJA PODPORE« navedel:

»Ponudnik prejme dodatne točke zgolj v primeru, da za modula ERP in HRM v okviru ponujene rešitve v predmetnem javnem naročilu, obstaja vsaj en (1) neodvisni gospodarski subjekt, ki za ponujeno rešitev oziroma enak ponujen produkt izvaja podporo nivoja L2 najmanj v obsegu in najmanj 12 mesecev pred rokom za oddajo ponudb, opredeljenem v točki 3.2.4.1 Dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.*

** Subjekt, ki ni v vlogi povezane družbe po 527. členu Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21, 18/23 – ZDU-10, 75/23, 102/24, 77/25 in 10/26 – ZdZEETD).*

Največje možno število točk pri tem merilu = 10 točk.«

Vlagatelj je tudi v zvezi z navedenima meriloma naročniku zastavil več vprašanj (na katera naročnik še ni odgovoril):

»Datum in ura oddaje vprašanja: 22.04.2026 23:32

Pozdravljeni, Iz Merila 5 v točki 5.5 razpisne dokumentacije in obrazca OBR-7 izhaja zahteva, da za ponujeni produkt že najmanj 12 mesecev pred rokom za oddajo ponudb obstaja neodvisen gospodarski subjekt, ki za enak ponujen produkt izvaja L2 podporo pri drugem naročniku. Takšna zahteva presega okvir, ki ga dopuščajo drugi odstavek 76. člena ZJN-3, 8. člen ZJN-3 (načelo sorazmernosti) in 5. člen ZJN-3 (načelo zagotavljanja konkurence). Pogoj je strukturno izpolnljiv izključno za produkte z globalnim certifikacijskim partnerskim programom (SAP, Oracle, Microsoft) in sistemsko izključuje specializirane slovenske rešitve, ki svojih naročnikov pokrivajo neposredno. Naročnik z obveznim pogojem 3.2.8 že v celoti zavaruje svoj interes po prenosljivosti rešitve na tretjega izvajalca, zato Merilo 5 ne prinaša nobenega dodatnega varstva. Pozivamo naročnika, da Merilo 5 (točka 5.5) in obrazec OBR-7 umakne in črta iz razpisne dokumentacije v celoti.«

»Datum in ura oddaje vprašanja: 22.04.2026 23:49

Predmetno javno naročilo je objavljeno v Uradnem listu Evropske unije in je nominalno odprto ponudnikom iz vseh držav članic EU. Pozivamo naročnika, da nedvoumno potrdi, ali lahko na predmetni razpis odda dopustno ponudbo tudi gospodarski subjekt s sedežem v drugi državi članici EU (npr. Avstriji, Nemčiji, Hrvaški, Italiji), ki za izpolnitev referenčnih pogojev iz točk 3.1.5 in 3.1.6 razpisne dokumentacije predloži referenco implementacije primerljivega integriranega informacijskega sistema, izvedenega v drugi državi članici EU pri tamkajšnjem javnem ali zasebnem naročniku.«

»Datum in ura oddaje vprašanja: 22.04.2026 23:55

Pozdravljeni, V zvezi z Merilom 4 v točki 5.4 razpisne dokumentacije, ki dodeljuje 10 točk za enotno aplikativno platformo ERP in HRM: Tovrstno integrirano platformo, kjer sta ERP in HRM funkcionalnosti del istega produkta z enotno prijavo, na slovenskem trgu ponujajo izključno trije globalni vendorji — SAP (S/4HANA + SuccessFactors), Oracle (Fusion Cloud) in Microsoft (Dynamics 365). Specializirani slovenski ponudniki ERP/HRM rešitev za javni sektor svojih produktov ne gradijo kot enotne platforme v navedenem smislu, ker takšna arhitektura zanje ni ekonomsko smiselna na razmeroma majhnem trgu. Hkrati je naročnik v uradni objavi javnega naročila izrecno navedel, da je naročilo primerno za mala in srednje velika podjetja (MSP). Merilo 4 v praksi ne ocenjuje funkcionalne sposobnosti ponudnika (saj je enkratna prijava, sinhrona izmenjava podatkov in enotno upravljanje pravic dosegljivo tudi z dvema kakovostno integriranimi produktoma), temveč samo strukturo blagovne znamke produkta. Naročnika prosimo, da Merilo 4 (točka 5.4) črta iz razpisne dokumentacije, saj sistemsko favorizira globalne vendorje in je v nasprotju z deklarirano primernostjo razpisa za MSP ponudnike.«

