

Slovenska cesta 54 dkom@dkom.si
SI-1000 Ljubljana www.dkom.si
T 01 234 28 00

Številka: 018-100/2026-7

Datum: 1. 9. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu dr. Mateje Škabar kot predsednice senata ter Aleksandra Petrovčiča in Marka Medveda kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Gradnja pločnika ob regionalni cesti R1-219, odsek 1241 Bistrica ob Sotli - Bizeljsko, od km 0.5437,3 do km 0.8402,4*«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložila družba IMP GRADNJE gradbeništvo in storitve, d.o.o., Leskoškova cesta 14, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Občina Bistrica ob Sotli, Bistrica ob Sotli 17, Bistrica ob Sotli (v nadaljevanju: naročnik), 1. 9. 2026

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi in se razveljavi odločitev naročnika, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 371-0003/2025-27 z dne 24. 6. 2026.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške pravnega varstva v višini 5.326,66 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja v postopku naročila male vrednosti po 47. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list, št. 91/15 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo 18. 5. 2026 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN003827/2026-SL1/01 (z enim popravkom).

Naročnik je 24. 6. 2026 sprejel in istega dne na Portalu javnih naročil objavil »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 371-0003/2025-27 (v nadaljevanju: odločitev o oddaji javnega naročila ali izpodbijana odločitev), iz katere izhaja, da je javno naročilo oddal ponudniku GAAL gradnje, d.o.o., Sela 1, Podčetrtek (v nadaljevanju: izbrani ponudnik). Ponudbo vlagatelja, ki se je po merilu najnižje končne cene uvrstila na drugo mesto, je naročnik zavrnil kot nedopustno.

Vlagatelj je 2. 7. 2026 zoper odločitev o oddaji javnega naročila vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga, da se izpodbijana odločitev razveljavi, ter zahteva povrnitev priglašenih stroškov postopka pravnega varstva.

Vlagatelj najprej izpodbija naročnikovo oceno dopustnosti ponudbe izbranega ponudnika. Navaja, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija) zahteval predložitev izpolnjenega popisa del, pri čemer je moral ponudnik izpolniti vse postavke, vključno s postavko »*Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje*«. Po popravku razpisne dokumentacije in pojasnilu na Portalu javnih naročil naj bi bilo po vlagateljevem zatrjevanju jasno, da mora ponudnik za navedeno postavko sam vnesti svojo ceno. Vlagatelj je pri vpogledu v ponudbo izbranega ponudnika ugotovil, da ta za navedeno postavko ni vpisal nobene cene, zato meni, da ponudba ne ustreza zahtevam razpisne dokumentacije in predstavlja nedopustno ponudbo, ki bi jo moral naročnik izločiti. Pri tem poudarja, da je naročnik določil v razpisni dokumentaciji, da se v primeru nevpisa cene šteje, da ponudnik postavke ne ponuja in zato ne izpolnjuje vseh zahtev razpisne dokumentacije. Vlagatelj dalje navaja, da je naročnik na podlagi poziva pridobil pojasnilo izbranega ponudnika, iz katerega izhaja, da cena za sporno postavko ni bila vpisana, temveč naj bi bila vključena v druge postavke zavihka »*Zapora*«. Meni, da takšno pojasnilo pomeni priznanje neizpolnitve razpisnih zahtev in ne more nadomestiti manjkajočega vpisa cene, pri čemer naročniku očita, da je po poteku roka za oddajo ponudb nedopustno odstopil od lastnih pravil, ko je sprejel razlago, da je manjkajoča cena vključena v druge postavke ponudbenega predračuna, čeprav dokumentacija takšne možnosti ni predvidevala. Sklicuje se na prakso Državne revizijske komisije, skladno s katero se jasne zahteve razpisne dokumentacije razlagajo tako, kot so zapisane, njihovo naknadno spreminjanje pa pomeni kršitev načel transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov. Dalje poudarja, da je razpisna dokumentacija izrecno razlikovala med primerom, ko je v postavki vpisana vrednost 0,00 EUR, in primerom, ko cena sploh ni vpisana. Le pri vpisu vrednosti 0,00 EUR je naročnik določil, da se šteje, da je strošek zajet v drugih postavkah, medtem ko za manjkajoč vpis takšne možnosti ni predvidel. Vlagatelj zatrjuje, da se naročnik in izbrani ponudnik neutemeljeno sklicujeta na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-045/2025, saj je bila v tistem primeru razpisna dokumentacija bistveno drugačna in je izrecno omogočala naknadno pojasnilo glede neovrednotenih postavk, česar pa obravnavana razpisna dokumentacija ni dopuščala. Po mnenju vlagatelja naročnik tudi po petem in šestem odstavku 89. člena ZJN-3 ni imel pravne podlage za dopustitev pojasnila oziroma naknadne dopolnitve ponudbe, saj bi to pomenilo nedovoljeno spremembo manjkajoče cene na enoto. Prav tako manjkajočega vpisa ni mogoče obravnavati kot računsko napako, ker ne gre za napačen izračun, temveč za manjkajoč element ponudbene cene. Obenem vlagatelj še navaja, da ponudba izbranega ponudnika tudi presega zagotovljena sredstva naročnika, kar podrobneje utemeljuje v nadaljevanju zahtevka.

V zvezi s presojo dopustnosti vlagateljeve ponudbe le-ta naročniku najprej očita, da je izpodbijano odločitev v tem delu nekonsistentno obrazložil, saj je v izreku navedel, da je bila ponudba zavrnjena zaradi neizpolnjevanja pogojev za sodelovanje, v obrazložitvi pa, da presega naročnikova zagotovljena sredstva. Ker gre za dva različna razloga za nedopustnost ponudbe po 29. točki prvega odstavka 2. člena ZJN-3, vlagatelj meni, da iz izpodbijane odločitve ni mogoče ugotoviti dejanskega razloga za izločitev. Dalje ob sklicevanju na prakso Državne revizijske komisije navaja, da odločitev o oddaji javnega naročila tudi ni ustrezno obrazložena, saj ne vsebuje dovolj jasnih in konkretnih dejanskih ter pravnih razlogov, ki bi mu omogočili učinkovito uveljavljanje pravnega varstva. Ker naročnik po njegovem mnenju ni jasno navedel dejanskega razloga za izločitev ponudbe, se vlagatelj v nadaljevanju zahtevka za revizijo opredeljuje do obeh razlogov. Glede na to, da je naročnik v izreku izpodbijane odločitve kot razlog za izločitev njegove ponudbe navedel neizpolnjevanje pogojev za sodelovanje, vlagatelj zatrjuje, da iz odločitve ni

