

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

Številka: 018-111/2026-6

Datum: 8. 9. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Marka Medveda kot predsednika senata ter Igorja Luzarja in mag. Zlate Jerman kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »Čiščenje oken in fasadnih stekel, okoljsko manj obremenjujoča storitev«, v sklopu 5 »Primorsko območje«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložila družba ACOLA, servis za čiščenje, d.o.o., Godič 29, Stahovica, ki jo po pooblastilu zastopa odvetnica Suzana Miklič Nikič, Ljubljanska cesta 102, Domžale (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Republika Slovenija, Ministrstvo za obrambo, Vojkova cesta 55, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), 8. 9. 2026

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi in se razveljavi naročnikova odločitev, kot izhaja iz dokumenta št. 430-365/2025-31 z dne 3. 7. 2026.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške pravnega varstva v višini 1.597,31 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja v odprtem postopku po 40. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s spremembami; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo 12. 11. 2025 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN008850/2025-EUe16/01 in v Dodatku k Uradnemu listu EU pod št. objave 750066-2025; s popravkom, objavljenim 28. 11. 2025 na Portalu javnih naročil pod št. objave JN008850/2025-EUe16/01-P01 in v Dodatku k Uradnemu listu EU pod št. objave 791840-2025.

Naročnik je 3. 3. 2026 na Portalu javnih naročil objavil »Odločitev o oddaji javnega naročila MORS 298/2025-ODP« št. 430-365/2025-22 z dne 2. 3. 2026 (v nadaljevanju: odločitev o oddaji javnega

naročila), s katero je (med drugim) odločil, da se javno naročilo v sklopu 5 odda ponudniku Sistemi čiščenja, PROLESK, d.o.o., Cesta k Tamu 12, Maribor.

Vlagatelj je 13. 3. 2026 zoper odločitev o oddaji javnega naročila v sklopu 5 vložil zahtevek za revizijo, ki mu je Državna revizijska komisija s sklepom št. 018-049/2026-10 z dne 3. 6. 2026 ugodila in razveljavila naročnikovo odločitev o oddaji javnega naročila v izpodbijanem sklopu.

Naročnik je 3. 7. 2026 sprejel in istega dne na Portalu javnih naročil objavil odločitev št. 430-365/2025-31 (v nadaljevanju: odločitev o zavrnitvi vseh ponudb ali izpodbijana odločitev), s katero je odločil, da se javno naročilo v sklopu 5 ne odda. Naročnik je namreč po preverjanju ponudb in dopolnitvi ponudbe ponudnika KD Storitve, družba za opravljanje vzdrževanje in čiščenje objektov d.o.o., Litijska cesta 184A, Ljubljana-Dobrunje (v nadaljevanju: ponudnik KD Storitve d.o.o.) v okviru predložitve referenc za dodelitev točk po merilu »*Reference ponudnika – delo na višini*« ugotovil, da sta ponudba tega ponudnika in ponudba vlagatelja izenačeni tako po številu točk kot po predloženi ceni na enoto mere v EUR brez DDV. Glede na to, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija) v poglavju »*IV. ocenjevanje ponudb (merila)*« predvidel le, da se v primeru, če bo več ponudnikov prejelo enako število točk, izbere ponudnika, ki je ponudil najnižjo ceno (merilo a), je naročnik ugotovil, da ne more odločiti o najugodnejšem ponudniku za sklop 5 ter posledično naročila v tem sklopu na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 ni oddal.

Vlagatelj je 12. 7. 2026 vložil zahtevek za revizijo zoper odločitev o zavrnitvi vseh ponudb (v sklopu 5), v katerem predlaga, da se izpodbijano odločitev razveljavi. Zahteva tudi povrnitev priglašenih stroškov pravnega varstva.

