

Številka: 018-135/2025-7

Datum: 19. 12. 2025

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu mag. Zlate Jerman kot predsednice senata ter Sama Červeka in Andraža Žvana kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »D-75/25; UJMA 2023: Rehabilitacija mostu (LJ0144) čez Kamniško Bistrico v Dolu na G2-108/1181 v km 3.188«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj IPI, izvajalski in projektantski inženiring, d.o.o., Zgornje Ngonje 36D, Rogaška Slatina, ki ga zastopa Odvetniška družba Prebil in Majstorović o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Republika Slovenija, Ministrstvo za infrastrukturo, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo, Hajdrihova ulica 2A, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), 19. 12. 2025

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi in se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila, kot izhaja iz dokumenta »Odločitev o oddaji javnega naročila«, št. 43001-123/2025/32, z dne 26. 9. 2025.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške v višini 27.964,60 eurov v 15 dneh po vročitvi tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po postopku naročila male vrednosti v skladu s 47. členom Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo dne 24. 4. 2025 objavljeno na Portalu javnih naročil, pod št. objave JN002964/2025-SL1/01, s tremi popravki.

Naročnik je dne 30. 9. 2025 na Portalu javnih naročil, pod št. objave JN002964/2025-ODL/01, objavil »Odločitev o oddaji javnega naročila«, št. 4301-123/2025/32, z dne 26. 9. 2025 (v nadaljevanju: odločitev o oddaji naročila), s katero je zadevno javno naročilo oddal ponudniku

GARNOL, inženiring, gradnje in kadri, d.o.o., Verovškova ulica 64A, Ljubljana, (v nadaljevanju: izbrani ponudnik). Ugotovil je, da je ponudba izbranega ponudnika po merilu najugodnejša dopustna ponudba skladno z 29. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-3, za drugi dve prejeti ponudbi, ki sta bili po merilu manj ugodni (kar tudi velja za vlagateljevo ponudbo kot drugo najugodnejšo ponudbo po merilu), pa ni ugotavljal, ali sta dopustni.

Vlagatelj je z vlogo z dne 30. 9. 2025 zahteval vpogled v ponudbo izbranega ponudnika, naročnik pa mu je, kot je razvidno iz dokumenta »Vpogled v ponudbo za javno naročilo«, št. 43001-123/2025/36, z dne 2. 10. 2025, dne 2. 10. 2025 po elektronski pošti poslal dokumentacijo iz ponudbe izbranega ponudnika, upošteva varstvo podatkov.

Vlagatelj je dne 7. 10. 2025 zoper odločitev o oddaji javnega naročila vložil zahtevek za revizijo, s katerim predlaga, da se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila. Navaja, da ponudba izbranega ponudnika ni dopustna, ker izbrani ponudnik ne izpolnjuje referenčnih pogojev, prav tako pa pri njem obstaja razlog za izključitev iz b) alineje četrtega odstavka ter g) alineje šestega odstavka 75. člena ZJN-3.

Izbrani ponudnik se je z vlogo z dne 15. 10. 2025 izjasnil o navedbah iz zahtevka za revizijo in predlagal zavrnitev zahtevka za revizijo.

Naročnik je s sklepom, št. 43001-123/2025/44, z dne 4. 11. 2025 (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo), zahtevek za revizijo in vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov zavrnil.

Naročnik je dne 4. 11. 2025 Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo v zvezi s predmetnim javnim naročilom in dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 7. 11. 2025, ki jo je vložil dne 6. 11. 2025, opredelil do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo.

Državna revizijska komisija je dne 26. 11. 2025 vlagatelju na podlagi 11. člena ZPVPJN v seznanitev posredovala vlogo izbranega ponudnika z dne 15. 10. 2025. Vlagatelj se je dne 1. 12. 2025 opredelil do vloge izbranega ponudnika.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali je bil zahtevek za revizijo vложен pravočasno in pri naročniku; ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN; ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN; ali obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in ali je dopusten. Ker je Državna revizijska komisija ugotovila, da so vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN izpolnjeni, je zahtevek za revizijo, na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN, sprejela v obravnavo.

Po pregledu dokumentacije postopka oddaje javnega naročila in predrevizijskega postopka ter po preučitvi navedb vlagatelja, izbranega ponudnika in naročnika je Državna revizijska komisija na podlagi razlogov, navedenih v nadaljevanju, odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo izpodbija (med drugim) ravnanje naročnika v delu, ki se nanaša na ugotavljanje sposobnosti izbranega ponudnika in sicer, ker je naročnik napačno ugotovil, da je izbrani ponudnik s predložitvijo obrazca »Referenca gospodarskega subjekta« z vpisanimi podatki za izvedena dela pri referenčnem poslu gradnje mostu izpolnil pogoj, kot izhaja iz podtočke a) točke 3.2.4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (gl. str. 8 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v povezavi s popravkom, ki je bil dne 16. 5. 2025 objavljen na Portalu javnih naročil, pod št. objave JN002964/2025-SL1/01- P02).

