

Številka: 018-085/2026-4
Datum: 16. 7. 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 dr. Mateje Škabar, kot predsednice senata, ter Aleksandra Petrovčiča in Marka Medveda, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Sanacija JP 850901 Križišče Lipovnik-Pogorevc (ID 1227916) faza III*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja MKB GRADNJE, prevozi in gradbeništvo, d.o.o., Pameče 103A, Slovenj Gradec, ki ga zastopa Odvetniška družba Zupančič o.p., d.o.o., Nazorjeva ulica 6A, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Občina Ravne na Koroškem, Gačnikova pot 5, Ravne na Koroškem (v nadaljevanju: naročnik), dne 16. 7. 2026

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugodi in se v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila »*Sanacija JP 850901 Križišče Lipovnik-Pogorevc (ID 1227916) faza III*«, v zvezi s katerim je bilo obvestilo o naročilu dne 2. 6. 2026 objavljeno na portalu javnih naročil, pod št. objave JN004346/2026-SL1/01.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške postopka pravnega varstva v višini 8.661,20 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku roka za prostovoljno izpolnitev do plačila. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik po postopku naročila male vrednosti oddaja javno naročilo za tretjo fazo sanacije ceste na odseku JP 850901 Križišče Lipovnik-Pogorevc. Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo dne 2. 6. 2026 objavljeno na portalu javnih naročil, pod št. objave JN004346/2026-SL1/01.

Vlagatelj je zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila vložil zahtevek za revizijo z dne 15. 6. 2026. Po zatrjevanju vlagatelja je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila zahteval, da ponudniki v ponudbi predložijo referenčno potrdilo, s katerim bodo dokazali, da so v zadnjih petih letih pred rokom za oddajo ponudb v okviru enega projekta uspešno izvedli gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste, pri čemer je morala dolžina asfalta znašati vsaj 3000 m ali več, širina asfaltne vozišča vsaj 3,5 m ali več, vrednost projekta pa vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV ali več. Po vsebini enako referenco so morali ponudniki v skladu z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila predložiti tudi za imenovanega vodjo gradnje. Navedena pogoja sta v delu zahtevane vrednosti projekta vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV ali več nezakonita, saj kršita načelo sorazmernosti iz 8. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), posledično pa so vlagatelj ter drugi potencialni ponudniki neenakopravno obravnavani in je med njimi neupravičeno omejena konkurenca. Naročnik z zahtevo, da mora biti referenčni projekt vreden vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV, ne preverja (nujno) izvedbene kompleksnosti referenčne gradnje, ki bi bila primerljiva s predmetom javnega naročila. Višina 1.300.000,00 EUR brez DDV ni sorazmerna niti potrebna za priznanje sposobnosti ponudnika ali kadra, saj ne zadostuje za zaključek, da je gradnjo sposoben izvesti zgolj tisti ponudnik oziroma vodja gradnje, ki izkaže uspešno zgrajeno, sanirano ali rekonstruirano asfaltno cesto v vrednosti vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV. Vlagatelj razpolaga z referenco (za ponudnika in vodjo gradnje), ki izkazuje rekonstrukcijo asfaltne ceste v enkratni dolžini asfalta vsaj 3000 m in širini asfaltne vozišča vsaj 3,5 m, vendar vrednost te reference ne znaša 1.300.000,00 EUR brez DDV, temveč 1.048.190,22 EUR brez DDV. Po drugi strani pa vlagatelj razpolaga z referenco (za ponudnika in vodjo gradnje), ki izkazuje sanacijo asfaltne ceste v širini asfaltne vozišča vsaj 3,5 m in vrednost reference vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV, vendar enkratna dolžina asfalta ne znaša vsaj 3000 m, temveč 2168 m. Navedeni referenci, ki ju vlagatelj prilaga k zahtevku za revizijo, jasno izkazujeta, da sta vlagatelj ter njegov kader sposobna izvesti tako gradnjo asfaltne ceste v enkratni dolžini asfalta vsaj 3000 m in širini asfaltne vozišča vsaj 3,5 m kot tudi gradnjo asfaltne ceste v vrednosti projekta vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV. Ker pa navedeni referenci ne izhajata iz istega projekta, ju naročnik glede na določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ne šteje za usposobljena izvesti konkretno javno naročilo. Naročnik lahko v skladu z ZJN-3 v postopek oddaje javnega naročila vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima ponudnik ustrezne tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila. Navedeno pa pomeni, da je v primeru naročnikove zahteve po določeni dolžini asfaltne ceste in širini asfaltne vozišča ter ponudnikovega izkazovanja takšne zahteve sama zahteva po vrednosti projekta popolnoma odveč in naročniku ne zagotavlja, da bo izbral bolj usposobljenega ponudnika (in njegov kader), temveč pomeni zgolj, da so bila dela v tem projektu višje ovrednotena (lahko tudi iz razloga, ki ni povezan s kompleksnostjo ali funkcionalnostjo del). Višja vrednost projekta se lahko nanaša na javno razsvetljavo, elektroenergetske vode, telekomunikacije in optiko, vodovod, če poteka v trasi, oporne in podporne zidove, fekalno kanalizacijo, pločnike ter površine za pešce, kolesarsko infrastrukturo, okoljsko ureditev itd., navedeno pa ni predmet konkretnega javnega naročila. Dva ponudnika oziroma kadra, ki sta oba izvedla gradnjo asfaltne ceste ustrezne dolžine asfalta in širine asfaltne vozišča, vendar je eden ob navedenem v okviru istega projekta izvedel še vsa predhodno naštetih dela, nista obravnavana enakopravno, saj bi bil glede na določila dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila eden usposobljen za izvedbo konkretnega javnega naročila zgolj zato, ker projekt dosega višjo vrednost, medtem ko drugi (vključno z vlagateljem in njegovim kadrom), ki je izvedel gradnjo ceste enake dolžine in širine, vendar ob tem v okviru istega projekta ni izvedel vseh predhodno naštetih (nepotrebnih) del, ne bi bil usposobljen za izvedbo konkretnega javnega naročila izključno iz razloga, ker projekt dosega nižjo vrednost od zahtevane. Izpodbijana pogoja nista skladna s 76. členom ZJN-3, saj vrednost del, ki niso vključena v predmet konkretnega javnega naročila, ni potrebna za zagotovitev, da imata ponudnik oziroma kader ustrezne tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo

konkretnega javnega naročila, niti takšna pogoja nista povezana in sorazmerna s predmetom konkretnega javnega naročila. Naročnik naj bi glede na njegov odgovor, objavljen na portalu javnih naročil, z določitvijo vrednosti projekta preverjal izkazovanje obsega ter zahtevnosti izvedenih del, vendar sama vrednost projekta ni nujno neposredno povezana z izvedbeno kompleksnostjo (obsegom ter zahtevnostjo) referenčne gradnje, ki bi bila primerljiva s predmetom javnega naročila. To velja še toliko bolj, ker so se cene surovin in gradbenih materialov v obdobju zadnjih petih let pred rokom za oddajo ponudb bistveno spremenile (se podražile). Glede na vse navedeno vlagatelj predlaga, da Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo ugotovi in razveljavi postopek oddaje javnega naročila oziroma, podredno, razveljavi dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v delu zahtevane vrednosti referenčnega projekta vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV ali več. Poleg navedenega vlagatelj zahteva tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

Naročnik je z dokumentom »Odločitev o zahtevku za revizijo«, št. 371-0029/2025 z dne 18. 6. 2026, zahtevek za revizijo zavrnil, posledično pa je zavrnil tudi vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva. Po zatrtju naročnika ni mogoče slediti vlagateljevi tezi, da je vrednostni element pri referencah za gradnje že načelno nedopusten zato, ker točka a) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 pri seznamu gradenj izrecno ne omenja zneskov, medtem ko slednje izrecno omenja pri dobavah blaga in storitvah. Konkretizacija minimalne ravni tehnične in strokovne sposobnosti je v mejah načel iz ZJN-3 prepuščena naročniku, ki najbolje pozna predmet javnega naročila, njegova izvedbena tveganja in javni interes, ki ga mora z oddajo naročila zavarovati. Državna revizijska komisija v okviru ustaljene prakse poudarja, da ZJN-3 v 76. in 77. členu določa izhodišča za oblikovanje pogojev ter možna dokazila za dokazovanje tehnične in strokovne sposobnosti, naročnik pa mora v vsakem konkretnem postopku, upoštevajoč specifičnost predmeta javnega naročila in posebne okoliščine izvedbe, določiti vsebinske, vrednostne in časovne kriterije posameznih pogojev. Iz prakse Državne revizijske komisije tudi ne izhaja splošno pravilo, da vrednost referenčnega projekta nikoli ne bi mogla biti relevantna, je pa Državna revizijska komisija (npr. v zadevi št. 018-048/2023) opozorila, da vrednostni element reference ne sme učinkovati kot samostojen, izoliran in s predmetom javnega naročila nepovezan selekcijski filter. Dalje je Državna revizijska komisija v zadevi št. 018-141/2024 izpostavila, da vrednost reference sama po sebi še ne izkazuje usposobljenosti, vendar je tak kriterij lahko dopusten, kadar je povezan s predmetom oziroma vsebino referenčnega posla. Prav tak pa je položaj v obravnavani zadevi – naročnik vrednosti del ni določil izolirano, temveč skupaj z istovrstnostjo del, neprekinjeno dolžino asfaltne ceste, širino asfaltnega vozišča in zahtevo po zaključenem projektu. Ob navedenem vlagatelj stališče, da bi moral naročnik tehnično usposobljenost preverjati zgolj na podlagi linearnih dimenzij vozišča (tj. dolžine in širine ceste) pomeni poenostavljeno razumevanje predmeta javnega naročila. Iz projektne dokumentacije izhaja, da je vrsta gradnje v obravnavanem primeru sanacija ceste JP 850901 Križišče Lipovnik-Pogorevc, ki je bila poškodovana v ujmi leta 2023. Tehnične specifikacije v zvezi z oddajo javnega naročila izrecno določajo, da skupna dolžina rekonstrukcije znaša 4035 m in da izvedba prenove zajema pripravo podlage, izkop obstoječega terena do projektirane globine ter pripravo utrjenega gramoznega tampona, izvedbo drenaže cestnega telesa, izvedbo utrjene gramozne bankine, sanacijo zdrsov na brežinah vkopov, asfaltiranje makadamskega vozišča v širini najmanj 3,50 m z asfaltno muldo, razširitve v krivinah, vzdolžno odvodnjavanje z asfaltno muldo širine 0,50 m, globinsko PVC drenažo, odvajanje meteornih vod preko požiralnikov ter rekonstrukcijo oziroma izvedbo novih prečnih propustov z vtočnimi jaški in iztočnimi glavami. Predmet javnega naročila torej ni primerljiv s preprosto preplastitvijo asfaltne vozišča, temveč gre za celovito linijsko sanacijo cestnega odseka po ujmi, pri kateri so dolžina, zemeljska dela, ureditev drenaže, odvodnjavanje, sanacija brežin, prometna ureditev v času gradnje, organizacija gradbišča ter zaključna predaja funkcionalne celote neločljivo povezani. Zgolj podatek, da je nekdo v preteklosti izvedel 3000 m asfaltne ceste širine 3,5 m, ne pove ničesar o tem, ali je istočasno obvladal primerljiv obseg zemeljskih, odvodnjevalnih, drenažnih in organizacijskih del.

