

Številka: 018-054/2026-8

Datum: 27. 5. 2026

## SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN), v senatu mag. Zlate Jerman kot predsednice senata ter Igorja Luzarja in Sama Červeka kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Izvedba, postavitve in migracija novega centralnega informacijskega sistema za podporo evidence delovnega časa, obračuna plač, kadrovskih procesov in kadrovskega portala za podjetja znotraj Javnega holdinga Maribor (JHMB)*«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložila družba iPiramide, računalniški inženiring d.o.o., Strossmayerjeva ulica 26, Maribor (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Javni holding Maribor, d.o.o., Zagrebška cesta 30, Maribor (v nadaljevanju: naročnik), 27. 5. 2026

### odločila:

1. Zahtevek za revizijo se, razen v delu, v katerem mu je naročnik ugodil z odločitvijo o zahtevku za revizijo št. JN-71223 z dne 15. 4. 2026, zavrne kot neutemeljen.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva se v presežku nad stroški, ki jih je priznal že naročnik, zavrne.

### Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja v odprtem postopku po 40. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo 24. 3. 2026 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN002132/2026-EUe16/01 in v Dodatku k Uradnem listu Evropske unije pod št. objave 200150-2026, s popravkom, objavljenim 9. 4. 2026 na Portalu javnih naročil pod št. JN002132/2026-EUe16/01-P01 in v Dodatku k Uradnem listu Evropske unije pod št. objave 241316-2026.

Vlagatelj je 7. 4. 2026, pred potekom roka za prejem ponudb, vložil zahtevek za revizijo zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija), v katerem predlaga razveljavitev naslednjih naročnikovih zahtev:

1. pogoja za sodelovanje, ki se nanaša na povprečni letni promet gospodarskega subjekta;
2. pogoja za sodelovanje, ki se nanaša na referenco gospodarskega subjekta, in sicer v delu, v katerem je naročnik podal zahtevo glede števila zaposlenih;
3. pogoja za sodelovanje, ki se nanaša na certifikate za vodjo projekta in poslovnega analitika;
4. pogoja za sodelovanje, ki se nanaša na certifikat ISO/IEC 9001;
5. merila »Izkušnje kadra«.

Vlagatelj je zahteval tudi povračilo stroškov postopka pravnega varstva.

Naročnik je 15. 4. 2026 sprejel sklep št. JN-71223 (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo).

Naročnik je zahtevku za revizijo delno ugodil tako, da je razveljavil merilo »Izkušnje kadra« na način, kot je bilo zapisano v obstoječi dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (*»Če je analitik delal v vlogi vodje projekta na projektu, ki ustreza referenci (kateremkoli od treh področij (alinej) referenčnega pogoja) iz točke 7.C.1 (Referenca ponudnika), prejme 10 točk.«*). Vlagatelj je namreč v zahtevku za revizijo naročniku očitil nejasnost in nepovezanost predmetnega merila, saj analitik pri projektih ne nastopa kot vodja projekta, naročnik pa je glede na navedeno v predrevizijskem postopku ugotovil, da se mu je pri zapisu merila pripetila (očitna) napaka pri kopiranju besedila iz predhodnega merila.

V preostalem delu je naročnik zahtevek za revizijo – iz razlogov, povzetih v nadaljevanju (v okviru v obravnave posameznih očitkov) – zavrnil.

Naročnik je 17. 4. 2026 Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo v zvezi s predmetnim javnim naročilom in dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 18. 4. 2026 opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zahtevku za revizijo. V njej dodatno opozarja na odgovore na vprašanja, zastavljena preko Portala javnih naročil, ki jih je naročnik objavil dne 17. 4. 2026 in ki vlagatelju ob vložitvi zahtevka za revizijo niso bila znana (saj so bila objavljena šele po vložitvi zahtevka za revizijo). Dalje poudarja, da mora naročnik v vsakem konkretnem primeru izkazati, da je posamezen pogoj potreben za izvedbo naročila, da je sorazmeren glede na predmet, obseg in tveganja naročila ter da cilja ni mogoče doseči z milejšimi ukrepi. Prav tako mora naročnik zagotoviti, da pogoji ne omejujejo konkurence bolj, kot je nujno potrebno. Navedenih kriterijev naročnik v predmetnem primeru po mnenju vlagatelja ni z ničemer izkazal, saj opredelitev pogojev utemeljuje pretežno s splošnimi navedbami o kompleksnosti naročila, organizacijski sposobnosti ponudnikov in zakonitosti pogojev z vidika 76. člena ZJN-3, vendar takšna obrazložitev ne dosegata standardov, ki jih zahteva praksa in so rezultat številnih odločitev Državne revizijske komisije. Ob tem prereka navedbe naročnika, da naj bi bili razpisna dokumentacija ter vprašanja in odgovori namenjeni zgolj pripravi ponudbe in ne tudi dodatni argumentaciji zahtev naročnika. Meni, da vprašanja in odgovori ne služijo zgolj tehnični pripravi ponudbe, temveč tudi pojasnjevanju, dopolnjevanju in – kjer je to potrebno – utemeljevanju zahtev naročnika, zato mora naročnik v okviru teh pojasnil, kadar je na to izrecno pozvan, razjasniti pravno in dejansko podlago za postavljene pogoje, in če tega ne stori, nosi posledice neizkazane utemeljenosti pogojev. Dalje poudarja, da v konkretnem primeru ne gre za presojo posameznih pogojev izolirano, temveč za presojo njihove kumulativne in medsebojno povezane zasnove, ki kot celota ustvarja zaprt sistem zahtev, prilagojen omejenemu krogu ponudnikov, zaradi česar je bistvo spora prav v sistemski nesorazmernosti razpisne dokumentacije kot celote. Naročnik je namreč oblikoval sklop pogojev, ki skupaj učinkujejo

bistveno bolj restriktivno, kot bi lahko izhajalo iz posameznega pogoja, saj hkrati zahteva določeno raven ekonomske in finančne sposobnosti (visok minimalni letni promet), izkaz specifičnih referenc (implementacija sistema za več kot 1.000 zaposlenih), razpolaganje z natančno določenimi kadri in njihovo strukturo ter izpolnjevanje formalnih zahtev glede standardov oziroma certifikatov, ki skupaj s specifično tehnično rešitvijo (enotna platforma in enotna podatkovna baza) ustvarjajo restriktiven učinek na konkurenco. V nadaljevanju vlagatelj prereka posamezne argumente naročnika, s katerimi ta v odločitvi o zahtevku za revizijo utemeljuje določitev spornih zahtev.

Naročnik v vlogi z dne 23. 4. 2026 argumentirano zavrača trditve vlagatelja iz njegove vloge z dne 18. 4. 2026.

Vlagatelj v vlogi z dne 6. 5. 2026, s katero se je opredelil do naročnikove vloge z dne 23. 4. 2026, v celoti vztraja pri dosedanjih navedbah in poudarja, da naročnik v predmetni vlogi ni odpravil bistvene vsebinske pomanjkljivosti svojih navedb, saj še vedno ni konkretno, preverljivo in objektivno utemeljil, zakaj so prav sporni pogoji nujni za izvedbo predmetnega naročila, zakaj cilja ni mogoče doseči z milejšimi ukrepi ter zakaj sporni pogoji v konkretni kombinaciji ne omejujejo konkurence bolj, kot je treba. Navaja, da naročnik v več delih vloge poskuša prevaliti dokazno breme glede nesorazmernosti pogojev na vlagatelja, ki ni dolžan dokazovati, da je določen pogoj »absolutno nepotreben«, temveč zadošča, da vzpostavi utemeljen dvom o njegovi sorazmernosti in povezanosti s predmetom naročila – kar je vlagatelj vzpostavil s konkretnimi podatki o dejanskem načinu izvajanja naročila, z opozorilom na faznost implementacije, razpršenost subjektov in kumulativno omejevalnost pogojev ter z navedbo konkretnih okoliščin obstoječega izvajanja primerljivih storitev. Vlagatelj prereka tudi navedbo naročnika o tem, da naj bi bile vlagateljeve navedbe glede ločenosti referenčnega pogoja za implementacijo in vzdrževanje ter glede enakovrednih certifikatov prepozne. Poudarja, da v tej fazi ne uveljavlja novih kršitev, temveč zgolj dodatno konkretizira že zatrjevano nesorazmernost spornih pogojev in odgovarja na argumentacijo naročnika, razvito šele v odločitvi o zahtevku za revizijo in kasnejši vlogi. Naročnik je namreč šele naknadno implementacijo in vzdrževanje obravnaval kot enoten referenčni sklop ter pogoje utemeljeval z obsegom uporabnikov in organizacijskimi sposobnostmi ponudnika.

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

## *I. Uvodno*

V obravnavanem primeru je vlagatelj zahtevek za revizijo vložil zoper vsebino posameznih določil dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Ker je naročnik zahtevku za revizijo v delu, ki se nanaša na sporno merilo, ugodil in razveljavil določbo v zvezi s tem merilom, Državna revizijska komisija pa o razveljavljenih ravnanjih naročnika ne more odločati, revizijske navedbe, podane v zvezi z zakonitostjo predmetne razveljavljene določbe razpisne dokumentacije, niso predmet vsebinske obravnave v obravnavanem revizijskem postopku. Vlagatelj sicer v vlogi z dne 18. 4. 2026 izpostavlja, da je naročnik v tem delu »*zgolj odpravil tipkarsko napako, navedeno v merilu, pri čemer merila vsebinsko ni spreminjal*«, vendar se v postopku pravnega varstva ravnanja naročnika lahko le razveljavijo, naročnik pa je sporno merilo razveljavil, zaradi česar vlagatelj v revizijskem postopku ne more doseči ničesar več ali drugače.

Državna revizijska komisija je tako v nadaljevanju zahtevke za revizijo obravnavala (le) v obsegu, v katerem mu ni ugodil že naročnik s sklepom št. JN-71223 z dne 15. 4. 2026.

Med strankama so ostale sporne še določbe razpisne dokumentacije, v katerih je naročnik določil (različne) pogoje za sodelovanje.

V tej zvezi Državna revizijska komisija uvodoma pojasnjuje, da ima naročnik v skladu s prvim odstavkom 76. člena ZJN-3 možnost, da v postopku javnega naročanja z namenom ugotavljanja sposobnosti gospodarskih subjektov za izvedbo javnega naročila določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se nanašajo na:

- a) ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti,
- b) ekonomski in finančni položaj ter
- c) tehnično in strokovno sposobnost.

Na podlagi drugega odstavka 76. člena ZJN-3 lahko naročnik gospodarskim subjektom kot zahtevo za sodelovanje naloži le pogoje iz tega člena, pri čemer lahko v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima kandidat ali ponudnik ustrezne pravne in finančne zmogljivosti ter tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja. Dokazila o izpolnjevanju pogojev za sodelovanje ZJN-3 ureja v 77. členu.