razvidno, katerega izmed pogojev naj vlagatelj ne bi izpolnjeval. Poudarja, da iz poročila o pregledu ponudb izhaja, da naročnik pogojev za sodelovanje pri njegovi ponudbi sploh ni preverjal, zato izločitev iz tega razloga ne more biti utemeljena. Poleg tega zatrjuje, da bi ga moral naročnik, če bi ugotovil pomanjkljivosti glede izpolnjevanja pogojev za sodelovanje, skladno z načeloma transparentnosti in enakopravne obravnave pozvati k dopolnitvi ponudbe, saj je enako možnost dopolnitve oziroma pojasnila omogočil tudi izbranemu ponudniku. Glede na to, da je naročnik njegovo ponudbo označil za nedopustno tudi zato, ker naj bi presegala zagotovljena sredstva (pri čemer ta razlog ni usklajen z izrekom odločitve), vlagatelj v nadaljevanju zatrjuje, da je tudi ta razlog obrazložen zgolj pavšalno, zaradi česar ne more preveriti njegove pravilnosti. Naročniku dalje očita, da iz izpodbijane odločitve in sklepa o začetku postopka ni razvidno, ali znesek zagotovljenih sredstev 260.000 EUR predstavlja vrednost z DDV ali brez DDV, čeprav je ta podatek bistven za presojo dopustnosti ponudb. Po njegovem mnenju je mogoče, da gre za znesek brez DDV, saj ZJN-3 praviloma uporablja vrednosti brez DDV, v takem primeru pa bi zagotovljena sredstva presegala le ena ponudba. Opozarja tudi na neskladje med sklepom o začetku postopka in izpodbijano odločitvijo glede obdobja zagotovljenih sredstev. Medtem ko je v odločitvi o oddaji javnega naročila navedeno, da so sredstva zagotovljena zgolj za leto 2026, sklep določa, da so zagotovljena za leti 2026 in 2027, zato meni, da je glede obsega zagotovljenih sredstev relevanten sklep o začetku postopka. Dalje zatrjuje, da je takšna ureditev v nasprotju z vzorcem pogodbe, po katerem morajo biti vsa dela zaključena do 10. decembra 2026, zato bi moral naročnik za izvedbo naročila zagotoviti celotna sredstva že v letu 2026. Iz Načrta razvojnih programov in obrazložitve rebalansa proračuna pa naj bi izhajalo, da je za leto 2026 zagotovljen le del sredstev, preostanek pa šele za leto 2027, čeprav naj bi večina pogodbenih obveznosti zapadla že v letu 2026. Vlagatelj nadalje navaja, da sklep o začetku postopka ni skladen z Načrtom razvojnih programov in proračunskimi dokumenti. Medtem ko sklep navaja zagotovljena sredstva v višini 260.000 EUR, iz Načrta razvojnih programov in posebnega dela proračuna izhaja, da je za predmetno investicijo dejansko zagotovljenih le 246.352,18 EUR z DDV. Na tej podlagi vlagatelj meni, da je treba kot relevantna zagotovljena sredstva upoštevati znesek iz Načrta razvojnih programov, posledično pa bi morala biti kot nedopustna izločena tudi ponudba izbranega ponudnika, ki po odpravi računskih napak presega ta sredstva – ponudba izbranega ponudnika je namreč pred odpravo računskih napak znašala 244.516,67 EUR z DDV in je še ustrezala višini sredstev iz Načrta razvojnih programov, po odpravi računskih napak pa znaša 257.332,77 EUR z DDV, s čimer ta sredstva presega. Upoštevajoč navedeno vlagatelj izraža dvom o času nastanka in vsebini sklepa o začetku postopka. Ker sklep ni digitalno podpisan, po njegovem mnenju ni mogoče preveriti, ali je bil po poteku roka za oddajo ponudb naknadno spremenjen. Zato predlaga, naj Državna revizijska komisija vpogleda v dokumentarni sistem naročnika oziroma druge evidence in preveri, ali je bila vsebina sklepa po poteku roka za oddajo ponudb kakor koli spremenjena.

Izbrani ponudnik se je do navedb vlagatelja iz zahtevka za revizijo opredelil z vlogo z dne 8. 7. 2026 (v nadaljevanju tudi: izjasnitev).

Izbrani ponudnik zatrjuje, da je ponudbo v celoti pripravil skladno z razpisno dokumentacijo ter pojasnili naročnika, objavljenimi na Portalu javnih naročil, saj je izpolnil vse postavke popisa del, nobena postavka pa ni ostala neizpolnjena. Navaja, da vrstica »*Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje*«, na katero se sklicuje vlagatelj, ni postavka popisa del, temveč zgolj vrstica v rekapitulaciji. Po njegovem mnenju ta vrstica nima značilnosti postavke popisa del, saj ne vsebuje merske enote, količine, cene na enoto niti avtomatičnega izračuna vrednosti. Poudarja, da je naročnik v odgovoru na Portalu javnih naročil posebej pojasnil, da si mora elaborat prometne ureditve izdelati oziroma naročiti šele izbrani izvajalec gradbenih del, zato meni, da gre za zahtevo, ki se nanaša na fazo izvajanja pogodbe, ne pa na dopustnost ponudbe. Sklicuje se na prakso Državne revizijske komisije, po kateri vprašanja izvajanja pogodbe niso predmet

presoje dopustnosti ponudbe. Dalje navaja, da je naročnik v istem pojasnilu na Portalu javnih naročil določil, da mora ponudnik strošek elaborata vključiti v svojo ponudbeno ceno, čemur je sledil tako, da je ta strošek vključil v postavke zavihka »Zapora«, posledično pa tudi v skupno rekapitulacijo, kar je na poziv naročnika dodatno pojasnil. Ob tem izbrani ponudnik opozarja tudi, da razpisna dokumentacija razlikuje med popisom del in rekapitulacijo predračuna, zato po njegovem mnenju vlagatelj neutemeljeno enači ta dva dokumenta. Meni, da naročnik glede sporne vrstice ni zahteval vpisa cene na način, kot zatrjuje vlagatelj, temveč zgolj, da ponudnik v ponudbeni ceni upošteva strošek elaborata. Poudarja še, da vlagatelj niti ne zatrjuje, da strošek elaborata ni bil vključen v ponudbeno ceno, temveč očita zgolj način njegovega prikaza. Zato meni, da se očitek nanaša le na obliko prikaza stroška, ne pa na njegovo dejansko neupoštevanje. Ob tem izpostavlja, da je naročnik za sporno vrstico določil poseben režim, ki odstopa od splošnih pravil izpolnjevanja popisa del, zato je ravnal natančno v skladu z naročnikovimi navodili. Ocenjuje, da vlagatelj zmotno enači rekapitulacijo s popisom del in spregleda zavezujoča pojasnila naročnika. V zvezi s sklicevanjem vlagatelja na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-055/2025 izbrani ponudnik navaja, da ta odločitev obravnava drugačno dejansko stanje, saj je naročnik v tistem primeru izrecno zahteval vpis cene na enoto pri sporni postavki, česar v obravnavanem primeru ni storil. Zato meni, da navedena odločitev potrjuje pravilnost njegovega ravnanja. Podredno izbrani ponudnik navaja, da četudi bi bila naročnikova pojasnila nejasna ali bi dopuščala več razlag, jih po ustaljeni praksi Državne revizijske komisije ni dopustno razlagati v škodo ponudnika. Zato meni, da mu ni mogoče očitati pomanjkanja skrbnosti pri pripravi ponudbe.

V nadaljevanju izbrani ponudnik zavrača tudi vlagateljev očitek, da je bila izpodbijana odločitev glede razloga za izločitev ponudbe vlagatelja nejasna. Navaja, da iz izreka in obrazložitve jasno izhaja, da je bila ponudba označena kot nedopustna zaradi preseganja zagotovljenih sredstev. Poudarja, da vlagatelj v zahtevku vsebinsko izpodbija prav ugotovitev o preseganju zagotovljenih sredstev, zato je očitno razumel razlog za izločitev in mu je bilo omogočeno učinkovito pravno varstvo. Zato po njegovem mnenju vlagatelj nima pravnega interesa za zatiranje domnevnih pomanjkljivosti obrazložitve odločitve. Izbrani ponudnik dalje nasprotuje navedbam vlagatelja, da ni jasno, ali znesek zagotovljenih sredstev predstavlja vrednost z DDV ali brez DDV, saj zagotovljena sredstva vedno predstavljajo dejanski znesek, ki ga mora naročnik zagotoviti za plačilo pogodbenih obveznosti, zato vključujejo DDV. Opozarja, da zagotovljenih sredstev ni mogoče enačiti z ocenjeno vrednostjo naročila, ki se po ZJN-3 določa brez DDV. Nadalje zavrača stališče vlagatelja, da bi moral naročnik celotna sredstva zagotoviti že v letu 2026 zgolj zato, ker se dela zaključijo v tem letu. Poudarja, da je treba razlikovati med obdobjem izvajanja del ter dinamiko obračunavanja in plačil, saj pogodba določa mesečne situacije in 30-dnevni plačilni rok po potrditvi računov. Pri tem pojasnjuje, da bodo plačila za dela, izvedena ob koncu leta 2026, zaradi pogodbenega postopka potrjevanja računov objektivno zapadla v plačilo šele v letu 2027. Enako velja za končni obračun, ki se po pogodbi pripravi po primopredaji del, končna situacija pa se plača šele po njenem potrjevanju in predložitvi zahtevanih zavarovanj. Zato meni, da dejstvo, da naj bi bila dela zaključena v letu 2026, ne pomeni, da mora naročnik vsa sredstva zagotoviti izključno za to leto. Po njegovem mnenju mora naročnik zagotoviti sredstva glede na čas zapadlosti pogodbenih obveznosti, zato je financiranje v letih 2026 in 2027 skladno s pogodbo in pravili javnofinančnega načrtovanja. Nazadnje izbrani ponudnik poudarja še, da vlagatelj ni navedel nobene določbe ZJN-3 ali drugega predpisa, ki bi bila kršena zaradi takšne dinamike financiranja.

Naročnik je s sklepom št. 371-0003/2025-40 z dne 13. 7. 2026 (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo) zavrnil vlagateljev zahtev za revizijo in njegovo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva.

