

Številka: 018-097/2026-5

Datum: 16. 7. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 20. 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 Červeka in Andraža Žvana, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Dobava in montaža merilne opreme za merjenje kakovosti zraka*«, začetem na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja ARTES, d.o.o., Velenje, Efenkova 61, Velenje, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška pisarna Kenda, o.p., d.o.o., Trstenjakova ulica 5, Ptuj (v nadaljevanju: vlagatelj), v zvezi z dne 9. 7. 2026 vloženim predlogom naročnika Agencija Republike Slovenije za okolje, Vojkova cesta 1B, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik) za izdajo sklepa po prvem odstavku 20. člena ZPVPJN, dne 16. 7. 2026

odločila:

Predlogu naročnika za izdajo sklepa, s katerim se mu kljub vloženemu zahtevku za revizijo dovoli sklenitev pogodbe o izvedbi javnega naročila za sklope 2, 3, 4, 5, 6 in 7, se ne ugotovi.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo dne 22. 4. 2026 objavljeno na portalu javnih naročil pod št. objave JN003056/2026-EUe16/01, in v Uradnem listu Evropske unije pod št. objave 273444-2026 (z nadaljnjimi popravki).

Zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je vlagatelj z vlogo z dne 10. 6. 2026 vložil zahtevek za revizijo. Naročnik je s sklepom, številka 43018-1/2026/11, z dne 16. 6. 2026 zahtevek za revizijo zavrnil. Zoper sklep o zavrženju je vlagatelj z vlogo z dne 17. 6. 2026 vložil pritožbo, kateri je Državna revizijska komisija s sklepom, št. 018-081/2026-3 z dne 1. 7. 2026, ugodila in razveljavila sklep o zavrženju zahtevka za revizijo, naročniku pa naložila, da mora o zahtevku za revizijo, ob ugotovitvi izpolnjevanja procesnih predpostavk, odločiti v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZPVPJN.

Naročnik je z vlogo z dne 9. 7. 2026 Državni revizijski komisiji podal predlog za izdajo sklepa, s katerim se mu, kljub vloženemu zahtevku za revizijo, dovoli sklenitev pogodbe o izvedbi javnega naročila v sklopih 2 do 7.

Uvodoma povzema potek postopka, v nadaljevanju pa navaja, da obstajajo prevladujoči razlogi, povezani z javnim interesom, da se predlogu ugodi, saj bi zadržanje postopka v navedenih sklopih za naročnika in javi interes imelo škodljive posledice oziroma ker se zahtevek za revizijo nanaša izključno na sklop 1, škodljivih posledic za nadaljevanje postopka in sklenitve pogodbe v preostalih sklopih ni. Čeprav je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo formalno zoper razpisno dokumentacijo kot celoto, pa se vse revizijske navedbe nanašajo na sklop 1. Sklopi 2 do 7 predstavljajo samostojne in vsebinsko ločene dele javnega naročila, za katere ponudniki oddajo ponudbe neodvisno drug od drugega. Morebitna odločitev Državne revizijske komisije v sklopu 1 ne more vplivati na zakonitost razpisne dokumentacije ali izvedbo postopka za preostale sklope. Nadaljevanje postopka za navedene sklope zato v ničemer ne zmanjšuje učinkovitosti pravnega varstva vlagatelja, saj njegov pravni položaj glede zatrjevanih kršitev ostaja v celoti varovan, škodljivih posledic pa za vlagatelja ne more biti.