Vlagatelj zatrjuje, da je izbrani ponudnik za izpolnjevanje navedenega referenčnega pogoja predložil referenčni posel »*Gradnja mostu Piškovca preko Save Dolinke*«, pri čemer ni navedel, da je referenčni posel izvajal v okviru skupne ponudbe s partnerjem GGD d.d. Vlagatelj pojasnjuje, da je izbrani ponudnik pri priglasiem referenčnem poslu v izvedbo prevzel le izvedbo ceste in 3 % nepredvidenih del ter je tako dejansko izvedel le 16,12 % pogodbene vrednosti vseh del, pri bistvenem delu, gradnji mostu, pa le 6,34 % vrednosti. Pri tem niti ni imel druge odločilne vloge, zaradi katere bi bilo potrebno šteti, da je bila intenziteta njegove udeležbe tolikšna, da bi bilo potrebno šteti priglasiem referenčni posel kot njegov lasten, referenco pa za lastno v celotnem obsegu. Dodaja, da bi moral naročnik ob pravilni ugotovitvi intenzitete udeležbe izbranega ponudnika ugotoviti, da priglasiem referenčni posel ne pripada izbranemu ponudniku in mu ne bi smel priznati posla kot ustreznega za izkaz izpolnjevanja pogoja. Pojasni, da je navedeno skladno tudi s prakso Sodišča EU v zadevi C-387/14, v skladu s katero je potrebno izkušnje ponudnika, ki se sklicuje na izkušnje skupine podjetij, presojati glede na konkretno sodelovanje tega ponudnika in glede na njegov dejanski prispevek k izvedbi referenčnih del, pri čemer je temeljno vodilo, da gre referenca tistemu, ki je referenčno delo dejansko izvedel, kar pomeni, da se partner skupne ponudbe ne more sklicevati na referenco za dela, pri izvedbi katerih dejansko ni sodeloval.

Vlagatelj ob sklicevanju na obsežno prakso Državne revizijske komisije (zadeve št. 018-233/2016, 018-083/2017, 018-250/2017, 018-050/2018, 018-160/2021) izpostavlja še, da je Državna revizijska komisija že večkrat zapisala, da je referenca po svoji naravi dokazilo, da je ponudnik sposoben izvesti javno naročilo v zahtevanem obsegu in kvaliteti, saj z njo dokazuje, da je v preteklosti primerljiva dela že uspešno opravil. Pri tem je pojasnila, da je v vsakem konkretnem postopku od naročnika in posamezne opredelitve zahtev v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila odvisno, na kakšen način in v kolikšnem obsegu mora ponudnik izkazovati referenčna dela, zlasti pa, kateri od sodelujočih gospodarskih subjektov v skupni ponudbi ali ponudbi s podizvajalci mora razpolagati z referencami in na kakšen način oziroma v kakšnem obsegu. Ker izbrani ponudnik v predmetnem postopku javnega naročanja nastopa kot samostojni ponudnik in ne s partnerji, prav tako se ne sklicuje na zmogljivosti drugih gospodarskih subjektov po 81. členu ZJN-3, bi moral referenčni pogoj izkazati bodisi z lastno referenco za posel, ki ga je izvedel neposredno sam bodisi, če posla ni izvedel v celoti sam, z verodostojnimi in natančnimi dokazi o takšnem dejanskem prispevku oziroma intenziteti udeležbe, da mu je referenco mogoče priznati. Pri tem iz ponodbene dokumentacije izbranega ponudnika izhaja nasprotno. Izbrani ponudnik je namreč pri priglasiem referenčnem poslu po ponudbi prevzel (le) izvedbo ceste in 3 % nepredvidenih del ter je dejansko izvedel zgolj 16,12 % pogodbene vrednosti vseh del. Pri bistvenem delu za priznanje reference v okviru predmetnega referenčnega pogoja, novogradnji globoko temeljenega prednapetega premostitvenega objekta, je lahko teoretično izvedel le približno 6,34 % vrednosti mostu. Takšen obseg pa ne izkazuje vsebinsko primerljive in zadostne izvedbe jedrnih del, ki tvorijo bistvo referenčnega pogoja, niti ne potrjuje, da bi izbrani ponudnik sam neposredno izvedel dela, ki so predmet referenčnega pogoja. Vlagatelj izpostavlja še, da je v tem okviru pomembno tudi načelno izhodišče, da se referenca subjektu, ki referenčnega posla ni izvedel samostojno, lahko prizna le, če dokaže tak dejanski prispevek ali takšno intenziteto udeležbe, ki po vsebini in obsegu izkazuje njegovo lastno tehnično in strokovno usposobljenost za izvedbo istovrstnih del v tem naročilu, vendar pa v obravnavani zadevi izbrani ponudnik tega bremena dokazovanja ni zmogel.

