

Številka: 018-095/2025-9
Datum: 18. 9. 2025

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu mag. Zlate Jerman, kot predsednice senata, ter Igorja Luzarja, kot člana senata, in dr. Mateje Škabar, kot članice senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »Razvoj novega informacijskega sistema »Notar na daljavo« v okviru projekta »Digitalizacija notarskih storitev«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja eIUS svetovanje, komunikacije in informatika d.o.o., Vrtna ulica 22, Ljubljana, ki ga po pooblastilu zastopa odvetnik Grega Mali, Brnčičeva ulica 13, Ljubljana - Črnuče (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Republika Slovenija, Ministrstvo za pravosodje, Župančičeva ulica 3, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 18. 9. 2025

odločila:

1. Zahtevek za revizijo se zavrne kot neutemeljen.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik po odprtem postopku oddaja javno naročilo za razvoj novega informacijskega sistema »Notar na daljavo« v okviru projekta »Digitalizacija notarskih storitev«. Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo dne 11. 12. 2024 objavljeno na portalu javnih naročil (pod št. objave JN008916/2024-EUe16/01), istega dne pa je bilo objavljeno tudi v Uradnem listu Evropske unije (pod št. objave 755655-2024).

Dne 8. 4. 2025 je naročnik na portalu javnih naročil objavil »Odločitev«, št. 4300-13/2024-2030-27 z dne 7. 4. 2025, iz katere izhaja, da je na podlagi petega odstavka 90. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) obe ponudbi, ki ju je prejel v predmetnem postopku, zavrnil iz razlogov na svoji strani. Po prejemu vlagateljeve vloge z dne 10. 4. 2025 je naročnik dne 16. 4. 2025 sprejel in na portalu javnih naročil objavil »Odločitev«, št. 4300-13/2024-2030-31, s katero je zaradi neobrazloženosti razveljavil predhodno odločitev in (ponovno) odločil, da se obe prejeti ponudbi zavrneta iz razlogov na strani naročnika. Zoper to odločitev je vlagatelj dne 25. 4. 2025 vložil zahtevek za revizijo, ki mu je naročnik z odločitvijo, št. 4300-13/2024-2023-37 z dne 19. 5. 2025, ugodil (ugotovil je namreč, da v izpodbijani odločitvi ni jasno navedel, ali bo za isti predmet izvedel nov postopek javnega naročanja ali ne). Z ugoditvijo zahtevku za revizijo se je postopek oddaje javnega naročila vrnil v fazo pregleda in ocenjevanja ponudb.

Dne 4. 7. 2025 je naročnik na portalu javnih naročil objavil »Odločitev«, št. 4300-13/2024-2030-42 z dne 3. 7. 2025 (v nadaljevanju tudi: odločitev o zavrnitvi obeh ponudb ali izpodbijana odločitev), iz katere je razvidno, da je obe prejeti ponudbi (ponovno) zavrnil iz razlogov na svoji strani. V obrazložitvi navedene odločitve je naročnik zapisal, da eno od meril za ocenjevanje ponudb, tj. merilo stroškovne učinkovitosti (Tstr), ni niti (neposredno) povezano s predmetom konkretnega javnega naročila niti dovolj opredeljeno, kot to zahteva ZJN-3. Dalje je naročnik v navedeni odločitvi zapisal še, da bo za isti predmet izvedel nov postopek javnega naročanja.

Vlagatelj je zoper naročnikovo odločitev o zavrnitvi obeh ponudb dne 14. 7. 2025 vložil zahtevek za revizijo. Ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije, št. 018-120/2022, uvodoma navaja, da je za razumevanje resnosti naročnikovih kršitev v tem postopku (med drugim) potrebna seznanitev z naročnikovim ravnanjem v predhodnih postopkih oddaje konkretnega javnega naročila. V tej zvezi v nadaljevanju obširno povzema naročnikovo ravnanje v vseh treh postopkih, ki jih je naročnik izvajal za oddajo predmetnega javnega naročila. Glede izpodbijane odločitve zatrjuje, da 84. člen ZJN-3 izrecno določa, da se javno naročilo odda na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe, ta pa se določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi. Zakon torej izrecno predvideva merilo, ki ga je uporabil naročnik. Ne drži zato, da merilo stroškovne učinkovitosti ni ustrezno in povezano s predmetom javnega naročila. Naročnik verjetno meni, da mora biti merilo neposredno vključeno v pogodbo o izvedbi javnega naročila, kar pa ni res. Da se lahko merilo šteje za povezano s predmetom, mora naročniku prinašati določeno (ekonomsko) korist. Čeprav bodo vzdrževanje in nadgradnje informacijskega sistema, ki je predmet konkretnega javnega naročila, zagotovljeni po drugi pogodbi (k sklenitvi slednje je ponudnik zavezan), ni dvoma, da so navedene storitve povezane s predmetom javnega naročila – izbrani informacijski sistem bo namreč nedvomno zahteval (tudi) vzdrževanje in nadgradnje, posledično pa bo naročnik omenjene storitve v vsakem primeru potreboval. Dalje je merilo stroškovne učinkovitosti s predmetom konkretnega javnega naročila povezano tudi, ker prejme več točk tisti ponudnik, ki v okviru tega merila ponudi nižjo ceno – ugodnejšo ceno bo namreč lahko podal ponudnik, ki bo izdelal popolnejši informacijski sistem. Iz navedenega tako sledi, da naročnik z obravnavanim merilom ocenjuje tudi kakovost ponujenega sistema. Nadalje je treba izpostaviti, da je naročnik v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila (med drugim) vključil določbo, ki ponudnika zavezuje k izvedbi bodočih storitev po ponujenih cenah. Skladno s četrtrim odstavkom 33. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 83/01 s sprem.) lahko sodišče na zahtevo zainteresirane stranke (npr. naročnika) naloži drugi stranki, ki noče skleniti glavne pogodbe, naj to stori v roku, ki ji ga določi. Zaveza ponudnika skleniti pogodbo o vzdrževanju in nadgradnjah ter izvajati te storitve po ponujeni ceni, vključno z dovoljenim 10 % zvišanjem, je za naročnika torej iztožljiva (gre za t. im. predpogodbo). To pa pomeni, da so tako vzdrževanje kot nadgradnje upravičen del merila. Dalje ne drži navedba naročnika, da ni določil, kaj mora zajemati »osnovno