Vlagatelj zatrjuje, da je naročnik po poteku roka za oddajo ponudb ponudniku KD Storitve d.o.o. nezakonito omogočil predložitev dveh novih referenčnih poslov, ki v prvotni ponudbi nista bila navedena, ter mu na tej podlagi priznal dodatnih 10 točk po merilu »*Reference ponudnika – delo na višini*«. Meni, da peti odstavek 89. člena ZJN-3 dopušča le pojasnila oziroma dopolnitve glede elementov, katerih obstoj je mogoče objektivno preveriti pred potekom roka za oddajo ponudb, ne pa predložitve novih referenc. Ker so reference predstavljale tudi merilo za ocenjevanje ponudb, naj bi naročnik s tem nedopustno posegel v ponudbo v okviru meril in vplival na razvrstitev ponudb v nasprotju s šestim odstavkom 89. člena ZJN-3. Vlagatelj navaja, da iz prakse Državne revizijske komisije izhaja, da je dopustna le naknadna predložitev dokazil za reference, ki so bile že navedene v ponudbi, ne pa navajanje novih referenčnih poslov, ter poudarja, da je Državna revizijska komisija tudi v predhodnem revizijskem postopku glede istega javnega naročila odločila zgolj o pravilnem vrednotenju že predloženih referenc, ne pa o možnosti njihove naknadne zamenjave ali dopolnitve z novimi referenčnimi posli. Po mnenju vlagatelja je naročnik z omogočanjem naknadnega izboljšanja ponudbe ponudniku KD Storitve d.o.o. kršil načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti ter načelo enakopravne obravnave ponudnikov, saj je po ugotovitvi neustreznosti prvotne reference omogočil optimizacijo njegove ponudbe in ga s tem privilegiral. Zatrjuje, da naročnika ugotovitev o izenačenosti obeh ponudb in o neoddaji javnega naročila posledica nezakonitega priznavanja novih referenc, zaradi česar bi moral biti kot edini preostali dopustni ponudnik izbran vlagatelj. Ob tem zatrjuje tudi, da mu je naročnik neupravičeno zavrnil vpogled v ponudbo ponudnika KD Storitve d.o.o., čeprav je vpogled zahteval zaradi uveljavljanja pravnega varstva. Meni, da bi mu moral naročnik omogočiti vpogled najmanj v podatke, ki so bili podlaga za točkovanje ponudbe, saj gre za javne podatke po 35. členu ZJN-3. Zaradi zavrnjenega vpogleda vlagatelj ni mogel preveriti pravilnosti točkovanja, vsebine referenc, naročnikovih pozivov za dopolnitev ter naknadno predloženih referenc, to pa mu je onemogočilo učinkovito pravno varstvo, saj v zahtevku za revizijo ni mogel navesti vseh dejstev in dokazov, ki bi jih sicer lahko uveljavljal. Zato predlaga, da Državna

revizijska komisija sama pregleda celotno dokumentacijo postopka, vključno s prvotnimi in naknadno predloženimi referencami ter naročnikovimi pozivi in odgovori ponudnika. Vlagatelj meni, da je naročnik z zavrnitvijo vpogleda prikril nezakonito ravnanje pri ocenjevanju ponudb ter da je bila odločitev o zavrnitvi vseh ponudb zgolj navidezna, z namenom, da se javno naročilo ne odda vlagatelju. Zato predlaga, naj Državna revizijska komisija okoliščino glede zavrnitve vpogleda upošteva kot indic za nezakonitost izpodbijane odločitve.

Naročnik je z odločitvijo o zahtevku za revizijo z dne 15. 7. 2026, ki jo je na portalu eRevizija objavil 22. 7. 2026, zavrnil vlagateljev zahtevek za revizijo in njegovo zahtevo za povrnitev stroškov.

Naročnik zavrača vlagateljevo stališče, da šesti odstavek 89. člena ZJN-3 prepoveduje vsakršno dopolnjevanje ponudbe v delu, ki se nanaša na merila oziroma vpliva na razvrstitev ponudb. Navaja, da je bila z novelo ZJN-3B odpravljena prepoved spreminjanja elementov ponudbe, ki se nanašajo na merila, veljavni šesti odstavek 89. člena ZJN-3 pa prepoveduje le spreminjanje cene in tehničnih specifikacij predmeta javnega naročila. Ker reference niso ne cena ne tehnične specifikacije, njihova dopolnitev po njegovem mnenju ni prepovedana. Pojasnjuje, da je ponudnika KD Storitve d.o.o. pozval k dopolnitvi, ker ena od prvotno predloženih referenc ni izpolnjevala zahtev, ponudnik pa je za istega, že priglašena podizvajalca predložil dve novi referenčni potrdili za referenčna posla, ki sta bila izvedena že pred potekom roka za oddajo ponudb. Ker je šlo za objektivno preverljiva dejstva, naročnik meni, da je ravnal skladno s petim odstavkom 89. člena ZJN-3, dopolnitev pa ni pomenila predložitve nove ponudbe, temveč zgolj dokazovanje že obstoječih referenčnih zmogljivosti podizvajalca, posledično pa je ponudniku zakonito priznal dodatnih 10 točk. Naročnik dalje zavrača očitke o kršitvi načel zagotavljanja konkurence, transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov, saj je postopek dopolnjevanja izvedel v skladu z določbami 89. člena ZJN-3 in pod enakimi zakonskimi pogoji, ki so veljali za vse ponudnike. Ker je po izvedenem ocenjevanju ugotovil izenačenost ponudb vlagatelja in ponudnika KD Storitve d.o.o. tako glede števila doseženih točk kot glede ponujene cene in ker razpisna dokumentacija ni določala dodatnega merila za razrešitev takšnega položaja, je na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 sprejel odločitev, da naročila ne odda in postopek ponovi. V zvezi z očitkom vlagatelja glede vpogleda naročnik navaja, da je zahtevo za vpogled zakonito zavrnil, saj peti odstavek 35. člena ZJN-3 omogoča vpogled v ponudbo izbranega ponudnika. Ker v obravnavanem primeru izbranega ponudnika ni bilo, saj je bila sprejeta odločitev o neoddaji javnega naročila, naročnik pred pravnomočnostjo odločitve ni imel zakonske podlage za omogočitev vpogleda vlagatelju v ponudbo konkurenčnega ponudnika. Dodaja, da vlagatelj sam priznava, da zatrevana kršitev pravice do vpogleda ne more vplivati na zakonitost odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, Državna revizijska komisija pa bo v revizijskem postopku sama vpogledala v celotno spisovno dokumentacijo, s čimer bo zagotovljeno učinkovito pravno varstvo. Naročnik v zaključku zavrača očitke, da naj bi bila odločitev o zavrnitvi vseh ponudb navidezna ali diskriminatorna ter vztraja, da je bila sprejeta kot neposredna posledica zakonito izvedenega ocenjevanja ponudb in izenačenosti obeh ponudb ter da je bil celoten postopek izveden skladno z določbami ZJN-3 in dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila.