Izbrani ponudnik v vlogi z dne 15. 10. 2025 nasprotuje navedbam vlagatelja. Navaja, da je naročnik za izpolnjevanje referenčnega pogoja izrecno dopustil izvedbo referenčnega posla s podizvajalci, kar po argumentu *a fortiori* pomeni, da je lahko ponudnik še toliko bolj izvedel

referenčni pogoj skupaj s partnerjem, saj je v pravu javnih naročil vedno, kar je dopuščeno podizvajalcu, glede na njegovo vlogo še toliko bolj dopuščeno partnerju.

Ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-118/2023 navaja, da je bil obseg del, ki ga je izvedel partner izbranega ponudnika, prav tako sestavni del celotnega posla, ki ga je izvajal vodilni izvajalec tj. izbrani ponudnik. Dodaja, da je bil vodilni izvajalec naročniku v celoti solidarno odgovoren za dobro in kvalitetno izvedbo posla, v fazi izvedbe prevzetega posla pa je vodilni izvajalec, četudi sam neposredno ni izvedel vseh del, nad svojim partnerjem, skladno z vlogo vodilnega partnerja in solidarno odgovornostjo naročniku, izvajal nadzor pred potrditvijo in prevzemom ustrezno opravljenih del, zaradi česar je mogoče šteti, da je njegova udeležba v poslu tako intenzivna, da mu je mogoče pripisati referenco za celoten obseg posla. Pojasnjuje, da bi tudi referenčni naročniki v praksi povsem enako, kot bi v primeru napak podizvajalcev naslovili zahteve na glavnega izvajalca, naslovili te zahteve na vodilnega partnerja v primeru napak njegovih partnerjev. Vodilni partner tako v vsakem primeru po naravi stvari prevzame višji standard in raven odgovornosti, skladno s čimer izvaja nad svojimi partnerji primerljiv nadzor pred potrditvijo in prevzemom ustrezno opravljenih del, kot bi ga izvajal nad podizvajalci. Vsled navedenemu izbrani ponudnik zatrjuje, da je ob dejstvu, da je priglasi referenčni posel izvedel v vlogi vodilnega partnerja, v celoti pridobil referenco za navedena posla. Ob tem se sklicuje tudi na odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-160/2021, 018-116/2023 in 018-148/2022.

Izbrani ponudnik izpostavlja še, da je vlagatelj že sam v zahtevku za revizijo navedel, da je izbrani ponudnik izvedel 16,12 % referenčnega posla, pri čemer je iz začasnih situacij, predloženih s strani vlagatelja, razvidno, da je bil izbrani ponudnik konsistentno udeležen skozi izvedbo celotnega referenčnega posla, ob tem pa je kot vodilni partner izvajal tudi nadzor pred potrditvijo in prevzemom ustrezno opravljenih del partnerja, izstavljal situacije (pri naročniku Občina Bled tudi prejemal plačila za dela, ki jih je opravil partner), ter za vsa izvedena dela partnerja tudi odgovarjal, vključno z garancijo za dobro izvedbo del in garancijo za odpravo napak v garancijski dobi. V posledici navedenega torej ni mogoče zavzeti stališča, da izbrani ponudnik pri priglasi referenčnem poslu ni bil udeležen dovolj intenzivno, da bi pridobil referenco za navedeni posel. Izbrani ponudnik dodaja še, da se ključna vloga izbranega ponudnika kot vodilnega partnerja pri referenčnem poslu kaže tudi v zastopanju v postopku oddaje ponudbe ter v izključni komunikaciji in urejanju vseh zadev z naročnikom, vodenju projekta ter predložitvi garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in garancije za odpravo napak v garancijskem roku. Poudarja tudi, da naročnik v konkretnem primeru ni v ničemer omejil, da ponudnik referenčnega posla ne bi smel izvesti skupaj s partnerji v skupnem nastopu, zato vlagatelj ne more uspešno uveljavljati takih omejitev zoper izbranega ponudnika in dodaja, da ustreznost njegovih referenc potrjujejo tudi odločitve Državne revizijske komisije, na katere se v zahtevku za revizijo sklicuje vlagatelj.

Nadalje izbrani ponudnik navaja, da mu je referenčni naročnik referenčni posel potrdil na referenčnem potrdilu, s čimer je jasno izrazili stališče, da izbranemu ponudniku uveljavljena referenca pripada ter da je pri njenem izvajanju bil udeležen v ustreznem obsegu in z ustrežno intenziteto. Glede navajanja partnerja pri referenčnem poslu pa pojasnjuje, da uveljavlja referenco zase, zato je na referenčnem obrazcu tudi navedel sebe. Izpostavlja pa tudi, da vlagatelj v zahtevku za revizijo v celoti pavšalno ter še toliko bolj nedokazano podaja vse svoje revizijske navedbe, vezane na predmetno referenco izbranega ponudnika, pri čemer ne pojasni, kaj pomenijo *»bistvene naloge«*, *»jedrna dela«* oziroma *»ključni tehnično zahtevni segmenti izvedbe«*.

Naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo pretežno povzema navedbe izbranega ponudnika iz vloge izbranega ponudnika z dne 15. 10. 2025. Dodatno navaja, da gre sicer pritrditi navedbam vlagatelja, da izbrani ponudnik pri referenčnem poslu ni navedel, da je referenčni posel izvajal v okviru skupne ponudbe s partnerjem GGD d.d., vendar pa ne drži, da je to bistveno pri ugotavljanju, ali izbrani ponudnik izpolnjuje referenčni pogoj. Pojasnjuje, da je naročnik za izpolnjevanje referenčnega pogoja določil, da je moral ponudnik posel izvesti samostojno ali v sodelovanju s podizvajalci, dodatno pa je bilo pripisano »(pri skupni ponudbi katerikoli partner)«, pri tem pa naročnik ni navedel dodatnega pogoja ali zahteve po višini deleža oziroma obsega, ki bi ga moral izkazati ponudnik, če je priglasi referenčni posel izvedel s podizvajalci. Naročnik pojasnjuje, da v primeru, da bi ponudnik priglasi referenčni posel izvedel s podizvajalcem, bi bila v teoriji ustrezna tudi referenca, kjer bi ponudnik k poslu prispeval 1 % deleža, podizvajalec pa 99 % delež. Dodaja še, da je iz opisa zahtevanega referenčnega pogoja, kjer je v primeru skupne ponudbe ustrezno, da referenčni posel izkaže katerikoli partner, mogoče sklepati, da je pomembno zgolj to, da referenca za priglasi posel obstaja, četudi pri le enem od več partnerjev in četudi ta partner v konkretnem poslu ne bo prevzel nobenih del. Naročnik navaja, da navedeno kaže na to, da naročnik pri izkazovanju predmetnega referenčnega pogoja ni zahteval obsega del. Ker torej delež, ki zadošča za izpolnjevanje pogoja, če ponudnik posla ni opravil sam, ni določen, je zato vsakršna udeležba oziroma delež, ki ga je izvedel ponudnik pri referenčnem poslu, ustrezen. Ob sklicevanju na odločitve Državne revizijske komisije (zadeve št. 018-233/2016, 018-083/2017, 018-250/2017, 018-050/2018, 018-160/2021) naročnik zaključuje, da je mogoče zavzeti stališče, da kadar način ali kot v obravnavani zadevi, obseg nista določena, sta tako način kot obseg irelevantna za presojo ustreznosti izpolnjevanja referenčnega pogoja.

Vlagatelj v vlogi z dne 7. 11. 2025 vztraja pri navedbah iz zahtevka za revizijo. Ponovno poudarja, da že iz samega referenčnega pogoja izhaja, da je naročnik želel preveriti dejansko tehnično in strokovno spodobnost gospodarskega subjekta za izvedbo izjemno specifičnega in tehnično zahtevnega dela. Pojasnjuje, da je naročnikova interpretacija, da je zadosten že 1 % prispevek k referenčnemu poslu, v nasprotju s to zahtevo, saj bi takšna razlaga pomenila, da se referenca lahko prizna subjektu, ki je pri izvedbi sodeloval zgolj simbolično ali administrativno, ne pa operativno, to pa izniči namen referenčnega pogoja, katerega namen je preveriti, ali ima ponudnik izkušnje z izvedbo konkretnih del. Dodaja, da je v obravnavani zadevi nesporno, kar naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo niti ne zanika, da je izbrani ponudnik pri referenčnem poslu, na katerega se sklicuje, dejansko izvedel le cestna dela in 3 % nepredvidenih del ter da je bil dejanski obseg njegovih prevzetih in izvedenih del 16,12 % pogodbene vrednosti vseh del. Nadalje je izkazano, da je pri bistvenem, za priznanje reference ključno pomembnem delu, to je pri samem mostu, lahko teoretično izvedel zgolj za 24.321,69 EUR del, kar predstavlja približno 6,34 % vrednosti mostu. To pa ne zadošča za priznanje reference. Navaja, da čeprav sta navedena podatka odločilna, ju naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo neutemeljeno zrelativizira s sklicevanjem, da je bil izbrani ponudnik vodilni partner. Sama oznaka vodilni partner v referenčnem poslu ne more nadomestiti zahteve, da mora gospodarski subjekt, ki referenco uveljavlja, dejansko izkazati takšno intenziteto udeležbe, iz katere je mogoče sklepati o njegovi lastni tehnični in organizacijski usposobljenosti. Izpostavlja še, da je naročnikovo stališče, da je pri skupni ponudbi pomembno le, da referenca obstaja, tudi če jo je izvedel drug partner, povsem nesmiselno, ker je v nasprotju z naročnikovim izhodiščem, da je namen referenc preveriti usposobljenost ponudnika ter, ker bi takšna razlaga omogočala, da bi se subjekt, ki nima nobenih izkušenj z gradnjo zahtevnih premostitvenih objektov, lahko v neomejenem številu postopkov skliceval na izkušnjo drugega partnerja iz preteklega konzorcija, čeprav v konkretnem poslu ne bi prevzel nobenega dela, ki bi zahteval takšno usposobljenost.