vzdrževanje», saj je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (tj. točki 10.3 dokumenta »Navodila za pripravo ponudbe«) izrecno zapisal, da slednje zajema vse stroške, ki so potrebni za nemoteno delovanje informacijskega sistema. Cena za nadgradnje pa je v vsakem primeru lahko le pavšalna, ker so točne nadgradnje v tem trenutku neugotovljive - sistem namreč še ne obstaja in zato ni mogoče vedeti, kakšne oziroma katere nadgradnje bodo potrebne. Zaradi narave javnega naročila storitve vzdrževanja in nadgradenj tudi niso mogle biti definirane drugače, kot jih je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila opredelil naročnik. V nadaljevanju se vlagatelj opredeljuje do vsakega od parametrov oziroma »elementov«, za katere naročnik v izpodbijani odločitvi zatrjuje, da jih v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni določil, pa bi jih moral, saj da so ključni za opredelitev merila stroškovne učinkovitosti (to so natančen obseg osnovnega vzdrževanja, odzivni časi glede na kritičnost napak, zahtevani časi za odpravo napak, ločnica med vzdrževanjem in nadgradnjami, postopek naročanja, testiranja in prevzemanja nadgradenj, odgovornost za izvedene nadgradnje ter garancije za njihovo delovanje, lastništvo nadgradenj in spremljajoče dokumentacije, zahtevani kadri za izvajanje vzdrževanja in nadgradenj, pogodbene kazni za prekoračitve odzivnih časov ali zamude pri izvedbi nadgradenj). Glede na navedeno je vlagatelj mnenja, da mora naročnik oziroma Državna revizijska komisija v okviru obravnave zahtevka za revizijo najprej odgovoriti na vprašanje, ali gre v konkretnem primeru za kršitev temeljnih načel javnega naročanja, kot to zatrjuje naročnik. Če ne gre, mora slediti zahtevku za revizijo in v celoti razveljaviti izpodbijano odločitev. Vlagatelj je sicer prepričan, da naročnik v izpodbijani odločitvi ni navedel resničnega oziroma dejanskega razloga za zavrnitev obeh ponudb, saj sta ponudbi primerljivi, ponudnika pa sta se zavezala po ponujenih cenah opravljati tudi storitve vzdrževanja in nadgradenj. V tej fazi postopka tudi ni več dvoma o favoriziranju določenega ponudnika za izvedbo javnega naročila, kar predstavlja hujšo kršitev ZJN-3, vključno z več temeljnimi načeli (4., 5., 6. in 7. člen ZJN-3). Takšna ravnanja odgovornih oseb lahko predstavljajo tudi kazniva dejanja. Na podlagi pregleda ravnanj naročnika od objave obvestila za prvi poskus oddaje predmetnega javnega naročila dalje je mogoče ugotoviti, da je bilo kar nekaj »bistveno spremenjenih okoliščin«, ki to niso. Ob takšnem, skoraj dveletnem poteku dogodkov mora biti naročnikov razlog za zavrnitev obeh ponudb tudi konkretnější oziroma še posebej utemeljen. Vlagatelj se strinja s prakso Državne revizijske komisije glede instituta zavrnitve vseh ponudb iz razlogov na strani naročnika (npr. odločitev v zadevi, št. 018-029/2024), v skladu s katero sme naročnik 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. Vendar vlagatelj meni, da izpodbijana odločitev ni bila sprejeta ob spoštovanju temeljnih načel oziroma pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave. Prvi kazalnik tega sta dve naročnikovi odločitvi iz prvega postopka. Z obema odločitvama je naročnik javno naročilo oddal konkurentu, Državna revizijska komisija pa je omenjeni odločitvi razveljavila (pri čemer je bila nedopustnost ponudbe izbranega ponudnika precej očitna). Le v drugem postopku za obravnavani predmet je naročnik ponudbo vlagatelja (enako kot ponudbo konkurenta) označil za nedopustno. Vlagatelj lahko zgolj špekulira, kakšno odločitev bi sprejel naročnik, če vlagateljeva ponudba ne bi bila nedopustna. V okviru tretjega postopka je naročnik sprejel že tretjo odločitev. V nobeni od treh odločitev naročnik prejetih ponudb ni niti razvrstil po merilih niti ni ocenil njune dopustnosti, posledično pa vlagatelj ni mogel zahtevati vpogleda v ponudbo konkurenčnega ponudnika. Povsem realna možnost je namreč, da je vlagatelj oddal dopustno ponudbo, konkurenčni ponudnik pa ne, oziroma, da se je vlagatelj po merilih uvrstil pred konkurenčnega ponudnika. Vlagatelj predvideva, da je pri merilu stroškovne učinkovitosti (Tstr) prejel več točk od drugega ponudnika, saj je ponudil nizko ceno (ponudil je namreč sistem, ki terja malo vzdrževanja). Naročniku torej, domnevno, nizka cena za vzdrževanje in nadgradnje predstavlja problem. Dodaten razlog za dvom v naročnikovo nepristranskost je tudi naročnikova razveljavitev odločitev z dne 8. 4. 2025 in 16. 4. 2025 ter objava nove odločitve z