Zahtevana vrednost referenčnega projekta 1.300.000,00 EUR brez DDV tako predstavlja dopolnilni indikator skupnega obsega, logistične intenzivnosti in organizacijske zahtevnosti referenčnega projekta. Pri tem ne gre spregledati, da ocenjena vrednost predmetnega javnega naročila v skladu s sklepom o začetku postopka znaša 2.145.757,93 EUR brez DDV. Zahtevana referenčna vrednost 1.300.000,00 EUR brez DDV tako znaša približno 60,6 % ocenjene vrednosti. Zahtevani prag tudi glede na projektantski predračun, po katerem skupna vrednost brez DDV znaša 2.101.175,64 EUR, predstavlja približno 61,9 % te vrednosti. Iz tega pa sledi, da naročnik ni zahteval reference v višini ocenjene vrednosti javnega naročila ali nad njo, temveč referenco, ki je bistveno nižja od obsega predmetne investicije, a še vedno dovolj visoka, da izkazuje primerljivo organizacijsko ter izvedbeno izkušnjo. Vlagatelj tudi neutemeljeno zatrjuje, da bi lahko vrednost referenčnega projekta izvirala iz del, ki niso povezana s predmetom javnega naročila, zaradi česar naj bi bil vrednostni kriterij sam po sebi neustrezen. Dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila tega ne dopušča. Kot ustrezna referenca se šteje projekt gradnje, sanacije ali rekonstrukcije asfaltne ceste, ki kumulativno vključuje vse navedene elemente v okviru enega projekta. Poleg tega si je naročnik izrecno pridržal pravico zahtevati dokazila o obsegu izvedenih referenčnih del ter preveriti resničnost navedenih podatkov, prav tako obrazec referenčnega potrdila za gospodarski subjekt zahteva navedbo vrednosti del brez DDV, ki jih je izvedel ponudnik. Za obravnavano zadevo je pomembno tudi stališče Državne revizijske komisije iz zadeve št. 018-141/2024, v skladu s katerim vrednost referenčnega posla sama po sebi še ne izkazuje usposobljenosti, vendar je lahko upoštevna, če je referenčni posel hkrati vezan na primerljiv predmet. Dalje gre izpostaviti, da naročnik ni dolžan dopustiti seštevavanja referenc, niti ni dolžan pogojev prilagoditi poslovnemu položaju posameznega gospodarskega subjekta, temveč jih mora oblikovati glede na predmet javnega naročila in objektivno potrebno raven sposobnosti za njegovo izvedbo. Vse navedeno velja tudi za referenco, ki jo naročnik zahteva za imenovanega vodjo gradnje. Pri predmetu javnega naročila, kot je sanacija približno 4 km dolgega cestnega odseka po ujmi, je naročnik upravičen zahtevati, da ima vodja gradnje že izkušnje z enim istovrstnim projektom, ki dosega primerljivo dolžino, širino in vrednost. Glede na vse navedeno je treba po mnenju naročnika zahtevek za revizijo zavrniti.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 23. 6. 2026 opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo. V vlogi vztraja pri pravovarstvenem predlogu ter vseh očitkih in dokazih iz zahtevka za revizijo ter se dodatno opredeljuje do posameznih naročnikovih navedb. Po zatrjevanju vlagatelja je nelogično in nesorazmerno, da ponudnik, ki je uspešno zaključil projekt gradnje, sanacije ali rekonstrukcije asfaltne ceste v enkratni dolžini asfalta 3000 m in širini asfaltnega vozišča 3,5 m, ne bi bil usposobljen za izvedbo konkretnega javnega naročila zgolj zato, ker je bil referenčni projekt izveden po nižji vrednosti od 1.300.000,00 EUR brez DDV. Višja vrednost projekta je namreč lahko posledica višjih cen materialov, geografske lokacije izvedbe del, posebnih pogodbenih zahtev (npr. glede garancijske dobe, finančnih zavarovanj, prevzetih tveganj ponudnika), potrebnih prometnih zapor, komunalnih prestavitvev ali nepredvidenih del, torej vsega, kar vpliva na ceno, ne pa nujno na (večje) tehnične in strokovne sposobnosti ponudnika. Tudi če je referenčni projekt obsegal gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste zahtevanih dimenzij, to še ne pomeni, da ni vključeval drugih del, ki niso povezana s predmetom konkretnega javnega naročila, pa je zaradi njih vrednost referenčnega projekta višja, posledično pa projekt dosega zahtevano referenčno vrednost. Glede na zahteve iz okvira obravnavanih referenčnih pogojev tudi ni jasno, kako bi lahko naročnik takšne situacije preprečil s preverjanjem referenčnih dokazil, kot to navaja v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo. V nadaljevanju vlagatelj zatrjuje, da pravovarstveni predlog po razveljavitvi celotnega postopka oddaje javnega naročila glede na ravnanje naročnika v zvezi z zadržanjem postopka ni nesorazmeren.