Naročnik zavrača očitke, da je ponudba izbranega ponudnika nedopustna zaradi nevpisane vrednosti pri postavki »Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje« v rekapitulaciji predračuna. Navaja, da nevpis vrednosti v tej postavki še ne pomeni, da strošek elaborata ni bil vključen v ponudbeno ceno. Glede na to, da iz ponudbe ni bilo mogoče zanesljivo ugotoviti, ali je bil strošek elaborata zajet v drugih postavkah, je izbranega ponudnika skladno s petim odstavkom 89. člena ZJN-3 pozval na pojasnilo, ta pa je pojasnil, da je bil strošek že ob oddaji ponudbe vključen med postavke zavihka »Zapora«. Poudarja, da se s tem pojasnilom ni spremenila skupna ponudbena cena niti cena na enoto, količina ali posamezna postavka, temveč je bilo zgolj pojasnjeno oblikovanje že ponujene cene. Zato meni, da je šlo za dopustno pojasnilo ponudbe in ne za njeno nedovoljeno dopolnitev. Po oceni naročnika je bil namen njegove zahteve dosežen, ker je bilo ugotovljeno, da je strošek elaborata dejansko zajet v ponudbeni ceni, čeprav ni bil posebej prikazan v rekapitulaciji. Pri tem ponavlja argument izbranega ponudnika, da vlagatelj niti ne zatrjuje, da elaborat ni bil ponujen ali da njegov strošek ni bil vključen v ponudbeno ceno, temveč izpodbija zgolj način njegovega prikaza. Naročnik meni, da odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-045/2025 potrjuje razlikovanje med nedopustnim spreminjanjem ponudbe in dopustnim pojasnjevanjem njene vsebine ter da v obravnavanem primeru ni bilo poseženo v načeli transparentnosti in enakopravne obravnave, saj izbrani ponudnik s pojasnilom ni pridobil nobene konkurenčne prednosti.

V nadaljevanju naročnik navaja, da je bil razlog za ugotovitev nedopustnosti vlagateljeve ponudbe izključno to, da je po odpravi računskih napak njena vrednost preseгла zagotovljena sredstva naročnika. Čeprav vlagatelj opozarja na formulacijo izreka odločitve o oddaji javnega naročila, naročnik poudarja, da je iz njene celotne obrazložitve kot tudi iz poročila komisije za vodenje postopka in druge dokumentacije jasno razviden dejanski razlog za izločitev ponudbe, zato vlagatelju ni bilo onemogočeno učinkovito pravno varstvo. Glede dejanske višine zagotovljenih sredstev naročnik pojasnjuje, da ta znašajo 260.000,00 EUR z DDV, saj se sredstva v občinskem proračunu načrtujejo v bruto vrednosti. Naročnik zavrača očitek, da ni bilo jasno, ali gre za znesek z DDV ali brez njega. Poudarja, da vlagatelj nepravilno enači ocenjeno vrednost investicije, vrednost projekta v Načrtu razvojnih programov in zagotovljena sredstva naročnika, čeprav gre za različne institute, ki imajo različen namen. Dalje navaja, da je bila pred začetkom postopka izvedena prerazporeditev proračunskih sredstev, zaradi katere je za izvedbo naročila zagotovil sredstva v višini 260.000,00 EUR z DDV, skladno s pooblastili iz odloka o proračunu. V zvezi s financiranjem projekta naročnik pojasnjuje, da gre za večletno investicijo, zato dejstvo, da bodo gradbena dela zaključena v letu 2026, še ne pomeni, da morajo biti vse finančne obveznosti poravnane v istem letu, saj so plačila izvajalcu vezana na pogodbeno dinamiko obračunavanja in plačilne roke. Ker zagotovljena sredstva znašajo 260.000,00 EUR z DDV, naročnik poudarja, da ponudba izbranega ponudnika po odpravi računskih napak teh sredstev ne presega, medtem ko jih vlagateljeva ponudba presega, zato je bila pravilno označena za nedopustno. Naročnik zavrača tudi očitek o domnevnem naknadnem spreminjanju sklepa o začetku postopka, saj vlagatelj za takšne trditve ni predložil nobenih dokazov, temveč jih utemeljuje zgolj s sklepanjem na podlagi proračunskih dokumentov. Prav tako zavrača očitek o neenakopravni obravnavi ponudnikov in pojasnjuje, da je pri vseh ponudbah odpravil računske napake na enak način, ob upoštevanju cen na enoto in količin ter na podlagi soglasij ponudnikov za odpravo računskih napak.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 13. 7. 2026 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in dokumentacijo o predrevizijskem postopku.

Vlagatelj se je do naročnikove odločitve o zahtevku za revizijo pravočasno opredelil z vlogo z dne 16. 7. 2026.

Vlagatelj vztraja pri revizijskih očitkih in poudarja, da glede na njegove navedbe v zahtevku za revizijo in potrditev naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo ni sporno, da je bila pri postavki »Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje« predvidena možnost vnosa ponudbene vrednosti, izbrani ponudnik pa vanjo ni vpisal nobenega zneska. Sporno pa je vprašanje, ali je naročnik ravnal skladno z lastno razpisno dokumentacijo, ko ponudbe izbranega ponudnika zaradi neizpolnjene postavke ni izločil kot nedopustne ter ali je bil poziv k pojasnilu njegove ponudbe skladen s petim odstavkom 89. člena ZJN-3. V tej zvezi ponovno opozarja, da je razpisna dokumentacija izrecno določala, da se šteje, da ponudnik postavke ne ponuja, če zanj ne vpiše cene, zato bi moral naročnik že na tej podlagi ugotoviti, da ponudba izbranega ponudnika ne izpolnjuje zahtev razpisne dokumentacije. Nasprotuje navedbi naročnika, da ni zatrjeval, da izbrani ponudnik elaborata ne ponuja oziroma da strošek ni zajet v ponudbeni ceni – saj ves čas zatrjuje prav to, da bi moral naročnik zaradi nevpisane cene šteti, da izbrani ponudnik sporne postavke ne ponuja. Takšno posledico je namreč naročnik sam določil v razpisni dokumentaciji. Meni, da naročnik z razlago, da je bistveno zgolj to, da je strošek vključen v skupno ponudbeno ceno, razvrednoti pomen ponudbenega predračuna in določanja cen na enoto. Če bi bila takšna razlaga pravilna, po njegovem mnenju ponudnikom posameznih postavk sploh ne bi bilo treba izpolnjevati, temveč bi lahko njihovo vsebino naknadno pojasnjevali. Ob tem poudarja še, da pogoji za pojasnjevanje ponudbe po petem odstavku 89. člena ZJN-3 niso bili izpolnjeni. Meni, da naročnik izbranega ponudnika sploh ne bi smel pozvati k pojasnilu, saj je razpisna dokumentacija že vnaprej določila posledico nevpisa cene v posamezno postavko. Pri tem se sklicuje na prakso Državne revizijske komisije, po kateri naročnik ne sme nadomeščati poslovne volje ponudnika, oblikovanje ponudbene cene pa predstavlja njegovo avtonomno poslovno odločitev. Ker izbrani ponudnik cene za sporno postavko ni navedel, po mnenju vlagatelja iz ponudbe objektivno ni mogoče ugotoviti, ali gre za opustitev ponudbe, napako ali drugo poslovno odločitev, zato naročnik navedb izbranega ponudnika ni mogel objektivno preveriti. Vlagatelj zato meni, da četudi bi bil poziv k pojasnilu dopusten, naročnik pojasnila ne bi smel upoštevati, ker se nanaša na element ponudbe, katerega obstoja pred potekom roka za oddajo ponudb ni mogoče objektivno preveriti.

Vlagatelj dalje vztraja, da iz odločitve o oddaji javnega naročila ni mogoče jasno ugotoviti razloga za izločitev njegove ponudbe. Meni, da naročnik s sklicevanjem na poročilo strokovne komisije in drugo dokumentacijo zgolj potrjuje, da razlog ni bil ustrezno obrazložen že v sami odločitvi, čeprav bi moral biti zaradi zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva naveden prav v njej. Prav tako opozarja, da naročnik tudi glede višine zagotovljenih sredstev svojo odločitev utemeljuje s poročilom komisije, kar po njegovem mnenju potrjuje, da ta podatek iz same izpodbijane odločitve ni razviden. Poudarja, da razlikuje med ocenjeno vrednostjo naročila, vrednostjo projekta v Načrtu razvojnih programov in zagotovljenimi sredstvi, vendar meni, da so posamezni dokumenti naročnika med seboj neusklajeni oziroma vsebujejo nasprotujoče si podatke. Ker naročnik v izpodbijani odločitvi ni jasno obrazložil višine zagotovljenih sredstev, je vlagatelj podatke preveril v javno dostopnih proračunskih dokumentih. Navaja, da iz Načrta razvojnih programov in sprememb proračuna še vedno izhaja, da ima naročnik za projekt zagotovljenih le 246.352,18 EUR z DDV, zato meni, da bodisi naročnik razpolaga z neusklajenimi dokumenti bodisi na svoji spletni strani objavlja neažurne podatke, kar po njegovem mnenju dodatno onemogoča presojo zakonitosti odločitve. Vlagatelj vztraja tudi pri očitku, da naročnik ni izkazal, da ima za leto 2026 zagotovljena sredstva v obsegu, ki ustreza pogodbeni dinamiki izvajanja in plačevanja del.