dne 4. 7. 2025, v kateri je naročnik želel podkrepiti razloge za zavrnitev obeh ponudb iz omenjenih dveh razveljavljenih odločitev. Navedeno je namreč mogoče razumeti le na način, da je že naročnik sam dvomil v pravilnost svoje odločitve oziroma vsaj v svoje objektivno nepristransko ravnanje. Vlagatelj iz vsega navedenega tudi ne razbere niti enega dejstva, ki bi predstavljalo »bistveno spremenjene okoliščine« in bi terjalo ponovitev postopka, zlasti pa ne dovolj takih dejstev za že četrto ponovitev postopka. Pri tem je nujno upoštevati tudi dejstvo, da je naročnik v tretjem postopku objavil identičen dokument »Funkcionalne zahteve in tehnične specifikacije« kot v prvem postopku, ki se v približno letu in pol ni niti malo spremenil, kakor se tudi ni spremenil rok izvedbe konkretnega javnega naročila (355 dni). Dalje vlagatelj opozarja na sporno ravnanje naročnika v zvezi s pogoji in merili v posameznih postopkih. V nasprotju s predmetom naročila, ki se tekom postopkov ni spremenil, je naročnik med trajanjem postopkov in ob vsaki novi objavi spreminjal pogoje in merila. Med temi najbolj izstopa umik ter spreminjanje pogojev in meril, ki se nanašajo na reference s področja izdelave videokonferenčnih sistemov ter storitev zaupanja. Glede na navedeno je vlagatelj prepričan, da konkurenčni ponudnik nima ustreznih referenčnih poslov in je v ponodbah že predložil neresnične reference. Vlagatelj navaja tudi, da so tako nacionalna kot skupnostna pravila glede zavrnitve vseh ponudb skopa, večjih usmeritev pa v tej zvezi ne dajeta niti praksa Državne revizijske komisije in Sodišča EU. Izjema je sodba v zadevi C-244/02, v kateri je Sodišče EU zavzelo stališče, da lahko naročnik zavrne vse prejete ponudbe, ker zaradi napake pri oblikovanju meril v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ne more izbrati ekonomsko najugodnejšega ponudnika. V navedeni zadevi je bila tako jasno ugotovljena napaka naročnika, ki mu je onemogočala izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe. Četudi želi naročnik obravnavano situacijo predstaviti kot identično prej omenjeni zadevi, pa temu ni tako. Naročnik je namreč v obravnavanem primeru skrbno določil merila, na podlagi katerih bo upošteval vse relevantne stroške ter ponudnike celo zavezal, da mu po ponujenih cenah nudijo tudi vzdrževanje in nadgradnje, ki niti niso predmet tega javnega naročila. Naročnik je torej zelo skrben, posledično pa se na svojo napako ne more sklicevati. Upošteva je navedeno je vlagatelj prepričan, da navedeni razlogi za zavrnitev obeh ponudb predstavljajo le navidezne (fiktivne) razloge, ki naročniku omogočajo različno obravnavo posameznih ponudnikov, kar pa je nezakonito. Vlagatelj zato predlaga, da naročnik oziroma Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo ugotovi tako, da ugotovi zatrevane kršitve naročnika ter izpodbijano odločitev razveljavi, naročnik pa naj ponovno odloči o izboru najugodnejšega ponudnika in sprejme odločitev skladno z določili dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ter predmetno javno naročilo odda vlagatelju. Poleg navedenega vlagatelj zahteva tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

Naročnik je dne 11. 8. 2025 na portalu eRevizija pod razdelkom »Zavrnitev zahtevka« (ponovno) objavil odločitev o zavrnitvi obeh ponudb (tj. dokument »*Odločitev*«, št. 4300-13/2024-2030-42 z dne 3. 7. 2025).

Vlagatelj je dne 12. 8. 2025 preko portala eRevizija vložil vlogo »Predlog za začetek revizijskega postopka (podredno opredelitev do navedb naročnika)«, ki jo je posredoval tako Državni revizijski komisiji kot naročniku. Po zatrevanju vlagatelja je iz portala javnih naročil razvidno, da je vlagatelj dne 14. 7. 2025 vložil zahtevek za revizijo, nadalje pa tudi, da je naročnik zahtevek za revizijo dne 11. 8. 2025 (tj. 20. delovni dan od vložitve zahtevka) zavrnil. Res je vlagatelj tega dne prejel sporočilo o vložnem novem dokumentu na portalu eRevizija, tj. sporočilo z nazivom »Zavrnitev zahtevka«. V tem sporočilu pa je bil dokument »*Odločitev*«, št. 4300-13/2024-2030-42 z dne 3. 7. 2025, tj. odločitev o zavrnitvi obeh ponudb, zoper katero je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo. Ker torej naročnik v 20. delovnih dneh od dneva, ko je prejel popolni zahtevek za revizijo, ni sprejel odločitve iz prvega odstavka 28. člena ZPVPJN ali odločitve iz tretjega ali četrtega odstavka 26. člena ZPVPJN, je bil v času vložitve te vloge (predloga) že podan t. im. molk organa (rok 20. delovnih dni je potekel 11. 8. 2025). Na podlagi navedenega vlagatelj skladno s četrtrim

odstavkom 28. člena ZPVPJN Državni revizijski komisiji predlaga začetek revizijskega postopka. Ne glede na navedeno vlagatelj v tej vlogi podaja tudi opredelitev do navedb naročnika po šestem odstavku 29. člena ZPVPJN (za primer, če bi Državna revizijska komisija dokument, ki ga je vlagatelj prejel dne 11. 8. 2025 kot »Zavrnitev zahtevka«, štela za naročnikovo odločitev o zahtevku za revizijo). Vlagatelj vztraja pri vseh navedbah iz zahtevka za revizijo in se v izogib ponavljanju nanje sklicuje tudi v tej opredelitvi. Po prepričanju vlagatelja mora Državna revizijska komisija šteti, da naročnik navedb iz zahtevka za revizijo ni prerekal, posledično pa jih je pripoznal. Državna revizijska komisija naj zato izda sklep, ki je po smislu enak zamudni sodbi (318. člen Zakona o pravnem postopku, Uradni list RS, št. 26/99 s sprem.; v nadaljevanju: ZPP), saj se v revizijskem postopku subsidiarno uporablja ZPP. Državna revizijska komisija naj torej zahtevku za revizijo v celoti ugotovi.