»Datum in ura oddaje vprašanja: 23.04.2026 15:45

Pozdravljeni, V točki 5.4 razpisne dokumentacije (Merilo 4) je določeno, da prejme ponudnik 10 točk, če ponuja "enotno aplikativno platformo, ki združuje vsaj ERP in HRM". Razpisna dokumentacija pojma "enotna aplikativna platforma" ne definira. Prosimo naročnika, da natančno pojasni, kaj šteje za enotno aplikativno platformo v smislu Merila 4 — in predvsem, po kakšnih objektivnih kriterijih bo komisija ocenjevala, ali ponudnikova rešitev ta pogoj izpolnjuje ali ne.«

Državna revizijska komisija je že večkrat zapisala (npr. odločitve v zadevah št. 018-187/2014, 018-226/2014, 018-195/2018, 018-056/2022), da so merila element za vrednotenje in medsebojno primerjavo ponudb. Gre za razlikovalne znake med (dopustnimi) ponodbami, katerih

izbira odraža naročnikovo presojo pomembnosti posameznih okoliščin, povezanih s predmetom ali izvedbo naročila. Izhodišče za oblikovanje meril v postopkih javnega naročanja predstavlja 84. člen ZJN-3, ki v prvem odstavku določa, da naročnik javno naročilo odda na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Ekonomsko najugodnejša ponudba se glede na drugi odstavek 84. člena ZJN-3 določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, kot ga v 85. členu določa ZJN-3, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila. Ekonomsko najugodnejša ponudba je temeljni koncept ZJN-3 pri oblikovanju meril, katerega namen je, da naročnik naročilo dodeli tistemu ponudniku, ki je med vsemi ostalimi oddal z ekonomskega vidika najboljšo ponudbo. Kot izhaja iz 89. točke preambule Direktive 2014/24/EU, so merila, ki merijo ekonomsko najugodnejšo ponudbo, pravzaprav namenjena temu, da ugotovijo, katera ponudba ponuja najboljše razmerje med ceno in kakovostjo.

Določitev posameznih meril, na podlagi katerih bo naročnik v vsakem konkretnem primeru poiskal najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, je prepuščeno naročniku, saj jih ZJN-3 v drugem odstavku 84. člena ZJN-3 našteva zgolj primeroma. Takšna merila lahko na primer vključujejo: a) kakovost, vključno s tehničnimi prednostmi, estetske in funkcionalne lastnosti, dostopnost, oblikovanje, prilagojeno vsem uporabnikom, socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje in z njim povezane pogoje, b) organiziranost, usposobljenost in izkušnost osebja, ki bo izvedlo javno naročilo (vendar le, če lahko kakovost osebja bistveno vpliva na raven izvedbe javnega naročila), c) poprodajne storitve, tehnično pomoč in pogoje dobave, kot so datum dobave ali dokončanja del, postopek dobave ali izvedbe in trajanje dobav ali del. ZJN-3 določa tudi, da je stroškovni dejavnik lahko tudi fiksna cena ali fiksni stroški, če gospodarski subjekti na njihovi podlagi med seboj konkurirajo zgolj v zvezi z merili kakovosti (četrti odstavek 84. člena ZJN-3). Primeri javnega naročanja, za katere je v ZJN-3 izrecno predpisano, da jih ni mogoče oddati zgolj na podlagi merila cene, so navedeni v petem odstavku 84. člena ZJN-3.

Navedena zakonska izhodišča naročniku nalagajo, da v vsakem konkretnem postopku oddaje javnega naročila, upoštevajoč specifičnosti predmeta javnega naročila in lastne potrebe, presodi, kaj v danem primeru zanj predstavlja največjo korist za vloženi denar (ekonomsko najugodnejšo ponudbo) in kako naj pri vrednotenju ponudb na transparenten način upošteva različne vidike predmeta javnega naročila, kot so npr. cena, kakovost in druge komercialne, socialne in/ali okoljevarstvene dejavnike.