Ob tem je treba pojasniti, da ZJN-3 opredeljuje zgolj osnovna izhodišča za določanje pogojev za sodelovanje ter možna dokazila za dokazovanje slednjih, ne določa pa samih vsebinskih zahtev. Navedene pogoje in dokazila mora tako v vsakem konkretnem postopku oddaje javnega naročila določiti naročnik sam, pri čemer morajo biti vse zahteve povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila (prim. tretjo poved iz drugega odstavka 76. člena ZJN-3). Nadalje morajo biti vse zahteve, ki jih naročnik določi v postopku oddaje javnega naročila, vključno z zahtevami glede pogojev za sodelovanje, skladne s temeljnimi načeli javnega naročanja, zlasti z:

- a) načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3), v skladu s katerim naročnik ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki;
- b) načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), v skladu s katerim mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja; in
- c) načelom sorazmernosti (8. člen ZJN-3), v skladu s katerim se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve ter uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezani s predmetom javnega naročila.

V tej zvezi gre poudariti še, da načela zagotavljanja konkurence med ponudniki ni mogoče interpretirati v smislu zahteve po vzpostavljanju konkurenčnosti na tistih področjih oziroma v tistih primerih, ko te iz upravičenih razlogov ni mogoče doseči, prav tako pa tudi načela enakopravnosti v pravu javnih naročil ni mogoče razumeti kot absolutne kategorije. Enakopravnost namreč ne pomeni, da mora naročnik v postopku oddaje javnega naročila vsem potencialnim ponudnikom omogočiti enak položaj. Zaradi različnih ekonomskih, tehničnih, kadrovskih in tudi naravnih danosti je dejanski položaj ponudnikov in njihovih ponudb različen, prednosti, ki jih te zagotavljajo, pa je dovoljeno in pogosto celo gospodarno upoštevati. Zato zgolj dejstvo, da naročnik z določeno zahtevo ustvarja razlikovanje med (potencialnimi) ponudniki, še ne pomeni, da je takšna zahteva že sama po sebi diskriminatorna. V naravi same zahteve namreč je, da (potencialne) ponudnike razvršča na tiste, ki določeno zahtevo izpolnjujejo, ter na tiste, ki te zahteve ne izpolnjujejo in posledično ne morejo sodelovati v postopku oddaje javnega naročila. Naročniki so tako v postopkih oddaje javnih naročil upravičeni postavljati zahteve, ki imajo za posledico razlikovanje ponudnikov, vendar le iz razlogov, ki so neposredno povezani s predmetom javnega naročila in so objektivno opravičljivi. Razlikovanje ponudnikov glede na kriterije, ki niso objektivno opravičljivi

in pomenijo zlasti krajevno, predmetno ali osebno diskriminacijo, s čimer je določen gospodarski subjekt (v primerjavi z drugimi) bodisi postavljen v bistveno slabši položaj bodisi je privilegirana, ne da bi za to obstajali utemeljeni razlogi, pa po drugi strani ni dopustno (v tej zvezi smiselno prim. tudi sodbi Sodišča Evropske unije v zadevah C-513/99 in C-195/21).

Iz navedenega sledi, da mora imeti naročnik (tudi) za zahteve v zvezi s pogoji za sodelovanje – z določanjem katerih že po naravi stvari ustvarja razlikovanje med ponudniki, ki te pogoje izpolnjujejo, in ponudniki, ki jih ne izpolnjujejo – objektivno opravičljive razloge.

V nadaljevanju je tako treba ugotoviti, ali so v okviru vlagateljevih zatrjevanj izpodbijani pogoji za sodelovanje povezani in sorazmerni s predmetom javnega naročila oziroma ali ima naročnik objektivno utemeljene razloge za (s strani vlagatelja zatrjevano) neupravičeno omejevanje in razlikovanje med ponudniki na podlagi teh pogojev.

Pri tem je treba upoštevati, da naročnik, skladno z ustaljeno prakso Državne revizijske komisije, razlogov za določitev posameznih zahtev ni dolžan navajati (že) v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Takšno stališče je zavzelo tudi Sodišče Evropske unije v zadevi C-568/24, iz katere izhaja, da načeli transparentnosti in enakega obravnavanja naročnika ne zavezujejo, da na dan objave obvestila o javnem naročilu navede objektivne utemeljitve, na katerih temeljijo zahteve, navedene v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (gl. točke 43-48 obrazložitve te sodbe). Državna revizijska komisija je prav tako že večkrat pojasnila (prim. odločitve v zadevah št. 018-020/2019, 018-154/2020, 018-111/2021, 018-043/2025), da namen zagotavljanja dodatnih informacij na Portalu javnih naročil v prvi vrsti ni v naročnikovem utemeljevanju razlogov za oblikovanje posameznih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in torej tudi ne v pojasnjevanju ali v izkazovanju razlogov za določitev posameznih zahtev, temveč (kot to pravilno izpostavlja naročnik) v zagotavljanju dodatnih informacij, potrebnih za pripravo ponudb, in v podajanju pojasnil, ki naj odpravijo morebitne nejasnosti ter s tem zagotovijo, da bodo predložene ponudbe medsebojno primerljive (prim. četrti odstavek 61. člena ZJN-3). Zato zaradi umanjkanja naročnikovega pojasnjevanja in dokazovanja razlogov za določitev spornih pogojev za sodelovanje na Portalu javnih naročil, v nasprotju z zatrjevanjem vlagatelja, naročniku (še) ni mogoče očitati kršitev določb ZJN-3. Na podlagi naročnikovih odgovorov na Portalu javnih naročil pa tudi ni mogoče že sklepati, da naročnik za določitev spornih zahtev nima objektivno opravičljivih razlogov.

Upošteva se navedeno Državna revizijska komisija poudarja, da je pri presoji o zakonitosti spornih določb razpisne dokumentacije bistveno, ali je naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo, torej v postopku pravnega varstva, uspel upravičiti (zatrjevati in dokazati) razloge, ki utemeljujejo določitev spornih zahtev – ne pa že v razpisni dokumentaciji in v odgovorih na vprašanja na Portalu javnih naročil (kot to na več mestih zatrjuje vlagatelj) – in sicer le, če vlagatelj že v zahtevku za revizijo konkretizirano navede in dokaže kaj, kar bi kazalo na to, da naročnik za njihovo določitev takšnih razlogov ni imel.

## *II. Glede zahtevanega minimalnega povprečnega letnega prometa*

Naročnik je v razpisni dokumentaciji (Navodilih ponudnikom) kot enega od pogojev v poglavju »Pogoji za sodelovanje«, v točki »B: Ekonomski in finančni položaj«, podtočki 1, določil:

*»Povprečni splošni letni promet gospodarskega subjekta, v zadnjih treh (3) poslovnih letih znaša najmanj 1 MIO EUR.«*

V zvezi s predmetno zahtevo vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja, da naročnik sicer lahko določi minimalni letni promet gospodarskega subjekta, ker je to izrecno določeno v šestem odstavku 76. člena ZJN-3, vendar mora biti takšen pogoj povezan in sorazmeren s predmetom javnega naročila, objektivno utemeljen in določen tako, da ne omejuje konkurence bolj, kot je potrebno (pri tem se sklicuje na odločitvi Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-060/2022 in 018-196/2021). Poudarja, da v konkretnem primeru iz razpisne dokumentacije nikjer ni razvidno, na podlagi katerih objektivnih okoliščin je naročnik določil pogoj minimalnega povprečnega letnega prometa oziroma kakšna je ocenjena vrednost javnega naročila. Nadalje zatrjuje, da naročnik z ničemer ni opredelil povezave med višino zahtevanega prometa in predmetom javnega naročila oziroma ni pojasnil, zakaj je prav višina 1.000.000 EUR nujna za izvedbo predmetnega naročila. Poudarja, da zahteva po prometu v višini 1.000.000 EUR lahko neupravičeno izključuje manjše, vendar tehnično in strokovno usposobljene ponudnike, ki bi lahko uspešno izvedli predmet javnega naročila. Obseg letnega prometa sicer res da kaže na obseg poslovanja oziroma na velikost gospodarskega subjekta, vendar pa zgolj višina letnega prometa po zatrjevanju vlagatelja ne izkazuje kakovosti storitev, izkušenosti ponudnika, števila izvedenih projektov, zaupanja naročnikov ter tehnične ali strokovne usposobljenosti – za kar so namenjeni pogoji za sodelovanje glede tehnične in strokovne sposobnosti, predvsem referenčni pogoji in kadrovske pogoji, ne pa pogoj glede letnega prometa. Četudi bi naročnik zahtevano višino prometa utemeljeval kot dokaz stabilnosti poslovanja gospodarskega subjekta, vlagatelj takšni utemeljitvi ne bi mogel slediti, saj zgolj višina sama po sebi ne izkazuje finančne stabilnosti, ker ne daje podatkov o finančnem ravnotežju, likvidnosti ali zadolženosti gospodarskega subjekta. Vlagatelj meni, da bi si naročnik lahko stabilnost poslovanja ponudnika zagotovil tudi tako, da bi sledil predlogu vlagatelja o znižanju zahtevanega prometa za polovico ter hkratnem podaljšanju zahtevanega obdobja na pet let, s čimer bi zadostil načelu sorazmernosti, saj bi določil milejši ukrep.

Naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo navaja, da je zahtevani pogoj povprečnega splošnega prometa v zadnjih treh letih v višini 1.000.000 EUR sorazmeren z ocenjeno vrednostjo naročila (kar bi vlagatelj kot strokovnjak sam lahko ugotovil) ter skladen z zakonskimi določbami, kot je šesti odstavek 76. člena ZJN-3, pri čemer pojasnjuje, da bi razkritje ocenjene vrednosti v postopku oddaje javnega naročila vlagatelju predstavljalo neupravičeno prednost pred konkurenti, zato konkretne vrednosti ne more navesti, lahko pa sklep o začetku postopka posreduje Državni revizijski komisiji. Ne glede na to poudarja, da je zahtevana vrednost precej znotraj mejne vrednosti, ki jo navaja zakon, saj je bližje enkratni kot dvakratni ocenjeni vrednosti javnega naročila (ki ga kot največjo dovoljeno vrednost določa ZJN-3) in je torej znotraj zakonitih meja. Ker so načela sorazmernosti in povezanosti s predmetom naročila ter zagotavljanja konkurence v konkretnem primeru že upoštevana in konkretizirana v kogentni določbi 76. člena ZJN-3, se vlagatelj nanje ne more sklicevati, saj bi to pomenilo, da je zakon v nasprotju sam s sabo in je potrebna njegova ustavna presoja. V nadaljevanju naročnik navaja, da odločitvi Državne revizijske komisije, na kateri se sklicuje vlagatelj, po dejanskem stanju nista primerljivi z obravnavano zadevo, pri kateri ne gre za več enkratnih poslov (ki bi se izvajala sukcesivno ena za drugo, kot je npr. oddaja posameznih naročil pri okvirnih sporazumih), temveč se storitve izvajajo kontinuirano skozi celotno obdobje javnega naročila, torej vzporedno in neprekinjeno ter se tako kumulirajo (vrednost vzdrževanja narašča z začetkom izvajanja storitev). Kljub temu, da vlagatelj ne izpodbija povezanosti spornega pogoja (niti obdobja trajanja zahtevanega povprečnega letnega prometa), temveč zatrjuje njegovo nesorazmernost, naročnik v nadaljevanju pojasnjuje tudi povezanost spornega finančnega pogoja s predmetom naročila. Ob tem še dodaja, da v konkretnem primeru tudi ne gre zanemariti, da je sporno zahtevo, skladno z določbami razpisne dokumentacije, mogoče izpolnjevati s sklicevanjem na kapacitete tretjega ali skupaj s partnerjem, pri čemer se promet partnerjev (oziroma sodelujočih subjektov) v tem primeru sešteva.