Naročnik je dne 13. 8. 2025 na portalu eRevizija objavil dokument »Seznanitev o napaki pri uvozu datoteke (dokumenta) na portal eRevizija«, št. 4300-13/2024-2030-49. Navaja, da je naknadno ugotovil, da je dne 11. 8. 2025 na portalu eRevizija v razdelek »Zavrnitev zahtevka« pomotoma uvozil napačen dokument, tj. dokument št. 4300-13/2024-2030-42 z dne 3. 7. 2025, ki se nanaša na odločitev o zavrnitvi obeh prejetih ponudb, in ne dokumenta, št. 4300-13/2024-2030-47 z dne 7. 8. 2025, ki se nanaša na odločitev o zahtevku za revizijo. Dalje navaja, da omenjeno napako glede uvoza napačnega dokumenta popravlja z uvozom pravilnega dokumenta.

V nadaljevanju je naročnik istega dne (tj. 13. 8. 2025) na portalu eRevizija objavil dokument »Odločitev o zahtevku za revizijo«, št. 4300-13/2024-2030-47 z dne 7. 8. 2025 (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo), s katerim je zahtevek za revizijo zavrnil, posledično pa je zavrnil tudi vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva. V zvezi z vlagateljevimi navedbami glede naročnikovih ravnanj v predhodnih postopkih javnega naročanja zatrjuje, da so bili ti postopki samostojni in so se zaključili s pravnomočnimi odločitvami. Naročnik zato v predmetnem postopku ne bo presojal pravilnosti ali zakonitosti svojih ravnanj iz preteklih postopkov, saj ta vprašanja niso več predmet pravnega varstva. Trenutni postopek, v okviru katerega je vložen zahtevek za revizijo, je neodvisni postopek, pri katerem se zakonitost presoja izključno na podlagi dejanskega in pravnega stanja trenutne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ter izpodbijane odločitve. Poleg tega vlagatelj navedb o preteklih postopkih niti ne konkretizira na način, ki bi lahko vplival na presojo zakonitosti ravnanj naročnika v tem postopku, temveč jih zgolj pavšalno navaja kot del svoje kritike oziroma izraža subjektivne špekulacije o tem, kateri ponudnik bi bil najugodnejši v postopkih, ki so se zaključili brez izbire. Posledično takšne navedbe ne predstavljajo relevantnih navedb v smislu ZPVPJN. Dalje naročnik zatrjuje, da v nobenem delu dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni opredelil ali določil, kaj mora zajemati »osnovno vzdrževanje«. Splošna usmeritev, da naj okvirni strošek obsega *».../vse, kar je potrebno za nemoteno delovanje sistema/.../«*, ne pomeni, da je naročnik opredelil vsebino osnovnega vzdrževanja, kot to napačno trdi vlagatelj. Nasprotno – naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni opredelil ključnih elementov, ki bi bili nujni za pripravo realne in primerljive ocene bodočih stroškov vzdrževanja in nadgradenj. Ker je bila definicija osnovnega vzdrževanja in obsega nadgradenj podana zgolj na splošni in nejasno določeni ravni (*»vse, kar bi naročnik potreboval za nemoteno delovanje«*), je bila posledično tudi ocena stroškov subjektivna in pavšalna. »Nemoteno delovanje« lahko namreč vsak ponudnik razume drugače (npr. 24/7 podpora, odziv v eni uri ali le posodobitve enkrat mesečno). Zaradi pomanjkanja jasnih izhodišč tako ponudniki niso imeli enakega okvira za pripravo ponudb, kar je naročniku onemogočalo ustrezno razvrščanje in primerjavo prejetih ponudb. V tej zvezi tudi ne gre spregledati, da vlagatelj v vzorcu pogodbe opredeljeno odpravljanje napak v garancijski dobi razume kot izvajanje storitev vzdrževanja informacijskega sistema. Takšno razumevanje je napačno. Naročnik je v vzorcu pogodbe opredelil (izključno) odpravo napak v garancijski dobi oziroma v garancijskem roku, ki začne teči od podpisa končnega prevzemnega zapisnika dalje in

traja 36 mesecev. Naročnik pa v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ni vključil storitev vzdrževanja med ali po poteku garancijske dobe, kot tudi ne nadgradnje informacijskega sistema. Določila vzorca pogodbe v 8. in 13. členu se nanašajo na garancijski rok in brezplačen popravek ali odpravo vseh morebitnih napak v delovanju razvitega informacijskega sistema, skritih napak ter pomanjkljivosti v kodi tega sistema. Gre torej za opredelitev storitev, ki jih je izvajalec dolžan izvajati po prevzemu informacijskega sistema, za vnaprej določen čas, pogodbeni obveznost pa je brezplačna odprava napak (popravki napak, skrite napake), pri čemer odprava teh napak za naročnika ne predstavlja dodatnega stroška (napake se namreč odpravijo brezplačno v okviru garancije). Po drugi strani je vzdrževanje informacijskega sistema ločena in dodatno plačljiva storitev, vsebina garancije pa je tudi ožja od vsebine vzdrževanja informacijskega sistema. Garancija namreč zajema tiste napake, ki se pokažejo v delovanju prevzetega sistema in pomenijo odstopanje od pričakovanega delovanja, medtem ko lahko v okviru rednega vzdrževanja naročnik – poleg odprave napak, ki se pojavijo v času uporabe informacijskega sistema – od izvajalca zahteva tudi sprotne preverjanje funkcionalnosti, pomoč uporabniku (v smislu t. im. help desk), prilagoditve sistema zaradi sprememb zakonodaje, okolja ali tehnologije, usposabljanje novih uporabnikov, varnostne posodobitve, sodelovanje z drugimi pogodbenimi izvajalci naročnika v primeru potrebnih povezljivosti sistema itd. Glede na navedeno se naročnik ne more strinjati z vlagateljevo trditvijo, da je v izpodbijani odločitvi navedel navidezne razloge za zavrnitev obeh ponudb, ki da so namenjeni različni obravnavi posameznih ponudnikov. Nenazadnje je naročnik zavrnitev vseh ponudb utemeljil na razlogu, ki ima enak učinek za oba v postopku sodelujoča ponudnika, s čimer je bila zagotovljena enakopravna obravnavna. Na podlagi vsega navedenega je po mnenju naročnika zahtevek za revizijo treba zavrniti.