Državna revizijska komisija je vlagatelju, skladno z načelom kontradiktornosti, z dopisom z dne 5. 8. 2026 posredovala vlogo izbranega ponudnika z dne 8. 7. 2026, s katero se je ta izjasnil o zahtevku za revizijo.

Vlagatelj se je do izjasnitve izbranega ponudnika opredelil z vlogo z dne 11. 8. 2026.

Vlagatelj vztraja, da je sporna postavka sestavni del popisa del, saj je vključena v Excelov dokument, ki ga je naročnik opredelil kot popis del, njena umestitev v zavihek »rekapitulacija« pa tega ne spremeni. Poudarja, da je naročnik z odgovorom na Portalu javnih naročil jasno določil, da mora ponudnik za izdelavo elaborata oblikovati in v ponudbi navesti lastno ponudbeno ceno, zato navedbe izbranega ponudnika, da je strošek lahko vključil v drugo postavko, niso utemeljene. Vlagatelj opozarja tudi na nasprotje med navedbami izbranega ponudnika in naročnika, saj izbrani ponudnik zatrjuje, da sporna postavka sploh ni bila del popisa del, naročnik pa priznava, da je bila v Excelovem obrazcu popisa del pri skupni rekapitulaciji predvidena možnost vnosa njene ponudbene vrednosti. Vlagatelj nadalje navaja, da naročnik izbranega ponudnika zaradi neizpolnitve sporne postavke glede na lastna pravila ne bi smel pozvati k pojasnilu, temveč bi moral njegovo ponudbo izločiti kot nedopustno. Po njegovem mnenju iz pojasnila izbranega ponudnika tudi ni mogoče objektivno preveriti, da je bil strošek elaborata že ob oddaji ponudbe vključen v druge postavke, saj oblikovanje ponudbene cene predstavlja poslovno voljo ponudnika, ki iz ponudbe ni razvidna. Vlagatelj zato meni, da naročnik pojasnila ni smel upoštevati, saj se nanaša na element ponudbe, katerega obstoj pred potekom roka za oddajo ponudb ni mogoče objektivno preveriti. Podredno pa zatrjuje, da bi bilo treba, če bi Državna revizijska komisija štela, da je naročnik z objavljenimi pojasnili povzročil nejasnost glede načina izpolnjevanja popisa del, zaradi kršitve načel transparentnosti in enakopravne obravnave razveljaviti celoten postopek oddaje javnega naročila. Vlagatelj vztraja tudi, da je izpodbijana odločitev glede razloga za nedopustnost njegove ponudbe notranje neskladna, saj iz izreka izhaja neizpolnjevanje pogojev za sodelovanje, iz obrazložitve pa preseganje zagotovljenih sredstev. Meni, da mora biti razlog za nedopustnost iz odločitve jasno in konkretno razviden, saj je to nujno za učinkovito pravno varstvo. Glede dejanske višine zagotovljenih sredstev pa ponovno poudarja, da iz sklepa o začetku postopka ni razvidno, ali navedeni znesek predstavlja sredstva z DDV ali brez njega, prav tako pa naj njihova višina ne bi bila ustrezno izkazana v drugi dokumentaciji, pripravljeni pred potekom roka za oddajo ponudb. Zato po njegovem mnenju ni mogoče preveriti podlage za primerjavo njegove ponudbene cene z zagotovljenimi sredstvi. Vlagatelj še poudarja, da mora biti višina zagotovljenih sredstev določena oziroma ustrezno dokumentirana že pred potekom roka za oddajo ponudb in je naročnik po tem roku ne sme prilagajati glede na prejete ponudbe.

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

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

Med vlagateljem in naročnikom je spor o tem, ali je naročnik pri oceni dopustnosti ponudbe izbranega ponudnika in nedopustnosti ponudbe vlagatelja ravnal skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in določbami ZJN-3.

Naročnikovo ravnanje je treba presojati z vidika 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3. Skladno s to določbo je dopustna tista ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo

javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika. Skladno s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 naročnik odda javno naročilo na podlagi meril, po tem, ko preveri da so izpolnjeni naslednji pogoji: (a) ponudba je skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, po potrebi ob upoštevanju variant iz 72. člena ZJN-3, in (b) ponudbo je oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje ter pravila in merila iz 82. ter 83. člena ZJN-3, če so ta bila določena.

Pri dopolnjevanju in pojasnjevanju ponudb mora naročnik – poleg določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila – upoštevati tudi določbe petega in šestega odstavka 89. člena ZJN-3. Peti odstavek 89. člena ZJN-3 določa, da lahko naročnik v primeru, če so ali se zdijo informacije ali dokumentacija, ki jih morajo predložiti ponudniki, nepopolne ali napačne oziroma če posamezni dokumenti manjkajo, zahteva, da ponudniki v ustreznem roku predložijo manjkajoče dokumente ali dopolnijo, popravijo ali pojasnijo ustrezne informacije ali dokumentacijo, pod pogojem, da je takšna zahteva popolnoma skladna z načeloma enake obravnave in transparentnosti. Naročnik od ponudnika zahteva dopolnitev, popravek, spremembo ali pojasnilo njegove ponudbe le, kadar določenega dejstva ne more preveriti sam. Predložitev manjkajočega dokumenta ali dopolnitev, popravek ali pojasnilo informacije ali dokumentacije se lahko nanaša izključno na takšne elemente ponudbe, katerih obstoj je pred iztekom roka, določenega za predložitev prijave ali ponudbe, mogoče objektivno preveriti. V šestem odstavku 89. člena ZJN-3 so določeni elementi ponudbe, ki jih (razen kadar gre za popravek ali dopolnitev očitne napake, če zaradi tega popravka ali dopolnitve ni dejansko predlagana nova ponudba) ni dopustno dopolnjevati ali popravljati, in sicer cene brez DDV na enoto, vrednosti postavke brez DDV, skupne vrednosti ponudbe brez DDV (razen kadar se skupna vrednost spremeni v skladu s sedmim odstavkom 89. člena ZJN-3), in tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila.

Upoštevajoč revizijske očitke je Državna revizijska komisija v obravnavani zadevi najprej presojala zakonitost naročnikove ocene dopustnosti ponudbe izbranega ponudnika.

Med vlagateljem in naročnikom je namreč sporno, ali je naročnik ravnal skladno z določbami razpisne dokumentacije in določili 89. člena ZJN-3, ko je izbranega ponudnika pozval na pojasnilo ponudbe, čeprav ta v skupni rekapitulaciji ponudbenega predračuna (popisa del) ni vpisal cene za postavko »*Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje*«. Vlagatelj zatrjuje, da bi moral naročnik zaradi neizpolnjene postavke ponudbo izbranega ponudnika šteti za nedopustno, naročnik pa nasprotno meni, da je šlo zgolj za dopustno pojasnitev že obstoječe vsebine ponudbe, ne da bi se ponudba kakorkoli spremenila, saj naj bi bil sporni strošek že ob oddaji ponudbe zajet v skupni ponudbeni ceni (tj. v postavkah iz zavihka »*Zapora*«).

Naročnik je v predmetnem javnem naročilu v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila že v kazalu kot eno od prilog navedel (tudi) dokument »*Popis del*« (v nadaljevanju: popis del). Kot izhaja iz vpogleda na Portal javnih naročil, je ta dokument v prvotni razpisni dokumentaciji (objavljeni pod št. objave JN003827/2026-SL1/01 z dne 18. 5. 2026) predstavljal Excelov dokument »*popisi*«, ki je poleg zavihkov »*0.2 Hodnik za pešce*«, »*2.1 Vodovod*«, »*2.2. Kanalizacija*« in »*3.1 CR*« vseboval tudi zavihek »*Rekapitulacija*«.