Vlagatelj v opredelitvi do navedb naročnika nesorazmernost spornega pogoja dokazuje še z informativno ponudbo, ki jo je predhodno posredoval naročniku v okviru preverjanja trga, in glede na to, da z naročnikom pri izvedbi storitev, ki so predmet konkretnega javnega naročila, že sodeluje, dvomi o sorazmernosti predmetnega pogoja s predmetom javnega naročila. Dalje navaja, da z izpodbijanjem predmetnega pogoja ne nasprotuje zakonski ureditvi, temveč izpodbija način, kako je naročnik to določbo uporabil v konkretnem postopku javnega naročanja, saj zgolj dejstvo, da pogoj ne presega zakonskega maksimuma, še ne pomeni, da je nujen in najmanj restriktiven za doseg cilja. Pri tem poudarja, da se na v zahtevku za revizijo izpostavljeni odločitvi Državne revizijske komisije ni skliceval zaradi identičnosti dejanskega stanja, temveč zaradi pravnih standardov, ki jih je Državna revizijska komisija v teh odločitvah vzpostavila. V zvezi z argumentacijo naročnika, da naj bi letni promet odražal širšo organizacijsko in logistično sposobnost gospodarskega subjekta, vlagatelj poudarja, da takšna razlaga presega dopusten namen finančnega pogoja – ki je namenjen preverjanju ekonomske in finančne sposobnosti, in ne celovite organizacijske, kadrovske ali tehnične usposobljenosti (kar naročnik preverja že preko referenčnih in kadrovskega pogojev). Nadalje navaja, da možnost sodelovanja s partnerji ali tretjimi osebami ne odpravlja nesorazmernosti pogoja, temveč jo zgolj prenaša na drugačen organizacijski model nastopa na trgu. Prav tako meni, da kontinuiranost izvajanja storitev sama po sebi ne utemeljuje višine finančnega pogoja, saj ne pomeni nujno enkratnega finančnega bremena v celotni vrednosti naročila in praviloma pomeni razpršeno financiranje skozi čas, kar zmanjšuje potrebo po visoki enkratni finančni sposobnosti.

Naročnik v vlogi z dne 23. 4. 2026 najprej navaja, da je zahteva zakonita tudi ob upoštevanju vlagateljeve informativne ponudbe, pri čemer izpostavlja, da vlagatelj v njej ni zajel vseh storitev in v njej niso upoštrevane vse tehnične zahteve, ki jih je naročnik moral upoštevati pri izračunu ocenjene vrednosti, pri čemer bodo ostali gospodarski subjekti, ki s poslovanjem pri naročniku niso seznanjeni, imeli še višje stroške kot vlagatelj. Glede na to, da vlagatelj ni predlagal nobene druge konkretne višine, ki bi bila primerna, naročnik navaja, da so njegove navedbe pravzaprav pavšalne in nekonkretizirane, promet v višini 100.000 EUR pa je *prima facie* prenizek.

V vlogi z dne 6. 5. 2026 vlagatelj zatrjuje, da je naročnikova navedba, da vlagatelj ni predlagal milejšega oziroma alternativnega ukrepa glede pogoja minimalnega prometa, protispisna in v nasprotju z vsebino samega zahtevka za revizijo ter predhodno podanega vprašanja preko Portala javnih naročil, saj je vlagatelj že s postavitvijo vprašanj (torej pred vložitvijo zahtevka za revizijo) naročniku predlagal znižanje zahtevanega prometa za polovico oziroma podaljšanje obdobja ugotavljanja prometa, nato pa je isti predlog vključil tudi v zahtevek za revizijo. Vlagatelj je torej konkretno identificiral dve milejši alternativni, do katerih se naročnik vsebinsko sploh ni opredelil, pri čemer dodaja, da ni njegova dolžnost, da namesto naročnika oblikuje razpisno dokumentacijo ali določa optimalne pogoje za sodelovanje.

Kot že uvodoma pojasnjeno, podlago za določitev finančnih pogojev naročniku izrecno daje prvi odstavek 76. člena ZJN-3 (točka b), ki mu omogoča, da lahko določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na ekonomski in finančni položaj. Skladno s prvo povedjo iz petega odstavka 76. člena ZJN-3 lahko naročnik določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne ekonomske in finančne zmogljivosti za izvedbo javnega naročila. Naročnik lahko v ta namen skladno z drugo povedjo iz petega odstavka 76. člena ZJN-3 zahteva zlasti, da imajo gospodarski subjekti določen najnižji letni promet, vključno z določenim najnižjim prometom na področju, zajetem v javnem naročilu. Če naročnik zahteva najnižji letni promet, ki ga morajo imeti gospodarski subjekti, ta skladno s prvo povedjo iz šestega odstavka 76. člena ZJN-3 ne sme presegati dvakratne ocenjene vrednosti javnega naročila, razen v ustrezno utemeljenih primerih, ki se na primer nanašajo na posebna tveganja, povezana z naravo gradenj, storitev ali blaga. V teh primerih mora naročnik glavne razloge za takšno zahtevo skladno z drugo

povedjo iz šestega odstavka 76. člena ZJN-3 navesti v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ali posameznem poročilu iz 105. člena ZJN-3.

Med strankama ni sporno, da lahko naročnik skladno s pojasnjenimi določbami ZJN-3 zahteva finančni pogoj, ki se nanaša na letni promet gospodarskega subjekta, je pa med njima sporno, ali je naročnik v konkretnem primeru finančni pogoj določil na način, ki je sorazmeren s predmetom javnega naročila.

Državna revizijska komisija najprej v zvezi z vlagateljevo zatrjevano nenujnostjo spornega pogoja pritruje naročniku, da so skladno z ZJN-3 vsi pogoji za sodelovanje fakultativne narave. Navedeno pomeni, da jih naročnik ni dolžan določiti, jih pa lahko določi – kar izhaja tudi iz zakonske dikcije prvega odstavka 76. člena ZJN-3, ki pravi: »*Naročnik lahko določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje /.../*«. V nasprotju s tem pa so že po samem zakonu obvezni nekateri razlogi za izključitev (določeni v prvem, drugem in četrtem odstavku 75. člena ZJN-3), ki jih naročnik mora vključiti v razpisno dokumentacijo oziroma mora v primeru njihovega obstoja izključiti gospodarski subjekt iz sodelovanja v postopku javnega naročanja.

Dalje Državna revizijska komisija pojasnjuje, da okoliščina, da bi naročnik lahko določil tudi drugačen oziroma milejši pogoj, sama po sebi še ne pomeni, da je konkretno določeni pogoj nezakonit, če je ta še vedno povezan in sorazmeren s predmetom naročila oziroma objektivno opravičljiv. Posledično se ni mogoče strinjati z vlagateljem, da je sporni pogoj zgolj zato, ker naj bi bilo mogoče cilj doseči tudi z milejšimi ukrepi, že sam po sebi nesorazmeren. Vlagatelj sicer pravilno navaja, da je Državna revizijska komisija (tudi) v odločitvah, na katere se vlagatelj sklicuje v zahtevku za revizijo, postavila določene pravne standarde, pomembne za presojo zakonitosti pogojev za sodelovanje, in da iz njih (med drugim) izhaja, da je naročnik dolžan v vsakem posameznem primeru izkazati utemeljenost pogoja z vidika načela sorazmernosti. Ravno takšno presojo pa mora Državna revizijska komisija, ob upoštevanju revizijskih navedb (tako vlagatelja kot naročnika), opraviti tudi v obravnavanem primeru.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj v zvezi s sorazmernostjo spornega pogoja v zahtevku za revizijo zatrjuje predvsem, da naročnik ni pojasnil povezave med višino zahtevanega prometa in predmetom javnega naročila ter da zahteva v višini 1.000.000 EUR neupravičeno omejuje konkurenco.

Kot je Državna revizijska komisija uvodoma že pojasnila, mora naročnik šele v postopku pravnega varstva izkazati objektivno utemeljene razloge za določitev spornih zahtev, pri čemer je v prvi vrsti dolžnost vlagatelja, da skladno s svojim trditveno-dokaznim bremenom<sup>1</sup> v zahtevku za revizijo konkretizirano zatrjuje kršitve in predlaga ustrezne dokaze. V tej zvezi Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj šele v opredelitvi do navedb naročnika prvič uveljavlja nova dejstva in dokaze (ki jih ni navajal in predlagal v zahtevku za revizijo), med drugim prilaga informativno ponudbo, s katero zatrjuje nesorazmernost spornega pogoja. Državna revizijska komisija se ne strinja z vlagateljem, da za predložitev le-te v zahtevku za revizijo (še) ni imel procesne podlage – vlagatelj je namreč že v zahtevku za revizijo zatrjeval nesorazmernost finančnega pogoja, vendar je vse navedbe usmerjal (zgolj) v dolžnost naročnika, da pojasni zahtevano višino letnega prometa. Posledično Državna revizijska komisija vsebinske presoje teh navedb in dokazov, upoštevajoč peti odstavek 29. člena ZPVPJN, ni mogla opraviti. Ob tem pa zgolj pripominja, da gre na podlagi vpogleda v sistem eJN ugotoviti, da ponudbeni vrednosti preostalih dveh ponudnikov bistveno presejata vrednost vlagateljeve informativne ponudbe – s

---

<sup>1</sup> Trditveno in dokazno breme pomeni dolžnost tožnika, da jasno, določno in konkretno navede dejstva, na katera opira tožbeni zahtev (trditveno breme) in zanje predlaga dokaze, ki naj resničnost zatrjevanih dejstev potrdijo (dokazno breme) – prim. 7. in 212. člen Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999 s sprem.), v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN.

katero vlagatelj dokazuje, da pogoj ni oblikovan na podlagi realnih in preverljivih podatkov. Poleg tega informativna ponudba vlagatelja kvečjemu kaže na njegovo lastno subjektivno oceno vrednosti predmetnega javnega naročila, medtem ko je ocenjena vrednost predmeta javnega naročila v pristojnosti naročnika, naročnik pa je v vlogi z dne 23. 4. 2026 tudi pojasnil, da informativna ponudba vlagatelja ne vključuje vseh storitev iz predmetnega javnega naročila.