Naročnik je dne 14. 8. 2025 Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in predrevizijskem postopku.

Vlagatelj se je v vlogi z dne 18. 8. 2025 opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo. V vlogi vztraja pri pravovarstvenem predlogu ter vseh očitkih in dokazih iz zahtevka za revizijo ter se dodatno opredeljuje do posameznih naročnikovih navedb. Uvodoma navaja, da je odločitev o zahtevku za revizijo preko portala eRevizija prejel dne 13. 8. 2025, pred tem pa je dne 11. 8. 2025 preko navedenega portala kot zavrnitev zahtevka za revizijo prejel odločitev o zavrnitvi obeh ponudb. Ker je torej naročnik o zahtevku za revizijo odločil šele dne 13. 8. 2025, je presegel rok, ki ga za sprejem odločitve o zahtevku za revizijo določa ZPVPJN, posledično pa je v konkretnem primeru prišlo do molka organa. Ob dejstvu, da se v revizijskem postopku subsidiarno uporablja ZPP, bi morala zaradi navedenega Državna revizijska komisija v dani zadevi izdati sklep, ki je po smislu enak zamudni sodbi iz 318. člena ZPP. Kljub navedenemu se vlagatelj opredeljuje do naročnikovih navedb iz odločitve o zahtevku za revizijo. V tej zvezi ponovno izpostavlja, da je treba naročnikova ravnanja iz vseh postopkov javnega naročanja, izvedenih za konkretni predmet, presoati kot celoto. V izpodbijani odločitvi je naročnik zavrnil obe prejeti ponudbi zaradi nenatančne definicije merila stroškovne učinkovitosti. To merilo se v celoti nanaša na prihodnje obveznosti vzdrževanja informacijskega sistema, ki se jih izbrani ponudnik niti ne bi zavezal izvajati v pogodbi, sklenjeni za izvedbo tega javnega naročila. Naročnik je tako zavrnil obe ponudbi zaradi storitev, ki sploh niso predmet konkretnega postopka. Upošteva pretekla ravnanja naročnika je zato mogoče sklepati, da je naročnik s takšnim, po njegovem mnenju preohlapnim merilom za primer neželene razvrstitve ponudb vnaprej pripravil razlog za zavrnitev ponudb. Čeprav je vlagatelj v zahtevku za revizijo pojasnil, da so že v tem naročilu zajete storitve vzdrževanja, na tem mestu poudarja, da so po mnenju naročnika »ključni elementi« irelevantni tudi v primeru, da vzdrževanje ni predmet tega javnega naročila. V kolikor se omenjeni elementi urejajo s pogodbo, s katero bodo oddane te storitve, vlagatelj v nadaljevanju za vsakega od teh elementov pojasnjuje, zakaj po njegovem mnenju nima vpliva na oceno stroškovne učinkovitosti. Po zatrditvi vlagatelja naročnik trdi, da lahko vsak ponudnik drugače razume

»nemoteno delovanje«, posledično pa lahko drugače oceni strošek vzdrževanja. V tej zvezi ne gre spregledati, da naročnik zahteva okvirne stroške (torej ne eksaktne ponudbe), kar pomeni, da je naročnik že upošteval morebitno različno predstavo različnih ponudnikov, saj v tej fazi še ni jasno, koliko vzdrževanja bo potrebnega. Upošteva je navedeno je naročnik uporabil primeren pristop za pridobitev okvirnih stroškov vzdrževanja ter nadgradenj, pojem »nemoteno delovanje« pa je dovolj ustaljena besedna zveza, da je jasna tudi laikom informacijske tehnologije. Naročnikove trditve o vlagateljevem napačnem razumevanju vzdrževanja so irelevantne, saj predmet tega revizijskega zahtevka niso pogodbene obveznosti vzdrževanja in nadgradenj, temveč ocena stroška teh storitev za potrebe ocenjevanja ponudb po merilu stroškovne učinkovitosti. Dalje naročnik pravilno navaja, da sta garancija in vzdrževanje dve različni storitvi oziroma obveznosti, ni pa mogoče trditi, da odpravljanje napak ne sodi v obe aktivnosti. Posledično ne drži naročnikova trditev, da je vlagateljevo zatrjevanje o vključitvi vzdrževanja v pogodbo zmotno. Kljub temu, da se odprava napak lahko prekriva, je iz vzorca pogodbe jasno, kaj spada med garancijske obveznosti, ki imajo glede saniranja napak prednost pred vzdrževanjem, zato so lahko ponudniki še toliko bolj ocenili obseg vzdrževanja. Nadalje je res, da ima zavrnitev obeh ponudb enak učinek za oba ponudnika, odločitev o oddaji javnega naročila pa bi bistveno spremenila položaj enega izmed obeh ponudnikov. Iz tega pa sledi, da odločitev o zavrnitvi obeh ponudb nima enakega učinka za oba ponudnika, saj je tisti, ki bi bil lahko oziroma bi moral biti izbran, v bistveno slabšem položaju od tistega, čigar ponudba bi bila zavrnjena. Slednji tako z zavrnitvijo obeh ponudb dobi novo možnost za sodelovanje, drugi pa izgubi posel, ki bi ga moral dobiti. *De facto* torej odločitev o zavrnitvi obeh ponudb ustvarja različne posledice za ponudnika. Na podlagi vsega navedenega vlagatelj Državni revizijski komisiji predlaga, naj odloči, kot je zahtevano v zahtevku za revizijo.