Čeprav je določitev konkretnih meril v vsakem postopku oddaje javnega naročila v pristojnosti naročnika, pa je potrebno upoštevati, da ZJN-3 določa tudi splošna oz. načelna izhodišča, ki jih mora naročnik pri oblikovanju kateregakoli merila spoštovati. V šestem odstavku 84. člena ZJN-3 je tako (med drugim) določeno, da morajo biti merila za oddajo javnega naročila nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila, iz sedmega odstavka 84. člena ZJN-3 pa izhaja, da merila ne smejo biti določena tako, da je z njimi naročniku podeljena neomejena svoboda pri izbiri najugodnejše ponudbe. Navedeno pomeni, da morajo biti merila za izbiro in z njimi povezana metoda vrednotenja ponudb določena na način, ki omogoča objektivno primerjavo in ocenjevanje ponudb, kakor tudi naknadno preverjanje rezultatov ocenjevanja, ki ga je izvedel naročnik. Iz tega razloga je v zakonu določeno, da morajo merila zagotoviti možnost učinkovite konkurence, ter da jih morajo spremljati podrobni opisi, ki omogočajo učinkovito preverjanje informacij, ki jih ponudniki predložijo z namenom, da se oceni, kako njihova ponudba izpolnjuje posamezno merilo za oddajo javnega naročila. Iz tega razloga ZJN-3 v osmem odstavku 84. člena določa (med drugim) tudi, da mora naročnik v dokumentaciji določiti relativno

utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, razen če se zanjo odloči le na podlagi najnižje cene.

Vlagatelj v zvezi z merilom 4 - enotna aplikativna platforma (ERP + HRM) naročniku očita, da ni opredelil pojma enotne aplikativne platforme ter da merilo neupravičeno daje prednost ponudnikom, ki ERP in HRM zagotavljajo v okviru istega produkta, pri čemer izpostavlja, da takšno rešitev ponujajo predvsem globalni ponudniki. Dodaja, da bi morala biti kakovost integracije med ERP in HRM določena z zahtevanimi funkcionalnostmi in ne z obliko produkta. Naročnikov interes po kakovostni integraciji (enkratna prijava, sinhroni podatki, enotno upravljanje pravic, brez dvojnega vnosa podatkov) je namreč v celoti dosegljiv tudi z uporabo dveh tehnično integriranih produktov preko API vmesnikov, kar predstavlja uveljavljeno arhitekturno prakso in industrijski standard, zato bi moral biti produkt, ki z uporabo integriranih modulov doseže enake funkcionalne cilje, za naročnika funkcionalno enakovreden enotni aplikativni platformi.

Naročnik pojasnjuje, da je namen merila ocenjevanje stopnje integriranosti ponujene rešitve, povezane s predmetom naročila in njegovimi potrebami in da merilo prinaša pomembne koristi kot so enotna uporabniška izkušnja, manjša potreba po ločenih integracijah, enotnejše upravljanje pravic, manjše tveganje neusklajenosti podatkov, manj ročnih posegov, enostavnejše vzdrževanje, manjša možnost sporov med izvajalci in lažje dolgoročno upravljanje sistema.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj ne nasprotuje naročnikovemu interesu po kakovostni integraciji (enkratna prijava, sinhroni podatki, enotno upravljanje pravic, brez dvojnega vnosa podatkov), ki ga zasleduje s spornim merilom, in da torej merilo prinaša najmanj navedene kvalitativne koristi. Vendar pa je bistvo očitka vlagatelja usmerjeno v način izkazovanja tovrstnih prednosti, saj se vlagatelj zavzema za enakovredne rešitve enotni aplikativni platformi ERP + HRM, ki bi jih lahko zagotovil z integracijo preko API vmesnikov, s čimer bi zagotovil enake stopnje funkcionalne povezanosti oziroma dosegel enake cilje kot enotna aplikativna platforma. Glede slednjega očitka pa se naročnik z ničemer ni opredelil, niti ni izkazal, da ciljev, ki jih zasleduje s spornim merilom, ne bi bilo mogoče doseči z drugačnimi, enakovrednimi ali primerljivimi tehničnimi rešitvami, pri čemer bi naročnik seveda lahko zahteval tudi s strani ponudnika ustrezno dokazovanje teh rešitev.