Dalje naročnik navaja, da bi mu zadržanje postopka v sklopih 2 do 7 povzročilo bistveno škodo. Z obravnavanim naročilom se razširjajo meritve kakovosti zunanega zraka in padavin na območja po državi, kjer teh meritev še ni. Meritve na novih merilnih mestih bo naročnik uporabil kot vhodni podatek za modeliranje kakovosti zraka na celotnem območju Slovenije. Kakovost zraka je odvisna tako od lokalnih onesnaževanj zraka kot tudi od prenosa onesnaževal na velike razdalje preko meja. Poti zračnih mas kritično narekujejo količino in vrsto onesnaževal, ki prihajajo nad Slovenijo, saj s seboj prinašajo prašne delce, pline in aerosole. Za učinkovito ugotavljanje koncentracij posameznih onesnaževal ter za obveščanje in ozaveščanje javnosti glede rezultatov meritev je potrebno zagotoviti čim bolj celovito analizo kakovosti zunanega zraka in padavin ter njihovega vpliva predvsem na zdravje ljudi, naravne habitate ter prosto živeče rastline in živali. Če naročnik sklopov 2 do 7 ne bo pravočasno oddal, bo to pomembno vplivalo na izvajanje ključnih aktivnosti na področju spremljanja in ocenjevanja kakovosti zraka, kar negativno vpliva na javni interes, saj naročnik ne bo mogel ustrezno informirati javnosti. Meritve kakovosti zraka s pomočjo opreme, ki je predmet naročila, omogočajo pravočasno zaznavo povišanih vrednosti onesnaževal ter ustreznejše opozarjanje javnosti, s čimer se lahko prepreči nepotrebno izpostavljanje onesnaženemu zraku za približno 168.500 ljudi, ki živijo na območju devetih občin, kjer naročnik namerava postaviti merilna mesta.

Naročnik izpostavlja še pomembne finančne posledice zaradi nepravočasne oddaje naročila, ker naročilo sofinancirata Republika Slovenija in Evropska unija iz Kohezijskega sklada. V odločitvi o sofinanciranju projekta Lastovka so navedeni fiksni roki, izvajanje se zaključi z 31. 1. 2028, do katerega morajo biti izpolnjene vse vsebinske aktivnosti. Če javno naročilo ne bo pravočasno zaključeno in pogodbe ne bodo sklenjene v najkrajšem času, izvajalci ne bodo imeli dovolj časa za izvedbo pogodbenih obveznosti, posledično storitve ne bodo opravljene v rokih, računi pa ne izdani in plačani v obdobju upravičenosti, s tem pa na projektu ne bodo nastali upravičeni stroški. Ti ne bodo več predmet sofinanciranja iz sredstev Evropske unije, zaradi česar bo naročnik moral stroške sam kriti, kar pa zanj in za javni interes predstavlja škodljive posledice.

Naročnik zaključuje, da upošteva predstavljeno ne želi dodatnega podaljševanja postopka javnega naročila tudi v sklopih 2 do 7. Nasprotno pa dovoljenje Državne revizijske komisije za sklenitev pogodbe v teh sklopih nima nobenih škodljivih posledic za vlagatelja ali tretje osebe, nedvomno pa to koristi naročniku in javnemu interesu.

Vlagatelj je z vlogo z dne 13. 7. 2026 podal mnenje o naročnikovem predlogu, kateremu v celoti nasprotuje in predlaga njegovo zavrnitev.

Pojasni, da je v zahtevku za revizijo kot primarni pravovarstveni predlog podal razveljavitev celotnega postopka javnega naročanja, za vseh sedem sklopov, zato bi v primeru utemeljenosti zahtevka postopek bil razveljavljen v celoti. Ugoditev naročnikovemu predlogu bi pomenila nedopustno prejudiciranje odločitve Državne revizijske komisije ter povzročila nepopravljive pravne in finančne posledice in vlagatelju odvzela ustavno zagotovljeno pravico do učinkovitega pravnega varstva. Vlagatelj v zahtevku uveljavlja sistemske kršitve razpisne dokumentacije, ki neposredno vplivajo na zakonitost in konkurenčnost postopka v vseh sklopih, in ki izvirajo iz pogojev, ki veljajo enako za vse sklope, ne pa tehničnih posebnosti sklopa 1. Tako naročnik v razpisni dokumentaciji, kot navedeno v zahtevku, za vse sklope zahteva integracijo opreme v obstoječi informacijski in komunikacijski sistem AQOBERL, pri čemer je izrecno zavrnil posredovanje tehničnih specifikacij, definicij telegramov, XML konfiguracijskega predloga in API vmesnikov. Zato opisana kršitev ne zadeva zgolj sklopa 1, temveč enako onemogoča pripravo konkurenčne ponudbe v vseh sklopih, ki zahtevajo integracijo v ta sistem. Poleg tega je naročnik v vseh sklopih navedel točno določene modele opreme s pripisom »ali enakovredno«, pri čemer je zavrnil objavo tehničnih parametrov za presojo enakovrednosti, kar prav tako ni omejeno na sklop 1 in gre zato za sistemsko kršitev, ki učinkuje v vseh sklopih.