Vlagatelj se do naročnikove odločitve o zahtevku za revizijo pravočasno opredelil z vlogo z dne 27. 7. 2026. Izpostavlja, da naročnik šele v odločitvi o zahtevku za revizijo navaja, da sta bili novi referenci predloženi za že priglašena podizvajalca. Meni, da ne iz izpodbijane odločitve ne iz predhodne odločitve o oddaji javnega naročila ne izhaja, da bi ponudnik KD Storitve d.o.o. sploh nastopal s podizvajalcem, niti ni razvidno, kdo naj bi ta podizvajalec bil oziroma ali je bil pravilno priglašen. Ker mu naročnik ni omogočil vpogleda v dokumentacijo, pa vlagatelj teh okoliščin ni mogel preveriti. Vlagatelj zatrjuje, da se referenčni obrazec nanaša na izvajalca oziroma ponudnika in ne na podizvajalca, zato meni, da referenčnih potrdil, ki bi bila izdana drugemu

gospodarskemu subjektu in ne ponudniku KD Storitve d.o.o., ni dopustno upoštevati pri ugotavljanju izpolnjevanja referenčnih zahtev oziroma pri ocenjevanju ponudbe. Ob tem opozarja tudi na 12. člena vzorca pogodbe, ki določa, da bo izvajalec storitve izvajal sam, vključitev podizvajalca pa je dopustna le, če je ta ustrezno priglašen – kar pa v danem primeru ni izkazano, za vlagatelja pa je tudi nepreverljivo, ker mu vpogled v ponudbeno dokumentacijo ni bil omogočeno. Vlagatelj zato vztraja pri vseh navedbah iz zahtevka za revizijo ter meni, da naročnik ni izkazal, da ponudnik KD Storitve d.o.o. izpolnjuje razpisne pogoje oziroma razpolaga z zahtevanimi referencami.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 28. 7. 2026 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in dokumentacijo o predrevizijskem postopku.

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.

Med vlagateljem in naročnikom je spor glede zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb.

Pravno podlago za sprejem odločitve o neoddaji javnega naročila iz razlogov na strani naročnika predstavlja peti odstavek 90. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe. Če je naročnik zavrnil vse ponudbe, mora o razlogih za takšno odločitev in o tem, ali bo začel nov postopek, obvestiti ponudnike ali kandidate. Kadar izvaja postopek javnega naročanja, v katerem objavi povabilo k sodelovanju, mora navedeno odločitev objaviti na Portalu javnih naročil in, če je to glede na vrednost ali predhodne objave primerno, v Uradnem listu Evropske unije. Kadar naročnik zavrne vse ponudbe, lahko izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe.

V zvezi s presojo zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb gre opozoriti še na prakso Sodišča Evropske unije, ki je pri razlagi skupnostnega prava navedlo, da imajo naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka možnost širokega preudarka. Evropsko pravo javnih naročil tako ne zahteva, da bi naročniki takšno odločitev smeli sprejeti le v izjemnih primerih ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (glej na primer sodbo zadeve številka C-27/98, Metalmeccanica Fracasso SpA, z dne 16. 9. 1999, točki 23 in 25, pa tudi sodbo zadeve številka C-244/02, Kauppatalo Hansel Oy, z dne 16. 10. 2003, točka 29). Vendar navedeno široko polje presoje ne pomeni, da je naročnik pri zaključku postopka brez izbire najugodnejše ponudbe nevezan z načeli javnega naročanja. Sodišče Evropske unije je namreč poudarilo, da morajo naročniki pri preklicu javnega razpisa (kljub temu, da direktive s področja javnega naročanja razen dolžnosti obveščanja ne določajo nobenih posebnih pravil, ki bi se nanašala na vsebinske ali formalne pogoje za sprejem take odločitve) spoštovati temeljna pravila prava Evropske unije, še posebej načela, vsebovana v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki zadevajo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev (glej na primer sodbo C-92/00, Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs - GmbH (HI), z dne 18. 6. 2002, točka 42). Naročnik sme tako vedno prekiniti postopek oddaje javnega naročila in ga zaključiti brez izbire najugodnejše ponudbe – celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika – pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave (glej zadevo C-244/02, točka 36).

Ker veljavni predpisi ne določajo posebnih vsebinskih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presoati utemeljenost razlogov za zaključek postopka brez oddaje javnega naročila, je zato treba v revizijskem postopku (v mejah revizijskih navedb) preveriti zlasti, ali je naročnik pri sprejemu takšne odločitve ravnal transparentno, nediskriminatorno in v skladu z načelom enake obravnave ponudnikov. O kršitvi načela enake obravnave (7. člen ZJN-3) je mogoče govoriti zlasti takrat, kadar je razlog za zaključek postopka naveden zgolj formalno oziroma navidezno, dejansko pa je uporabljen z namenom, da se enega ali več ponudnikov postavi v neupravičeno boljši oziroma slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki.

V obravnavanem primeru je treba navedeni standard presoje zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb uporabiti (tudi) ob upoštevanju okoliščin, ki so privedle do takšne odločitve, zlasti naročnikovega ravnanja v zvezi z dopolnjevanjem ponudbe ponudnika KD Storitve d.o.o., nezakonitost katerega vlagatelj očita v predmetnem postopku pravnega varstva.

Državna revizijska komisija uvodoma v zvezi z vlagateljevim očitkom glede zavrnitve vpogleda v ponudbo ponudnika KD Storitve d.o.o. pritruje naročniku, da mu v obravnavanem primeru na podlagi petega odstavka 35. člena ZJN-3, ki določa obveznost naročnika omogočiti vpogled v ponudbo izbranega ponudnika po objavi odločitve o oddaji javnega naročila, ni bilo treba omogočiti vpogleda v navedeno ponudbo, saj ponudnik KD Storitve d.o.o. v danem primeru ni bil izbrani ponudnik – naročnik je namreč zavrnil vse ponudbe.

Vendar navedeno vlagatelju, v nasprotju z njegovim zatrjevanjem, ne preprečuje učinkovitega pravnega varstva. Državna revizijska komisija je v predmetnem revizijskem postopku sama vpogledala v celotno relevantno spisovno dokumentacijo, vključno s prvotno predloženimi referencami ponudnika KD Storitve d.o.o., naročnikovim pozivom ter naknadno predloženima referencama, in tako lahko presodila zakonitost naročnikovega ravnanja na podlagi dejanskega stanja, ki izhaja iz s strani naročnika predložene listinske dokumentacije.

Državna revizijska komisija na podlagi vpogleda v odstopljeno dokumentacijo najprej ugotavlja:

- da je ponudnik KD Storitve d.o.o. v ponudbi predložil štiri referenčna potrdila, med drugim tudi potrdilo referenčnega naročnika P. d.o.o., izdano za (v ponudbi priglašenega) podizvajalca M.;
- da je naročnik ponudnika KD Storitve d.o.o. s pozivom št. 430-365/2025-32 z dne 24. 6. 2026 pozval k dopolnitvi ponudbe, in sicer k predložitvi dokazil o izpolnjevanju tehničnega pogoja »4.2 Reference ponudnika«, poglavja III. razpisne dokumentacije oziroma predložitvi nove potrjene ustrezne reference iz razloga, ker je *»pri preverbi predložene reference pri referenčnem naročniku P. d.o.o. ugotovil, da ta ne ustreza zahtevam naročnika, saj se referenčni posel nanaša na čiščenje poslovnih in proizvodnih prostorov vključno s čiščenjem oken in ne izključno na čiščenje oken in fasadnih stekel, kot je bila zahteva v razpisni dokumentaciji«*;
- da je ponudnik KD Storitve d.o.o. v sistem e-JN dne 30. 6. 2026 za podizvajalca M. predložil dve referenčni potrdili, ki se nanašata na *»čiščenje stekel (delo na višini)«* oziroma na *»generalno čiščenje stekel (delo na višini)«*.

Med strankama ni sporno, da je naročnik ponudnika KD Storitve d.o.o. po poteku roka za predložitev ponudb pozval k dopolnitvi ponudbe v zvezi z referencami. Prav tako med njima ni sporno, da ponudnik kot odgovor na poziv ni predložil zgolj dodatnega dokazila za referenčni posel, ki je bil že naveden v prvotni ponudbi, temveč je predložil dve novi referenci, ki v prvotni ponudbi nista bili navedeni – v kar se je prepričala tudi Državna revizijska komisija z vpogledom v njegovo ponudbo. Kot izhaja iz izpodbijane odločitve in naročnikovih navedb v odločitvi o zahtevku za revizijo, je naročnik ti novi referenci, predloženi (še) na podlagi naročnikovega

poziva k dopolnitvi ponudbe, upošteval (tudi) pri uporabi merila »Reference ponudnika – delo na višini« in ponudniku zanje priznal dodatnih 10 točk.

Naročnik je v predmetnem postopku javnega naročanja s popravkom, objavljenim na Portalu javnih naročil dne 28. 11. 2025 (pod št. objave JN008850/2025-EUe16/01-P01) poglavje razpisne dokumentacije o merilih spremenil na način, da je – poleg že obstoječih meril a) »Cena na enoto mere z DDV«, b) »Vključenost v socialni dialog« in c) »Sistem ravnanja z okoljem« – pod točko d) dodal še merilo »Reference ponudnika – delo na višini«, za katero je bilo možno prejeti 10 točk. Pri tem je naročnik v poglavju »IV. Ocenjevanje ponudb (merila)« razpisne dokumentacije določil še:

»Število dobljenih točk je vsota točk posameznih meril (a + b + c + d). Naročnik bo izbral ponudnika, ki bo skupno dosegel največje število točk in bo označena za dopustno. Ponudnik lahko prejme maksimalno 100 točk. V primeru, da bo več ponudnikov prejelo enako število točk, se izbere ponudnik, ki je ponudil najnižjo ceno (a merilo).«

Upoštevajoč citirane določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je naročnik na podlagi sporne dopolnitve ponudbe ponudnika KD Storitve d.o.o. in dodeljenih točk ponudnikom, ki so oddali ponudbo, ugotovil, da sta ponudbi vlagatelja in ponudnika KD Storitve d.o.o. dosegli enako skupno število točk, pri čemer sta dosegli tudi enako najnižjo ceno (merilo a). Ker razpisna dokumentacija za primer takšne izenačenosti ponudb ni določala nadaljnjega pravila oziroma merila za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe, je naročnik zaključil, da ne more določiti najugodnejšega ponudnika in je zato zavrnil vse ponudbe oziroma javnega naročila ni oddal.

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

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Uradni list št. 121/21; v nadaljevanju: ZJN-3B) je bila spremenjena dikcija šestega odstavka 89. člena ZJN-3, in sicer je bila črtana določba, ki je izrecno prepovedovala dopolnjevanje ali popravek »tistih elementov ponudbe, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na preostale ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročanja«. Po uveljavitvi novele ZJN-3B tako ni več mogoče izhajati iz stališča, da predmetna določba absolutno prepoveduje vsakršno naknadno spreminjanje oziroma dopolnjevanje elementov ponudbe, ki se nanašajo na merila. Izrecna zakonska prepoved po sedaj veljavnem šestem odstavku 89. člena ZJN-3 se namreč, kot že navedeno, nanaša (zgolj) na spreminjanje oziroma popravek cene na enoto,

vrednosti postavke, skupne vrednosti ponudbe ter tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila.

Ne glede na navedeno pa Državna revizijska komisija poudarja, da iz tega ni mogoče napraviti zaključka, za katerega se zavzema naročnik, tj. da je po sedanji ureditvi (po uveljavitvi novele ZJN-3B) dopustno brez omejitev naknadno spreminjati ali dopolnjevati ponudbo v delu, ki se nanaša na merila.

Državna revizijska komisija je že večkrat pojasnila (prim. odločitve v zadevah št. 018-075/2022, 018-091/2024, 018-108/2024), da naročnik, upoštevajoč določbe petega in šestega odstavka 89. člena ZJN-3, v določenih primerih od ponudnikov lahko zahteva, da dopolnijo, popravijo ali spremenijo ponudbeno dokumentacijo, vendar pri tem nima popolne diskrecijske pravice, saj mora vedno ravnati v skladu s temeljnimi načeli javnega naročanja, zlasti v skladu z načelom preglednosti (transparentnosti) in načelom enakopravne obravnave ponudnikov – ki ju ZJN-3 v petem odstavku 89. člena ZJN-3 tudi izrecno izpostavlja. Iz sodne prakse Sodišča EU (prim. npr. sodbe C-599/10, SAG ELV Slovensko in drugi, C-336/12 Manova, C-324/14 Partner Apelski Dariusz, C-387/14 Esaprojekt, in C-131/16 Archus in Gama) izhaja, da načelo enakega obravnavanja in zahteva po preglednosti nasprotujeta kakršnim koli pogajanjem med naročnikom in ponudnikom v okviru postopka oddaje javnih naročil, kar pomeni, da predložene ponudbe načeloma ni več mogoče spreminjati niti na pobudo naročnika niti na pobudo ponudnika, saj bi to sicer lahko pomenilo, da se naročnik v nasprotju z načelom enakega obravnavanja s ponudnikom zaupno pogaja o ponudbi v škodo drugih ponudnikov. Dopolnitve ali popravki prvotne ponudbe tako ne smejo privedi do njene bistvene spremembe, saj je mogoče prvotno ponudbo popraviti le izjemoma in le, če ta sprememba ne privede do tega, da se dejansko predloži nova ponudba. Pri tem mora naročnik ponudnike obravnavati enakopravno, tako da poziv k pojasnilom na koncu postopka izbire ponudb glede na izid tega postopka ne daje vtisa, da je neupravičeno koristil oziroma škodoval enemu ali več ponudnikom, na katerega je bil naslovljen.

Na podlagi navedenih zakonskih izhodišč in izhodišč sodne prakse je mogoče povzeti, da je v postopkih javnega naročanja sicer dopuščena poprava oziroma dopolnitev podatkov iz ponudbene dokumentacije, vendar v omejenem obsegu in pod pogojem, da gre za takšne elemente oziroma podatke, katerih obstoj pred iztekom roka, določenega za predložitev ponudb, je mogoče objektivno preveriti; da ne gre za bistvene spremembe, ki bi dejansko privedle do nove ponudbe, ter da sta pri tem spoštovani načeli enakopravne obravnave ponudnikov in preglednosti.

Upoštevajoč navedeno je treba pri presoji dopustnosti naročnikovih ravnanj v zvezi z dopolnjevanjem ponudb, poleg omejitev iz šestega odstavka 89. člena ZJN-3 in pogojev za dopolnjevanje ponudb iz petega odstavka istega člena, upoštevati tudi zahtevi po enakopravni obravnavi ponudnikov in transparentnosti postopka. Načelo enakopravne obravnave v 7. členu ZJN-3 naročniku nalaga, da ponudnike v nobeni fazi postopka ne obravnava različno, in sicer glede vseh elementov oziroma okoliščin, ki lahko vplivajo na njihov položaj v postopku. Njegovo bistvo je med drugim tudi v zagotavljanju, da imajo vsi ponudniki ob poteku roka za predložitev ponudb enake možnosti za oblikovanje in predstavitev svojih ponudb. Podobno velja tudi z vidika načela transparentnosti (6. člen ZJN-3), ki zahteva, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

Ti dve načeli se izražata tudi v določbah 84. člena ZJN-3, ki urejajo merila za oddajo javnega naročila. Iz sedmega odstavka 84. člena ZJN-3 izhaja zahteva, da morajo biti merila določena tako, da ne omogočajo naročniku neomejene svobodne izbire najugodnejše ponudbe, da zagotavljajo možnost učinkovite konkurence ter da omogočajo učinkovito preverjanje informacij,

ki jih ponudniki predložijo za potrebe ocenjevanja, in s tem objektivno ocenjevanje ponudb. Tudi iz prakse Državne revizijske komisije (prim. npr. odločitev v zadevi št. 018-015/2026) izhaja, da morajo biti merila in z njimi povezana metoda vrednotenja določena tako, da omogočajo objektivno primerjavo in ocenjevanje ponudb ter naknadno preverjanje rezultatov ocenjevanja.

Navedene zahteve niso pomembne zgolj v fazi oblikovanja meril, temveč tudi pri njihovem izvajanju, tj. v fazi pregleda in ocenjevanja ponudb. Če naročnik po poteku roka za predložitev ponudb ponudniku omogoči, da s prigrasitvijo novih referenčnih poslov ustvari novo dejansko podlago za pridobitev točk po merilu, takšno ravnanje presega zgolj preverjanje v ponudbi že predloženih informacij. Naročnik namreč pri vrednotenju oziroma ocenjevanju takšne ponudbe ne upošteva več zgolj tistih informacij, ki jih je ponudnik pravočasno (tj. do poteka roka za oddajo ponudb) predložil za potrebe ocenjevanja, temveč ponudniku omogoči, da ponudbo v delu, relevantnem za ocenjevanje po merilih, naknadno izboljša. S tem pa poseže v objektivnost in preglednost ocenjevanja ponudb ter v enake konkurenčne pogoje, ki morajo obstajati ob poteku roka za predložitev ponudb. Ponudnik, ki je ponudbo sprva oblikoval tako, da je vanjo vključil reference, ki jih je želel uveljavljati v okviru merila, mora biti pri ocenjevanju ponudb obravnavan enakopravno in primerljivo z drugimi ponudniki. Vendar če naročnik po poteku roka za predložitev ponudb ponudniku, čigar prvotno navedena referenca se izkaže za neustrezno, omogoči predložitev novih referenc in jih nato upošteva pri točkovanju, postane način uporabe merila odvisen od naknadnega ravnanja naročnika in tega ponudnika. Takšno ravnanje bistveno zmanjšuje preglednost postopka in posega v načelo enakopravne obravnave ponudnikov, saj omogoča naknadno spreminjanje ponudbe v delu, ki je relevanten za njeno ocenjevanje, in s tem vpliva na izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe po poteku roka za predložitev ponudb.

V obravnavanem primeru je bistveno, da naročnik s pozivom od ponudnika KD storitve d.o.o. ni zahteval zgolj dodatnega dokazila o dejstvu, ki bi bilo v ponudbi že konkretizirano s prigrasitenimi referencami, temveč je zahteval predložitev novih referenc, ki jih je nato tudi upošteval pri dodeljevanju točk po merilu »*Reference ponudnika – delo na višini*«. Ti dve referenci v prvotni ponudbi nista bili navedeni in zato v trenutku poteka roka za oddajo ponudb nista predstavljali elementa ponudbe, ki bi ga naročnik lahko upošteval pri ocenjevanju po tem merilu, ponudnik pa je šele z njuno naknadno predložitvijo pridobil podlago za dodelitev dodatnih 10 točk – naročnik pa mu je te dodatne točke tudi priznal.