Upošteva navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da naročnik ni izkazal, da ima za posebno vrednotenje merila enotne aplikativne platforme ERP + HRM objektivno opravičljive razloge in so zato utemeljene vlagateljeve navedbe o kršitvi 84. člena ZJN-3 ter temeljnih načel javnega naročanja, saj je naročnik ustvaril nedopustno in brez navedenih objektivno upravičenih razlogov, razlikovanje med ponudniki, ki ponujajo rešitev na osnovi enotne aplikativne platforme in tistimi, ki ponujajo drugačne, a cilju enakovredne tehnične rešitve.

Vlagatelj kot nezakonito izpodbija tudi merilo 5 - prenosljivost in neodvisnost izvajanja podpore, v zvezi s katerim zatrjuje, da ni povezano s predmetom javnega naročila, saj zahteva po obstoju neodvisnega izvajalca podpore druge ravni (L2) za ponujeno rešitev ne izkazuje sposobnosti izvedbe naročila niti kakovosti ponujene rešitve. Navaja, da merilo neupravičeno favorizira ponudnike z razvito partnersko mrežo in daljšo prisotnostjo na trgu, naročnik pa je prenosljivost določenih pravic že zahteval s pogojem iz točke 3.2.8 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Naročnik pojasnjuje, da je namen merila zmanjšanje njegove odvisnosti od posameznega izvajalca ter zagotavljanje večje neodvisnosti pri vzdrževanju in podpori ponujene rešitve. Po

njegovem stališču obstoj neodvisnega izvajalca podpore druge ravni predstavlja dodatno jamstvo, da naročnik v prihodnje ne bo vezan zgolj na izbranega ponudnika.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik z navedenimi razlogi ni izkazal povezanosti obravnavanega merila s konkretnim predmetom javnega naročila. Vlagatelj utemeljeno navaja, da obstoj najmanj 12-mesečne neodvisne podpore za ERP in HRM rešitev pred rokom za oddajo ponudb ni povezan z rešitvijo, ki jo bodo ponudniki ponudili in nato izvedli v tem postopku oddaje javnega naročila. Tudi na tem mestu naročnik ponovno preverja preteklo in ne ponujeno rešitev, torej rešitev, v zvezi s katero je v preteklosti že obstajala neodvisna podpora tretjega subjekta. Sporno merilo tako ne vrednoti lastnosti, funkcionalnosti ali kakovosti ponujene rešitve niti načina izvedbe naročila, ki bi naročniku zagotovilo določene (ekonomske) prednosti, temveč preverja, ali je bila za ponujeno rešitev v preteklosti že vzpostavljena določena oblika podpore s strani neodvisnega gospodarskega subjekta. Takšna okoliščina je odvisna predvsem od pretekle prisotnosti rešitve na trgu, njene poslovne zgodovine ter organiziranosti partnerske mreže ponudnika. Poleg tega dejstvo, da je neodvisni izvajalec podporo zagotavljal v obdobju pred oddajo ponudbe, samo po sebi ne dokazuje in ne daje nobenega zagotovila naročniku, da bo takšna podpora obstajala tudi v času, ko jo bo naročnik dejansko potreboval. Koristi, ki jih naročnik pripisuje merilu, naj bi se namreč pokazale šele po zaključku pogodbenega obdobja vzdrževanja, ki znaša še štiri leta po izteku garancijske dobe, medtem ko merilo ocenjuje izključno preteklo stanje na trgu, zato izpolnjevanje merila ne predstavlja objektivnega pokazatelja bodoče neodvisnosti naročnika od izbranega izvajalca.

Poleg tega gre pritrditi vlagatelju tudi v tem, da iz točke »3.2.8 Zagotovitev prenosljivosti in neodvisnosti od ponudnika« in »3.2.9 Izhodna strategija« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da je naročnik cilj zmanjšanja odvisnosti od posameznega izvajalca že zasledoval z drugimi zahtevami, med drugim z ureditvijo prenosa pravic in zagotavljanjem dostopa do elementov rešitve, ki omogočajo njeno nadaljnje vzdrževanje in razvoj tudi po prenehanju pogodbenega razmerja z izbranim izvajalcem. Tudi upoštevanje navedeno ni mogoče ugotoviti, kako naj bi pretekla podpora neodvisnega subjekta kakorkoli zagotavljala naročniku tovrstno podporo tudi pri izvedbi predmetnega javnega naročila, saj je naročnik v zvezi s tem že zahteval določene obveze ponudnika.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija zaključuje, da se obravnavano merilo nanaša predvsem na pretekle tržne okoliščine in obstoječo partnersko mrežo ponudnika, ne pa na lastnosti predmeta naročila oziroma na ekonomske ali kakovostne prednosti ponudbe za naročnika. Posledično naročnik ni izkazal, da je merilo prenosljivost in neodvisnost izvajanja podpore v smislu prvega odstavka 84. člena ZJN-3 povezano s predmetom javnega naročila.