V zvezi s predmetnim dokumentom je naročnik po objavi javnega naročila na Portalu javnih naročil prejel naslednje vprašanje:

»*V samem popisu del ni postavke za zaporo ceste.*

Glede na to, da se bo delal pločnik ob državni cesti, naprošamo naročnika, da doda postavko za zaporo ceste in določi fiksni znesek le te, saj bodo tako ponudbe vseh ponudnikov konkurenčne, z enakimi izhodišči.

Prav tako je to ustaljena praksa javnih naročil, sploh kadar gre za državno cesto.«,

na katerega je 22. 5. 2026 odgovoril:

*»Spoštovani,
na portalu JN je objavljen popravek, s katerim se je dopolnil popis del s postavko ZAPORA.«*

Naročnik je tako s spremembo razpisne dokumentacije (objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN003827/2026-SL1/01-P01 z dne 22. 5. 2026) v popisu del (sedaj Excelov dokument, poimenovan »Skupna rekapitulacija_hodnik_Bistrica ob Sotli - razpis, zaklenjene celice«) poleg obstoječih zavihkov dodal še zavihhek »Zapora«, ki se nanaša na stroške vodenja in zavarovanja prometa v času gradnje.

Državna revizijska komisija dalje ugotavlja, da je naročnik v popisu del (tako v prvotnem kot v spremenjenem Excelovem dokumentu) v zavihku »Rekapitulacija« postavko »Strošek zaradi dela pod prometom« razdelil na dve podpostavki, in sicer:

- »1. Zavarovanje gradbišča v času gradnje« ter*
- »2. Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje«.*

Med strankami ni sporno (potrjeno pa je tudi z vpogledom v odstopljeno dokumentacijo):

- da je v popisu del skupna vrednost iz zavihka »Zapora« v tem istem dokumentu zajeta v zavihku »Rekapitulacija« v postavki »1. Zavarovanje gradbišča v času gradnje«,
- da je v zavihku »Rekapitulacija« pri vrstici »2. Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje« predvidena možnost vnosa ponudbene vrednosti ter
- da izbrani ponudnik v ponudbi predloženem popisu del pri postavki »2. Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje« v zavihku »Rekapitulacija« ni vpisal nobene vrednosti.

Med strankami pa je (kot že navedeno) sporno, ali je naročnik ravnal skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in določbami 89. člena ZJN-3, ko je izbranega ponudnika v tem delu pozval na pojasnilo ponudbe ter na podlagi njegovega pojasnila ugotovil, da je ponudba kljub prvotno nevpisani vrednosti ene od postavk dopustna.

Naročnik je namreč izbranega ponudnika – glede na ugotovitev, da ta v popisu del v zavihku »Skupna rekapitulacija« ni vpisal ponudbene cene pri postavki »2. Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje« – z dopisom št. 371-0003/2025-24 z dne 15. 6. 2026 pozval k pojasnilu njegove ponudbe v tem delu.

Izbrani ponudnik je na predmetni naročnikov poziv podal naslednje pojasnilo:

»Postavka v skupni rekapitulaciji: 2. IZDELAVA ELABORATA UREDITVE PROMETA V ČASU GRADNJE, je obračunana in upoštevana v okviru vrednosti vseh postavk iz zavihka »Zapora« in je upoštevana v skupni rekapitulaciji pod točko 1 v okviru »strošek zaradi dela pod prometom«.

Vsled tega se skupna vrednost ponudbe NE spremeni.

Zgolj iz previdnosti dodajamo, da je Državna revizijska komisija v sklepu št. 018-045/2025-11 istemu naročniku kot v konkretnem primeru potrdila, da takšnega pojasnila ponudnika ni mogoče označiti za neskladnega z razpisno dokumentacijo, pozivom naročnika in 89. členom ZJN-3, naročniku pa posledično ni mogoče očitati, da ni ravnal skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in ZJN-3, ko je takšno pojasnilo ponudnika sprejel kot ustrezno.«

Naročnik je na podlagi citiranega pojasnila ponudbo izbranega ponudnika ocenil kot dopustno in mu kot najugodnejšemu oddal predmetno javno naročilo.

Kot pravilno izpostavlja vlagatelj, je bilo v predmetnem postopku javnega naročanja v zvezi s postavko, ki se nanaša na stroške izdelave elaborata ureditve prometa v času gradnje in na zaporo ceste, na Portalu javnih naročil zastavljeno vprašanje:

»Prosimo naročnika, da določi FIKSNO ceno za zaporo ceste, kot je to že ustaljena praksa naročnikov, kadar gre za državno cesto.

Prav tako se na ta način omogoča konkurenčnost vseh ponudnikov.«,

na katerega je naročnik 26. 5. 2026 ob 11.32 odgovoril:

»Izbran izvajalec gradbenih del si mora izdelati (naročiti) svoj elaborat prometne ureditve v času gradnje. Zato naročnik ne bo določal fiksne cene, ponudnik mora imeti svojo ponujeno ceno.«

Iz navedenega odgovora je mogoče jasno razbrati, da naročnik za izdelavo elaborata ni določil fiksne cene, temveč je oblikovanje cene prepustil posameznemu ponudniku. Predmetni odgovor zato po presoji Državne revizijske komisije ne daje podlage za zaključek, da ponudnikom sporne postavke ni bilo treba ovrednotiti. Nasprotno, izrecna naročnikova zahteva, da mora *»ponudnik imeti svojo ponujeno ceno«*, potrjuje, da je moral vsak ponudnik v ponudbi upoštevati strošek izdelave elaborata in ga ustrezno ovrednotiti.

Pri tem je treba posebej razmejiti Excelov dokument, ki predstavlja popis del, od samostojnega dokumenta *»Povzetek predračuna (rekapitulacija) – OBR-15«*. Iz razpisne dokumentacije (točka *»2.7 Ponudbena dokumentacija«*, podtočka *»Ponudbeni predračun«*) izhaja, da so morali ponudniki Excelov dokument *»Popis del«* predložiti v sistemu e-JN v razdelek *»Dokumenti«*, del *»Ostale priloge«*, medtem ko je bilo treba dokument *»Povzetek predračuna (rekapitulacija) – OBR-15«* predložiti v e-JN v delu *»Predračun«*.

Dejstvo, da se sporna postavka *»2. Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje«* nahaja v zavihku *»Rekapitulacija«* Excelovega dokumenta *»Popis del«*, zato ne pomeni, da je bila ta postavka del samostojnega dokumenta *»Povzetek predračuna (rekapitulacija) – OBR-15«*, kot to zatrjuje izbrani ponudnik. Slednji je bil namreč ločen dokument, namenjen povzetku ponudbene vrednosti, medtem ko je bila sporna postavka vključena v Excelov dokument, ki ga je naročnik opredelil kot popis del.

Izbrani ponudnik sicer iz citiranega odgovora naročnika na Portalu javnih naročil tudi sklepa, da se zahteva glede izdelave oziroma naročila elaborata prometne ureditve nanaša šele na izvedbeno fazo, saj je naročnik navedel, da si mora elaborat izdelati oziroma naročiti izbrani izvajalec. Zato meni, da navedena zahteva ni relevantna za presojo vsebine oziroma dopustnosti ponudbe.

Vendar Državna revizijska komisija temu stališču izbranega ponudnika ne more pritrditi.

Iz odgovora naročnika na Portalu javnih naročil izhaja zgolj, kdo bo v primeru oddaje javnega naročila v izvedbeni fazi moral zagotoviti izdelavo oziroma naročilo elaborata prometne ureditve (tj. izbrani izvajalec, in ne morda naročnik), ne pa tudi, da ponudnikom tega stroška v ponudbi ni bilo treba ovrednotiti. Sporna postavka »2. *Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje*« je bila namreč vključena v popis del, in sicer v zavihku »*Rekapitulacija*«, v katerem je bila (kakor že ugotovljeno) predvidena tudi možnost vnosa ponudbene vrednosti.

Naročnikovo pojasnilo, da mora izbrani izvajalec v izvedbeni fazi izdelati oziroma naročiti elaborat ureditve prometa, je zato treba razumeti v kontekstu predmeta javnega naročila in ne kot opustitev zahteve po ovrednotenju te postavke v ponudbi. Drugače povedano, dejstvo, da bo elaborat v primeru izbora moral v izvedbeni fazi zagotoviti izbrani izvajalec, ne pomeni, da ponudnik (že) v ponudbeni fazi ni bil dolžan za njegovo izvedbo ponuditi cene. Prav nasprotno, naročnik je v istem odgovoru izrecno navedel, da »*ponudnik mora imeti svojo ponujeno ceno*«, s čimer je jasno potrdil, da mora biti strošek elaborata v ponudbi ustrezno ovrednoten.