Pri tem za presojo zakonitosti spornega naročnikovega ravnanja ni odločilno njegovo zatrjevanje, da sta naknadno prigrasena referenčna posla objektivno obstajala že pred potekom roka za oddajo ponudb. Časovni obstoj določenega dejstva je sicer pomemben za presojo, ali ga je, upoštevajoč peti odstavek 89. člena ZJN-3, mogoče naknadno predložiti oziroma dopolniti. Vendar zgolj dejstvo, da je določen element objektivno obstajal že pred potekom roka za oddajo ponudb, še ne utemeljuje zaključka, da je dopustno v ponudbo naknadno vnesti nov, sicer objektivno preverljiv element, ki v prvotni ponudbi ni bil naveden in ki obenem vpliva na ocenjevanje le-te po merilih. Če bi bilo za dopustnost naknadne navedbe novega elementa ponudbe odločilno zgolj izpostavljeno dejstvo objektivne preverljivosti posameznega elementa, bi bilo ponudniku v postopku dopolnjevanja v delu, ki se nanaša na ocenjevanje ponudbe po merilih, omogočeno naknadno izboljšanje le-te na podlagi informacij, ki jih je pridobil šele po odpiranju ponudb. Navedeno pa ne more biti skladno z načelom enake obravnave ponudnikov in zahtevo po transparentnosti postopka, saj bi ponudniku omogočilo, da svoj položaj po poteku roka za predložitev ponudb prilagodi ob upoštevanju okoliščin, ki so mu bile v tej fazi postopka že znane, in s tem neupravičeno pridobi konkurenčno prednost pred drugimi ponudniki. Prav v tem je bistvena razlika med naknadno predložitvijo dokazila za že navedeno referenco in naknadno navedbo povsem novega referenčnega posla, ki ga je naročnik upošteval za ocenjevanje po enem od meril. V prvem primeru ponudnik z naknadnim dokazilom zgolj izkazuje dejstvo oziroma

element, ki ga je v ponudbi že uveljavljal, in naročnik torej preverja obstoj oziroma vsebino elementa ponudbe, obstoječega ob poteku roka za oddajo ponudb. V drugem primeru pa ponudnik po poteku roka za oddajo ponudb pridobi možnost, da ponudbo v okviru merila vsebinsko izboljša z navedbo dodatnega elementa, ki ga ob oddaji ponudbe ni navedel in ki mu omogoči pridobitev dodatnih točk. Prav slednje se je zgodilo v obravnavanem primeru.

Takšno ravnanje je po presoji Državne revizijske komisije preseglo meje dopustnega dopolnjevanja oziroma pojasnjevanja in preverjanja ponudbe, saj je bil postopek, ki bi moral služiti ugotavljanju obstoja in vsebine elementov pravočasno predložene ponudbe, v konkretnem primeru uporabljen tako, da je ponudniku omogočil naknadno izbiro oziroma predložitev drugih referenčnih poslov, ki so bili zanj ugodnejši. S tem je bil ponudnik postavljen v položaj, v katerem je lahko po seznanitvi z ugotovljeno pomanjkljivostjo svoje ponudbe v okviru merila izboljšal svoj položaj in pridobil točke, ki jih na podlagi prvotno predložene ponudbe ne bi.

Pri tem ni mogoče spregledati, da je ravno naknadno upoštevanje novih referenc ponudnika KD Storitve d.o.o., predloženih na poziv naročnika, povzročilo spremembo razvrstitve prejetih ponudb. Naročnik je ponudniku KD Storitve d.o.o. na podlagi novih referenc priznal 10 dodatnih točk, zaradi česar sta ponudbi vlagatelja in tega ponudnika dosegli enako skupno število točk (po vseh merilih) ter bili hkrati izenačeni tudi po merilu cene – za takšno situacijo pa naročnik v razpisni dokumentaciji ni imel predvidenega pravila o izboru ekonomsko najugodnejše ponudbe. Če naročnik novih referenc, predloženih v postopku dopolnjevanja ponudbe ponudnika KD Storitve d.o.o., pri merilu »*Reference ponudnika – delo na višini*« ne bi upošteval, do takšnega položaja ne bi prišlo.

Upoštevajoč navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je izpostavljeno naročnikovo ravnanje bistveno tudi za presojo zakonitosti izpodbijane odločitve o zavrnitvi vseh ponudb po petem odstavku 90. člena ZJN-3, pri čemer je (kakor je bilo že pojasnjeno) pomembna predvsem presoja z vidika spoštovanja temeljnih načel javnega naročanja. Obstoj matematične izenačenosti ponudb v primeru, ko dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ne določa pravila za razrešitev takšne situacije, bi sicer lahko predstavljal dejanski razlog, zaradi katerega naročnik ne bi mogel izbrati najugodnejšega ponudnika. Vendar pa v obravnavanem primeru izenačenost ponudb ni nastala neodvisno od predhodnega ravnanja naročnika, temveč ravno kot posledica tega, da je naročnik pri ocenjevanju ponudbe ponudnika KD Storitve d.o.o. upošteval novi referenci, ki ju ponudnik v prvotni ponudbi ni navedel in ki sta mu prinesli dodatnih 10 točk.