Naročnik je dne 28. 8. 2025 Državni revizijski komisiji na podlagi poziva odstopil manjkajočo dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali je bil ta vložen pravočasno in pri naročniku; ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN (v tej zvezi je vpogledala tudi v potrdilo o plačilu takse in pooblastilo za zastopanje, ki ju je predložil vlagatelj); ali je zahtevek za revizijo vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN (pri tem je Državna revizijska komisija vpogledala na spletno stran AJPES, kjer je razvidna registracija vlagatelja, kot je to predlagal vlagatelj); ali obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in ali je zahtevek za revizijo dopusten. Ker je Državna revizijska komisija ugotovila, da so izpolnjeni vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, je zahtevek za revizijo, na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN, sprejela v obravnavo.

Dalje je Državna revizijska komisija v okviru (meritornega) odločanja o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo o postopku oddaje predmetnega javnega naročila, pri čemer je vpogledala v dosje javnega naročila na portalu javnih naročil, vključno z obvestilom o javnem naročilu, na portalu javnih naročil objavljenim dne 11. 12. 2024. Državna revizijska komisija je pregledala tudi dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, v tem postopku oddani ponudbi (vključno z zahtevami naročnika za dopolnitev ponudb in v tej zvezi prejetimi dopolnitvami) ter izpodbijano odločitev o zavrnitvi obeh ponudb, prav tako je vpogledala v predhodno sprejeti odločitvi o zavrnitvi obeh ponudb, na portalu javnih naročil objavljeni dne 8. 4. 2025 in 16. 4. 2025. Po pregledu navedene dokumentacije ter po preučitvi navedb vlagatelja in naročnika je Državna revizijska komisija odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

Državna revizijska komisija v zvezi s podanim predlogom vlagatelja za začetek revizijskega postopka uvodoma pojasnjuje, da lahko vlagatelj na podlagi četrtega odstavka 28. člena ZPVPJN v primeru, če v 20 delovnih dneh od dneva, ko je naročnik prejel njegov popolni zahtevek za

revizijo, ne prejme odločitve naročnika o zahtevku za revizijo (v nadaljnjem besedilu: molk naročnika), začne revizijski postopek pred Državno revizijsko komisijo. V tem primeru mora vlagatelj najpozneje v 25 delovnih dneh od dneva, ko je naročnik prejel njegov popolni zahtevek za revizijo, pri naročniku vložiti predlog za začetek revizijskega postopka. Vlagatelj se mora v predlogu sklicevati na molk naročnika v predrevizijskem postopku.

V zvezi z navedenim Državna revizijska komisija na podlagi vpogleda v portal eRevizija in pregleda spisovne dokumentacije ugotavlja, da je naročnik v obravnavanem primeru vlagateljev popolni zahtevek za revizijo prejel dne 14. 7. 2025. To pomeni, da se je rok 20 delovnih dni za prejem odločitve o zahtevku za revizijo v dani zadevi iztekel dne 11. 8. 2025. Ker vlagatelj do izteka navedenega roka naročnikove odločitve o zahtevku za revizijo ni prejel, je z vlogo z dne 12. 8. 2025 predlagal začetek revizijskega postopka zaradi molka naročnika.

Iz odstopljene spisovne dokumentacije je nadalje razvidno, da je naročnik o vlagateljevem zahtevku za revizijo odločil (zahtevek za revizijo je zavrnil), navedeno pa med strankama ni sporno. Pri tem ne drži, da je naročnik odločitev o zahtevku za revizijo sprejel po poteku roka 20 delovnih dni, kot to mestoma zmotno zatrjuje vlagatelj. Iz odločitve o zahtevku za revizijo je namreč razvidno, da je bila navedena odločitev datirana z dnem 7. 8. 2025 in elektronsko podpisana z dnem 8. 8. 2025, iz česar izhaja, da je bila sprejeta že pred potekom roka 20 delovnih dni in ne šele dne 13. 8. 2025, kot to navaja vlagatelj. Vendar dejstvo, kdaj je naročnik sprejel odločitev o zahtevku za revizijo, glede na določbe četrtega odstavka 28. člena ZPVPJN za presojo vprašanja o nastopu molka naročnika niti ni pomembno. Pomembno je namreč, ali – in če da, kdaj – je vlagatelj naročnikovo odločitev o zahtevku za revizijo prejel.

V tej zvezi Državna revizijska komisija pritrjuje vlagatelju, da mu naročnik odločitve o zahtevku za revizijo do poteka roka 20 delovnih dni ni posređoval. Iz portala eRevizija in spisovne dokumentacije je namreč razvidno, da je naročnik zadnji dan navedenega roka (tj. dne 11. 8. 2025) vlagatelju preko portala eRevizija¹ namesto odločitve o zahtevku za revizijo, četudi je slednjo že sprejel, (ponovno) posređoval odločitev o zavrnitvi obeh ponudb, navedenega pa ne zanika niti naročnik sam.

Naročnik v dokumentu »Seznanitev o napaki pri uvozu datoteke (dokumenta) na portal eRevizija« z dne 13. 8. 2025 sicer navaja, da je pri objavi (in s tem vročanju) odločitve o zahtevku za revizijo prišlo do napake in je bil na portal eRevizija v razdelek »Zavrnitev zahtevka« pomotoma uvožen napačen dokument. Vendar te naročnikove navedbe za razrešitev vprašanja, ali je v konkretnem primeru prišlo do molka naročnika, niso pravno pomembne. Ključnega pomena za razrešitev navedenega vprašanja je namreč (med strankama nesporno) dejstvo, da vlagatelj do poteka roka 20 delovnih dni od dneva, ko je naročnik prejel njegov popolni zahtevek za revizijo, odločitve o zahtevku za revizijo ni prejel. Glede na navedeno po presoji Državne revizijske komisije ne more biti dvoma, da je v konkretnem primeru prišlo do molka naročnika.