Naročnik je s sklepom, št. 371-0029/2025-ZA z dne 15. 6. 2026, ki ga je na portalu eRevizija objavil dne 24. 6. 2026, ko je na portalu javnih naročil tudi objavil informacijo o zadržanju

postopka, zadržal nadaljnje aktivnosti v postopku oddaje konkretnega javnega naročila do pravnomočne odločitve o zahtevku za revizijo.

Naročnik je dne 24. 6. 2026 Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in predrevizijskem postopku.

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

V obravnavanem primeru je med vlagateljem in naročnikom spor glede vprašanja, ali je naročnik zahtevo glede vrednosti referenčnega projekta, ki jo je določil tako v okviru zahtevane reference za ponudnika kot v okviru zahtevane (po vsebini enake) reference za vodjo gradnje, oblikoval na način, da je ta sorazmerna in povezana s predmetom konkretnega javnega naročila, posledično pa skladna z načeloma enakopravne obravnave ponudnikov ter zagotavljanja konkurence med njimi ali ne.

Naročnik ima v skladu s prvim odstavkom 76. člena ZJN-3 možnost, da določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na: a) ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, b) ekonomski in finančni položaj ter c) tehnično in strokovno sposobnost. V skladu z drugim odstavkom 76. člena ZJN-3 lahko naročnik v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima kandidat ali 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 lahko naročnik skladno z desetim odstavkom 76. člena ZJN-3 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.

Možna dokazila za dokazovanje tehnične sposobnosti so urejena v osmem odstavku 77. člena ZJN-3. Skladno z drugim odstavkom navedenega člena lahko naročnik zahteva le dokazila, določena v tem in 78. členu ZJN-3. V skladu s točko a) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 lahko tako naročnik zahteva, da gospodarski subjekt tehnično sposobnost za izvedbo javnega naročila dokaže s seznamom najpomembnejših gradenj, opravljenih v zadnjih petih letih, in priloženimi potrdili o zadovoljivi izvedbi in izidu za najpomembnejše gradnje. Zaradi zagotovitve ustrezne ravni konkurence lahko naročnik po potrebi navede, da bo upošteval dokazila o ustreznih gradnjah, opravljenih pred več kot petimi leti. Dalje lahko naročnik v skladu s točko c) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 (med drugim) zahteva, da gospodarski subjekt 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.

Iz navedenih zakonskih določb izhaja, da ZJN-3 opredeljuje zgolj osnovna izhodišča za določanje pogojev za priznanje tehnične in strokovne sposobnosti ter možna dokazila za dokazovanje slednje, ne določa pa samih vsebinskih zahtev. Navedene pogoje in dokazila mora tako naročnik, kot to pravilno navaja tudi v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo, določiti sam v vsakem konkretnem postopku oddaje javnega naročila, upošteva pri tem specifičnost predmeta javnega naročila in morebitne posebne okoliščine v zvezi z njegovo izvedbo.

Ob navedenem je treba pojasniti tudi, da so pogoji za sodelovanje, ki se nanašajo na tehnično in strokovno sposobnost, izbirne (fakultativne) narave. To pomeni, da naročnik v skladu z ZJN-3 v postopku javnega naročanja ni dolžan določiti pogojev za sodelovanje v zvezi s tehnično in strokovno sposobnostjo, če pa jih določi, mora to storiti v skladu s pravili iz ZJN-3, med drugim tudi tistimi, ki so primarno izražena skozi temeljna načela javnega naročanja. Posledično mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki ni razlikovanja in da sam ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo diskriminacijo ponudnikov (načelo enakopravne obravnave ponudnikov, urejeno v 7. členu ZJN-3). Dalje mora naročnik javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve ter uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila (načelo sorazmernosti, urejeno v 8. členu ZJN-3). Nenazadnje pa mora naročnik javno naročanje izvajati na način, da neupravičeno ne omejuje konkurence med ponudniki (načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, urejeno v 5. členu ZJN-3).

V konkretnem primeru je naročnik pogoje za sodelovanje, ki se nanašajo na tehnično in strokovno sposobnost, določil, in sicer jih je navedel v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, poglavju »Pogoji za priznanje usposobljenosti«, razdelku »Tehnična sposobnost«, kjer je med drugim zahteval:

»POGOJ 1

Referenca gospodarskega subjekta

Ponudnik mora predložiti najmanj eno referenčno potrdilo s katerim bo dokazal, da je v zadnjih petih (5) letih pred rokom za oddajo ponudb v sklopu enega projekta uspešno izvedel gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste, pri čemer je moral projekt izpolnjevati naslednje minimalne zahteve:

- *v enkratni dolžini asfalta vsaj 3000 m ali več*
in
- *s širino asfaltnega vozišča vsaj 3,5 m ali več*
in
- *v vrednosti projekta vsaj 1.300.000 EUR brez DDV ali več,*

pri čemer je za investicijo oz. objekt izdano pravnomočno uporabno dovoljenje ali zapisnik o končnem prevzemu del ali primopredajni zapisnik o uspešno izvedenih vseh delih.

Kot ustrezna referenca se šteje projekt, ki vključuje vse zgoraj navedene zahteve v okviru enega projekta.