Glede naročnikove navedbe, da je vse predložene reference potrdil naročnik referenčnega posla oziroma investitor in da zato ni mogoče dvomiti v njihovo ustreznost, izpostavlja, da referenčno

potrdilo praviloma potrjuje, da je bil posel kot celota izveden skladno s pogodbo, roki in zahtevano kvaliteto, ne potrjuje pa nujno, kdo izmed več udeleženih gospodarskih subjektov je izvedel posamezne vrste del in v kolikšnem obsegu. Dodaja še, da je naročnikov očitek, da vlagatelj v zahtevku za revizijo v celoti pavšalno ter še toliko bolj nedokazano podaja vse svoje revizijske navedbe, vezane na referenco izbranega ponudnika, pri čemer ne pojasni, kaj pomeni »*bistvene naloge*«, »*jedrna dela*« oziroma »*ključni tehnično zahtevni segmenti izvedbe*«, neupravičen. Vlagatelj je namreč te izraze uporabil v kontekstu razpisnega referenčnega pogoja, iz katerega jasno izhaja, katera dela so bila za naročnika odločilna. Glede trditvenega bremena pa pojasnjuje, da je jasno in konkretno navedel, da je izbrani ponudnik pri referenčnem poslu izvedel zgolj 16,12 % vseh del, pri bistvenem delu, gradnji mostu, pa le 6,34 % vrednosti, pri čemer je zahtevku za revizijo kot dokaz priložil situacije in druge listine, ki izkazujejo, da izbrani ponudnik ni bil nosilec jedrnih del, ki jih zahteva referenčni pogoj.

Vlagatelj v vlogi z dne 1. 12. 2025 vztraja pri svojih navedbah. Izpostavlja še, da izbrani ponudnik niti v ponudbi niti v vlogi z dne 15. 10. 2025 ni predložil dokazov, ki bi izkazovali, da je sam izvedel katerakoli bistvena gradbena dela na referenčnem mostu, kar dodatno potrjuje, da izbrani ponudnik pri priglašenem referenčnem poslu ni izvedel bistvenih del.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je potrebno vlagateljeve navedbe presojati z vidika 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3, skladno s katero 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.

V skladu s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 naročnik odda javno naročilo na podlagi meril, potem ko preveri, da so izpolnjeni naslednji pogoji: a) ponudba je skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu in 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. in 83. člena ZJN-3, če so bila določena.

ZJN-3 določa, da lahko naročnik gospodarskim subjektom določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo tudi na tehnično in strokovno sposobnost. V postopek javnega naročanja lahko naročnik vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima ponudnik ustrezne (med drugim) tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja. Vse zahteve morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila (prvi in drugi odstavek 76. člena ZJN-3).

Glede tehnične in strokovne sposobnosti lahko naročnik določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti. Zahteva lahko zlasti, da imajo gospodarski subjekti zadostne izkušnje, ki jih izkažejo z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil (prva in druga poved desetega odstavka 76. člena ZJN-3). Možna dokazila za izkazovanje tehnične sposobnosti so navedena v osmem odstavku 77. člena ZJN-3, v skladu s katerim lahko ponudnik tehnično usposobljenost (med drugim) izkaže s seznamom gradenj, opravljenih v zadnjih petih letih in priloženimi potrdili o zadovoljivi izvedbi in izidu za najpomembnejše gradnje (točka a).

Gospodarski subjekt lahko glede pogojev v zvezi z ekonomskim in finančnim položajem ter tehnično in strokovno sposobnostjo po potrebi za posamezno javno naročilo uporabi zmogljivosti

drugih subjektov, ne glede na pravno razmerje med njim in temi subjekti. Glede pogojev v zvezi z izobrazbo in strokovno usposobljenostjo izvajalca storitev ali gradenj in vodstvenih delavcev podjetja ter pogojev v zvezi z ustreznimi poklicnimi izkušnjami pa lahko gospodarski subjekt uporabi zmogljivosti drugih subjektov le, če bodo slednji izvajali gradnje ali storitve, za katere se zahtevajo te zmogljivosti. Če želi gospodarski subjekt uporabiti zmogljivosti drugih subjektov, mora naročniku dokazati, da bo imel na voljo potrebna sredstva, na primer s predložitvijo zagotovil teh subjektov v ta namen (prvi odstavek 81. člena ZJN-3).

Državna revizijska komisija je že večkrat zapisala (prim. npr. odločitve št. 018-233/2016, 018-083/2017, 018-250/2017, 018-050/2018, 018-160/2021), da je referenca po svoji naravi dokazilo, da je ponudnik sposoben izvesti javno naročilo v zahtevanem obsegu in kvaliteti, saj z njo dokazuje, da je v preteklosti primerljiva dela že uspešno opravil. Pojasnila je tudi, da je v vsakem konkretnem postopku od naročnika in posamezne opredelitve zahtev v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila odvisno, na kakšen način in v kolikšnem obsegu mora ponudnik izkazovati referenčna dela, zlasti pa kateri od sodelujočih gospodarskih subjektov v skupni ponudbi ali ponudbi s podizvajalci mora razpolagati z referencami in na kakšen način oz. v kakšnem obsegu.