¹ V skladu s 13.a členom ZPVPJN se za elektronsko izmenjavo informacij in dokumentov v predrevizijskem, revizijskem in pritožbenem postopku uporablja portal eRevizija (prvi odstavek 13.a člena ZPVPJN). Vsakršno sporočanje, obveščanje, vročanje in izmenjava informacij in dokumentov med naročnikom, vlagateljem, Državno revizijsko komisijo, izbranim ponudnikom in zagovornikom javnega interesa se izvede z objavo informacije ali dokumenta na portalu eRevizija, razen če je z ZPVPJN določeno drugače (drugi odstavek 13.a člena ZPVPJN). Informacija ali dokument se šteje za vložnega na portalu eRevizija z dnem, ko informacijski sistem samodejno potrdi prejem vložniku, razen če ZPVPJN določa drugače. Informacija ali dokument se šteje za vročenega z dnem objave na portalu eRevizija (četrti odstavek 13.a člena ZPVPJN).

Ob navedenem Državna revizijska komisija na podlagi pregleda spisovne dokumentacije in vpogleda v portal eRevizija hkrati ugotavlja tudi, da je naročnik odločitev, s katero je zahtevek za revizijo zavrnil – kot že pojasnjeno – sprejel in je slednjo (četudi po poteku roka ter po prejemu predloga za začetek revizijskega postopka) vlagatelju dne 13. 8. 2025 tudi vročil. Dalje je naročnik istega dne (tj. 13. 8. 2025) Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in predrevizijskem postopku, vključno z vlagateljevim zahtevkom za revizijo. Ker se skladno s prvim odstavkom 30. člena ZPVPJN revizijski postopek začne, ko Državna revizijska komisija na podlagi prvega, drugega ali tretjega odstavka 29. člena ZPVPJN od naročnika prejme zahtevek za revizijo, Državna revizijska komisija pa je v konkretnem primeru vlagatelj zahtevek za revizijo v skladu z navedeno pravno podlago od naročnika prejela dne 13. 8. 2025, se je v obravnavani zadevi – ne glede na molk naročnika – dne 13. 8. 2025 začel revizijski postopek (prim. v tej zvezi tudi odločitev Državne revizijske komisije v zadevi, št. 018-166/2018).

V revizijskem postopku pa Državna revizijska komisija ni mogla slediti vlagateljevim trditvam o tem, da je treba vlagateljeve navedbe iz zahtevka za revizijo zaradi molka naročnika – ob subsidiarni uporabi določb ZPP – šteti za priznane, posledično pa izdati sklep, ki je po smislu enak zamudni sodbi iz 318. člena ZPP.

Res se v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN v revizijskem postopku glede vprašanj, ki jih ZPVPJN ne ureja, uporablja zakon, ki ureja pravdni postopek (ZPP), kot to pravilno zatrjuje vlagatelj, dalje pa je res tudi, da ZPP (v nasprotju z ZPVPJN) med drugim ureja tudi institut zamudne sodbe. Tako je v prvem odstavku 318. člena ZPP določeno, da sodišče v primeru, če tožena stranka v zakonskem roku ne odgovori na tožbo (in so izpolnjeni pogoji, določeni v zakonu), izda sodbo, s katero ugotovi tožbenemu zahtevku (tj. zamudno sodbo). Zamudna sodba je torej pravna posledica pasivnosti tožene stranke, ki v roku ne odgovori na tožbo, kar pomeni, da tožeča stranka s stališči tožene stranke glede tožbenih navedb v roku, kot ga določa zakon, zaradi pasivnosti tožene stranke ni seznanjena.

Pravna posledica pasivnosti naročnika, ki vlagatelju v roku ne vroči odločitve o zahtevku za revizijo, s tem pa vlagatelja (v roku) ne seznani s svojimi stališči glede navedb iz zahtevka za revizijo, je skladno s četrtrim odstavkom 28. člena ZPVPJN nastop molka naročnika. Ker je torej pravna posledica pasivnosti naročnika, ki v roku vlagatelju ne vroči odločitve o zahtevku za revizijo in ga tako ne seznani s svojim odgovorom na vlagateljeve navedbe, v ZPVPJN izrecno in v celoti urejena, ZPVPJN pa je v razmerju do ZPP *lex specialis*, subsidiarna uporaba določb o zamudni sodbi iz 318. člena ZPP v primeru nastopa molka naročnika iz četrtega odstavka 28. člena ZPVPJN po presoji Državne revizijske komisije ne pride v poštev. Ob dejstvu, da je Državna revizijska komisija nastop molka naročnika, kot že pojasnjeno, ugotovila tudi v obravnavani zadevi, vlagateljevim navedbam o tem, da bi bilo treba v konkretnem primeru izdati sklep, ki je po smislu enak zamudni sodbi, že zaradi pojasnjenega ni mogoče pritrditi.

Tudi sicer ne gre prezreti, da je zamudna sodba institut civilnega prava, ki temelji na neizpodbojni domnevi, da pasivnost toženca, ki v (prekluzivnem) zakonskem roku ne odgovori na tožbo, pomeni toženčevo priznanje tožbenih navedb, molk organa (iz katerega je izpeljan tudi molk naročnika) pa je – nasprotno – institut upravnega prava, ki (načeloma) temelji na pravni fikciji, da pasivnost organa, ki v (instrukcijskem) zakonskem roku ne odloči o zahtevku stranke, pomeni zavrnitev tega zahtevka (tj. fikcijo izdaje zavrnilne odločbe). Iz navedenega pa izhaja, da sta zamudna sodba in molk organa glede na konceptualna izhodišča ne samo neprimerljiva, temveč celo medsebojno izključujoča se instituta.

ZPVPJN pravne fikcije izdaje zavrnilne odločitve v primeru molka naročnika sicer (izrecno) ne določa. Določa pa, da mora naročnik vso dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in

vso dokumentacijo o predrevizijskem postopku posredovati Državni revizijski komisiji (le), če zahtevek za revizijo zavrne ali če v primeru ugoditve zahtevku postopek javnega naročanja razveljavi zgolj delno (prvi in drugi odstavek 29. člena ZPVPJN). Iz tega pa sledi, da Državna revizijska komisija o zahtevku za revizijo odloča samo v primeru, če naročnik zahtevek za revizijo zavrne ali če v primeru ugoditve zahtevku postopek javnega naročanja razveljavi delno, ne pa tudi v primeru, če naročnik zahtevku za revizijo (v celoti) ugotovi.