DOKAZILO: *Potrdilo o dobro opravljenem delu. Izpolnjen, podpisan in žigosan s strani referenčnih naročnikov. (Obrazec št. 5)*

NAVODILO / OPOMBA: *Kot zaključen projekt se šteje projekt, za katerega je bil podpisan primopredajni zapisnik o uspešno izvedenih delih med naročnikom in izvajalcem. Projekt se šteje kot en (1) posel, kadar so bila dela izvedena na podlagi ene (1) pogodbe, ne glede na morebitno faznost izvedbe ali časovno trajanje del.*

Naročnik si pridržuje pravico zahtevati dokazila o obsegu izvedenih referenčnih del ter preveriti resničnost navedenih podatkov pri investitorju oziroma naročniku referenčnega posla.

/.../

POGOJ 2

Ustrezna kadrovska zmogljivost

Zagotovljen mora biti vodja gradnje, ki izpolnjuje pogoje iz 19. člena veljavnega Gradbenega zakona (GZ-1).

Ponudnik mora za imenovanega vodjo del izkazati, da je v zadnjih petih (5) letih pred rokom za oddajo ponudb sodeloval kot vodja del pri najmanj enem (1) istovrstnem projektu.

Naročnik bo kot istovrstni projekt priznal vsak projekt, ki je obsegal gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste, pri čemer je moral projekt izpolnjevati naslednje minimalne zahteve: v enkratni dolžini asfalta vsaj 3000 metrov in širini asfaltne vozišča vsaj 3,5 metra in v vrednosti projekta vsaj 1.300.000 EUR brez DDV ali več.

Kot ustrezna referenca se šteje projekt, ki vključuje vse zgoraj navedene zahteve v okviru enega projekta.

DOKAZILO: Obrazec št. 6, Obrazec št. 7 in Obrazec št. 8.

Potrdilo o dobro opravljenem delu nominiranih kadrov (Obrazec št. 8). Izpolnjen, podpisan in žigosan s strani referenčnih naročnikov

NAVODILO / OPOMBA: Kot zaključen projekt se šteje projekt, za katerega je bil podpisan primopredajni zapisnik o uspešno izvedenih delih med naročnikom in izvajalcem. Projekt se šteje kot en (1) posel, kadar so bila dela izvedena na podlagi ene (1) pogodbe, ne glede na morebitno faznost izvedbe ali časovno trajanje del. /.../«.

Državna revizijska komisija uvodoma pritruje vlagateljevi navedbi, da točka a) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 (kot pravna podlaga za zahtevo po referencah za gradnjo) v zvezi s seznamom gradenj – za razliko od točke b) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 (kot pravne podlage za zahtevo po referencah za dobave blaga in storitve) – nikjer ne omenja vrednosti izvedenih gradenj. Vendar pa ima naročnik prav, ko v tej zvezi (po vsebini smiselno) navaja, da omenjena določba, ki naročniku daje podlago za zahtevo po predložitvi seznama gradenj in potrdil o zadovoljivi izvedbi (tj. pravno podlago za zahtevo po referencah za gradnjo), ne določa taksativno vseh vsebinskih kriterijev, s katerimi sme naročnik opredeliti primerljivost referenčnega posla. Določitev vsebinskih kriterijev referenčnega posla – s tem pa zahtevane tehnične in strokovne sposobnosti ponudnikov – je namreč v mejah pravil iz ZJN-3 prepuščena naročniku, ki najbolje pozna specifičnost predmeta javnega naročila in morebitne posebne okoliščine v zvezi z njegovo izvedbo.

Dalje Državna revizijska komisija pritruje vlagateljevi navedbi, da vrednost referenčnega posla sama po sebi še ne dokazuje usposobljenosti ponudnika za izvedbo določenega javnega naročila, izpostavlja pa, da ZJN-3 pravila, v skladu s katerim bi bila določitev zahteve v zvezi z vrednostjo referenčnega posla že na generalni ravni prepovedana, ne vsebuje. Iz navedenega tako sledi, da naročnik v okviru referenčnega pogoja sicer lahko določi zahtevo v zvezi z vrednostjo referenčnega posla, vendar mora biti ta – kot to velja za vse naročnikove zahteve glede pogojev za sodelovanje – povezana ter sorazmerna s predmetom javnega naročila (prim. v tej zvezi zadnjo poved drugega odstavka 76. člena ZJN-3).

Glede na navedeno je zato v zvezi z zatrjevano nezakonitostjo zahteve glede vrednosti referenčnega projekta, določene v okviru referenčnega pogoja za ponudnika in imenovanega vodjo gradnje, ki jo vlagatelj v obravnavanem primeru očita naročniku, treba ugotoviti, ali je ta povezana ter sorazmerna s predmetom konkretnega javnega naročila.

V zvezi z izpostavljenim vprašanjem, ki je med strankama sporno, velja uvodoma pojasniti, da je referenca v skladu z ustaljeno prakso Državne revizijske komisije dokazilo o tem, da je določen gospodarski subjekt sposoben izvesti javno naročilo v zahtevanem obsegu in kvaliteti, saj dokazuje, da je ta subjekt v preteklosti primerljiva dela že uspešno opravil (prim. npr. odločitve v zadevah št. 018-050/2018, 018-160/2021, 018-191/2021 in 018-141/2024). Ker mora naročnik, kot že pojasnjeno, pri oblikovanju posameznih referenčnih zahtev oziroma vsebinskih kriterijev, s katerimi opredeli zahtevani referenčni posel, upoštevati zakonsko pravilo o sorazmernosti in povezanosti teh kriterijev s predmetom javnega naročila, mora referenčne zahteve oziroma vsebinske kriterije glede zahtevanega referenčnega posla oblikovati na način, da bo ta obsegal storitev oziroma gradnjo, primerljivo predmetu javnega naročila.