Dalje Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo podal konkretna pojasnila glede razlogov za določitev spornega pogoja ter navedel, da je zahtevo oblikoval ob upoštevanju ocenjene vrednosti javnega naročila, kontinuirane in vzporedne narave izvajanja storitev ter dejstva, da se obseg storitev in posledično vrednost vzdrževanja skozi izvajanje naročila kumulirata. Državna revizijska komisija je tudi vpogledala v (s strani naročnika odstopljeni) sklep o začetku postopka oddaje predmetnega javnega naročila in ugotovila, da ocenjena vrednost naročila le nekoliko odstopa navzdol od višine zahtevanega povprečnega letnega prometa – kar pojasnjuje tudi naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo. Ob tem gre ugotoviti tudi, da je naročnik zahteval splošni letni promet gospodarskega subjekta, čeprav bi lahko skladno s šestim odstavkom 76. člena ZJN-3 določil tudi zahtevo glede letnega prometa na področju, ki ga zajema predmet javnega naročila. Navedeno pomeni, da naročnik pogoja ni oblikoval na najožji oziroma najstrožji način, saj ni zahteval dokazovanja prometa izključno iz dejavnosti, ki je neposredno povezana s predmetom javnega naročila, temveč je upošteval celoten poslovni obseg gospodarskega subjekta. Takšna zahteva je zato za ponudnike praviloma milejša in omogoča izpolnjevanje pogoja širšemu krogu gospodarskih subjektov. V posledici navedenega so neutemeljena tudi zatrjevanja vlagatelja o tem, da naj bi zahteva po splošnem letnem prometu (in ne po prometu na točno določenem področju, npr. na področju implementacije informacijskih sistemov za kadrovske in plačne sisteme) bila sporna, ker ne izkazujejo več izkušenj na področju predmeta javnega naročila. Nenazadnje naročnik s spornim pogojem ne preverja izkušenj ponudnika, ampak njegovo finančno sposobnost izvesti konkretno javno naročilo. Prav tako ne gre zanemariti dejstva, da je naročnik dopustil, da lahko ponudnik sporni pogoj izpolnjuje tudi skupaj s partnerjem ali s sklicevanjem na kapacitete drugih subjektov, za kar Državna revizijska komisija – v nasprotju z zatrjevanjem vlagatelja – ugotavlja, da takšen način izpolnjevanja predmetnega pogoja za sodelovanje dodatno zmanjšuje njegov omejevalni učinek.

Upošteva vse navedeno ter dejstvo, da zahtevani najnižji povprečni letni promet, kot ga je določil naročnik v konkretnem primeru, ostaja znotraj zakonsko dopustnega okvira, Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik glede na očitke vlagatelja iz zahtevka za revizijo prepričljivo pojasnil objektivne razloge za določitev spornega pogoja ter izkazal njegovo sorazmernost in povezanost s predmetom javnega naročila.

### III. Glede referenčnega pogoja – zahteva po številu zaposlenih

Naročnik je v razpisni dokumentaciji v poglavju »Pogoji za sodelovanje« v točki »C: Tehnična in strokovna sposobnost«, podtočki 1, določil naslednji pogoj:

*»Gospodarski subjekt mora ob oddaji ponudbe predložiti eno (ali največ tri) podpisane referenčne izjave, referenčnih naročnikov, s katerimi dokazuje uspešno implementacijo in vzdrževanje (skladno s trenutno veljavno zakonodajo) informacijskega sistema nad 1.000 zaposlenimi, za tri področja in sicer:*

- *Registracija delovnega časa, ki izkazuje delovanje sistema skladno s tehnično dokumentacijo s poudarkom na avtomatskem zajemu in oddaji eBol-a (elektronski bolniški list) in zahtevki refundacij eNDM s portalom SPOT (ZZZS).*
- *Kadrovska evidenca, ki izkazuje delovanje sistema skladno s tehnično dokumentacijo.*

- *Plačni sistem, ki izkazuje delovanje sistema skladno s tehnično dokumentacijo in trenutno veljavno slovensko zakonodajo.*«

Vlagatelj zatrjuje, da predmetni referenčni pogoj bistveno presega dejanski obseg in kompleksnost predmeta javnega naročila, saj lahko naročnik preverja usposobljenost ponudnikov tudi z referencami za manjše sisteme, ki so po obsegu primerljivi predmetu javnega naročila (npr. za 300 do 500 zaposlenih). Glede na to, da iz razpisne dokumentacije izhaja, da se sistem uvaja sukcesivno po posameznih podjetjih (ne pa enotno in hkratno za celotno skupino) in glede na število zaposlenih v teh posameznih podjetjih (kjer največji posamezni obseg implementacije znaša približno 382 zaposlenih, večina implementacij pa zajema med 150 in 350 zaposlenih), vlagatelj zatrjuje, da naročnik zahteva referenco za projekt, ki je po obsegu več kot trikrat večji od največje posamezne implementacije, prav tako pa je projekt tudi po organizacijski strukturi drugačen, saj v posamezni fazi implementacije združuje eno večjo organizacijo, kateri priključuje manjšo ali več manjših organizacij, in je torej drugačen tudi glede izvedbe. Upoštevajoč navedeno vlagatelj navaja, da bi naročnik lahko usposobljenost ponudnikov preverjal tudi z referencami za sisteme za 200 do 400 zaposlenih ali z več referencami za manjše sisteme, referencami glede števila obračunov plač, referencami glede števila uporabnikov sistema, referencami glede migracije podatkov in referencami glede integracij.

Naročnik navaja, da po podatkih, ki jih navaja vlagatelj v zahtevku za revizijo, skupno število zaposlenih v različnih pravnih subjektih, za katere je treba v okviru tega javnega naročila izvesti implementacijo informacijskega sistema, znaša 1.162, pri čemer poudarja, da mora biti rešitev enovita, saj naročnik zahteva isto rešitev pri vseh svojih subjektih. Ker gre torej za enoten informacijski sistem (in ne za različne implementacije pri različnih naročnikih v okviru skupine holdinga), je po mnenju naročnika pomembno, da je izvajalec sposoben izvesti celotno javno naročilo, kar lahko izkaže s predložitvijo primerljive reference. Ob tem poudarja, da dejstvo, da bo implementacija potekala po fazah, ni relevantno, saj je takšen način izvedbe običajen za vsak tovrsten posel in ne spreminja obsega predmeta javnega naročila (hkratna implementacija v vseh desetih, sicer pravno povezanih subjektih bi lahko okrnila njihove delovne procese, prav tako ne gre pričakovati, da bo v enem trenutku katerikoli ponudnik imel na voljo tak obseg kadra, da bi lahko izvedel hkratno implementacijo v desetih subjektih). Odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-048/2023, na katero se sklicuje vlagatelj, naročnik označi kot neprimerljivo z obravnavano zadevo, saj je bil v izpostavljenem primeru, ki se je nanašal na javno naročilo gradenj, referenčni pogoj določen le po vrednosti, v obravnavanem primeru pa je naročnik ravno upošteval napotek Državne revizijske komisije, podan v tej zadevi, in po vsebini opredelil istovrsten referenčni posel (brez navedbe vrednosti). Ker se z referenčnim pogojem preverja sposobnost gospodarskega subjekta, da je v preteklosti tudi notranje organizacijsko obvladoval takšno število uporabnikov (npr. v primeru tehnične pomoči je bistvena razlika, ali mora gospodarski subjekt podpirati 300 uporabnikov ali 1000 uporabnikov) in glede na to, da je v danem primeru redno vzdrževanje sestavni del pogodbe, naročnik meni, da je sporna zahteva utemeljena, saj ponudnik z nobenim manjšim poslom ne bi mogel dokazati, da je že vzdrževal in nadgrajeval sistem takega obsega. Upoštevajoč dejstvo, da bo predmet javnega naročila izveden skupno pri desetih podjetjih (točka 1.3 tehničnih specifikacij), že samo tri podjetja, za katera je predvidena implementacija v letu 2026 (Snaga, šport Maribor, JHMB), pa skupaj dosegajo kriterije za veliko družbo po 55. členu Zakonu o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/06 s sprem.; v nadaljevanju: ZGD-1), naročnik dalje zavrača navedbe vlagatelja, da bi bilo smiselno zahtevati reference manjšega obsega, saj so torej relevantni prav projekti pri velikih organizacijah.

V opredelitvi do navedb naročnika vlagatelj prereka stališče naročnika, da je referenčni pogoj (implementacija sistema za več kot 1.000 zaposlenih) sorazmeren zgolj zato, ker bo sistem na koncu zajemal vse subjekte v skupini. Takšno izhodišče je po njegovem pravno zmotno, saj naročnik enači končni obseg sistema z zahtevnostjo njegove implementacije, čeprav gre za

različna pojma. Referenčni pogoj bi moral odražati dejansko kompleksnost izvedbe, ne pa hipotetičnega končnega stanja. Sklicevanje na skupno število zaposlenih (1.162) zato ni ustrezno merilo, saj ne odraža dejanskega načina izvajanja naročila, ki poteka fazno. Dalje navaja, da je način izvedbe bistven za presojo sorazmernosti, saj se implementacija izvaja postopno pri posameznih subjektih z manjšim številom zaposlenih. Zato naročnik ne more utemeljevati pogoja z maksimalnim kumulativnim obsegom. Prav tako ni dopustna primerjava holdinga z enim naročnikom, saj gre za samostojne pravne subjekte z različnimi pravnimi podlagami, organizacijo dela in procesi. Razlike med subjekti (npr. javne službe in druge dejavnosti) po zatrevanju vlagatelja pomenijo, da implementacija ni enoten proces, temveč skupek vsebinsko različnih projektov, ki zahtevajo prilagoditve. Vlagatelj poudarja tudi, da naročnik z zahtevo po enotni tehnični platformi omejuje dopustne rešitve, nato pa na tej podlagi utemeljuje še referenčni pogoj, kar ima kumulativni omejevalni učinek. Tak pristop pomeni, da referenčni pogoj ne preverja realne usposobljenosti, temveč ustreza vnaprej zoženemu krogu ponudnikov. Nadalje vlagatelj zavrača argument naročnika, da referenčni pogoj preverja organizacijsko sposobnost za obvladovanje velikega števila uporabnikov, saj to presega njegov namen, ker se takšni elementi že preverjajo z drugimi pogoji (kadrovska in tehnična sposobnost), njihovo podvajanje pa vodi v nesorazmerno zaostrovanje zahtev in omejevanje konkurence. Prav tako ni dopustno utemeljevanje pogoja z vidika vzdrževanja sistema, saj sta implementacija in vzdrževanje vsebinsko različni fazi. Sklicevanje na klasifikacijo družb po ZGD-1 je po mnenju vlagatelja nerelevantno, saj velikost družbe ne odraža kompleksnosti implementacije informacijskega sistema. Naročnik bi moral izkazati konkretno povezavo med zahtevami projekta in referenčnim pogojem, česar ni storil. Vlagatelj zato zaključuje, da naročnik referenčni pogoj utemeljuje na napačnih izhodiščih, zanemarljivo fazno izvedbo in raznolikost subjektov ter pogoje kumulativno zaostreje.

Naročnik v vlogi z dne 23. 4. 2026 glede enotnosti sistema dodatno poudarja, da gre za tri vsebinsko enaka področja (evidenca delovnega časa, kadri, plače), ki so primerljiva v vseh organizacijah, ne glede na njihovo dejavnost, pri čemer razlike med subjekti ne vplivajo bistveno na funkcionalnost sistema, zato je enotna rešitev utemeljena. Naročnik zavrača tudi očitke o nepravilni uporabi referenčnega pogoja za preverjanje organizacijske sposobnosti. Meni, da uspešno izveden referenčni projekt nujno dokazuje tudi ustrezno organizacijo, kadre in sposobnost obvladovanja večjega števila uporabnikov, pri čemer vsak pogoj preverja svoj vidik usposobljenosti. V zvezi z vključitvijo vzdrževanja naročnik poudarja, da je to del predmeta naročila, zato je to upravičeno vključeno v referenčni pogoj, vlagatelj pa tega v zahtevku za revizijo ni izpodbijal (prerekal je le zahtevo po 1.000 zaposlenih). Prav tako naročnik meni, da je sklicevanje na klasifikacijo družb po ZGD-1 ustrezno, saj ponazarja primerljiv obseg naročila.