Glede na navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v fazi priprave razpisne dokumentacije predvidel možnost vnosa ponudbene vrednosti za postavko »2. *Izdelava elaborata ureditve prometa v času gradnje*« v popisu del (in sicer v zavihku »*Rekapitulacija*« – ki ga ne gre enačiti z dokumentom »*Povzetek predračuna (rekapitulacija) – OBR-15*«), hkrati pa je v izpostavljenem odgovoru na Portalu javnih naročil pojasnil, da mora ponudnik za izdelavo elaborata oblikovati lastno ceno. Ne glede na poimenovanje posameznega dela obrazca tako ne more biti dvoma, da je naročnik od ponudnikov pričakoval, da bodo za strošek izdelave elaborata oblikovali in izrazili svojo ponudbeno ceno.

Takšna razlaga je pomembna tudi glede na naročnikova izrecna navodila v zvezi z izpolnjevanjem ponudbenega predračuna oziroma popisa del, ki jih je podal v točki »2.15 *PREDRAČUN/POPIS DEL*« razpisne dokumentacije. Na tem mestu je naročnik najprej zapisal:

»Ponudnik izpolni vse postavke v popisu del. V kolikor ponudnik cene v posamezno postavko ne vpiše, se šteje, da predmetne postavke ne ponuja in tako ne izpolnjuje vseh zahtev naročnika iz predmetne razpisne dokumentacije.«,

v naslednjem odstavku pa še določil:

»Če je v ponudbenem predračunu ali v popisih del pri posamezni postavki zapisana vrednost enaka 0,00, bo naročnik štel, da ponudnik ta dela ponuja po ceni 0,00 EUR in da so dela iz teh postavk upoštevana v vrednostih ostalih postavk. V zvezi s tem naročnik ponudnikov ne bo pozival k odpravi napak ali dodatnim pojasnilom, ponudniki pa ne morejo zahtevati priznanje naknadno določenih cen postavk ali povečanja ponudbene vrednosti iz tega naslova, niti so do njih upravičeni.«

Upoštevajoč navedeno gre ugotoviti, da je naročnik v razpisni dokumentaciji jasno in nedvoumno določil posledico neizpolnitve posamezne postavke v popisu del kot tudi vpisa vrednosti 0,00 pri posamezni postavki – pri čemer je za ta dva položaja določil različni posledici. Za primer, ko ponudnik za posamezno postavko ne vpiše cene, je tako izrecno določil, da se šteje, da ponudnik te postavke ne ponuja in posledično ne izpolnjuje vseh zahtev naročnika. Za primer, ko ponudnik v postavko vpiše vrednost 0,00, pa je določil, da se šteje, da ponudnik dela iz te postavke ponuja po ceni 0,00 EUR in da so ta dela upoštevana v vrednostih drugih postavk – pri čemer je še dodal, da v tem primeru ponudnikov (v fazi preveritve ponudb) ne pozival k odpravi napak ali dodatnim

pojasnilom (v fazi izvajanja pogodbe pa ne bodo mogli biti upravičeni do priznanja naknadno določenih cen za te postavke oziroma povišanja ponudbene vrednosti).

Kakor že ugotovljeno, v obravnavanem primeru med strankami ni sporno, da izbrani ponudnik v popisu del v polje pri sporni postavki ni vpisal nobene vrednosti, in torej ni vpisal niti vrednosti 0,00 EUR. Njegovo ravnanje je zato treba presojati po prvem od navedenih pravil naročnika, po katerem se v primeru nevpisane cene šteje, da ponudnik predmetne postavke ne ponuja. Že iz tega razloga naročnik ni imel podlage, da bi nevpisano vrednost obravnaval kot nejasnost, ki jo je mogoče pojasniti na podlagi petega odstavka 89. člena ZJN-3.

Takšnega zaključka ne spremeni niti pojasnilo izbranega ponudnika, da je bila izdelava elaborata »*obračunana in upoštevana v okviru vrednosti vseh postavk iz zavihka »Zapora« oziroma v postavki »1. Zavarovanje gradbišča v času gradnje*«. S takšnim pojasnilom namreč izbrani ponudnik ni zgolj pojasnil že izkazane vsebine svoje ponudbe. Nasprotno, šele po poteku roka za predložitev ponudb je navedel, kam naj bi bila vključena cena za postavko, za katero v ponudbi ni navedel nobene vrednosti. Ker iz ponudbe ni bilo razvidno, da bi bila sporna postavka ponujena po ceni 0,00 EUR, takšnega naknadnega pojasnila, upoštevajoč naročnikovo jasno določbo o pomenu neizpolnitve posamezne postavke v popisu del, ni mogoče šteti za preveritev objektivno obstoječega dejstva v smislu petega odstavka 89. člena ZJN-3.

Navedeno pomeni, da naročnik izbranega ponudnika ni pozval zgolj k pojasnitvi nejasnega podatka, katerega obstoj bi bilo mogoče objektivno preveriti že iz njegove ponudbe, saj je izbrani ponudnik šele po naročnikovem pozivu pojasnil, da je cena za sporno postavko vključena drugje, čeprav v sami sporni postavki ni navedel niti vrednosti 0,00 EUR. S tem je naročnik izbranemu ponudniku omogočil, da je po poteku roka za oddajo ponudb odpravil posledico, ki jo je za nevpis cene vnaprej v razpisni dokumentaciji jasno določil naročnik sam.

Ugotovljeno še toliko bolj velja ob upoštevanju izrecnega naročnikovega navodila, da se bo v primeru vpisa vrednosti 0,00 EUR štel, da ponudnik dela iz te postavke ponuja po ceni 0,00 EUR in da so ta dela upoštevana v vrednostih drugih postavk. Če je izbrani ponudnik želel doseči takšno posledico, je imel možnost, da v sporno postavko vpiše vrednost 0,00 EUR – vendar tega ni storil. Za primer nevpisa vrednosti pa je naročnik vnaprej določil drugačno posledico, in sicer da se šteje, da ponudnik predmetne postavke ne ponuja in zato ne izpolnjuje vseh zahtev naročnika. Upoštevanje naknadnega pojasnila izbranega ponudnika, da naj bi bil strošek sporne postavke kljub temu že vključen v vrednost drugih postavk, kot ustreznega bi zato dejansko izenačil položaja, ki ju je naročnik v dokumentaciji izrecno in jasno ločil: položaj ponudnika, ki v postavko vpiše vrednost 0,00 EUR, in položaj ponudnika, ki v postavko ne vpiše nobene vrednosti. Za prvega je naročnik (kot že pojasnjeno) izrecno določil, da se šteje, da so dela vključena v vrednosti drugih postavk, medtem ko je za drugega izrecno predvidel posledico, da se šteje, da predmetne postavke ne ponuja. Glede na navedeno bi sprejem naknadnega pojasnila izbranega ponudnika pomenil, da se pravna posledica, ki jo je naročnik vnaprej določil za vpis vrednosti 0,00 EUR, pripiše tudi položaju, za katerega je naročnik določil drugačno posledico. S tem pa bi bil izbrani ponudnik neupravičeno postavljen v ugodnejši položaj od ponudnika, ki bi sledil naročnikovim navodilom in bi za dosego tega učinka v sporno postavko vpisal 0,00 EUR. Takšno naknadno spreminjanje oziroma dopolnjevanje pomena prazne (neizpolnjene) postavke je tako v nasprotju z izrecno in nedvoumno vnaprej določenimi pravili naročnika ter bi lahko poseglo tudi v načelo enakopravne obravnave ponudnikov.

Prav tako ni mogoče slediti naročnikovemu stališču, da se s sprejetim pojasnilom izbranega ponudnika niso spremenili elementi ponudbe, ki jih, upoštevajoč šesti odstavek 89. člena ZJN-3, ni dopustno dopolnjevati oziroma popravljati. Za presojo dopustnosti ponudbe namreč ni odločilno

zgolj vprašanje, ali se je spremenila končna ponudbena cena, temveč tudi, ali je ponudnik po poteku roka za predložitev ponudb šele naknadno opredelil vrednost oziroma vsebino posamezne postavke. V obravnavanem primeru je bila sporna postavka v ponudbi prazna, naknadno pojasnilo pa ji je šele po poteku roka pripisalo vrednost oziroma vsebino – in sicer, da je njena cena vključena v drugo postavko. Takšna sprememba oziroma dopolnitev pa se nanaša ravno na vrednost konkretne postavke oziroma ceno na enoto, torej na element ponudbe, ki ga v skladu s šestim odstavkom 89. člena ZJN-3 (praviloma) ni dopustno popravljati ali dopolnjevati.