IV. Sklepno

Ob upoštevanju vsega ugotovljenega Državna revizijska komisija zaključuje, da naročnik ni izkazal konkretnih, objektivno preverljivih in sorazmernih razlogov, ki bi utemeljevali določitev spornih zahtev glede referenc ponudnika in kadrov, dokazovanja tehničnih lastnosti ponujene rešitve in meril na način, kot jih je oblikoval v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Državna revizijska komisija je zato zahtevku za revizijo na podlagi 2. alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN ugodila tako, da je razveljavila:

- točko »3.1.5 Referenca ponudnika, vezana na število zaposlenih ali uporabnikov ERP sistema«, točko »3.1.6 Referenca ponudnika za projekt pri neposrednem ali posrednem proračunskem uporabniku« in točko »3.1.7 Kadrovska sposobnost« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v delu, ki se nanašajo na zahtevo po vključitvi vsaj dveh

od treh modulov (DMS, BI in HRM) ter zahtevo po integraciji s platformami eRačun, eDavki in eArhiv;

- točko »3.2.1 Demo predstavitev« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v celoti;
- točko »5.4 Merilo 4: Enotna aplikativna platforma (ERP + HRM)« v celoti in
- točko »5.5 Merilo 5: Prenosljivost in neodvisnost izvajanja podpore« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v celoti.

V skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZPVPJN daje Državna revizijska komisija naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka. V primeru, da bo naročnik nadaljeval s predmetnim postopkom oddaje javnega naročila, mora pri oblikovanju določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ravnati v skladu z ZJN-3 in upoštevati ugotovitve Državne revizijske komisije, kot izhajajo iz tega sklepa. Pogoji, zahteve in merila morajo biti neposredno povezana in sorazmerna s predmetom javnega naročila ter morajo zagotavljati enakopraven dostop in konkurenco gospodarskih subjektov.

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

Vlagatelj je uspel z zahtevkom za revizijo, zato mu Državna revizijska komisija upoštevajoč prvi, drugi in tretji odstavek 70. člena ZPVPJN ter skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015 s sprem.; v nadaljevanju: OT) in Sklepom o spremembi vrednosti točke (Uradni list RS, št. 22/2019), ob upoštevanju okoliščin primera, kot potrebne priznava:

- takso v višini 4.000,00 eurov,
- stroške za sestavo zahtevka za revizijo v višini 9.000 točk (tarifna številka 44/1 OT), povečane za 22 % DDV, kar zneso 6.588,00 eurov, in
- izdatke v pavšalnem znesku po tretjem odstavku 11. člena OT (in sicer 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk, tj. 8.000 točk) v višini 100 točk, povečane za 22 % DDV, kar zneso 73,20 eurov,

vse skupaj v višini 10.661,20 eurov. Navedene stroške je naročnik dolžan vlagatelju povrniti v 15 dneh po vročitvi tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila.

Državna revizijska komisija vlagatelju ni priznala priglašениh stroškov odvetniških storitev za »konferenco s strank do 1 ure« in »preglede listin in druge dokumentacije do 1 ure«, ker to nista samostojni storitvi, ampak sta že zajeti v strošku odvetniške storitve za sestavo zahtevka za revizijo (tarifna številka 44/1 OT).

Vlagatelj je povrnitev stroškov priglasil tudi za vloži z dne 11. 5. 2026 in 1. 6. 2026, vendar mu jih Državna revizijska komisija ni priznala, saj je bilo vse, kar je bistveno za rešitev zadeve, razvidno že iz zahtevka za revizijo.

Upoštevajoč navedeno je Državna revizijska komisija zavrnila vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov nad priznanim zneskom 10.661,20 eurov.

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

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednica senata:
mag. Zlata Jerman, univ. dipl. prav.,
članica Državne revizijske komisije

Vročiti (na portalu eRevizija):

- naročnik,
- vlagatelj po pooblaščenju,
- ministrstvo, pristojno za javno naročanje.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.