Vlagatelj v vlogi z dne 6. 5. 2026 navaja, da naročnik tudi v dodatni vlogi ni odgovoril na bistvo očitka, da referenčni pogoj temelji na maksimalnem hipotetičnem obsegu sistema, ne pa na dejanskem načinu izvedbe naročila, ki bo potekala postopno po posameznih družbah holdinga. Te družbe so samostojne pravne osebe z različnimi organizacijskimi in delovnopравnimi režimi, zato implementacije ni mogoče obravnavati kot enotnega homogenega projekta. Vlagatelj opozarja tudi, da kombinacija zahtev po enotni platformi, enotni podatkovni bazi in referenci za več kot 1.000 zaposlenih nesorazmerno omejuje konkurenco. Hkrati preroka pavšalno navedbo naročnika, da so sistemi za evidenco delovnega časa, kadrovske evidence in obračun plač bistveno enaki za vse organizacije, saj med posameznimi družbami obstajajo pomembne razlike v delovnopравnih režimih, organizaciji dela in obračunskih pravilih, zaradi česar implementacija zahteva vsebinsko različne prilagoditve.

Skladno z desetim odstavkom 76. člena ZJN-3 lahko naročnik glede tehnične in strokovne sposobnosti (na katero se konkretnem primeru nanašajo očitane kršitve) določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti. Naročnik lahko zahteva

zlasti, da imajo gospodarski subjekti zadostne izkušnje, ki jih izkažejo z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil (druga poved iz desetega odstavka 76. člena ZJN-3). Referenca je namreč po svoji naravi dokazilo, da je ponudnik istovrsten oziroma primerljiv posel v preteklosti že uspešno izvedel, naročnik pa si z njo zagotovi, da bo javno naročilo izvedel usposobljen in izkušen subjekt.

Upoštevajoč izpostavljene revizijske navedbe je med strankama sporno vprašanje, ali je naročnik referenčno zahtevo glede predhodne implementacije in vzdrževanja sistema za več kot 1.000 zaposlenih določil na način, ki je povezan in sorazmeren s predmetom javnega naročila.

Glede na to, da vlagatelj tudi v tem delu zatrjuje nenujnost spornega pogoja za sodelovanje, se Državna revizijska komisija uvodoma sklicuje na obrazložitev, ki jo je v zvezi s tem podala že v okviru obravnave predhodne zatrjevane kršitve, tj. zakonitosti spornega finančnega pogoja (točka II obrazložitve tega sklepa).

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj nezakonitost sporne referenčne zahteve vsebinsko utemeljuje (predvsem) z navedbami, da predmetno javno naročilo dejansko ne predstavlja implementacije sistema za več kot 1.000 zaposlenih, saj bo implementacija potekala postopno po posameznih družbah holdinga, pri čemer posamezne faze zajemajo bistveno manjše število zaposlenih. Vlagatelj zato meni, da bi naročnik lahko preverjal usposobljenost ponudnikov tudi z referencami za manjše sisteme oziroma z več referencami za manjše implementacije.

Državna revizijska komisija navedenim očitkom, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, ne more slediti.

Naročnik je namreč prepričljivo pojasnil, da predmet javnega naročila obsega implementacijo enotnega informacijskega sistema za skupno več kot 1.000 zaposlenih pri desetih povezanih subjektih, pri čemer naročnik zahteva isto rešitev, enotno podatkovno bazo in enotno platformo za vse vključene subjekte. Okoliščina, da bo implementacija izvedena fazno oziroma sukcesivno po posameznih družbah, sama po sebi še ne pomeni, da predmet naročila ne predstavlja enotnega projekta takšnega obsega, kot ga zatrjuje naročnik. Državna revizijska komisija pri tem pritruje naročniku, da fazna izvedba implementacije kot običajen način izvedbe pri tovrstnih projektih ne spreminja dejanskega skupnega končnega obsega izvedenega sistema.

Državna revizijska komisija tudi ne more slediti vlagateljevim navedbam, da naj bi naročnik referenčni pogoj utemeljeval zgolj z maksimalnim hipotetičnim končnim stanjem sistema. Iz navedb naročnika namreč izhaja, da sporni pogoj ni vezan zgolj na končno število uporabnikov (zaposlenih), temveč tudi na organizacijsko, izvedbeno in vzdrževalno kompleksnost enotnega sistema takšnega obsega. Naročnik je ob tem argumentirano pojasnil še, da redno vzdrževanje predstavlja sestavni del predmeta naročila, zaradi česar je bistveno, da je ponudnik že izvajal vzdrževanje in nadgradnje primerljivo obsežnega sistema.

Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da vlagatelj s sklicevanjem na različnost posameznih družb holdinga in njihovih delovnopравnih oziroma organizacijskih posebnosti pravzaprav potrjuje določeno stopnjo kompleksnosti predmetnega projekta, ne pa nesorazmernosti spornega pogoja. Ob tem gre kot ustrezno sprejeti naročnikov pojasnilo, da gre kljub posameznim razlikam med subjekti za vsebinsko enaka področja (evidence delovnega časa, kadri in plače), pri katerih je bistvena prav sposobnost implementacije in upravljanja enotnega sistema večjega obsega.

Prav tako ni mogoče slediti vlagatelju, da naročnik z referenčnim pogojem nedopustno podvaja preverjanje organizacijske sposobnosti, ki naj bi se sicer preverjala že z drugimi pogoji za sodelovanje. Kot namreč pravilno izpostavlja naročnik, lahko posamezni pogoji za sodelovanje preverjajo različne vidike usposobljenosti gospodarskih subjektov, pri čemer je naročnik po oceni

Državne revizijske komisije utemeljeno pojasnil, da uspešna izvedba primerljivo obsežnega referenčnega projekta izkazuje tudi sposobnost organizacijskega obvladovanja projekta takšnega obsega ter podpore večjemu številu uporabnikov. Tudi na tem mestu gre ponoviti – kar je Državna revizijska komisija pojasnila že v okviru obravnave predhodnega očitka – da dejstvo, da bi naročnik lahko določil tudi drugačen način preverjanja usposobljenosti, samo po sebi še ne pomeni, da je konkretno določeni pogoj nezakonit. Glede na to, da vlagatelj v obravnavanem primeru ni uspel izkazati, da je naročnikova zahteva (očitno) nepovezana s predmetom naročila ali nesorazmerna glede na njegov obseg in kompleksnost, se tako ni mogoče strinjati z njim, da bi moral naročnik nujno določiti milejši referenčni pogoj oziroma dopustiti kombinacijo več manjših referenc.

Državna revizijska komisija v zaključku pritrjuje naročniku tudi v tem, da odločitev v zadevi št. 018-048/2023, na katero se sklicuje vlagatelj, glede na dejansko stanje ni primerljiva z obravnavano zadevo. Kakor pravilno navaja naročnik, je bil v navedeni zadevi referenčni pogoj določen skozi vrednost referenčnega posla, posledično pa je bilo mogoče izpolnjevanje pogoja izkazovati tudi z referenčnimi posli, ki so po svojem dejanskem obsegu oziroma vsebini bistveno presežali predmet naročila – pri čemer je bila primerljivost vzpostavljena zgolj na podlagi dosežene vrednosti posla. Državna revizijska komisija je zato v izpostavljeni zadevi ugotovila, da bi naročnik primerljivo usposobljenost ponudnikov lahko dosegel z referenco, ki bi se nanašala na izvedbo istovrstnih del v primerljivem obsegu. V konkretnem primeru pa naročnik referenčnega posla vrednostno ni omejil, ampak je, kot to utemeljeno izpostavlja, določil primerljivost posla po vsebini in obsegu.

Upošteva vse navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da vlagatelj v danem primeru ni uspel izkazati, da je sporna referenčna zahteva – s katero je naročnik zahteval uspešno implementacijo in vzdrževanje referenčnega informacijskega sistema nad 1.000 zaposlenimi – oblikovana v nasprotju z določili ZJN-3.

#### *IV. Glede kadrovskega pogoja – zahtevani certifikati*

Naročnik je v razpisni dokumentaciji v poglavju »Pogoji za sodelovanje« v točki »C: Tehnična in strokovna sposobnost«, podtočki 2 »Izobrazba in strokovna usposobljenost«, zahteval, da mora gospodarski subjekt izkazati, da ima (med drugim na voljo) naslednji kader:

»1. Vodja projekta (1 oseba), ki mora izpolnjevati naslednje zahteve:

- najmanj 7. raven izobrazbe, kar pomeni specializacijo po visokošolskih strokovnih programih (prejšnjih), univerzitetni program (prejšnji), magistrski program (druga bolonjska stopnja);
- najmanj pet (5) let delovnih izkušenj na področju vodenja projektov, razvoja/vzpostavitve informacijskega sistema po pridobitvi izobrazbe;
- ima najmanj en certifikat s področja vodenja projektov iz nabora: PMP (Project Management Professional), Certified SCRUM Master, Certified SCRUM Product Owner, CompTIA Project+Certification ali enakovreden);

2. Poslovni analitik (1 oseba), ki mora izpolnjevati naslednje zahteve:

- najmanj 7. raven izobrazbe, kar pomeni specializacijo po visokošolskih strokovnih programih (prejšnjih), univerzitetni program (prejšnji), magistrski program (druga bolonjska stopnja);
- najmanj 1 leto delovnih izkušenj na področju poslovne analitike;
- ima vsaj enega izmed certifikatov s področja poslovne analize; Naročnik bo priznal naslednje certifikate: Certification of Competency in Business Analysis TM from International Institute of Business Analysis™ (CCBA®), Certified Business Analysis Professional™ from International Institute of Business Analysis™ (CBAP®), BCS "BA" offered by BCS (British

*ComputerSociety, CBA (Certified Business Analyst) from ANISAN Technologies Inc; PMI-PBA® - PMI Professional in Business Analysis, IIBA Certification of Capability in Business Analysis),« ali njim enakovredne.»*

Glede na predmet javnega naročila, tj. implementacijo informacijskega sistema za kadrovske evidence, obračun plač in evidenco delovnega časa v slovenskih javnih podjetjih, vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja, da je v konkretnem primeru bistveno poznavanje slovenske delovnopravne zakonodaje, plačnega sistema skupine in v skupino povezanih družb, kadrovske evidenc s specifikami posamične organizacije v skupini, lokalne zakonodaje in prakse ter integracij z obstoječimi sistemi, pri čemer formalni mednarodni certifikati, ki jih je naročnik zahteval v razpisni dokumentaciji, sami po sebi ne dokazujejo poznavanja slovenskega pravnega in plačnega sistema. Posledično vlagatelj zatrjuje, da naročnik ni izkazal, da je takšen pogoj nujen za izvedbo naročila oziroma da iz razpisne dokumentacije ni moč razbrati, zakaj brez formalnega certifikata naročila ni mogoče izvesti. Upoštevajoč deseti odstavek 76. člena ZJN-3 vlagatelj dalje navaja, da zakon kot osnovno dokazilo strokovne sposobnosti predvideva reference in izkušnje, ne pa formalnih certifikatov. Ker je torej mogoče isti cilj doseči z milejšimi pogoji (tj. z referencami kadra, ki so sodelovali pri implementacijah podobnih sistemov in daljšim številom let izkušenj), vlagatelj meni, da zahteva po formalnem certifikatu ni nujna in je nesorazmerna, hkrati pa neupravičeno omejuje konkurenco, saj izključuje kadre, ki imajo dolgoletne izkušnje pri implementaciji podobnih sistemov, in kadre, ki imajo izkušnje na konkretnem informacijskem sistemu.

Naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo najprej poudarja, da po javnonaročniški zakonodaji nobena referenca ni nujna, vendar pa je razumno, da naročniki (ki odgovarjajo za morebitno negospodarno porabo denarja) od izvajalcev prejmejo določena zagotovila glede sposobnosti (kakovostne) izvedbe naročila. Navedeno je razlog, da naročnik v konkretnem primeru zahteva določene certifikate, ki so povezani z vodenjem projekta – pri katerem nesporno gre za kompleksen projekt, ki ga ni sposoben izvesti vsak gospodarski subjekt na trgu, še posebej če ne pozna zakonitosti vodenja velikih projektov. Ob tem poudarja, da je v ZJN-3 v osmem odstavku 77. člena jasno navedeno, da gospodarski subjekt izkaže tehnične sposobnosti na enega ali več naštetih načinov, pri čemer so certifikati, poleg formalne izobrazbe in zunanjih dokazil znanj, skladno s točko f) te določbe, eno najbolj klasičnih dokazil o izobrazbi oziroma strokovni usposobljenosti. Naročnik je navedel več alternativnih certifikatov, ki so upoštevni, pri obeh spornih kadrih pa je navedel tudi »ali enakovreden« (pri čemer vlagatelj ne izpodbija možnosti predložitve različnih dokazil ali njihove morebitne (ne)enakovrednosti). Izpodbijani pogoj je torej popolnoma v skladu z zakonodajo, niti ni neupravičeno omejujoč, saj je naročnik dopustil nezaključen krog certifikatov, ki so upoštevni za dokazovanje izpolnjevanja tega pogoja. Sklicevanje vlagatelja na odločitvi Državne revizijske komisije (št. 018-052/2025 in 018-010/2022) zaradi pavšalnosti označi kot nesmiselno (saj naročniku ni jasno, katero dejstvo naj bi podpirali), poleg tega pa gre v obeh primerih za neprimerljiv dejanski stan (v enem se certifikat nanaša na gospodarski subjekt in ne na kadre, v drugem pa niti niso bili obravnavani certifikati kadrov).

Vlagatelj v opredelitvi do navedb naročnika prereka naročnikov argument, da je zahteva po formalnih certifikatih utemeljena zaradi zagotavljanja sposobnosti izvajalca za izvedbo kompleksnega projekta. Vlagatelj namreč ne izpodbija splošne dopustnosti certifikatov kot dokazila o strokovni usposobljenosti, temveč konkretno vsebino zahtevanih certifikatov, ki predstavljajo splošne certifikate s področja projektnega vodenja in sami po sebi ne dokazujejo ključnih znanj za izvedbo naročila, zlasti poznavanja slovenskega pravnega, delovnopravnega in plačnega sistema. Vlagatelj nadalje poudarja, da načelo sorazmernosti zahteva, da je vsak pogoj ne le dopusten, temveč tudi primeren, potreben in najmanj restriktiven za doseg cilja. Naročnik pa ni izkazal, zakaj bi bila prav formalno certificirana znanja projektnega vodenja bistvena za izvedbo naročila, niti zakaj teh sposobnosti ne bi bilo mogoče preveriti z milejšimi ali vsebinsko

ustreznejšimi pogoji, kot so dejanske izkušnje z implementacijo sistemov na področju obračuna plač in evidenc delovnega časa v slovenskem pravnem okolju. Po mnenju vlagatelja povezuje pogoja s predmetom naročila ni izkazana zgolj zato, ker se certifikati nanašajo na projektno vodenje. Predmet naročila namreč ni zgolj vodenje projekta, temveč implementacija sistema, povezanega s kompleksnimi pravnimi in obračunskimi pravili slovenskega pravnega reda. Naročnik zato ne preverja sposobnosti za izvedbo konkretnega naročila, temveč zgolj formalno usposobljenost po splošnih standardih. Vlagatelj prav tako prereka argument, da pogoj ni omejevalen, ker dopušča tudi »enakovredne« certifikate. Sama možnost predložitve enakovrednih dokazil ne odpravlja omejevalnosti pogoja, če niso določena jasna in objektivna merila za presojo enakovrednosti. Naročnik ni določil, kdo presoja enakovrednost, po katerih kriterijih in ali se lahko kot enakovredna priznajo tudi druga dokazila, kot so reference, projektne izkušnje ali strokovne objave. Presoja je tako prepuščena diskreciji naročnika, kar ustvarja pravno negotovost in odpira možnost arbitrarnega odločanja ter posega v načelo transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov. Prav tako vlagatelj zavrača navedbo, da je sklicevanje na prakso Državne revizijske komisije pavšalno, saj je namen takšnega sklicevanja uveljavljanje splošnih pravnih standardov, po katerih mora biti vsak pogoj objektivno utemeljen, povezan s predmetom naročila in sorazmeren. Ob upoštevanju navedenega vlagatelj zaključuje, da naročnik ni izkazal, da zahtevani certifikati dejansko preverjajo kompetence, bistvene za izvedbo naročila, niti da istega cilja ni mogoče doseči z milejšimi ali vsebinsko ustrežnejšimi pogoji.

Naročnik v vlogi z dne 23. 4. 2026 navaja, da vodja projekta ne glede na predmet naročila vedno opravlja naloge projektne vodjenja in zato potrebuje splošne kompetence vodjenja, organizacije in usmerjanja projekta. Po mnenju naročnika je zato zahteva po certifikatih s področja projektne vodjenja smiselna, povezana s predmetom naročila in sorazmerna, zlasti ob upoštevanju kompleksnosti večletnega projekta, ki vključuje implementacijo IT rešitve za deset subjektov. Naročnik dodatno poudarja, da sporni pogoj ne zahteva zgolj izrecno navedenih certifikatov, temveč dopušča tudi enakovredne certifikate. Ob tem zavrača navedbe vlagatelja, da certifikati ne dokazujejo poznavanja slovenskega pravnega in plačnega sistema, saj certifikati projektne vodjenja po svoji naravi niso vezani na posamezno področje, temveč izkazujejo splošne kompetence vodjenja projektov. Kot primer navaja certifikat PMP, ki potrjuje sposobnost vodjenja projektov ne glede na panogo ali geografsko območje. Glede očitkov vlagatelja o nejasnosti pojma »enakovreden« naročnik navaja, da so ti prepozni, ker jih vlagatelj ni uveljavljal že v zahtevku za revizijo, tudi sicer pa je standard »enakovreden« v javnih naročilih ustaljen pravni standard, ki ga uporablja tudi ZJN-3 (npr. šesti odstavek 68. člena ZJN-3), zaradi česar so navedbe vlagatelja po njegovem mnenju neutemeljene.

Vlagatelj v vlogi z dne 6. 5. 2026 poudarja, da naročnik ostaja pri abstraktnem sklicevanju na »dodano vrednost« certifikatov, ne da bi konkretno pojasnil, zakaj naj bi bili prav zahtevani certifikati nujni za izvedbo naročila, zakaj ne bi zadostovala druga enakovredna dokazila ter zakaj naj bi certifikat predstavljal zanesljiv pokazatelj sposobnosti za izvedbo konkretnega projekta. S tem naročnik ponovno enači formalni obstoj certifikata z dejansko sposobnostjo izvedbe naročila, čeprav takšna povezava ni samoumevna.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj nezakonitost spornih zahtev po certifikatih kadrov (vodje projekta in poslovnega analitika) zatrjuje predvsem z vidika, da zahtevani certifikati sami po sebi ne dokazujejo poznavanja slovenskega delovnopravnega, kadrovskega in plačnega sistema ter da bi naročnik lahko iste cilje dosegel z milejšimi oziroma vsebinsko ustrežnejšimi pogoji. Po mnenju vlagatelja formalni certifikati zato ne predstavljajo nujnega in sorazmernega pogoja za izvedbo predmetnega naročila.

Glede na navedeno Državna revizijska komisija najprej pojasnjuje, da ni mogoče slediti vlagateljevemu stališču, da bi moral naročnik iste kompetence preverjati izključno z referencami

kadrov ali z zahtevo po daljših delovnih izkušnjah. Kakor že pojasnjeno v tej odločitvi, posamezni pogoji za sodelovanje preverjajo različne vidike usposobljenosti gospodarskih subjektov oziroma kadrov. Reference in delovne izkušnje lahko izkazujejo predvsem predhodne praktične izkušnje na določenem področju, medtem ko zahtevani certifikati preverjajo formalno usposobljenost in poznavanje metodologij projektnega vodenja in poslovne analize. Okoliščina, da bi naročnik določene sposobnosti lahko preverjal tudi z drugačnimi pogoji, tako sama po sebi še ne pomeni, da je konkretno določeni pogoj nezakonit ali nesorazmeren. Prav tako ni mogoče slediti vlagateljevim navedbam, da zahtevani certifikati niso povezani s predmetom naročila zgolj zato, ker sami po sebi ne dokazujejo poznavanja slovenskega pravnega in plačnega sistema. Naročnik je namreč različne vidike strokovne in tehnične sposobnosti preverjal z več pogoji za sodelovanje, zato ni mogoče zahtevati, da bi vsak posamezni pogoj samostojno izkazoval celotno usposobljenost za izvedbo naročila.

Državna revizijska komisija tako ugotavlja, da je naročnik ustrezno pojasnil, da so sporni certifikati namenjeni preverjanju kompetenc projektnega vodenja, organizacije, koordinacije in obvladovanja kompleksnih projektov (in torej ne poznavanju slovenskega pravnega ali plačnega sistema, kar je vsebina implementacije informacijskega sistema). Tudi po presoji Državne revizijske komisije ni mogoče spregledati, da predmetno javno naročilo obsega implementacijo informacijskega sistema pri več povezanih subjektih, zaradi česar je zahteva po kadrih z izkazanimi kompetencami projektnega vodenja in poslovne analize v danem primeru objektivno povezana s predmetom naročila.

Državna revizijska komisija dalje ugotavlja, da naročnik ni zahteval zgolj točno določenih certifikatov, temveč je dopustil tudi predložitev enakovrednih certifikatov. Vlagatelj v zahtevku za revizijo tudi ni konkretizirano zatrjeval, da na trgu ne obstajajo druga enakovredna dokazila, s katerimi bi bilo mogoče izkazati izpolnjevanje spornega pogoja. Kolikor pa vlagatelj šele v opredelitvi do navedb naročnika zatrjuje nejasnost pojma »enakovreden« oziroma odsotnost meril za presojo enakovrednosti, Državna revizijska komisija pritrjuje naročniku, da gre za nove navedbe, ki jih vlagatelj ni uveljavljal že v zahtevku za revizijo, zato jih skladno s petim odstavkom 29. člena ZPVPJN ni mogla vsebinsko obravnavati.

Upoštevajoč vse navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da je naročnik za določitev zahtev po certifikatih projektnega vodenja (za priglašene vodjo projekta) in certifikatih s področja poslovne analize (za priglašene poslovnega analitika) podal razumne in objektivno opravičljive razloge, vlagatelj pa ni uspel izkazati, da sta takšni zahtevi v konkretnem primeru nesorazmerni ali nepovezani s predmetom javnega naročila in kot takšni v nasprotju z določili ZJN-3.