Pri tem gre poudariti še, da za presojo dopustnosti ponudbe izbranega ponudnika ni odločilno, ali vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje, da je bil strošek elaborata dejansko (vsebinsko) zajet v skupni ponudbeni ceni izbranega ponudnika. Kakor že poudarjeno, je v danem primeru odločilno, da izbrani ponudnik v za to predvideno postavko ni navedel nobene vrednosti in s tem ni ravnal skladno z izrecnimi navodili naročnika glede izpolnjevanja popisa del. Naročnik pa takšne opustitve glede na lastna pravila ni mogel naknadno (tj. po poteku roka za predložitev ponudb) sanirati s pozivom k pojasnilu ponudbe in na podlagi naknadne izjave izbranega ponudnika ugotoviti, da je bil strošek že vključen v druge postavke. Takšno ravnanje bi namreč pomenilo, da se ponudniku šele po poteku roka za predložitev ponudb omogoči določitev oziroma razjasnitev vsebine neizpolnjene postavke – čeprav je naročnik vnaprej jasno določil posledice njene neizpolnitve.

Ugotovljenega ne more spremeniti niti sklicevanje naročnika in izbranega ponudnika na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-045/2025. V navedeni zadevi je bilo (kakor to pravilno poudarja vlagatelj) odločilno, da je naročnik že v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila predvidel možnost pojasnjevanja konkretne pomanjkljivosti ponudbenega predračuna, saj je določil, da bo v primeru, *»če v predloženem popisu del posamezna postavka ni cenovno ovrednotena, zahteval pojasnilo, ali je obračunana v okviru drugih postavk, kje in v kakšni vrednosti, če to ni, bo ponudba zavrnjena«*. V obravnavanem primeru pa je naročnik v razpisni dokumentaciji določil drugačno posledico neizpolnjene postavke, saj je izrecno določil, da se šteje, da ponudnik takšne postavke ne ponuja. Zato navedene odločitve ni mogoče uporabiti na način, kot to zatrjuje naročnik in izbrani ponudnik.

V posledici vsega navedenega Državna revizijska komisija zaključuje, da je naročnik pri presoji ponudbe izbranega ponudnika ravnal v nasprotju z lastnimi pravili, določenimi v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, ter v nasprotju s pravili o dopustnem pojasnjevanju ponudb iz 89. člena ZJN-3, pri tem pa kršil tudi načelo transparentnosti (6. člen ZJN-3) in načelo enake obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3). Naročnik je namreč kljub vnaprej določenim pravilom izbranemu ponudniku omogočil naknadno pojasnilo, s katerim je šele po poteku roka za oddajo ponudb izkazoval, da je strošek sporne postavke, ki ga v ponudbi ni ovrednotil, zajet drugje – čeprav je naročnik za situacijo, ko ponudnik vrednosti določene postavke v popisu del ne vpiše, v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila jasno predvidel posledico, da se šteje, da ponudnik predmetne postavke ne ponuja in posledično, da takšna ponudba ne ustreza njegovim zahtevam.

Državna revizijska komisija zato ugotavlja, da je vlagatelj v predmetnem postopku pravnega varstva uspel izkazati, da naročnik v danem primeru ni imel podlage, da bi ponudbo izbranega ponudnika štel za dopustno.

Med strankami je poleg že obravnavane naročnikove presoje dopustnosti ponudbe izbranega ponudnika sporna še naročnikova ocena nedopustnosti vlagateljeve ponudbe.

Vlagatelj naročniku najprej očita, da je odločitev o oddaji javnega naročila v delu, ki se nanaša na ugotovljeno nedopustnost njegove ponudbe, neustrezno obrazložena, ker izrek in obrazložitev le-te nista usklajena, prav tako pa so po njegovem prepričanju naročnikove navedbe glede zagotovljenih sredstev v izpodbijani odločitvi pavšalne in mu posledično ne omogočajo, da bi jih lahko preveril.

V tej zvezi Državna revizijska komisija uvodoma pojasnjuje, da ne ZJN-3 ne drugi predpisi ne določajo posebnih kriterijev za ugotavljanje zadostnosti oziroma ustreznosti vsakokratne obrazložitve, je pa te kriterije skozi prakso izoblikovala Državna revizijska komisija, ki je že večkrat poudarila (prim. npr. odločitve v zadevah št. 018-218/2017, 018-150/2018, 018-021/2019, 018-053/2020, 018-012/2021, 018-001/2023), da mora odločitev naročnika vsebovati jasne ter nedvoumne razloge, da se lahko ponudniki seznani z utemeljitvijo odločitve, preverijo njeno pravilnost oziroma zakonitost ter po potrebi zaščitijo svoje pravice. Četudi ni nujno, da bi bila obrazložitev odločitve vseobsežna, torej takšna, da bi zajemala prav vse podrobnosti posameznih razlogov, na podlagi katerih je naročnik sprejel odločitev o (ne)oddaji naročila, mora obsegati jasno ter konkretno navedbo odločilnih (pravnih in dejanskih) dejstev, ki tvorijo pravno ter dejansko podlago naročnikove odločitve.

Skladno s tretjim odstavkom 90. člena ZJN-3 mora tako odločitev o oddaji javnega naročila med drugim vsebovati tudi razloge za zavrnitev ponudbe vsakega neuspešnega ponudnika, ki ni bil izbran. Skozi predmetno določbo se namreč uresničuje načelo učinkovitosti kot eno temeljnih načel pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil, zagotavlja pa se tudi transparentnost postopka kot minimum uresničitve načela enakopravne obravnave ponudnikov (6. in 7. člen ZJN-3) ter možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva. Skladno z načelom transparentnosti javnega naročanja mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku, kar je ključnega pomena za zagotavljanje učinkovitosti pravnega varstva. Šele izpolnjena dolžnost naročnika, da obrazloži odločitev o oddaji javnega naročila, zagotovi ponudniku učinkovito uveljavljanje pravnega varstva, saj mu omogoči, da se seznani s pglavitnimi razlogi naročnikove odločitve, preveri njihovo logično in pravno vzdržnost ter se na podlagi razumnosti sprejete odločitve po lastni presoji odloči, ali jo bo morebiti izpodbijali v postopku pravnega varstva ter da lahko v njem navede vsa relevantna dejstva in predloži dokaze, s katerimi dokazuje, da razlogi, ki jih je naročnik navedel v odločitvi, niso utemeljeni, in da posledično odločitev o oddaji naročila ni zakonita. Naročnik mora tako ponudnike v odločitvi o oddaji javnega naročila v zadostni meri seznani s konkretnimi ter jasnimi – in ne le z abstraktnimi ter pavšalnimi – razlogi, ki so ga vodili pri sprejemu njegove odločitve.

V obravnavanem primeru Državna revizijska komisija po pregledu izpodbijane odločitve sicer pritruje vlagatelju, da je naročnik v izreku navedel, da se vlagateljeva ponudba zavrne zaradi neizpolnjevanja pogojev za sodelovanje, vendar gre hkrati pritrditi naročniku, da je dejanski razlog za zavrnitev vlagateljeve ponudbe naveden v nadaljevanju, tj. v obrazložitvi izpodbijane odločitve, kjer je naročnik navedel, da se vlagateljeva ponudba zavrne zaradi preseganja naročnikovih zagotovljenih sredstev.

Vendar ob tem ne gre prezreti že pojasnjene dolžnosti naročnika, da mora zaradi uresničitve načel učinkovitega pravnega varstva in transparentnosti postopka javnega naročanja zagotoviti, da je ponudnik izbran (ali je, nasprotno, njegova ponudba zavrnjena) na pregleden način in po predpisanem postopku ter obenem v odločitvi o oddaji javnega naročila navesti tudi razloge za zavrnitev ponudbe vsakega neuspešnega ponudnika, ki ni bil izbran. Tako mora naročnik tudi pri obrazložitvi odločitve o nedopustnosti določene ponudbe zaradi preseganja zagotovljenih sredstev slediti temeljnemu načelu transparentnosti ter z navedbo jasnih in konkretnih pglavitnih

razlogov za takšno odločitev zagotoviti ponudniku možnost uresničitve učinkovitega uveljavljanja pravnega varstva.