Med strankama ni sporno, potrjeno pa je tudi s pregledom tehničnih specifikacij predmeta javnega naročila, da je predmet konkretnega javnega naročila sanacija ceste, v zvezi s katero skupna dolžina rekonstrukcije znaša 4035 m, izvedba sanacije pa zajema pripravo podlage, izkop obstoječega terena do projektirane globine ter pripravo utrjenega gramoznega tampona, izvedbo drenaže cestnega telesa in utrjene gramozne bankine, sanacijo zdrsov na brežinah vkopov, asfaltiranje makadamskega vozišča v širini najmanj 3,50 m z asfaltno muldo, razširitve v krivinah, vzdolžno odvodnjavanje z asfaltno muldo širine 0,50 m, globinsko PVC drenažo, odvajanje meteornih vod preko požiralnikov ter rekonstrukcijo oziroma izvedbo novih prečnih propustov z vtočnimi jaški in iztočnimi glavami.

Dalje med strankama ni sporno, izhaja pa tudi iz zgoraj citiranih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, da je naročnik v okviru pogojev za sodelovanje tako za ponudnika kot za imenovanega vodjo gradnje zahteval referenco, iz katere je razvidno, da je ponudnik oziroma imenovani vodja gradnje v okviru enega projekta uspešno izvedel gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste, pri čemer je morala enkratna dolžina asfalta znašati vsaj 3000 m, širina asfaltne vozišča vsaj 3,5 m, vrednost projekta pa vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV.

Iz navedenega tako izhaja, da so za naročnika v okviru preverjanja, ali je posamezen ponudnik (in nominirani vodja gradnje) usposobljen za izvedbo konkretnega javnega naročila, pomembna izključno dela v zvezi z gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste v enkratni dolžini asfalta vsaj 3000 m in širini asfaltne vozišča vsaj 3,5 m, navedeno pa izhaja tudi iz naročnikovih trditev, podanih v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo.

Vendar naročnik zahtevane vrednosti reference ni vezal (izključno) na dela v zvezi z gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste v navedeni dolžini in širini, za katera je sicer med strankama nesporno, da so primerljiva z deli, ki so predmet konkretnega javnega naročila. Nasprotno, naročnik je vrednost referenčnega posla vezal na projekt, za ta projekt pa v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni določil nobenih vsebinskih kriterijev. Tako je lahko ta projekt obsegal izključno dela, ki so se nanašala na gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste navedenih dimenzij, po drugi strani pa so lahko bila glede na dikcijo citiranih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila dela, ki so se nanašala na gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste le del večjega projekta, ki je vključeval tudi druga, s predmetom konkretnega javnega naročila nepovezana dela.

Ob takšni ugotovitvi se za utemeljeno izkaže vlagateljeva (po vsebini smiselna) navedba, da glede na določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni mogoče izključiti, da bo v obravnavanem primeru zahtevana referenčna vrednost projekta v višini 1.300.000,00 EUR brez DDV dosežena prav zaradi del, ki niso predmet konkretnega javnega naročila (tj. zaradi del, ki so povezana z izvedbo javne razsvetljave, elektroenergetskih vodov, telekomunikacij in optike, vodovoda, fekalne kanalizacije, pločnikov ter površin za pešce, kolesarske infrastrukture, okoljske ureditve itd.).

V tem smislu ima zato vlagatelj prav, ko (po vsebini smiselno) zatrjuje, da bi na podlagi citiranih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila lahko prišlo do situacije, ko bi bilo treba v primeru npr. dveh ponudnikov, ki sta oba uspešno izvedla bodisi gradnjo bodisi sanacijo ali rekonstrukcijo asfaltne ceste v enkratni dolžini asfalta vsaj 3000 m ter širini asfaltnega vozišča vsaj 3,5 m (tj. dela, za katera med strankama ni sporno, da so primerljiva delom konkretnega javnega naročila), zaradi zahteve po vrednosti reference usposobljenost za izvedbo konkretnega javnega naročila priznati zgolj tistemu od obeh ponudnikov, ki je v okviru istega projekta (poleg del gradnje, sanacije ali rekonstrukcije asfaltne ceste navedenih značilnosti) izvedel tudi dela, ki sicer niso del predmeta konkretnega javnega naročila, je bila pa na račun njihove vrednosti dosežena zahtevana vrednost reference.

Drugače povedano to pomeni, da bi na podlagi citiranih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila lahko prišlo do situacije, ko bi za doseganje zahtevane vrednosti reference – s tem pa za ugotavljanje usposobljenosti za izvedbo konkretnega javnega naročila – postala odločilna dela, ki se v obravnavanem primeru ne bodo niti izvajala.

V zvezi s tako določeno zahtevo glede vrednosti reference za ponudnika in vodjo gradnje, za izpolnjevanje katere so lahko odločilna dela, ki niso predmet konkretnega javnega naročila, pa ni mogoče zaključiti, da je povezana s predmetom konkretnega javnega naročila, posledično pa tudi ne, da je s tem predmetom sorazmerna.