#### V. Glede zahtevanega certifikata ISO/IEC 9001

Naročnik je v razpisni dokumentaciji v poglavju »Pogoji za sodelovanje«, v točki »D: Sheme za zagotavljanje kakovosti in standardi za okoljsko ravnanje« določil:

*»Ponudnik mora imeti veljaven certifikat ISO/IEC 9001 ali enakovreden certifikat, ki se nanaša na sistem nadzora kakovosti ter pokriva najmanj tista področja, ki jih določa standard ISO/IEC 9001. Certifikat mora biti izdan s strani neodvisnega akreditiranega organa.«*

Vlagatelj zatrjuje, da je takšna zahteva nesorazmerna in ni v zadostni povezavi s predmetom javnega naročila, saj se certifikat ISO 9001 nanaša na splošni sistem vodenja kakovosti podjetja in ne predstavlja neposrednega dokazila o strokovni usposobljenosti ponudnika za izvedbo konkretnega projekta implementacije informacijskega sistema ter kot takšen ne izkazuje izkušenj

z implementacijo kadrovskih in plačnih sistemov, migracijo podatkov, integracijami ali evidencami delovnega časa, niti ne izkazuje strokovnega znanja kadrov, ki bodo sodelovali pri projektu. Takšna zahteva tako predstavlja dodatno administrativno in finančno breme za ponudnike ter lahko omejuje konkurenco med ponudniki, saj izključuje manjše ali specializirane ponudnike, ki imajo ustrezne reference in strokovno usposobljene kadre za izvedbo projekta, vendar nimajo vzpostavljenega certificiranega sistema vodenja kakovosti po standardu ISO 9001, čeprav bi lahko predmet javnega naročila uspešno izvedli. Vlagatelj ob tem navaja, da je naročnika preko Portala javnih naročil opozoril na spornost zahteve po certifikatu ISO 9001 ter ga pozval k pojasnilu povezave med tem certifikatom in predmetom naročila. Ker je naročnik dopustil tudi predložitev enakovrednega certifikata oziroma standarda, je vlagatelj dodatno vprašal, ali bo kot ustrezno dokazilo štel tudi potrdilo certifikacijskega organa o uspešno opravljeni presoji za pridobitev certifikata. Zahteva, da mora biti certifikat izdan že do roka za oddajo ponudb, je namreč po mnenju vlagatelja lahko nesorazmerna, če naročnik ne izkaže njene nujnosti za izvedbo naročila. Zato vlagatelj predlaga razveljavitev razpisne dokumentacije v delu, ki zahteva certifikat ISO 9001 kot pogoj za sodelovanje, oziroma njeno spremembo tako, da se predmetna zahteva črta ali da se kot ustrezno dokazilo dopusti tudi potrdilo o uspešno opravljeni presoji za pridobitev certifikata.

Naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo pojasnjuje, da si s predmetno zahtevo zagotavlja, da bo ponudnik skladno z definicijo spornega standarda (*»Standard ISO 9001:2008 vključuje zahteve za sistem vodenja kakovosti, ki bi jih naj organizacija izpolnjevala, da bi dosegla in nenehno dvigovala zadovoljstvo odjemalcev«*) opravljal storitve v skladu z njegovimi zahtevami. Poudarja, da bo, upoštevajoč razpisno dokumentacijo, sodelovanje naročnika in izbranega izvajalca večletno, zato je za naročnika, ki sam dosega visok standard poslovanja in ga tudi nudi svojim partnerjem, strankam in odjemalcem oziroma uporabnikom, pomembno, da bo posloval s kakovostno primerljivim subjektom, saj tako raven delovnega procesa ne bo upadla, pri tem pa se sklicuje tudi na argumente, ki jih je podal v okviru predhodnega očitka. V izogib morebitnemu omejevanju konkurence naročnik dopušča tudi drug, enakovreden certifikat, ki se nanaša na sistem nadzora kakovosti ter pokriva najmanj tista področja, ki jih določa standard ISO 9001. Ob tem dodaja, da imata dva velika naročnika v skupini (Energetika in Vodovod) organizacijo dela in spremljanje kakovosti (torej poslovanje) certificirano po veljavnem standardu ISO 9001, zato meni, da je upravičeno podana zahteva, da gospodarski subjekt pozna tak sistem vodenja kakovosti in ga tudi sam izvaja na način po tem standardu, kar olajša implementacijo ter izvajanje projekta. Vlagateljeve navedbe o nujnosti in potencialni možnosti nesorazmernosti naročnik zavrača kot neutemeljene, saj zgolj možnost ne dokazuje kršitve, nujnost pa se v okviru pogojev ne presoja.

Vlagatelj v opredelitvi do navedb naročnika poudarja, da zakonitost pogoja ni odvisna od abstraktne dopustnosti posamezne vrste dokazila po ZJN-3, temveč od tega, ali je pogoj v konkretnih okoliščinah dejansko povezan s predmetom naročila in sorazmeren. Dejstvo, da zakon dopušča uporabo določenega dokazila, zato še ne pomeni, da je njegova uporaba vedno zakonita. Vlagatelj nadalje poudarja, da standard ISO 9001 predstavlja splošen sistem vodenja kakovosti, ki ureja predvsem notranjo organizacijo poslovanja gospodarskega subjekta, ne pa njegove konkretne sposobnosti za izvedbo naročila. V zvezi z načelom sorazmernosti vlagatelj izrecno prereka stališče naročnika, da standard nujnosti ne obstaja. Načelo sorazmernosti namreč zahteva, da je pogoj primeren, potreben in najmanj restriktiven za doseg legitirnega cilja. Naročnik bi zato moral izkazati, zakaj cilja zagotavljanja kakovosti ni mogoče doseči z milejšimi ukrepi, kot so ustrezno oblikovani referenčni pogoji, pogodbene obveznosti, nadzorni mehanizmi, fazno preverjanje izvedbe ali preverjanje dejanskih izkušenj in usposobljenosti izvajalca. Ker takšne presoje ni opravil, ostaja njegova argumentacija pavšalna in neizkazana. Vlagatelj nadalje prereka navedbo, da je pogoj ISO 9001 utemeljen zaradi večletnega sodelovanja in preprečevanja dodatnih stroškov, saj ta certifikat sam po sebi ne zagotavlja

kakovostne izvedbe posameznega projekta, ne preprečuje zamud ali napak ter ne zagotavlja poznavanja specifičnih vsebinskih zahtev naročila. Dodatni stroški pri izvedbi projekta praviloma izhajajo iz neustrezne analize zahtev, pomanjkljive konfiguracije sistema, nepoznavanja zakonodaje ali slabega upravljanja projekta, ne pa iz odsotnosti certifikata. Tudi ponudnik s certifikatom lahko projekt izvede nekakovostno, medtem ko ga lahko ponudnik brez certifikata izvede strokovno in brez dodatnih stroškov. Vlagatelj navaja tudi, da naročnik razpolaga z učinkovitejšimi in manj omejujočimi mehanizmi za zagotavljanje kakovosti in obvladovanje tveganj, kot so jasno določeni standardi izvedbe, fazno potrjevanje implementacije, funkcionalni preizkusi, pogodbene kazni in natančno določene obveznosti izvajalca. Zato zahteva po ISO 9001 ne predstavlja nujnega ali najmanj restriktivnega ukrepa. Prav tako vlagatelj prereka argument, da pogoj ni omejevalen, ker dopušča tudi »enakovredne« certifikate. Naročnik ni določil jasnih meril za presojo enakovrednosti, ni opredelil, kdo jo presoja, niti ali se lahko kot enakovredna priznajo druga dokazila o kakovosti poslovanja, kot so interne procedure, reference ali sistemski opisi. Takšna ureditev ustvarja pravno negotovost in odpira možnost arbitrarnega odločanja, kar je v nasprotju z načelom transparentnosti. Vlagatelj dodatno zavrača sklicevanje naročnika na dejstvo, da imata dva subjekta v skupini certificirano poslovanje po standardu ISO 9001. To po njegovem mnenju predstavlja zgolj interno organizacijsko okoliščino posameznih subjektov in ne objektivne potrebe predmetnega naročila. Dejstvo, da večina subjektov v skupini tega standarda nima, dodatno potrjuje, da certifikat ni nujen za delovanje sistema kot celote. Ob upoštevanju navedenega vlagatelj zaključuje, da naročnik ni izkazal konkretne povezave med certifikatom ISO 9001 in dejanskimi zahtevami naročila, niti ni dokazal, da cilja ni mogoče doseči z milejšimi ukrepi, sporni pogoj pa zato ne prestane presoje sorazmernosti in predstavlja neupravičeno omejevanje konkurence.

Naročnik v vlogi z dne 23. 4. 2026 vztraja pri navedbah iz odločitve o zahtevku za revizijo in meni, da vlagatelj zmotno uporablja ustavni test sorazmernosti, saj bi moral morebitno neskladnost določb ZJN-3 izpodbijati pred Ustavnim sodiščem, ne pa v postopku po ZPVPJN. Navaja, da noben pogoj za sodelovanje ni absolutno nujen za oddajo naročila, saj bi bilo mogoče naročilo oddati tudi brez pogojev, pri čemer bi se razmerje nato urejalo po pravilih civilnega prava. Zato naročnik ni dolžan izvajati ustavnopravnega testa sorazmernosti pri pripravi razpisne dokumentacije. Strinja se sicer, da certifikat ISO 9001 sam po sebi ne zagotavlja kakovostne izvedbe naročila, vendar poudarja, da vsak pogoj preverja določen vidik usposobljenosti ponudnika, vsi pogoji skupaj pa omogočajo izbor zanesljivejšega izvajalca. Po njegovem mnenju vlagatelj ni predstavil milejšega ukrepa, s katerim bi bilo mogoče doseči isti cilj. Certifikat ISO 9001 zato po oceni naročnika ni zgolj formalnost, temveč predstavlja vsebinsko dodano vrednost, saj se pridobi po predpisanem postopku preverjanja različnih vidikov poslovanja gospodarskega subjekta. Glede enakovrednih dokazil naročnik vztraja pri stališčih, podanih že v zvezi s certifikati kadrov.

Vlagatelj v vlogi z dne 6. 5. 2026 navaja, da naročnik v bistvenem zgolj ponavlja, da certifikat ISO 9001 predstavlja »dodano vrednost«, vendar še vedno ne pojasni, zakaj naj bi bil prav ta certifikat nujen za izvedbo konkretnega naročila, zakaj kakovosti ni mogoče zagotoviti z milejšimi mehanizmi ter zakaj ne zadostujejo druga dokazila o organiziranosti in kakovosti poslovanja. Ob tem spregleda, da isto vsebinsko področje že preverja z referenčnimi in kadrovskimi pogoji ter z zahtevami glede izkušenj pri implementaciji primerljivih sistemov, zaradi česar zahteva po ISO 9001 predstavlja dodatno formalno omejitev konkurence brez izkazane nujnosti. Vlagatelj posebej poudarja, da naročnik ni izvedel dejanske presoje sorazmernosti, temveč zgolj pavšalno zatrjuje, da pogoji »prispevajo« k uspešni izvedbi naročila. Takšen standard pa je po mnenju vlagatelja bistveno prenizek, saj bi bilo ob takšni razlagi mogoče upravičiti skoraj vsak restriktiven pogoj že zgolj zato, ker abstraktno prispeva k izvedbi naročila, ne glede na njegove dejanske omejevalne učinke na konkurenco.