Vlagatelj še navaja, da določba 20. člena ZPVPJN sklenitev pogodbe določa kot izjemo, ki jo je treba razlagati ozko, dokazno breme za njeno uporabo pa je na naročniku. Slednji v predlogu ne navaja nobenih konkretnih okoliščin ali strokovnih utemeljitev, ki bi izkazovali prevladujoče razloge javnega interesa, ampak se le na splošno sklicuje na potrebo po nabavi merilne opreme za delovanje merilne mreže v okviru projekta Lastovka.

Naročnik v vlogi z dne 15. 7. 2026 vztraja, da iz vsebine vloženega zahtevka za revizijo izhaja, da se ta nanaša izključno na sklop 1.

Po preučitvi naročnikovega predloga in vloge z dne 15. 7. 2026, mnenja vlagatelja in spisovne dokumentacije je Državna revizijska komisija na podlagi 20. člena ZPVPJN odločila tako, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

ZPVPJN v prvem odstavku 17. člena določa, da lahko naročnik, ne glede na vloženi zahtevek za revizijo, nadaljuje postopek oddaje javnega naročila, ne sme pa skleniti pogodbe, ustaviti postopka javnega naročanja, zavrniti vseh ponudb ali začeti novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja.

Temeljno pravilo ZPVPJN torej je, da lahko naročnik po prejemu zahtevka za revizijo nadaljuje s postopkom oddaje javnega naročila, ne sme pa skleniti pogodbe z izbranim ponudnikom. Le izjemoma lahko naročnik, kljub vloženemu zahtevku za revizijo, sklene pogodbo, in sicer v primerih ter pod pogoji, ki so taksativno navedeni v prvem odstavku 17. člena ZPVPJN, ter v primeru, če to dovoli Državna revizijska komisija na podlagi njegovega predloga (četrti odstavek 20. člena ZPVPJN). V skladu s četrtem odstavkom 20. člena ZPVPJN Državna revizijska komisija dovoli sklenitev pogodbe v primeru, če po preučitvi vseh pomembnih okoliščin primera in upošteva razmerje med škodljivimi posledicami ugoditve predlogu in koristmi za javni interes ter koristmi za osebe, ki bi lahko bile oškodovane, ugotovi, da obstajajo prevladujoči razlogi, povezani z javnim interesom, vključno z obrambnim in varnostnim interesom, ki zahtevajo, da se predlogu ugotovi. Pri tem ZPVPJN izrecno določa, da zgolj ekonomski interesi ne morejo predstavljati prevladujočih razlogov, povezanih z javnim interesom. ZPVPJN hkrati določa, da Državna revizijska komisija naročnikov predlog zavrne, če izvedba naročila ni nujna.

Ker predstavlja možnost iz četrtega odstavka 20. člena ZPVPJN izjemo glede na strogo pravilo o prepovedi sklenitve pogodbe, izjeme pa je treba razlagati ozko, gre ugotoviti, da je možnost

sklenitve pogodbe o oddaji javnega naročila pridržana le za izjemne in glede na konkretne okoliščine posameznega primera posebej utemeljene primere. Ker gre v takšnih primerih za izjemo od splošnega pravila, je dokazno breme glede obstoja okoliščin, ki bi v konkretnem primeru lahko izjemo opravičevale, na strani naročnika. Državna revizijska komisija mora zato pri odločanju o tem, ali lahko naročnik kljub vloženemu zahtevku za revizijo sklene pogodbo o izvedbi javnega naročila, ugotavljati ne samo obstoj javnega interesa za sklenitev pogodbe (saj ta po naravi stvari obstaja v vsakem izvedenem javnem naročilu, s katerim naročniki zadovoljujejo potrebe v javnem interesu in zagotavljajo nemoteno izvajanje javnih storitev), temveč mora ugotavljati tudi posebne okoliščine, ki utemeljujejo takšno odločitev in ki kažejo na dejansko nevarnost resne in nepopravljive škode ter na nujnost njene preprečitve. Za ugoditev predlogu za sklenitev pogodbe mora naročnik izkazati višjo stopnjo intenzivnosti škodljivih posledic, kot jih s pravilom o prepovedi sklenitve pogodbe iz prvega odstavka 17. člena ZPVPJN predvideva že sam zakon, saj v nasprotnem primeru to pravilo ne bi imelo nobenega pomena. Šele v primeru, kadar obseg škodljivih posledic preseže tisto mejo, ki je že sicer vključena v pravilo iz prvega odstavka 17. člena ZPVPJN, je možno zaključiti, da ne gre več za običajne oziroma pričakovane posledice, temveč za škodljive posledice, kjer je intervencija Državne revizijske komisije v smislu izdaje sklepa po četrtem odstavku 20. člena ZPVPJN nujna.

Naročnik zatrjuje, da vlagatelju ne morejo nastati škodljive posledice nadaljevanja postopka in sklenitve pogodbe v sklopih 2 do 7, ker je zahtevk za revizijo vložil le zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: tudi razpisna dokumentacija), ki se nanašajo na sklop 1. Vlagatelj temu nasprotuje in opozarja, da je primarno zahteval razveljavitev celotnega postopka javnega naročanja, vsebina kršitev pa se ne nanaša le na sklop 1, ampak tudi na vse preostale sklope.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik predmetno javno naročilo za dobavo in montažo merilne opreme za merjenje kakovosti zraka razdelil na sedem sklopov: sklop 1 (Merilniki za spremljanje koncentracij plinskih onesnaževal v zunanjem zraku in merilniki za kontinuirano spremljanje koncentracije delcev v zunanjem zraku), sklop 2 (Merilniki za kontinuirano spremljanje koncentracij črnega ogljika v zunanjem zraku), sklop 3 (Merilniki za merjenje sončnega sevanja), sklop 4 (Merilniki za spremljanje relativne vlažnosti in temperature zunanjega zraka in merilniki za 2D merjenje smeri in hitrosti vetra), sklop 5 (Merilnik za meritve BTX-ov v zraku), sklop 6 (Vzorčevalniki za spremljanje kakovosti padavin) in sklop 7 (Merilnik za spremljanje velikostne porazdelitve ultra finih delcev).

Skladno s prvim odstavkom 73. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) mora naročnik, če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, javno naročilo oddati po ločenih sklopih ter določiti velikost in predmet takšnih sklopov (prvi odstavek 73. člena ZJN-3). Navedeno pomeni, da so posamezni sklopi samostojni deli javnega naročila, znotraj katerih je dopustno predložiti samostojne oziroma ločene ponudbe, kot tudi, da se lahko ponudbe oddajo za več sklopov ali vse sklope, pri čemer lahko naročnik določi, da se ponudbe lahko predložijo za en, več ali vse sklope (drugi odstavek 73. člena ZJN-3), oziroma lahko naročnik omeji število sklopov, ki se lahko oddajo enemu ponudniku (tretji odstavek 73. člena ZJN-3). Naročnik v vsakem posameznem sklopu lahko izda (časovno in vsebinsko) različne odločitve, ki se med seboj lahko razlikujejo glede na trenutek nastopa pravnomočnosti in zoper katere lahko aktivno legitimirane osebe sprožijo ločene postopke pravnega varstva.

Nadalje Državna revizijska komisija ugotavlja, da iz vsebine zahtevka za revizijo izhaja, da vlagatelj v okviru pravovarstvenega predloga predlaga primarno razveljavitev celotnega javnega naročila, podredno pa razveljavitev zanj nezakonitih določb razpisne dokumentacije. Iz vsebine zatrjevanih kršitev izhaja, da se te nanašajo na nezakonito oblikovanje sklopa 1 in nezakonitost

tehničnih specifikacij predmeta naročila v vseh sklopih. Upošteva je navedeno ni mogoče pritrditi naročniku, da se zahtevek za revizijo nanaša le na sklop 1 in da zato nadaljevanje postopka v sklopih 2 do 7 ne more povzročiti škodljivih posledic vlagatelju.

Naročnik zatrjuje škodljive posledice zaradi neskenitve pogodbe v sklopih 2 do 7 z okoliščinami, ki se nanašajo na vsebino predmeta javnega naročila. Pojasni, da se z obravnavanim naročilom razširjajo meritve kakovosti zunanjega zraka in padavin na območja po državi, kjer teh meritev še ni. Meritve na novih merilnih mestih bo naročnik uporabil kot vhodni podatek za modeliranje kakovosti zraka na celotnem območju Slovenije. Kakovost zraka je odvisna tako od lokalnih onesnaževanj zraka kot tudi od prenosa onesnaževal na velike razdalje preko meja. Poti zračnih mas kritično narekujejo količino in vrsto onesnaževal, ki prihajajo nad Slovenijo, saj s seboj prinašajo prašne delce, pline in aerosole. Za učinkovito ugotavljanje koncentracij posameznih onesnaževal ter za obveščanje in ozaveščanje javnosti glede rezultatov meritev je potrebno zagotoviti čim bolj celovito analizo kakovosti zunanjega zraka in padavin ter njihovega vpliva predvsem na zdravje ljudi, naravne habitate ter prosto živeče rastline in živali. Če naročnik sklopov 2 do 7 ne bo pravočasno oddal, bo to pomembno vplivalo na izvajanje ključnih aktivnosti na področju spremljanja in ocenjevanja kakovosti zraka, kar negativno vpliva na javni interes, saj naročnik ne bo mogel ustrezno informirati javnosti. Meritve kakovosti zraka, s pomočjo opreme, ki je predmet naročila, omogočajo pravočasno zaznavo povišanih vrednosti onesnaževal ter ustreznejše opozarjanje javnosti, s čimer se lahko prepreči nepotrebno izpostavljanje onesnaženemu zraku za približno 168.500 ljudi, ki živijo na območju devetih občin, kjer naročnik namerava postaviti merilna mesta.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik s predstavljenimi okoliščinami pojasni le potrebo in namen predmeta javnega naročila. Naročniku ne gre nasprotovati, da nakup opreme, ki je predmet javnega naročila v sklopih 2 do 7, ni le v interesu naročnika, ampak tudi v javnem interesu. Vendar, kot že navedeno, javni interes že po naravi stvari obstaja v vsakem izvedenem javnem naročilu, s katerim naročniki zadovoljujejo potrebe v javnem interesu in zagotavljajo nemoteno izvajanje storitev, gradenj in dobav. Nenazadnje takšen javni interes obstoji tudi v sklopu 1, v katerem naročnik nabavlja merilnike za spremljanje koncentracij plinskih onesnaževal v zunanjem zraku in merilnike za kontinuirano spremljanje koncentracije delcev v zunanjem zraku, torej merilnike, namenjene zaznavi onesnaževal in s tem povezanim obveščanjem javnosti, kar naročnik izpostavlja kot enega ključnih argumentov za vložitev predloga. Pa vendar naročnik prav v tem sklopu predloga za sklenitev pogodbe ni podal, kar lahko kaže na to, da takojšnja oddaja javnega naročila vendarle ni tako nujna, kot to skuša prikazati naročnik.

Naročnik škodljivih posledic ne more uspešno utemeljiti niti z zatrjevanimi finančnimi posledicami za primer nepravočasne oddaje javnega naročila, ker bi lahko izgubil sofinancerska sredstva Evropske unije iz Kohezijskega sklada. V zvezi z navedenim gre uvodoma pojasniti, da ZPVPJN v 20. členu v okviru odločanja o predlogu izrecno določa, da zgolj ekonomski interesi ne morejo predstavljati prevladujočih razlogov, povezanih z javnim interesom. Poleg tega Državna revizijska komisija poudarja, da je predvsem naročnik tisti, ki (v okviru zakonskih omejitev) pravočasno prične z aktivnostmi za izvedbo postopka javnega naročanja, takšna skrbnost pa je še toliko večja, če je pravočasen začetek in izvedba postopka javnega naročanja vezan na določene roke, povezane s sofinanciranjem. Pri tem je okoliščina, da utegne kateri od (potencialnih) ponudnikov uresničiti možnost uveljavljanja pravnega varstva, naročniku vseskozi znana, saj gre za redno in pričakovano pravno sredstvo v postopkih javnega naročanja, zato je mora naročnik pri načrtovanju postopka javnega naročanja upoštevati tudi navedeno okoliščino, ne more pa, zgolj zaradi vloženega zahtevka za revizijo, utemeljeno predlagati sklenitev pogodbe. V tej zvezi gre izpostaviti tudi, da naročnik v konkretnem primeru niti ne zatrjuje, da ni imel možnosti pravočasno pričiti s postopkom oddaje javnega naročila, s katerim lahko sicer (ob upoštevanju omejitev iz prvega odstavka 17. člena ZPVPJN) nadaljuje kljub vloženemu zahtevku za revizijo, kar le še dodatno potrjuje pravilnost navedenega zaključka. Poleg tega naročnik kot skrajni rok zaključenih

vsebinskih aktivnosti navaja 31. 1. 2028, ob tem pa z ničemer konkretno ne izkaže, da bi prav zadržanje sklenitve pogodbe (le) v sklopih 2 do 7 (ne pa tudi v sklopu 1) lahko povzročilo prekoračitev tega roka. Kot izhaja iz vzorca pogodbe, je namreč naročnik predvidel zaključek pogodbe za vse sklope 29. 10. 2027, v predlogu pa z vidika financiranja in rokov ni navedel nobenih razlik ali posebnosti sklopa 1.

Državna revizijska komisija ob upoštevanju vsega navedenega zaključuje, da v konkretnem primeru ni ugotovila obstoja prevladujočih razlogov, povezanih z javnim interesom (vključno z obrambnim in varnostnim interesom), ki bi zahtevali, da se predlogu naročnika za sklenitev pogodbe v sklopih 2 do 7 predmetnega javnega naročila ugoti. Prav tako naročnik ni izkazal nastanka škodljivih posledic v primeru, da se pogodbe v zadevnih sklopih ne sklenejo do pravnomočnega zaključka postopka pravnega varstva oziroma do pravnomočne odločitve o oddaji javnega naročila, oziroma, da vlagatelju (in tretjim osebam) ne morejo nastati škodljive posledice v primeru takojšnje sklenitve pogodb. Zato obravnavanemu predlogu naročnika v skladu s četrtem odstavkom 20. člena ZPVPJN ni bilo mogoče ugoditi.

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

Pravni pouk: Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

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

Vročiti:

- naročnik,
- vlagatelj – po pooblaščenju,
- ministrstvo, pristojno za javna naročila.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.