V konkretnem primeru je naročnik v podtočki a) točke 3.2.4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila določil naslednji pogoj v zvezi z izkušnjami ponudnika oziroma gospodarskega subjekta:

»Ponudnik oziroma sodelujoči gospodarski subjekti morajo izkazati naslednje uspešno izvedene referenčne posle na državni ali lokalni cesti iz zadnjih desetih letih pred rokom za oddajo ponudb:

a) novogradnjo cestnega globoko temeljenega (na pilotih) prednapetega premostitvenega objekta svetle razdalje med krajnimi oporniki vsaj 35 metrov skupaj s priključno cesto [...]

Posel iz točke a), ki ga je izvedel samostojno ali v sodelovanju s podizvajalci, mora izkazati sam ponudnik (pri skupni ponudbi katerikoli partner) [...]

dokazilo:

Referenca gospodarskega subjekta, vsebinsko skladna s predlogo ponudnika oziroma sodelujočega gospodarskega subjekta.

opombe:

Zahtevane reference, ločene po točkah (a, b in c) lahko izhajajo iz enega ali iz več različnih poslov (gradenj) gospodarskega subjekta, referenca iz vsake posamezne točke pa mora v celoti izhajati iz enega posla.«

Iz predstavljene vsebine dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da je naročnik od ponudnikov v obravnavanem postopku oddaje javnega naročila zahteval, da v izkaz tehnične in strokovne sposobnosti izkažejo referenčni posel, v okviru katerega je bila izvedena novogradnja cestnega globo temeljenega (na pilotih) prednapetega premostitvenega objekta svetle razdalje med krajnimi oporniki vsaj 35 metrov skupaj s priključno cesto. Pri tem je določil, da morajo gospodarski subjekti v ponudbi izkazati, da so predmetni referenčni pogoj izvedli samostojno ali v sodelovanju s podizvajalci, dopustil pa je tudi možnost, da lahko v primeru skupne ponudbe izpolnjevanje referenčnega pogoja izkaže katerikoli partner.

Po vpogledu v ponudbo izbranega ponudnika Državna revizijska komisija najprej ugotavlja (kar med strankami ni sporno), da izbrani ponudnik pri predmetnem javnem naročilu ne nastopa z drugimi gospodarskimi subjekti, pač pa kot samostojni ponudnik (obrazec Podatki o ponudniku).

Dalje Državna revizijska komisija ugotavlja, da je izbrani ponudnik v ponudbi, v izkaz izpolnjevanja zgoraj citiranega referenčnega pogoja predložil obrazec »*REFERENCA GOSPODARSKEGA SUBJEKTA*«, iz katerega izhaja, da izbrani ponudnik kot referenco priglasi referenčni posel »*Gradnja mostu Piškovca preko Save Dolinke*«. Ustreznost same vsebine del iz referenčnega posla oziroma njihova skladnost z vsebinskimi zahtevami naročnika iz referenčnega pogoja med strankami ni sporna.

Ker je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila izrecno določil, da mora ponudnik referenčni pogoj izkazati samostojno ali v sodelovanju s podizvajalcem, pri čemer je sicer dopustil tudi možnost, da lahko v primeru skupne ponudbe izpolnjevanje referenčnega pogoja izkaže katerikoli partner, izbrani ponudnik pa s podizvajalcem ne nastopa, prav tako ne nastopa s partnerjem, ki bi lahko v skladu z zahtevami naročnika v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila izpolnil predmetni pogoj, je potrebno v nadaljevanju preveriti, ali izbrani ponudnik izpolnjuje zahtevo, da je referenčni posel izvedel sam oziroma samostojno.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da priglašene referenčnega posla izbrani ponudnik ni izvedel sam, prav tako ga ni izvedel v sodelovanju s podizvajalci, pač pa ga je izvedel v skupni ponudbi s partnerjem, vlogo vodilnega partnerja pa je prevzel izbrani ponudnik (slednja dejstva potrjuje tudi izbrani ponudnik v vlogi z dne 15. 10. 2025). Ker izbrani ponudnik priglašene referenčnega posla ni izvedel (neposredno) sam oziroma samostojno, kar pomeni, da referenca ni njegova lastna, izbranemu ponudniku, v okoliščinah konkretnega primera, izpolnjevanja referenčnega pogoja iz podtočke a) točke 3.2.4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v tem oziru ni mogoče priznati.