Državna revizijska komisija najprej pojasnjuje, da lahko naročnik glede tehnične in strokovne sposobnosti 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 (prva poved iz desetega odstavka 76. člena ZJN-3). Kot že navedeno, dokazila, s katerimi gospodarski subjekti dokažejo izpolnjevanje pogoja za sodelovanje, določa 77. člen ZJN-3, pri čemer naročnik lahko zahteva le dokazila, določena v 77. in 78. členu ZJN-3 (prva poved iz drugega odstavka 77. člena ZJN-3).

Standardi za zagotavljanje kakovosti in standardi za okoljsko ravnanje so urejeni v 78. členu ZJN-3. V prvem odstavku 78. člena ZJN-3 je tako določeno, da v primeru, če naročnik zahteva predložitev potrdila, ki ga izda neodvisni organ in potrjuje, da gospodarski subjekt upošteva določene standarde za zagotavljanje kakovosti, vključno z dostopnostjo za invalide, se sklicuje na sisteme zagotavljanja kakovosti, ki temeljijo na ustrezni seriji evropskih standardov, potrjenih s strani akreditiranih organov. Naročnik prizna enakovredna potrdila, ki jih izdajo organi s sedežem v drugih državah članicah. Dalje so urejena ravnanja naročnika in gospodarskih subjektov v primeru alternativnih možnosti dokazovanja skladnosti s temi standardi, in sicer je določeno, da mora naročnik sprejeti tudi druga dokazila o enakovrednih ukrepih za zagotavljanje kakovosti, če določen gospodarski subjekt iz razlogov, za katere mu ni mogoče pripisati odgovornosti, nima možnosti, da bi takšno potrdilo pridobil v ustreznem roku, pod pogojem, da dokaže, da so pri predlaganih ukrepih za zagotavljanje kakovosti upoštevani zahtevani standardi za zagotavljanje kakovosti (tretja poved iz prvega odstavka 78. člena ZJN-3).

Naročnik ima torej skladno s 76. členom ZJN-3 možnost za pogoj za priznanje sposobnosti določiti tudi pogoj, ki se nanaša na izkušnje gospodarskega subjekta za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti, gospodarski subjekti pa imajo že v mejah ureditve iz 78. člena ZJN-3 možnost predložiti alternativna dokazila tistim, ki jih je zahteval naročnik.

V obravnavanem primeru vlagatelj zatrjuje, da certifikat ISO 9001 ne predstavlja neposrednega dokazila o sposobnosti izvedbe konkretnega projekta implementacije informacijskega sistema, saj ne izkazuje izkušenj z implementacijo primerljivih rešitev, migracijami podatkov, integracijami ali poznavanja slovenskega delovnopravnega in plačnega sistema. Po njegovem mnenju gre za splošen standard upravljanja kakovosti, ki naročniku ne daje zagotovila o dejanski strokovni usposobljenosti ponudnika za izvedbo predmetnega naročila.

Iz navedb naročnika izhaja, da s predmetnim pogojem ne preverja tehnične ali vsebinske usposobljenosti ponudnika za izvedbo implementacije informacijskega sistema, temveč obstoj vzpostavljenega sistema vodenja kakovosti pri gospodarskem subjektu. Naročnik je ob tem pojasnil, da gre za večletno pogodbeno razmerje in obsežen projekt, pri katerem želi zagotoviti sodelovanje z gospodarskim subjektom, ki posluje po standardiziranih procesih zagotavljanja kakovosti. Takšno izhodišče je po presoji Državne revizijske komisije objektivno povezano s predmetom naročila.

Tudi v tem delu ni mogoče pritrditi vlagatelju, da naj bi bila zahteva nesorazmerna zgolj zato, ker certifikat ISO 9001 ne preverja vseh elementov sposobnosti za izvedbo naročila. Medtem ko referenčni pogoji in kadrovske zahteve preverjajo strokovne izkušnje, tehnično sposobnost in kompetence kadrov, sporni pogoj preverja organiziranost sistema upravljanja kakovosti pri gospodarskem subjektu. Zato ni mogoče zahtevati, da bi moral certifikat ISO 9001 samostojno dokazovati še vsebinsko poznavanje delovnopravne zakonodaje, izkušnje z implementacijami ali usposobljenost kadrov.

Državna revizijska komisija dalje ugotavlja, da naročnik zahteve ni oblikoval na izključevalen način. Poleg certifikata ISO 9001 je namreč naročnik že v (prvotni) razpisni dokumentaciji izrecno

dopustil tudi druga enakovredna dokazila, po vložitvi zahtevka za revizijo pa je z odgovorom na Portalu javnih naročil dodatno pojasnil, da bo kot ustrezno dokazilo štel tudi potrdilo certifikacijskega organa o uspešno opravljeni presoji za pridobitev certifikata. Navedeno pa predstavlja prav možnost, za katero se je v zahtevku za revizijo zavzemal vlagatelj sam.

Naročnik je namreč na vprašanje:

*»Naročnik v razpisni dokumentaciji zahteva predložitev certifikata ISO 9001.*

*Glede navedene zahteve prosimo za dodatna pojasnila, saj mora naročnik skladno z ZJN-3 in Direktivo 2014/24/EU dopustiti tudi enakovredna dokazila o vzpostavljenem sistemu vodenja kakovosti.*

*Prosimo za pojasnilo ali naročnik dopušča predložitev enakovrednih dokazil o vzpostavljenem sistemu vodenja kakovosti, če ponudnik do roka za oddajo ponudbe še nima izdanega certifikata, oziroma ali kot ustrezno dokazilo šteje potrdilo certifikacijskega organa o uspešno opravljeni presoji za pridobitev certifikata, oziroma ali je lahko certifikat predložen naknadno po oddaji ponudbe oziroma pred podpisom pogodbe.«*

16. 4. 2026 ob 12.11 na Portalu javnih naročil objavil naslednji odgovor:

*»Potrdilo o uspešno opravljeni presoji zadošča, ne glede na »formalno izdajo« certifikata, saj se v primeru uspešne presoje šteje, da je delovanje subjekta skladno z zahtevami certifikata. Gre torej za enakovredno dokazilo (enakovrednost je naročnik predvidel že v samem pogoju in posledično vsebine zapisanega pogoja ne spreminja).«*

Ob upoštevanju navedenega tako ni mogoče zaključiti, da bi naročnik vztrajal pri pretirano formalistični ali nesorazmerno omejujoči zahtevi. Nasprotno, naročnik je s pojasnilom na Portalu javnih naročil potrdil širok krog dopustnih enakovrednih dokazil in s tem dodatno zmanjšal morebitne omejevalne učinke spornega pogoja. Državna revizijska komisija ob tem še pripominja, da vlagatelj s predlogom, naj se kot ustrezno dokazilo dopusti tudi potrdilo o uspešno opravljeni presoji za pridobitev certifikata, pravzaprav sam priznava, da je preverjanje obstoja sistema upravljanja kakovosti vsebinsko povezano s predmetom naročila.

Na podlagi ugotovljenega Državna revizijska komisija zaključuje, da vlagatelj ni uspel izkazati, da je naročnik zahtevo po certifikatu ISO/IEC 9001 oziroma primerljivem dokazilu določil v nasprotju z določbami ZJN-3.

## VI. Sklepno

Državna revizijska komisija v zaključku pojasnjuje še, da v konkretnem primeru ne gre slediti vlagateljevim navedbam, da naj bi razpisna dokumentacija kot celota ustvarjala »zaprt sistem zahtev«, prilagojen omejenemu krogu ponudnikov, oziroma da naj bi posamezni pogoji šele v medsebojni povezavi povzročali sistemsko nesorazmernost. Kot je Državna revizijska komisija v tej odločitvi pojasnila že na več mestih, je treba zakonitost posameznih pogojev za sodelovanje presojati z vidika njihove povezanosti in sorazmernosti s predmetom javnega naročila, okoliščina, da naročnik določi več različnih pogojev za sodelovanje, pa sama po sebi še ne pomeni nezakonitega omejevanja konkurence, saj naročnik z različnimi pogoji preverja različne vidike usposobljenosti gospodarskih subjektov za izvedbo javnega naročila.

V obravnavanem primeru je naročnik ustrezno pojasnil razloge za določitev posameznih spornih zahtev, Državna revizijska komisija pa je v okviru presoje posameznih očitkov ugotovila, da vlagatelj ni uspel izkazati njihove nepovezanosti oziroma nesorazmernosti s predmetom naročila. Zgolj s splošnimi navedbami o »kumulativnem učinku« pogojev, ki jih vlagatelj sicer navaja šele v vlogi z dne 18. 4. 2026, pa vlagatelj po presoji Državne revizijske komisije tudi ni uspel konkretizirano izkazati, da bi posamezne zahteve šele v medsebojni povezavi povzročale takšno omejevanje konkurence, ki ne bi bilo objektivno opravičljivo glede na predmet naročila.

Državna revizijska komisija pri tem ugotavlja tudi, da vlagatelj ni izkazal, da bi bili pogoji oblikovani arbitrarno ali z namenom favoriziranja vnaprej določenega ponudnika, temveč zatrjuje predvsem, da bi bilo mogoče iste cilje doseči tudi z milejšimi zahtevami oziroma da naročnik *»ne izhaja iz objektivnih potreb naročila, temveč iz vnaprej določenega modela izvajalca, ki mu je razpisna dokumentacija funkcionalno prilagojena«*. Takšne navedbe pa same po sebi še ne zadostujejo za zaključek o nezakonitosti razpisne dokumentacije.

Ob tem gre ugotoviti tudi, da je naročnik pri več spornih zahtevah dopustil alternativne oziroma enakovredne načine dokazovanja usposobljenosti, prav tako pa je pojasnil, da se lahko posamezni pogoji izpolnjujejo tudi s sodelovanjem partnerjev ali sklicevanjem na kapacitete drugih subjektov, s čimer je dodatno omilil omejujoče oziroma izključujoče učinke spornih zahtev.

Državna revizijska komisija tako ugotavlja, da vlagatelj tudi ni uspel izkazati, da bi razpisna dokumentacija kot celota ustvarjala nesorazmeren ali neupravičeno omejujoč sistem pogojev za sodelovanje.

V posledici vsega navedenega Državna revizijska komisija v obravnavanem primeru zaključuje, da naročniku ni mogoče očitati nezakonitih ravnanj pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in oblikovanju posameznih spornih zahtev, ki jih v zahtevku za revizijo izpodbija vlagatelj. Zato je zahtevku za revizijo v delu, v katerem mu ni ugodil že naročnik s sklepom o zahtevku za revizijo št. JN-71223 z dne 15. 4. 2026, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN zavrnila kot neutemeljenega.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo zahteval povrnitev stroškov pravnega varstva, in sicer vplačane takse v višini 4.000,00 EUR.

Ker je naročnik, upoštevajoč doseženi uspeh v postopku pravnega varstva, z odločitvijo o zahtevku za revizijo št. JN-71223 z dne 15. 4. 2026 vlagatelju že priznal sorazmerni del stroškov (1/5 zahtevanih stroškov, tj. 800,00 EUR), slednji pa v revizijskem postopku ni (še) dodatno uspel, je Državna revizijska komisija višjo stroškovno zahtevo vlagatelja 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:  
mag. Zlata Jerman,  
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelj,
- naročnik,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve.