

Številka: 018-025/2026-5

Datum: 12. 3. 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 Sama Červeka in Andraža Žvana kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Oskrba s pitno vodo v porečju Drave-Ormoško območje (2021 - 2027)*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja TELEG-M, gradnja in vzdrževanje oskrbne infrastrukture, cest, visoke gradnje ter proizvodnja betona, d.o.o., Cesta v Pečale 36, Ljubljana - Črnuče, ki ga po pooblastilu zastopa Godec Černeka Nemec odvetniška družba, o.p., d.o.o., Železna cesta 14, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Občina Ormož, Ptujška cesta 6, Ormož (v nadaljevanju: naročnik), dne 12. 3. 2026

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi in se v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila »*Oskrba s pitno vodo v porečju Drave-Ormoško območje (2021 - 2027)*«.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške postopka pravnega varstva v višini 10.661,20 EUR, v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik je obvestilo o javnem naročilu – splošno področje na Portalu javnih naročil objavil dne 8. 1. 2026, pod številko objave JN000069/2026-EUe16/01 in istega dne v Uradnem listu EU, pod št. objave 8249-2026. Naročnik izvaja odprti postopek v skladu s 40. členom Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in naslednji; v nadaljevanju: ZJN-3).

Zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je vlagatelj dne 12. 2. 2026 vložil *Zahtevek za revizijo* (v nadaljevanju: zahtevek za revizijo), v katerem predlaga, da se zahtevku za revizijo ugotovi in postopek oddaje javnega naročila v celoti razveljavi. Podredno predlaga, da se zahtevku za revizijo ugotovi in razveljavi VIII. člen, točka D.1 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in več odgovorov, objavljenih na Portalu javnih naročil; zahteva povrnitev stroškov pravnega varstva.

Vlagatelj zatrjuje, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila nezakonito določil referenčni pogoj, v okviru katerega zahteva, da ponudnik z eno referenco oz. z enim poslom v vrednosti 6.000.000,00 EUR izkaže, da je izvedel vsaj 15.000 m duktilne cevi NL DN 100 ali več, izgradnjo vsaj 1 hidroforne postaje za vodooskrbo, rekonstrukcijo vsaj 1 prečrpalnice za vodooskrbo, rekonstrukcijo vsaj 1 stolpnega vodohrana ter rekonstrukcijo vsaj 1 vodohrana.

Ob navajanju določbe 76. člena ZJN-3 in temeljnih načel javnega naročanja vlagatelj zatrjuje, da naročnik z zapisom »istovrsten posel v vrednosti vsaj 6.000.000,00 EUR« preverja sposobnost ponudnikov izvesti posel primerljivega obsega in kvalitete. Istovrstnost posla ne more pomeniti, da je referenčni posel vseboval gradnjo vseh tistih objektov obsežne infrastrukture za oskrbo s pitno vodo, ki so predmet zadevnega javnega naročila. Taka zahteva naročnika je nesorazmerna in neupravičeno oži konkurenco. Referenčni posel ne izgubi lastnosti istovrstnosti in ne zmanjša ustreznosti reference ponudnika, ki je dela na projektu vodil (četudi ni izvajal vseh del) oz. če je referenčni posel vključeval vsa dela, ki so predmet zadevnega javnega naročila, razen npr. rekonstrukcije vodohrana ali izgradnje hidroforne postaje. Izkušnje ponudnika pri izgradnji določene specifične vrste vodooskrbnega objekta lahko naročnik preverja z ločenim pogojem referenc, v katerem zahteva referenco (dejanskega izvajalca) za izvedbo specifičnega objekta. Meni, da bi šlo za istovrsten posel in izkazano usposobljenost tudi v primeru, če bi referenčni posel npr. vključeval gradnjo vseh objektov, ki jih zahteva naročnik, s tem da je bilo izvedeno le 10.000 m cevovoda. Po zatrjevanju vlagatelja bi v izkaz izkušenj pri zadevnem javnem naročilu zadoščalo, da ponudniki izkažejo izvedbo gradbenih del na vodovodni infrastrukturi. V prid zatrjevanemu vlagatelj izpostavlja IX. poglavje dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, v okviru katerega naročnik dopušča oddajo ponudbe in izvedbo del s podizvajalci. Pojasnjuje, da je v tem smislu pomembno, ali ima ponudnik izkušnje pri vodenju izvedbe projekta primerljive težavnosti in obsega, ne pa, ali je projekt oskrbe s pitno vodo v okviru referenčnega posla vključeval vse posamezne objekte. V izkaz podanih navedb vlagatelj predlaga tudi izvedbo dokaza z imenovanjem izvedenca gradbene stroke.

Vlagatelj zatrjuje, da naročnik brez utemeljenih objektivnih razlogov zahteva, da je ponudnik izkušnje pri izgradnji specifičnih objektov oskrbe s pitno vodo v vrednosti 6.000.000,00 EUR pridobil pri istem referenčnem projektu. Zatrjuje, da naročnik ni pojasnil, zakaj subjekt, ki ima eno ali celo več referenc za izvedbo gradnje vseh posameznih objektov, za izvedbo katerih naročnik preverja izkušnje, iz več referenčnih poslov, ne izkazuje usposobljenosti za njihovo izgradnjo, zgolj zato, ker jih ni izvedel v okviru istega projekta. Subjekt, ki ima zahtevane izkušnje pri izvajanju posameznih objektov na ločenih projektih, je po zatrjevanju vlagatelja enako izkušen in usposobljen kot subjekt, ki ima enakovredne in enako številčne izkušnje pri izvedbi teh objektov na istem gradbenem projektu. Z vidika ugotavljanja izkušenj, ki jih želi preveriti naročnik, je zahteva po tem, da so le-te pridobljene pri istem poslu, nezakonita. Tudi v tem delu vlagatelj predlaga izvedbo dokaza z imenovanjem izvedenca gradbene stroke.

Vlagatelj navaja še, da bi moral naročnik, v kolikor bi bilo mogoče referenčno zahtevo razumeti na način, da pomeni preverjanje sposobnosti usklajevanja oz. koordiniranja istovrstnih del pri projektu primerljivega obsega, v tem primeru v razpisnem pogoju zahtevati, da mora iti za referenčni projekt, pri katerem so se navedeni objekti izvajali sočasno, saj bi bilo le v tem primeru potrebno njihovo usklajevanje. Pojasnjuje, zakaj sporni referenčni pogoj ni primeren za ugotavljanje oz. dokazovanje usposobljenosti ponudnika, da usklajuje gradnjo vseh navedenih objektov in zakaj je kot tak nezakonit. Tudi s tem v zvezi predlaga izvedbo dokaza z imenovanjem izvedenca gradbene stroke.

Vlagatelj zatrjuje tudi, da mora naročnik pri določanju rokov za prejem ponudb in prijav za sodelovanje upoštevati kompleksnost javnega naročila in čas, potreben za pripravo ponudb. Ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-255/2016 navaja, da je

potrebno, tudi v primeru, da je sprememba dokumentacije časovno skladna z ZJN-3, preveriti, ali je po spremembi pogojev rok, ki ga imajo ponudniki na voljo, zadosten za pripravo ponudbe. Vlagatelj navaja, da je naročnik z odgovori dne 3. 2. 2026 korenito posegel v razpisno dokumentacijo, ponudniki pa so šele takrat, tj. 10 dni pred potekom roka za prejem ponudb, ugotovili, da samostojno ne izpolnjujejo več pogoja referenc in morajo iskati partnerja/podizvajalca. Naročnik bi moral na poziv ponudnikov navedeni rok podaljšati. V izkaz navedb o svojih ravnanjih vlagatelj predlaga izvedbo dokaza z zaslišanjem svojega zakonitega zastopnika.

Naročnik je dne 17. 2. 2026 z dokumentom *Odločba* zahtevkov za revizijo zavrnil, zavrnil pa je tudi vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo).

Naročnik navaja, da predmet javnega naročila obsega izgradnjo in rekonstrukcijo vodovodnega sistema, ki vključuje izgradnjo cevovodov, hidroforskih postaj, rekonstrukcijo prečrpališč in vodohranov ter po izgradnji pridobitev uporabnega dovoljenja. Poudarja, da ti elementi ne predstavljajo naključno izbranih del, temveč tvorijo funkcionalno in tehnično celoto vodovodnega sistema. Slednji predstavlja kompleksen inženirski in varnostni sistem z vidika zdravlja prebivalcev. Morebitna odprava napak zaradi pretežno podzemne gradnje je kompleksna, odkrivanje napak zahtevno in drago. Bistvo naročila ni izvedba posameznega gradbenega elementa, temveč sposobnost usklajene, tehnično pravilne in varne izvedbe celotnega sistema oskrbe s pitno vodo. Celotni sistem mora biti hidravlično uravnotežen, da zadeva dolgoročno deluje (cevovodi, črpalke, daljinski nadzor črpalk, ustrezni tlaki, priključitev na obstoječi sistem). Zahtevane reference neposredno odražajo ključne tehnične komponente razpisanega projekta.

Naročnik navaja, da je Državna revizijska komisija že večkrat poudarila, da je namen reference preverjanje dejanske sposobnosti gospodarskega subjekta za izvedbo konkretnega naročila in da naročnik sme zahtevati referenco primerljive vrednosti in kompleksnosti, če je to objektivno utemeljeno z naravo naročila. Dejstvo, da določen gospodarski subjekt pogoja ne izpolnjuje, samo po sebi še ne pomeni njegove nesorazmernosti ali diskriminatornosti.

Pojasnjuje, da je vrednost reference neposredno povezana z obsegom in kompleksnostjo projekta, saj gre za infrastrukturni poseg večje vrednosti, ki zahteva usklajevanje različnih tehnoloških in gradbenih segmentov, upravljanje z zahtevnimi hidravličnimi sistemi ter zagotavljanje skladnosti z zdravstvenimi in okoljskimi standardi.

Navaja, da je utemeljena zahteva, da so ključni elementi izvedeni v okviru enega projekta, saj je predmet naročila enovit vodovodni sistem, pri katerem so posamezni objekti funkcionalno povezani in medsebojno odvisni. Če bi dopustil, da se posamezni objekti izkazujejo z ločenimi, med seboj nepovezanimi referencami, bi preverjal zgolj parcialne izkušnje, ne pa sposobnosti obvladovanja celotnega sistema.

Pri oblikovanju referenčnega pogoja naročnik izhaja iz narave in kompleksnosti predmeta naročila, tveganj, povezanih z izvedbo, javnega interesa, ki ga projekt zasleduje ter odgovornosti za pravilno in pravočasno porabo javnih in evropskih sredstev.

Naročnik navaja tudi, da referenčni pogoj ni vezan na določenega izvajalca, ni geografsko omejen, dopušča skupne ponudbe in sklicevanje na zmogljivosti drugih subjektov, kar pomeni, da je izpolnitev pogoja dosegljiva širšemu krogu gospodarskih subjektov, samostojno ali v partnerstvu.

Oskrba s pitno vodo predstavlja temeljno javno dobrino in je neposredno povezana z varovanjem zdravja ljudi. Napake pri izvedbi vodovodnega sistema imajo lahko dolgoročne in resne posledice za prebivalstvo ter za finančno stabilnost projekta. Številni elementi predmetnega naročila imajo predvideno življenjsko dobo 50 let, zato je za naročnika ključno, da se izvedejo kvalitetno, saj je garancijska doba kvalitetne izvedbe le 5 let. Vse napake, ki se pojavijo kasneje, mora naročnik kriti iz lastnih sredstev. Naročnik meni, da bi ravnal v nasprotju z načelom gospodarnosti in odgovornega ravnanja z javnimi sredstvi, če ne bi zahteval izkazane tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo primerljivega projekta.

Naročnik dalje odgovarja, da so bili vsi roki določeni v skladu z ZJN-3 in da v obravnavanem primeru pravna podlaga za obvezno podaljšanje roka ni bila podana. Z odgovori ni niti spreminjal niti širil referenčnih pogojev, temveč jih je le dodatno pojasnil.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 18. 2. 2026 odstopil dokumentacijo v zvezi s predmetnim javnim naročilom in dokumentacijo o predrevizijskem postopku.

Vlagatelj se je dne 19. 2. 2026 opredelil do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo; zahteva tudi povrnitev nadaljnjih stroškov pravnega varstva (v nadaljevanju: opredelitev do navedb naročnika). Najprej pojasnjuje, da ne oporeka naročnikovi zahtevi glede vrednosti referenčnega projekta, pa tudi ne zahtevi, da se mora referenca nanašati na primerljiv projekt (vodovodni sistem kot funkcionalno in tehnično celoto, v katerem so posamezni elementi sistema funkcionalno povezani), pa tudi ne zahtevi, da je moral biti referenčni vodovodni sistem izveden kvalitetno, pravilno in brez napak. Izpostavljena pričakovanja naročnika označuje za utemeljena, vendar pa meni, da za primerljivost projekta po obsegu in težavnosti ni potrebno, da je vključeval izvedbo vseh objektov, ki jih zahteva naročnik, pa tudi ne v taki količini (15 km), ki jih zahteva naročnik. S kombinacijo navedenega naročnik ne podaja nujne objektivne zahteve, s katero bo zagotovil zadostno usposobljenega in kvalitetnega izvajalca. Zadoščala bi že vključitev le nekaterih objektov (poleg vodovoda npr. več vodohranov in črpališč). Navaja, da naročnik objektivnih razlogov ne navede niti v odgovorih na Portalu javnih naročil niti v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo. Navaja še, da sistem res deluje kot celota in so objekti povezani, a da to ne pomeni, da so med seboj soodvisna ali povezana tudi gradbena in inštalacijska dela za njihovo izvedbo ali da morajo dela na njih potekati usklajeno in hkrati. Ponavlja, da bi naročnik, v kolikor bi preverjal sposobnost izgradnje ključnih objektov, moral preverjati reference dejanskega izvajalca, česar v referenčnem pogoju ni določil.

Vlagatelj vztraja tudi pri navedbah v zvezi z zatrjevano kršitvijo naročnika zaradi nepodaljšanja roka za prejem ponudb po spremembi referenčnega pogoja. Navedbam naročnika nasprotuje.

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

V obravnavanem primeru je med vlagateljem in naročnikom spor glede vprašanja, ali je naročnik pogoj za sodelovanje, ki se nanaša na tehnično in strokovno sposobnost, tj. referenčni pogoj za gospodarski subjekt, določil v skladu z ZJN-3.

V tej zvezi Državna revizijska komisija uvodoma pojasnjuje, da lahko naročnik na podlagi prvega odstavka 76. člena ZJN-3 določi objektivna pravila in pogoje, ki jih morajo ponudniki izpolnjevati za sodelovanje v postopku javnega naročanja, ti pogoji pa se lahko nanašajo na: a) ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, b) ekonomski in finančni položaj ter c) tehnično in strokovno sposobnost.

Naročnik je pri določanju pogojev za sodelovanje omejen z določili 76. člena ZJN-3. Iz drugega odstavka 76. člena ZJN-3 tako izhaja, da lahko naročnik v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima ponudnik ustrezne pravne in finančne zmogljivosti ter tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja. Vse zahteve morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila, naročnik pa mora pri njihovem oblikovanju upoštevati tudi temeljna načela javnega naročanja. Tako mora naročnik v skladu z načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) zagotoviti, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja. Iz načela zagotavljanja konkurence (5. člen ZJN-3) nadalje izhaja, da javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki, iz načela sorazmernosti (8. člen ZJN-3) pa, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev ter meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

V zvezi s tehnično in strokovno sposobnostjo, glede katere vlagatelj v konkretnem primeru naročniku očita kršitve, deseti odstavek 76. člena ZJN-3 določa, da 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. Naročnik lahko zahteva zlasti, da imajo gospodarski subjekti zadostne izkušnje, ki jih izkažejo z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil.

Možna dokazila za izkazovanje tehnične sposobnosti so navedena v osmem odstavku 77. člena ZJN-3.

Državna revizijska komisija je že večkrat pojasnila, da je referenca po svoji naravi dokazilo o tem, da je ponudnik sposoben izvesti javno naročilo v zahtevanem obsegu in kvaliteti, saj z njo dokazuje, da je istovrstno gradnjo ali storitev v preteklosti že večkrat uspešno izvedel ali da je pod podobnimi pogoji že uspešno dobavil istovrstno blago. Naročnik na podlagi dokazila, da je ponudnik (vsaj) enkrat že uspešno izvedel primerljivo naročilo, lahko utemeljeno sklepa, da ima tak ponudnik ustrezno znanje in izkušnje, potrebne za izvedbo javnega naročila (prim. npr. odločitve v zadevah, št. 018-084/2019, 018-145/2019, 018-028/2023).

Naročnik je v točki D.1 podpoglavja D. *Tehnične in kadrovske sposobnosti*, VIII. člen dokumenta *Navodila gospodarskim subjektom za izdelavo ponudbe* določil:

»Da je gospodarski subjekt v zadnjih petih (5) letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na Portalu javnih naročil izvedel istovrstni posel:

- izgradil objekt vključno s pridobljenim uporabnim dovoljenjem za začetek uporabe objekta za vsaj en (1) istovrsten posel v skupni investicijski vrednosti 6.000.000,00 EUR (brez DDV).

[...]

Dokazilo: Izjava o izvedenih gradnjah in potrdilo naročnika (OBR - 8 in OBR - 9).

Opomba: Istovrsten posel pomeni tista dela iz specifikacije naročila, ki jih gospodarski subjekt prevzema v ponudbi. Iz opisa referenčnega dela mora biti razvidno, da gre za istovrstna dela, v primerljivih količinah, kot jih gospodarski subjekt prevzema v ponudbi.«.

V zvezi z izpostavljenim referenčnim pogojem je naročnik na Portalu javnih naročil prejel več vprašanj zainteresiranih ponudnikov. Med drugim je (relevantno za rešitev spornega vprašanja) podal naslednje odgovore:

- dne 4. 2. 2026 ob 12.34 uri: »[...] Mišljeno je kot izvedba (lahko izgradnja ali rekonstrukcija). V primeru, če bo ponudnik namesto rekonstrukcije imel referenco za novogradnjo bomo to tudi upoštevali (npr. vsaj 1 kom. rekonstrukcije (novogradnje) prečrpalnice za vodooskrbo).«;
- dne 4. 2. 2026 ob 12.36 uri: »Naročnik poudarja, da se reference nanašajo na en projekt. Zahteve za reference temeljijo na izkušnjah izvajalca del na preteklem projektu (ali projektih). Reference so postavljene v višini in za namen, ki temeljijo na projektu na katerega se nanaša predmetno javno naročilo. Ponudnik mora imeti referenco vsaj za en pretekli projekt, ki mora zajemati kriterije, ki so bili zapisani v razdelku D – prvotno objavljene razpisne dokumentacije, ki smo jih na podlagi vprašanj podrobno razdelali, da ne bo nejasnosti. [...]«;
- dne 5. 2. 2026 ob 9.09 uri: »[...] Kot je bilo že v predhodnih odgovorih pojasnjeno, ponudnik izpolnjevanje pogoja dokazuje z referenco v višini vsaj 6.000.000,00 EUR in naknadnim pojasnilom, da mora referenčni posel zajemati vsaj: (-) vsaj 15.000 m duktilne cevi NL DN 100 ali več, (-) izgradnjo vsaj 1 hidroforne postaje za vodooskrbo, (-) rekonstrukcijo vsaj 1 prečrpalnice za vodooskrbo, (-) rekonstrukcijo vsaj 1 stolpnega vodohrana ter (-) rekonstrukcijo vsaj 1 vodohrana. V celoten projekt spadajo tudi nekatera druga dela, kot npr. obnova voziških konstrukcij ... , katerih pa naročnik ni zajel v popravek referenc in jih tudi ne bo posebej preverjal. [...]«.

Državna revizijska komisija najprej pojasnjuje, kot pravilno izpostavlja tudi naročnik, da zgolj dejstvo, da naročnik z določeno zahtevo razlikuje gospodarske subjekte, samo po sebi še ne pomeni, da je takšna zahteva diskriminatorna (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah, št. 018-213/2018, 018-196/2021, 018-028/2023, 018-082/2023). V naravi same zahteve oz. pogoja je namreč, da ponudnike razvršča na tiste, ki pogoje izpolnjujejo in zato lahko sodelujejo v postopku, ter na tiste, ki enega ali več pogojev ne izpolnjujejo in zato ne morejo sodelovati v postopku. Pravni sistem in znotraj njega pravo javnih naročil sicer varuje enakopravnost ponudnikov in zagotavljanje konkurence pri ponujanju predmeta javnega naročila, vendar pa enakopravnosti ni mogoče razumeti kot absolutne. Enakopravnost namreč ne pomeni, da mora naročnik v postopku oddaje javnega naročila vsem potencialnim ponudnikom omogočiti enak položaj. Nasprotno, naročniki so v postopkih oddaje javnih naročil upravičeni postavljati (tudi) 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 privilegiran, ne da bi za to obstajali utemeljeni razlogi, pa po drugi strani ni dopustno (smiselno prim. tudi sodbi Sodišča Evropske unije v zadevah C-513/99 in C-195/21).

Dalje Državna revizijska komisija pojasnjuje, da četudi mora naročnik imeti za določanje pogojev oz. zahtev, ki imajo za posledico razlikovanje ponudnikov, objektivno opravičljive razloge, slednjih ni dolžan navesti že v okviru odgovorov na vprašanja potencialnih ponudnikov, objavljena na Portalu javnih naročil (kot gre razumeti stališče vlagatelja), pač pa šele v postopku pravnega varstva (pa tudi to le v primeru, če (najprej) vlagatelj izpolni t.i. trditveno-dokazno breme in v zahtevku za revizijo zatrjuje ter dokaže dejstva, ki kažejo na to, da naročnik objektivno opravičljivih razlogov za določitev izpodbijanih pogojev ni imel) (prim. npr. odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-082/2023).

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v okviru spornega referenčnega pogoja zahteval, da mora vrednost v ponudbi priglasičenega referenčnega posla znašati vsaj 6.000.000,00 EUR in da mora zajemati izvedbo vsaj 15.000 m cevovoda (duktilne cevi NL DN 100 ali več), vsaj 1 hidroforne postaje za vodooskrbo, vsaj 1 prečrpalnice za vodooskrbo, vsaj 1

stolpnega vodohrana ter vsaj 1 vodohrana. Ker iz vsebine jasnega in nedvoumnega referenčnega pogoja izhaja, da želi naročnik z njim preveriti znanje in izkušnje ponudnika pri izvedbi navedenih elementov (oz. objektov) vodovodnega sistema, ne pa, da želi z njim preverjati znanje in izkušnje ponudnikov (le) pri usklajevanju oz. koordiniranju in vodenju izvedbe teh elementov (oz. objektov), Državna revizijska komisija kot nerelevantne zavrača s tem povezane revizijske navedbe vlagatelja, ki jih zato ni presojala, posledično pa je kot nerelevantnega zavrnila tudi dokazni predlog vlagatelja z imenovanjem izvedenca gradbene stroke.

Državna revizijska komisija dalje ugotavlja, da med vlagateljem in naročnikom ni sporno, da je naročnik zahteval, da ponudniki v izkaz spornega referenčnega pogoja prigrasijo referenčni posel, ki je po vsebini primerljiv predmetu javnega naročila. Prav tako med njima ni sporno, da je morala vrednost takega referenčnega posla znašati vsaj 6.000.000,00 EUR in da je moral biti le-ta izveden kvalitetno, pravilno in brez napak. Je pa med njima sporno, ali je za izkaz zahtevane primerljivosti oz. istovrstnosti projekta po obsegu in težavnosti dopustno zahtevati, da je bila v okviru enega referenčnega posla (projekta) izvedena izgradnja cevovoda v zahtevani dolžini (vsaj 15.000 m) in izvedba vseh štirih objektov (hidroforska postaja za vodooskrbo, prečrpalnica za vodooskrbo, stolpni vodohran ter vodohran). Vlagatelj meni, da takšna kombinacija (kumulacija) zahtev ni nujna za to, da naročnik dobi usposobljenega in kvalitetnega izvajalca in zatrjuje, da zanjo naročnik nima objektivno utemeljenih razlogov. Vlagatelj ob predstavitvi več načinov oz. primerov pojasnjuje, kako bi naročnik lahko, po njegovem mnenju, dobil usposobljenega in izkušenega izvajalca predmeta javnega naročila.

Upošteva predhodno navedeno je v nadaljevanju potrebno presoditi, ali ima naročnik zahtevo, da so ponudniki v preteklosti le v okviru enega referenčnega posla izvedli tako štiri specifične objekte na vodovodnem sistemu (hidroforska postaja za vodooskrbo, prečrpalnica za vodooskrbo, stolpni vodohran ter vodohran) kot tudi določeno dolžino cevovoda (15.000 m), objektivno utemeljene oz. opravičljive razloge.

V tej zvezi velja pojasniti, da iz načela sorazmernosti (8. člen ZJN-3), kršitev katerega vlagatelj (med drugim) očita naročniku, ne izhaja zgolj, da morajo biti pogoji za sodelovanje povezani s predmetom javnega naročila in objektivno primerni za dosego cilja, pač pa tudi, da navedeni pogoji ne smejo presegati tega, kar je razumno nujno za dosego cilja – tj. v primeru referenčnega pogoja zagotovitev, da bo javno naročilo izvedel usposobljen in izkušen subjekt.

Naročnik v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo sporno referenčno zahtevo utemeljuje z zatrjevanjem, da so v okviru enega referenčnega posla zahtevane ključne tehnične komponente razpisanega projekta (izgradnja cevovodov, hidroforskih postaj, rekonstrukcija prečrpališč in vodohranov ter po izgradnji pridobitev uporabnega dovoljenja), ki tvorijo funkcionalno in tehnično celoto vodovodnega sistema in ne gre za naključno izbrana dela. Gre za enovit sistem, pri katerem so posamezni objekti funkcionalno povezani in medsebojno odvisni. Pojasnjuje, da vodovodni sistem predstavlja kompleksen inženirski in varnostni sistem z vidika zdravja prebivalcev, odkrivanje in odprava napak pa je zaradi pretežno podzemne gradnje kompleksna, zahtevna in draga. Navaja, da je bistvo naročila sposobnost usklajene, tehnično pravilne in varne izvedbe celotnega sistema, ki zahteva usklajevanje različnih tehnoloških in gradbenih segmentov, upravljanje z zahtevnimi hidravličnimi sistemi ter zagotavljanje skladnosti z zdravstvenimi in okoljskimi standardi. Pojasnjuje, da bi, če bi dopustil, da se posamezni objekti izkazujejo z ločenimi, med seboj nepovezanimi referencami, preverjal zgolj parcialne izkušnje, ne pa sposobnosti obvladovanja celotnega sistema.

Da bi naročnik v obravnavanem primeru sporno referenčno zahtevo uspel utemeljiti oz. da bi izpolnil trditveno – dokazno breme v zvezi z obstojem objektivno opravičljivih razlogov za njeno določitev, bi moral v postopku pravnega varstva (konkretizirano) pojasniti, nadalje pa tudi

dokazati, zakaj šteje, da je v obravnavanem primeru ponudnik, ki je izkušnje pri izvedbi vseh, po vsebini in količini zahtevanih objektov in del na vodovodnem sistemu pridobil v enem referenčnem poslu, za izvedbo predmetnega javnega naročila usposobljen, medtem ko ponudnik, ki je izkušnje pri izvedbi teh objektov oz. del pridobil v okviru dveh ali več različnih poslov, za njegovo izvedbo ni usposobljen. Drugače povedano to pomeni, da bi naročnik v konkretnem primeru trditveno-dokazno breme v zvezi z obstojem objektivno opravičljivih razlogov za določitev med strankama sporne referenčne zahteve lahko izpolnil šele, če bi uspel (konkretizirano) pojasniti in dokazati, da so izkušnje, ki jih je ponudnik pridobil pri izgradnji cevovoda in izvedbi hidroforne postaje, prečrpališča in vodohranov po vsebini in količini v okviru enega referenčnega posla specifične oz. bistveno drugačne od izkušenj, ki jih je ponudnik pridobil pri izvedbi navedenih elementov v okviru več kot enega referenčnega posla.

Vendar naročnik (konkretiziranih) navedb, še manj pa dokaznih predlogov, v tej smeri ne podaja. Četudi se gre strinjati z naročnikom, da bistvo predmetnega naročila ni izvedba posameznega elementa vodovodnega sistema, pač pa izvedba le-tega kot celote, strinjati pa se gre tudi, da naročilo obsega izgradnjo in rekonstrukcijo kompleksnega sistema, ki deluje kot celota in v katerem so objekti med seboj povezani, gre ugotoviti, da naročnik preko ravni pavšalnega zatrevanja ni pojasnil, zakaj so ključne tehnične komponente, tj. (vsak) posamezen element/objekt (izgradnja cevovoda v zahtevani dolžini, izvedba hidrofornih postaj, prečrpališč, vodohranov) tako specifične oz. funkcionalno in medsebojno tako soodvisne, da ponudnik z dvema ali več različnimi referenčnimi posli, v okviru katerih je (v končnem sicer) izvedel vse zahtevane objekte vodovodnega sistema iz spornega referenčnega pogoja, ni usposobljen za usklajeno, tehnično pravilno, kvalitetno in varno izvedbo celotnega sistema, ki je predmet javnega naročila. Zakaj je za izkaz izkušenosti in usposobljenosti ponudnika za izvedbo predmeta javnega naročila v obravnavanem primeru edino ustrezna izvedba navedenih elementov/objektov vodovodnega sistema v okviru enega referenčnega posla, naročnik povsem pavšalno in neizkazano zatrjuje tudi ob sklicevanju na enovitost, pomembnost in kompleksnost predmeta javnega naročila ter različna tveganja, povezana z njegovo izvedbo. Državna revizijska komisija ugotavlja, da s temi navedbami naročnik ne more uspeti.

Ker naročnik drugih (pravno pomembnih in konkretiziranih) navedb v zvezi z objektivno opravičljivostjo sporne referenčne zahteve ni navedel, poleg tega pa v tej zvezi ni predlagal niti izvedbe dokazov, Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik v konkretnem primeru ni uspel utemeljiti, še manj pa izkazati objektivno opravičljivih razlogov za določitev zahteve, da ponudniki v okviru enega referenčnega posla izkažejo tako izvedbo vseh zahtevanih objektov na vodovodnem sistemu kot tudi izgradnjo določene dolžine cevovoda. Z določitvijo sporne referenčne zahteve je tako naročnik kršil 76. člen ZJN-3 v povezavi z načelom sorazmernosti (8. člen ZJN-3), saj izpodbijana zahteva presega to, kar je potrebno za doseg cilja oz. za zagotovitev, da je ponudnik tehnično in strokovno usposobljen za izvedbo obravnavanega javnega naročila. Ker je Državna revizijska komisija s tem povezane revizijske očitke vlagatelja ugotovila kot utemeljene, je kot nepotrebne zavrnila dokazni predlog vlagatelja z imenovanjem izvedenca gradbene stroke, saj je dejansko stanje, potrebno za razrešitev spora med strankama, dovolj razjasnjeno, medtem ko je pravna presoja spornega referenčnega pogoja v pristojnosti Državne revizijske komisije in ne izvedenca.

Vlagatelj zatrjuje tudi, da bi moral naročnik zaradi posega v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila podaljšati rok za prejem ponudb, pa tega ni storil. Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj navedeni očitek zatrjuje v povezavi z odgovori naročnika na Portalu javnih naročil, ki se nanašajo na predhodno obravnavano referenčno zahtevo. Ker je Državna revizijska komisija ugotovila, da naročnik ni uspel izkazati objektivno utemeljenih razlogov za določitev sporne referenčne zahteve, obravnava nadaljnjih očitkov glede pravilnosti ravnanj naročnika pri podaljševanju roka za prejem ponudb glede na odgovore, povezane s to referenčno zahtevo (in

izvedba s temi navedbami povezanega dokaznega predloga z zaslišanjem zakonitega zastopnika vlagatelja), ni več potrebna. Četudi bi se te navedbe izkazale za utemeljene, na položaj vlagatelja ne bi več mogle vplivati (oz. ga izboljšati).

Ob upoštevanju vsega navedenega gre ugotoviti, da je naročnik v zvezi s sporno referenčno zahtevo kršil določbe ZJN-3, zato je Državna revizijska komisija na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZJN-3 zahtevku za revizijo ugodila. Ker je v konkretnem primeru rok za oddajo ponudb že potekel, po poteku roka za oddajo ponudb pa naročnik, glede na prvo poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3, ne sme več spreminjati in dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, je Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo ugodila tako, da je postopek oddaje predmetnega javnega naročila razveljavila v celoti.

V skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZPVPJN daje Državna revizijska komisija naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka. Ker je Državna revizijska komisija razveljavila celoten postopek oddaje javnega naročila, naročnika napotuje, naj v primeru, če se bo odločil izvesti nov postopek oddaje javnega naročila, pri oblikovanju določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ravna v skladu z ZJN-3 in temeljnimi načeli javnega naročanja, pri tem pa naj upošteva tudi ugotovitve Državne revizijske komisije, kot izhajajo iz tega sklepa.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo in v opredelitvi do navedb naročnika zahteval povrnitev stroškov postopka pravnega varstva. Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku, vključno s takso (pravno relevantni del prve povedi tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN).

Ker je Državna revizijska komisija vlagateljevemu zahtevku za revizijo ugodila, je vlagatelju, skladno s prvim in tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN in Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/15; v nadaljevanju: OT), kot potrebne priznala naslednje priglašene stroške:

- strošek dolžne vplačane takse za revizijski zahtevek v višini 4.000,00 EUR,
- strošek odvetniške storitve za sestavo zahtevka za revizijo v višini 9.000 točk (prva točka tar. št. 44 OT), kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22 % DDV znaša 6.588,00 EUR,
- izdatke v pavšalnem znesku po tretjem odstavku 11. člena OT v višini 100 točk, kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22% DDV znaša 73,20 EUR.

Državna revizijska komisija vlagatelju ni priznala stroškov odvetniških storitev za pregled dokumentacije, s tem povezanih materialnih stroškov in DDV, saj navedene storitve ni mogoče priznati kot samostojne storitve, ki ni zajeta v drugih tarifnih številkah Odvetniške tarife (tar. št. 39), pa tudi ne materialnih stroškov nad priznanimi, saj zanje v OT ni podlage. Državna revizijska komisija vlagatelju tudi ni priznala priglašenih stroškov za sestavo vloge, s katero se je opredelil do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo, ter s tem povezanih priglašenih izdatkov v pavšalnem znesku po 11. členu OT in DDV, saj ti v konkretnem primeru niso bili potrebni (peti odstavek 70. člena ZPVPJN v povezavi z osmim odstavkom istega člena, pa tudi drugi odstavek 2. člena OT). Navedbe vlagatelja v tej vlogi niso bile bistvene in niso pripomogle ne k hitrejši ne k enostavnejši rešitvi zadeve.

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju priznala stroške v višini 10.661,20 EUR, ki mu jih je naročnik dolžan povrniti v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku roka za prostovoljno izpolnitev do plačila. Višjo stroškovno zahtevo vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila.

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

Pravni pouk:

Zoper to odločitev upravni spor ni dovoljen.

Predsednica senata:

mag. Zlata Jerman,

članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelj - po pooblaščenju,
- naročnik,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.