Iz načela sorazmernosti (8. člen ZJN-3) namreč ne izhaja zgolj, da morajo biti zahteve povezane s predmetom javnega naročila in objektivno primerne za doseg cilja, pač pa tudi, da omenjene zahteve ne smejo presegati tistega, kar je razumno nujno za doseg cilja. Zahteva po vrednosti reference, ki jo je mogoče izpolniti (tudi) zaradi izvedbe del, ki niso predmet konkretnega javnega naročila, pa s tem predmetom ni (nujno) povezana, še manj pa je razumno nujna za doseg cilja, tj. za pridobitev ponudnika, usposobljenega za izvedbo konkretnega javnega naročila.

Ob dejstvu, da v dani zadevi ni mogoče zaključiti, da je zahteva po vrednosti reference za ponudnika in vodjo gradnje povezana s predmetom javnega naročila, se za brezpredmetne z vidika presoje zakonitosti sporne zahteve izkažejo naročnikove navedbe o tem, koliko znaša ocenjena vrednost konkretnega javnega naročila oziroma vrednost del po projektantskem predračunu in kolikšen odstotek od navedenih vrednosti predstavlja pri tem zahtevana vrednost reference, kot tudi naročnikove navedbe o tem, da s sporno zahtevo po vrednosti reference preverja sposobnost vodenja in koordinacije obsežnega linijskega cestnega sanacijskega projekta pod enotnim terminskim ter organizacijskim režimom. Iz istega razloga se za brezpredmetne izkažejo tudi naročnikove navedbe o tem, da je v konkretnem primeru zahtevana zgolj ena referenca iz zadnjih petih let pred rokom za oddajo ponudb. Posledično Državna revizijska komisija izpostavljenih naročnikovih navedb po vsebini ni obravnavala, niti ni izvajala dokazov, predlaganih za dokazovanje njihove utemeljenosti.

Ker je bilo ugotovljeno, da za zahtevo po vrednosti reference, kot jo je v obravnavanem primeru oblikoval naročnik, ni mogoče zaključiti, da je ta povezana s predmetom konkretnega javnega naročila, naročnik v dani zadevi tudi ne more uspeti z navedbo, da si je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila pridržal pravico zahtevati dokazila o obsegu izvedenih referenčnih del ter preveriti resničnost navedenih podatkov, prav tako pa tudi ne z navedbo, da obrazec referenčnega potrdila za gospodarski subjekt zahteva navedbo vrednosti del brez DDV, ki jih je izvedel ponudnik. Naročnik bo lahko na podlagi omenjenih dokazil ter navedb v njih ugotavljal le, ali je dokazano izpolnjevanje referenčnih zahtev, kot jih je določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, vključno z zahtevo po vrednosti reference za ponudnika in vodjo gradnje, ta zahteva (po vrednosti reference za ponudnika in vodjo gradnje) pa je bila v dokumentaciji v zvezi

z oddajo javnega naročila, kot že pojasnjeno, oblikovana na način, ki ne zagotavlja njene povezanosti in sorazmernosti s predmetom javnega naročila.

Glede na vse navedeno zato po presoji Državne revizijske komisije ni mogoče zaključiti, da je izpodbijana zahteva po vrednosti referenčnega projekta povezana ter sorazmerna s predmetom javnega naročila, posledično pa ni mogoče zaključiti, da je naročnik ravnal v skladu z drugim odstavkom 76. člena ZJN-3 in načelom sorazmernosti (8. člen ZJN-3), ko je določil, da mora vrednost referenčnega projekta v primeru zahtevane reference za ponudnika in vodjo gradnje znašati vsaj 1.300.000,00 EUR brez DDV.

Takšnega zaključka ne more spremeniti naročnikovo sklicevanje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-141/2024. V navedeni zadevi je namreč naročnik, ki je naročal nadgradnjo železniške proge (vključno z deli na postajnem poslopju), zahteval referenco za projekt novogradnje ali nadgradnje železniške postaje v vrednosti najmanj 15.000.000,00 EUR brez DDV, pri čemer je bilo ugotovljeno, da železniška postaja v smislu dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila predstavlja celoto več elementov, vključno s postajnim poslopjem in delom železniške proge med uvoznima kretnicama postaje. Posledično je Državna revizijska komisija zaključila, da je naročnik s tem, ko je zahteval referenco za projekt novogradnje ali nadgradnje železniške postaje, pravzaprav zahteval referenco tako za dela v povezavi s postajnim poslopjem kot tudi za dela v povezavi z železniško progo, navedena dela pa so bila tudi predmet v zadevi št. 018-141/2024 obravnavanega javnega naročila. Prav to pa je razlikovalni element, po katerem se zadeva št. 018-141/2024 v bistvenem razlikuje od obravnavane zadeve – medtem ko je bilo torej v zadevi št. 018-141/2024 ugotovljeno, da se zahtevana referenca (s tem pa tudi njena vrednost) nanaša na dela, ki so bila predmet javnega naročila, navedenega v obravnavani zadevi ni bilo mogoče zaključiti. Iz tega pa sledi, da zadeva št. 018-141/2024 z obravnavano zadevo ni primerljiva, posledično pa v obravnavani zadevi tudi ni uporabljiva.

Ker ob upoštevanju vsega navedenega ni bilo mogoče zaključiti, da je naročnik zahtevo po vrednosti reference za ponudnika in vodjo gradnje oblikoval v skladu z določbami ZJN-3, je Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN ugodila.