Državna revizijska komisija pritrjuje vlagatelju, da morajo biti konkretni in jasni razlogi za zavrnitev posamezne ponudbe razvidni že iz same odločitve o oddaji javnega naročila. Te zahteve ne more nadomestiti sklicevanje na drugo dokumentacijo naročnika, kot je na primer poročilo strokovne komisije, niti seznanitev z drugimi dokumenti, s katerimi se ponudnik seznani šele v okviru vpogleda v dokumentacijo oziroma pri vpogledu v javno dostopne podatke. Takšna dokumentacija lahko sicer predstavlja podlago za naročnikovo odločitev, vendar pa mora naročnik bistvene ter konkretizirane dejanske in pravne razloge za zavrnitev ponudbe predstaviti v sami odločitvi, saj mora biti ponudniku že na podlagi te odločitve omogočeno, da se seznani z razlogi, zaradi katerih njegova ponudba ni bila izbrana, ter da na njihovi podlagi presodi, ali in v kakšnem obsegu bo uveljavljal pravno varstvo.

Državna revizijska komisija je v več odločitvah (prim. npr. odločitve v zadevah št. 018- 226/2018, 018-042/2019, 018-075/2020, 018-161/2021) zapisala, da določbe ZJN-3 ne nalagajo naročniku, da bi moral v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ali na Portalu javnih naročil objaviti višino zagotovljenih sredstev ter da mu ni treba objaviti niti ocenjene vrednosti. Četudi pa ZJN-3 naročniku objave podatka o zagotovljenih sredstvih ne nalaga, pa načelo transparentnosti naročnika zavezuje, da svojo oceno o preseganju zagotovljenih sredstev ustrezno obrazloži ter s tem omogoči preizkus njene razumnosti in pravilnosti. Kakšna, kako široka ter natančna naj bo v tem primeru obrazložitev, je prepuščeno presoji naročnika, ki mora tudi pri obrazložitvi odločitve o zavrnitvi ponudbe kot nedopustne zaradi preseganja zagotovljenih sredstev slediti temeljnemu izhodišču in z navedbo jasnih odločilnih dejstev ponudnikom zagotoviti možnost uresničitve učinkovitega uveljavljanja pravnega varstva.

Državna revizijska komisija je v zgoraj izpostavljenih odločitvah opozorila tudi na možnost, da naročnik nekaterih informacij o (ne)oddaji naročila iz drugega in tretjega odstavka 90. člena ZJN3 ne objavi, ker bi njihovo razkritje oviralo izvajanje zakona ali bi bilo sicer v nasprotju z javnim interesom, ker bi škodilo upravičenim poslovnim interesom javnega ali zasebnega gospodarskega subjekta ali ker bi lahko vplivalo na pošteno konkurenco med gospodarskimi subjekti (četrty odstavek 90. člena ZJN-3). Vendar gre v obravnavanem primeru ugotoviti, da se naročnik v izpodbijani odločitvi na izjemo po četrtem odstavku 90. člena ZJN-3 ni skliceval.

Državna revizijska komisija tako ugotavlja, da je naročnik s tem, ko je v izpodbijani odločitvi navedel le, da je ponudba vlagatelja nedopustna, ker presega naročnikova zagotovljena sredstva, podal zgolj zaključek svojih ugotovitev, katerega pravna posledica se je odrazila v njegovi oceni o nedopustnosti ter posledično zavrnitvi vlagateljeve ponudbe. Ni pa naročnik navedel konkretnih dejstev oziroma konkretnih okoliščin primera, ki so ga vodili k sprejemu omenjenega zaključka. Pri tem se naročnik v izpodbijani odločitvi tudi ni skliceval na izjemo po četrtem odstavku 90. člena ZJN-3, ki mu omogoča, da (pod določenimi pogoji) nekaterih informacij o oddaji naročila iz drugega ter tretjega odstavka 90. člena ZJN-3 ne objavi.

Upoštevač navedeno gre zaključiti, da je vlagatelj očitno o nezadostni oziroma pavšalni obrazložitvi naročnikove odločitve glede zavrnitve njegove ponudbe kot nedopustne utemeljen, saj naročnik v njej ni navedel konkretnih dejstev, ki bi omogočila ugotavljanje, ali vlagateljeva ponudba dejansko presega zagotovljena sredstva, oziroma v njej ni navedel razlogov, na temelju katerih teh dejstev ne bi bil dolžan razkriti. Zaradi tega vlagatelju v obravnavanem primeru ni (bila) dana možnost uveljavljanja pravnega varstva na učinkovit način, naročnik pa je s tem kršil tretji odstavek 90. člena ZJN-3 v povezavi s 6. členom ZJN-3.

Ker je Državna revizijska komisija že na tej podlagi ugotovila nezakonitost naročnikove odločitve v delu, ki se nanaša na zavrnitev vlagateljeve ponudbe, se v nadaljevanju ni spuščala v vsebinsko presojo utemeljenosti vlagateljevih navedb (in glede izvedbe v tej v zvezi predlaganih dokazov), s katerimi je ta izpodbijal obstoj oziroma pravilnost naročnikove ugotovitve o preseganju zagotovljenih sredstev.

Glede na ugotovitev, da je naročnik v obravnavanem primeru pri presoji dopustnosti ponudbe izbranega ponudnika ravnal v nasprotju z določbami dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in določbami ZJN-3, ter da je hkrati kršil določbe ZJN-3, ker v izpodbijani odločitvi glede zavrnitve vlagateljeve ponudbe ni zadostil zahtevanemu standardu obrazloženosti, je Državna revizijska komisija na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN zahtevek za revizijo ugodila in razveljavila odločitev naročnika, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 371-0003/2025-27 z dne 24. 6. 2026.

Z razveljavitvijo odločitve o oddaji naročila se postopek oddaje javnega naročila vrne v fazo pregleda in ocenjevanja ponudb. Na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZPVPJN Državna revizijska komisija naročnika, z namenom pravilne izvedbe postopka v delu, ki je bil razveljavljen, napotuje, da v nadaljevanju postopka oddaje predmetnega javnega naročila sprejme eno od odločitev, ki jih predvideva ZJN-3, ter pri tem upošteva ugotovitve Državne revizijske komisije, kot izhajajo iz tega sklepa. Upošteva naj zlasti, da mora biti ponudnik, upoštevajoč določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, izbran na pregleden način in po predpisanem postopku (prvi odstavek 6. člena ZJN-3), pri sprejemu in obrazložitvi odločitve o (ne)oddaji javnega pa naj upošteva obveznosti, ki mu jih nalagajo določila 90. člena ZJN-3.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo in nadaljnjih vlogah uveljavljal povračilo stroškov, nastalih v postopku 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.

Ker je zahtevek za revizijo utemeljen, je Državna revizijska komisija, ob upoštevanju 70. člena ZPVPJN, vlagatelju kot potreben strošek najprej priznala povrnitev vplačane takse v višini 5.146,66 EUR.

V skladu z ustaljeno prakso Državne revizijske komisije (gl. npr. odločitve v zadevah št. 018-056/2015, 018-069/2018, 018-054/2020, 018-034/2023, 018-049/2025) gre vlagatelju, ki v postopku pravnega varstva nastopa sam, kot potrebne stroške priznati tudi stroške dela v višini petine zneska, ki bi mu glede na vrednost spornega predmeta, prvo točko Tarifne številke 44 Odvetniške tarife (Uradni list RS, št. 2/2015 s sprem.; v nadaljevanju: OT) in vrednost točke (v višini 0,60 EUR) pripadal, če bi bil v postopku pravnega varstva zastopan po odvetniku.

Na podlagi navedenega in ob upoštevanju vrednosti, kot jo je navzgor zamejil vlagatelj, je Državna revizijska komisija vlagatelju kot potrebne priznala tudi stroške dela za pripravo zahtevka za revizijo v višini 180,00 EUR.

Državna revizijska komisija pa vlagatelju ni priznala priglašениh stroškov za pripravo vloge z dne 15. 7. 2026 (tj. opredelitev do navedb naročnika) in za vlogo z dne 11. 8. 2026 (tj. opredelitev do

navedb izbranega ponudnika), saj je bilo vse, kar je bistveno za rešitev zadeve, razvidno že iz zahtevka za revizijo, posledično pa ti stroški v konkretnem primeru niso bili potrebni (peti odstavek 70. člena ZPVPJN v povezavi z osmim odstavkom istega člena, pa tudi drugi odstavek 2. člena OT).

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju priznala povrnitev stroškov pravnega varstva v skupni višini 5.326,66 EUR, ki mu jih je naročnik dolžan povrniti v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude pa 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,
- izbranemu ponudniku,
- ministrstvu, pristojnemu za javna naročila.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.