Kot predhodno že navedeno, je od zahtev naročnika, ki izhajajo iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, odvisno, na kakšen način in v kakšnem obsegu morajo v posameznem postopku oddaje javnega naročila v ponudbi sodelujoči gospodarski subjekti izkazati svoje reference. Čeprav se Državna revizijska komisija strinja z naročnikom, da v konkretnem primeru v okviru referenčnega pogoja ni določil, da bo kot ustrezne priznal le tiste referenčne posle, v okviru katerih je ponudnik neposredno sam oziroma samostojno izvedel vsa dela, pa Državna revizijska komisija v obravnavanem primeru poudarja, da mora izbrani ponudnik, ker v predmetnem javnem naročilu nastopa kot samostojni ponudnik in v ponudbi ne sodeluje z drugimi gospodarskimi subjekti (zaradi česar tudi ne uporablja njihovih zmogljivosti v smislu 81. člena ZJN-3), zato, da bi izkazal izpolnjevanje referenčnega pogoja, v ponudbi prigrasiti bodisi referenčni posel, ki ga je izvedel (neposredno) sam oziroma samostojno (tj. lastno referenco) ali pa referenčni posel, v katerem (vseh) del sicer ni izvedel (neposredno) sam, a bi mu šlo referenco za ta referenčni posel priznati zaradi dejanskega prispevka k njegovi izvedbi ali intenzitete njegove udeležbe v njem. O tem, da se referenca izbranemu ponudniku v primeru, da referenčnega posla ni izvedel sam, lahko prizna v primeru ustreznega dejanskega prispevka ali intenzitete njegove udeležbe v njem, se strinjata tudi stranki tega postopka, saj je med njima sporno tudi vprašanje tega prispevka oziroma udeležbe.

Kot to izpostavlja vlagatelj, se je Državna revizijska komisija v svoji dosedANJI praksi že izrekala o možnosti vodilnega partnerja, da se sklicuje na reference za dela, ki jih ni neposredno izvedel sam (na primer v odločitvah št. 018-314/2013, 018-262/2015, 018-210/2016, 018-198/2019 in 018-084/2020). Vlagatelj ob sklicevanju na navedeno prakso Državne revizijske komisije zatrjuje, da referenčnega posla izbranemu ponudniku ni mogoče priznati.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da iz navedb vlagatelja izhaja, da je izbrani ponudnik v referenčnem poslu kot vodilni partner v izvedbo prevzel izvedbo ceste in 3 % nepredvidenih del, preostala dela pa je izvedel GGD d.d., ki je v referenčnem poslu sodeloval kot partner. Navedeno pomeni, da je izbrani ponudnik dejansko izvedel 16,12 % pogodbene vrednosti vseh del referenčnega posla, pri gradnji mostu pa le 6,34 % vrednosti. Izbrani ponudnik in naročnik navedenim dejstvom ne nasprotujeta.

Državna revizijska komisija upošteva navedeno ugotavlja, da udeležba oziroma prispevek izbranega ponudnika kot vodilnega partnerja v referenčnem poslu ni bil take intenzitete, da bi lahko pridobil in se skliceval na izkušnje in reference za celotni referenčni posel. Še zlasti pa ne za izvedbo mostu, v zvezi s katerim je bila zahtevana referenca - novogradnja cestnega globoko temeljenega (na pilotih) prednapetega premostitvenega objekta svetle razdalje med krajnimi oporniki vsaj 35 metrov skupaj s priključno cesto. Nesporno je namreč izbrani ponudnik v okviru referenčnih del izvedel le cesto in 3 % nepredvidenih del, preostala dela pa je izvedel partner GGD d.d., slednja dela pa, kot se gre strinjati z vlagateljem, nedvomno ne predstavljajo istovrstnih del, kot jih je zahteval referenčni pogoj. Namen reference je, da ponudnik izkaže izkušnje z istovrstnimi, podobnimi deli, izvedba ceste in nepredvidena dela v okviru izgradnje pa po vsebini niso istovrstna in primerljiva novogradnji cestnega globoko temeljenega (na pilotih) prednapetega premostitvenega objekta. Pri tem tudi ni zanemarljivo dejstvo, da je bil prispevek izbranega ponudnika v referenčnem delu tudi po obsegu pri gradnji mostu le 6,34 % vrednosti, pri čemer ni relevantno, kot to navaja naročnik, da v okviru referenčnega pogoja ni zahteval višine deleža opravljenega referenčnega posla in da je zato pomemben zgolj obstoj reference in kakršen koli delež ponudnika pri izvedbi del. Kot že navedeno, je ključna udeležba ponudnika pri izvedbi tistih (vsebinskih) del, ki se zahtevajo kot referenčna in ne zgolj kakršna koli udeležba ponudnika. Dejstvo, da je naročnik v konkretnem primeru v dokumentaciji v zvezi z izvedbo javnega naročila v okviru referenčnega pogoja dopustil in kot ustrezno štel izvedbo referenčnih del v sodelovanju s podizvajalci, pa ne omogoča zaključka, da je v posledici naročnik kot ustrezno dopustil tudi referenco, izvedeno v skupni izvedbi s partnerji, ne glede na intenziteto in prispevek posameznega partnerja, saj nenazadnje tega naročnik v okviru referenčnega pogoja ni navedel.