Ob navedenem je Državna revizijska komisija na podlagi pregleda dosjeja predmetnega javnega naročila na portalu javnih naročil in objav na portalu eRevizija ugotovila, da je naročnik dne 15. 6. 2026 sicer sprejel sklep o zadržanju postopka oddaje javnega naročila do pravnomočne odločitve o zahtevku za revizijo, vendar pa je ta sklep vlagatelju prek portala eRevizija vročil šele dne 24. 6. 2026, prav tako je informacijo o tem, da je sprejel sklep o zadržanju postopka, v dosjeju predmetnega javnega naročila na portalu javnih naročil objavil šele dne 24. 6. 2026.

Ker je torej naročnik potencialne ponudnike z informacijo o tem, da je sprejel sklep o zadržanju postopka (vlagatelja pa tudi s samim sklepom o zadržanju postopka) na način, kot ga določa šesti odstavek 19. člena ZPVPJN, seznanil šele dne 24. 6. 2026, lahko tudi navedena informacija oziroma sklep o zadržanju postopka pravne učinke ustvarja šele od 24. 6. 2026 dalje. Drugače povedano to pomeni, da postopek oddaje javnega naročila v konkretnem primeru ni bil zadržan dne 15. 6. 2026, ko je naročnik sprejel navedeni sklep, temveč je bil zadržan šele dne 24. 6. 2026, ko je naročnik z informacijo, da je sprejel sklep o zadržanju postopka, prek portala javnih naročil seznanil potencialne ponudnike, hkrati pa je vlagatelju navedeni sklep prek portala eRevizija tudi vročil (prim. v tej zvezi šesti odstavek 19. člena ZPVPJN). Iz tega pa sledi, da je naročnik, ki je postopek oddaje javnega naročila zadržal dne 24. 6. 2026, navedeni postopek zadržal šele po poteku roka za oddajo ponudb (ta se je iztekel dne 15. 6. 2026).

Ker je torej naročnik v konkretnem primeru postopek oddaje javnega naročila zadržal po poteku roka za oddajo ponudb in ker določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila po poteku roka za oddajo ponudb ni več dovoljeno spreminjati ali dopolnjevati (prim. prvo poved drugega odstavka 67. člena ZJN-3), je bilo treba v obravnavanem primeru postopek oddaje javnega naročila razveljaviti v celoti, ne glede na vprašanje, ali so bile že oddane ponudbe odprte ali ne.

Ob dejstvu, da je Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo ugodila in celoten postopek oddaje javnega naročila razveljavila že na podlagi obravnavanih revizijskih navedb, se v nadaljevanju ni vsebinsko opredeljevala do preostalih vlagateljevih navedb, kot tudi ne do navedb, ki jih je naročnik podal kot odgovor na te (neobravnavane) vlagateljeve navedbe, posledično pa ni izvajala dokazov, ki sta jih stranki predlagali za dokazovanje teh (neobravnavanih) navedb.

Ker je Državna revizijska komisija razveljavila celoten postopek oddaje javnega naročila, naročnika v skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZPVPJN napotuje, naj v primeru, če bo za oddajo konkretnega javnega naročila izvedel nov postopek javnega naročanja in bo v okviru referenčnega pogoja za ponudnika ter vodjo gradnje določil tudi zahtevo po vrednosti reference, slednjo določi na način, da bo ta povezana in sorazmerna s predmetom javnega naročila.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo in vlogi z dne 23. 6. 2026 zahteval tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik v skladu s tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku, vključno s takso.

Državna revizijska komisija je glede na navedeno vlagatelju na podlagi 70. člena ZPVPJN in skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015 s sprem.; v nadaljevanju: OT) kot potrebne priznala naslednje opredeljene navedene stroške:

- strošek plačane takse za predrevizijski in revizijski postopek v višini 2.000,00 EUR,
- strošek odvetniških storitev za sestavo zahtevka za revizijo v višini 9.000 točk po tar. št. 44/1 OT, kar ob upoštevanju vrednosti točke 0,60 EUR in 22 % DDV (pooblaščen odvetniška družba je zavezanka za plačilo DDV) znaša 6.588,00 EUR, ter
- izdatke v pavšalnem znesku v višini 100 točk (in sicer 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk), izračunane v skladu s tretjim odstavkom 11. člena OT, kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22 % DDV znaša 73,20 EUR.

Državna revizijska komisija pa vlagatelju ni priznala stroška odvetniških storitev za sestavo vloge z dne 23. 6. 2026, posledično pa tudi ne izdatkov za to vlogo. Ti stroški po oceni Državne revizijske komisije niso bili potrebni (peti odstavek 70. člena ZPVPJN v povezavi z osmim odstavkom istega člena), saj navedbe v omenjeni vlogi niso bile bistvene in niso pripomogle ne k hitrejši ne k enostavnejši rešitvi zadeve.

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju kot potrebne priznala stroške v višini 8.661,20 EUR, ki jih je naročnik dolžan vlagatelju povrniti v roku 15 dni od prejema tega sklepa (prim. 313. člen Zakona o pravnem postopku, Uradni list RS, št. 26/99 s sprem., v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN), v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od

prvega dne po poteku roka za prostovoljno izpolnitev do plačila. Višjo stroškovno zahtevo vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila.

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

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

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

Vročiti:

- naročniku,
- vlagatelju – po pooblaščenju,
- ministrstvu, pristojnemu za javna naročila.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.