Glede na to, da je bila torej v danem primeru odločitev o zavrnitvi vseh ponudb neposredna posledica predhodnega nezakonitega ravnanja naročnika pri ocenjevanju ponudbe KD Storitve d.o.o., ni mogoče sprejeti naročnikovega stališča, da je bila izpodbijana odločitev zgolj »*dejanska in zakonita posledica matematične izenačenosti ponudb*«. Naročnik je namreč sam ustvaril dejansko podlago za takšno izenačenost s tem, ko je ponudniku, v nasprotju z načeloma enake obravnave in transparentnosti, omogočil naknadno izboljšanje njegove ponudbe v okviru merila ter nato tako izboljšano ponudbo uporabil kot podlago za odločitev o zavrnitvi vseh ponudb.

Ob upoštevanju vsega navedenega Državna revizijska komisija zaključuje, da dejanska izenačenost ponudb oziroma neobstoj pravila v razpisni dokumentaciji za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe – kar je naročnik navedel kot razlog za zavrnitev vseh ponudb – v konkretnem primeru ne more predstavljati zakonite podlage za takšen zaključek postopka, saj je bila dosežena kot posledica naročnikovega predhodnega nezakonitega ravnanja pri dopolnjevanju ponudbe ponudnika KD Storitve d.o.o.

Državna revizijska komisija zato ugotavlja, da je naročnik z odločitvijo o zavrnitvi vseh ponudb v obravnavanem primeru ravnal v nasprotju z ZJN-3, saj pri njenem sprejemu ni spoštoval načela enake obravnave ponudnikov iz 7. člena ZJN-3 in načela transparentnosti iz 6. člena ZJN-3.

V posledici ugotovljenega je Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN ugodila in razveljavila naročnikovo odločitev o zavrnitvi vseh ponudb v sklopu 5, kot izhaja iz dokumenta št. 430-365/2025-31 z dne 3. 7. 2026.

Z razveljavitvijo izpodbijane odločitve se postopek oddaje javnega naročila v sklopu 5 vrne v fazo pregleda in ocenjevanja ponudb. Na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZPVPJN Državna revizijska komisija naročnika, z namenom pravilne izvedbe postopka v delu, ki je bil razveljavljen, napotuje, da v nadaljevanju postopka oddaje predmetnega javnega naročila sprejme eno od odločitev, ki jih predvideva ZJN-3, pri tem pa upošteva 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 vlogi z dne 27. 7. 2026 zahteval tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik v skladu s tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku, vključno s takso.

Državna revizijska komisija je glede na navedeno vlagatelju na podlagi 70. člena ZPVPJN in skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015 s sprem.; v nadaljevanju: OT) kot potrebne priznala naslednje opredeljene navedene stroške:

- strošek plačane takse za predrevizijski in revizijski postopek v višini 1.000,00 EUR,
- strošek odvetniških storitev za sestavo zahtevka za revizijo v višini 800 točk po tar. št. 44/1 OT, kar ob upoštevanju vrednosti točke 0,60 EUR in 22 % DDV (pooblaščenca odvetnica je zavezanica za plačilo DDV) znaša 585,60 EUR,
- izdatke v pavšalnem znesku v višini 16 točk, izračunane v skladu s tretjim odstavkom 11. člena OT (in sicer 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk), kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22 % DDV znaša 11,71 EUR.

Državna revizijska komisija vlagatelju ni priznala priglašenih stroškov za postavki »posvet« in »pregled spisa, listin in druge dokumentacije«, saj je upoštevala, da predstavljata storitvi, ki sta vključeni v storitve iz tarifne številke 44/1 OT, in ju ni mogoče priznati kot samostojni storitvi, ki nista zajeti v drugih tarifnih številkah OT (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije št. 018-83/2016, 018-17/2017, 018-081/2022, 018-049/2026).

Državna revizijska komisija vlagatelju tudi ni priznala priglašenega stroška odvetniških storitev za pripravo vloge z dne 27. 7. 2026 (s katero se je vlagatelj opredelil do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo), ker je ocenila, da omenjena vloga, posledično pa tudi z njo povezani stroški (izdatki po tretjem odstavku 11. člena OT), niso bili potrebni (peti odstavek 70. člena ZPVPJN v povezavi z osim odstavkom istega člena, pa tudi drugi odstavek 2. člena OT). Vse, kar je bistveno za rešitev zadeve, je bilo namreč razvidno že iz zahtevka za revizijo, navedbe v tej vlogi pa niso pripomogle ne k hitrejši ne k enostavnejši rešitvi zadeve.

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju kot potrebne stroške priznala stroške v višini 1.597,31 EUR, ki mu jih je naročnik dolžan povrniti v roku 15 dni od prejema tega sklepa.

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 je dovoljen upravni spor. Tožba se vloži neposredno pisno pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, ali pa se mu pošlje po pošti. Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve odločitve Državne revizijske komisije.

Predsednik senata:
Marko Medved, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

- naročniku,
- vlagatelju – po pooblaščenju,
- ministrstvu, pristojnemu za javno naročanje.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.