Državna revizijska komisija tudi ni sledila navedbam izbranega ponudnika in naročnika, da je za izbranega ponudnika mogoče šteti, da je njegova udeležba v poslu tako intenzivna, da mu je mogoče pripisati referenco za celoten obseg posla, ker je bil v referenčnem poslu kot vodilni izvajalec naročniku v celoti solidarno odgovoren za dobro in kvalitetno izvedbo posla, v fazi izvedbe prevzetega posla pa je kot vodilni izvajalec, četudi sam neposredno ni izvedel vseh del, nad svojimi partnerji, skladno z vlogo vodilnega partnerja in solidarno odgovornostjo naročniku, izvajal nadzor pred potrditvijo in prevzemom ustrezno opravljenih del ter ker se ključna vloga izbranega ponudnika kot vodilnega partnerja pri referenčnih projektih kaže tudi v zastopanju v postopku oddaje ponudbe in v izključni komunikaciji in urejanju vseh zadev z naročnikom, vodenju projekta ter predložitvi garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in garancije za odpravo napak v garancijskem roku. Navedene okoliščine izkazujejo zgolj pravno formalno vlogo vodilnega partnerja v okviru oddane ponudbe in sklenjene pogodbe z naročnikom in kvečjemu s tem pridobljene izkušnje. Ne izkazujejo pa po vsebini primerljivih izvedenih del z zahtevanim referenčnim pogojem, torej ne izkazujejo, da je izbrani ponudnik z navedenimi vlogami in dejanji dejansko izvajal dela pri izgradnji mostu v zadostni intenziteti oziroma prispevku. Upošteva navedeno zato zgolj sklicevanje na vlogo vodilnega partnerja in s tem prevzetimi obveznostmi ne zadošča za izkaz zadostne intenzitete udeležbe oziroma prispevka izbranega ponudnika v referenčnem poslu in v posledici, da bi mu zaradi tega šlo priznati referenco za celotni referenčni posel.

Državna revizijska komisija upošteva vse ugotovljeno zaključuje, da je vlagatelj uspel izkazati, da dejanski prispevek izbranega ponudnika pri izvedbi priglašenega referenčnega posla oziroma intenziteta njegove udeležbe v priglašenem referenčnem poslu ni bila takšna, da bi mu bilo mogoče priznati referenco. Posledično je uspel izkazati, da naročnik ni ravnal pravilno, ko je ugotovil, da izbrani ponudnik s priglašenim referenčnim poslom izpolnjuje referenčni pogoj iz podtočke a) točke 3.2.4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, s tem pa tudi, da je naročnik ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 v povezavi z 29. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-3.

Že navedeno zadošča, da Državna revizijska komisija, ne da bi obravnavala še druge vlagateljeve očitke, saj bi po eni strani to podaljšalo postopek pravnega varstva, po drugi pa neodvisno od ugotovitev ne bi bilo nobenega vpliva na končno odločitev, na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN ugotovi zahtevo za revizijo in razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 43001-123/2025/32 z dne 26. 9. 2025.

Skladno z drugo povedjo iz tretjega odstavka 39. člena ZPVPJN daje Državna revizijska komisija naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen.

Z razveljavitvijo izpodbijane odločitve se postopek oddaje javnega naročila znova znajde v trenutku pred njenim sprejemom, naročnik pa je, ob upoštevanju možnosti in omejitev uporabe petega, šestega in sedmega odstavka 89. člena ZJN-3, zavezan sprejeti eno izmed odločitev, ki jih omogoča 90. člen ZJN-3

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

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

- takso v višini 25.000,00 eurov,
- stroške za sestavo zahtevka za revizijo (tarifna številka 44/1 OT) v višini 2.400,00 eurov (4.000 točk; kolikor jih je priglasil vlagatelj), povečani za 22 % DDV, kar znesse 2.928,00 eurov, in
- izdatke (tretji odstavek 11. člena OT) od 4.000 točk v višini 30,00 eurov (20 + 30 točk), povečane za 22 % DDV, kar znesse 36,60 eurov,

kar skupaj znesse 27.964,60 eurov, ki jih je naročnik dolžan vlagatelju povrniti v 15 dneh po vročitvi tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila..

Državna revizijska komisija vlagatelju ni priznala priglašenih stroškov odvetniških storitev za »sestaneke s stranko 2 uri« (tarifna številka 39/1 OT) in »pregled listin in dokumentacije 2 uri« (tarifna številka 39/2 OT), saj to nista samostojni storitvi v smislu tarifne številke 39 OT, temveč so to stroški, ki so že zajeti v strošku odvetniške storitve za sestavo zahtevka za revizijo (tarifna številka 44/1 OT).

Vlagatelj je povrnitev stroškov priglasil tudi v vlogi z dne 7. 11. 2025 in vlogi z dne 1. 12. 2025, vendar mu jih Državna revizijska komisija ni priznala, saj je bilo vse, kar je bistveno za rešitev zadeve, razvidno že iz zahtevka za revizijo.

Upoštevajoč navedeno je Državna revizijska komisija zavrnila vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov nad priznanim zneskom 27.964,60 eurov.

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

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

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

Vročiti (na portalu eRevizija):

- naročnik,
- vlagatelj po pooblaščenju,
- izbrani ponudnik,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.