Poleg navedenega mora naročnik vso dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in o predrevizijskem postopku Državni revizijski komisiji posredovati tudi, če v primeru molka naročnika prejme predlog za začetek revizijskega postopka (tretji odstavek 29. člena ZPVPJN).

Ker torej Državna revizijska komisija dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in predrevizijskem postopku prejme in o zahtevku za revizijo odloča tudi v primeru molka naročnika (v kolikor je podan predlog za začetek revizijskega postopka), navedene dokumentacije pa ne prejme in o zahtevku za revizijo ne odloča, če naročnik zahtevku za revizijo ugotovi, gre zaključiti, da molk naročnika sam po sebi ne predpostavlja ugodilne odločitve (v tem primeru namreč intervencija Državne revizijske komisije ne bi bila potrebna), posledično pa tudi ne pomeni, da naročnik navedbe iz zahtevka za revizijo priznava.

Nenazadnje pa ne gre spregledati niti dejstva, da namen zakonodajalca v primeru, ko naročnik vlagatelju pravočasno ne vroči odločitve o zahtevku za revizijo, nikakor ni mogel biti vzpostavitev domneve o naročnikovem priznanju vlagateljevih navedb in – posledično – avtomatična izdaja ugodilne odločitve. V kolikor bi namreč zakonodajalec imel takšen namen, primera pasivnosti naročnika v ZPVPJN sploh ne bi uredil, saj bi že na ta način dosegel, da bi bilo v navedenem primeru potrebno uporabiti določbe ZPP o zamudni sodbi. Ker pa je zakonodajalec primer, ko naročnik vlagatelju pravočasno ne vroči odločitve o zahtevku za revizijo, izrecno in v celoti uredil drugače, kot je smiselno podoben primer urejen v ZPP (tj. z institutom molka naročnika, glede na konceptualna izhodišča povsem drugačnim od instituta zamudne sodbe), namen zakonodajalca nedvomno ni mogel biti doseči ureditev, kot ta velja po ZPP.

Glede na vse navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja dvoje. Prvič, da je pravna posledica pasivnosti naročnika, ki v roku vlagatelju ne vroči odločitve o zahtevku za revizijo, s tem pa v roku ne odgovori na navedbe iz zahtevka za revizijo, v ZPVPJN izrecno in (v celoti) urejena kot nastop molka naročnika, zato določbe ZPP o zamudni sodbi kot pravni posledici pasivnosti toženca, ki v roku ne odgovori na tožbo, v primeru nastopa molka naročnika niso uporabljive, nastop molka naročnika pa je Državna revizijska komisija – kot že pojasnjeno – ugotovila tudi v konkretnem primeru. In drugič, da določbe ZPVPJN tudi sicer ne dajejo podlage za zaključek, da je treba v primeru nastopa molka naročnika vlagateljeve navedbe iz zahtevka za revizijo šteti za priznane. Nasprotno, pravici vlagatelja do vložitve zahtevka za revizijo v predrevizijskem postopku – tudi v primeru molka naročnika – ustreza dolžnost Državne revizijske komisije, da zahtevek za revizijo, če so izpolnjeni pogoji za njegovo vsebinsko obravnavo, v revizijskem postopku obravnava po vsebini in se do navedb vlagatelja v obrazložitvi svoje odločitve opredeli, ne glede pri tem na dejstvo, ali je naročnik (predhodno) odločil o zahtevku za revizijo ali ne.

V tej zvezi Državna revizijska komisija ugotavlja, da je v obravnavanem primeru naročnik Državni revizijski komisiji v okviru odstopa dokumentacije o postopku oddaje javnega naročila in predrevizijskem postopku posredoval tudi odločitev o zahtevku za revizijo, s katero je zahtevek za revizijo zavrnil in se opredelil do vlagateljevih navedb. Državna revizijska komisija je že v več zadevah (npr. št. 018-213/2016, 018-208/2017, 018-166/2018, 018-089/2019) zavzela stališče, da je v primeru nastopa molka naročnika odločitev, s katero ta zavrne zahtevek za revizijo, mogoče obravnavati bodisi kot (prepozno) odločitev o zahtevku za revizijo bodisi kot naročnikovo

izrekanje o dokazih, dejstvih in navedbah, ki jih je pridobila Državna revizijska komisija (v konkretnem primeru jih je pridobila z naročnikovim odstopom dokumentacije), do česar ima naročnik pravico v skladu s tretjim odstavkom 32. člena ZPVPJN.

Ker vpogled na portal eRevizija nadalje pokaže, da je naročnik vlagatelju, kot že pojasnjeno, dne 13. 8. 2025 odločitev o zahtevku za revizijo posredoval, vlagatelj pa jo je tega dne tudi prejel, ne more biti dvoma, da je bil vlagatelj seznanjen z argumenti naročnika, s katerimi ta odgovarja na vlagateljeve navedbe iz zahtevka za revizijo in zagovarja odločitev o zavrnitvi obeh ponudb. Ob dejstvu, da je vlagatelj torej imel možnost izjaviti se o vseh naročnikovih navedbah iz odločitve o zahtevku za revizijo, navedeno pa je z vlogo z dne 18. 8. 2025 nenazadnje tudi storil, upoštevanje navedb naročnika iz odločitve o zahtevku za revizijo ne more vplivati na kontradiktornost zadevnega revizijskega postopka (prim. 11. člen ZPVPJN).

Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je v konkretnem primeru naročnikove navedbe iz odločitve o zahtevku za revizijo pri odločanju nedvomno potrebno upoštevati, pri čemer z vidika vlagateljevega položaja v postopku in zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva niti ni pomembno, ali jih je treba upoštevati kot navedbe iz (prepozne) odločitve o zahtevku za revizijo ali kot naročnikovo izrekanje o dokazih, dejstvih in navedbah, ki jih je z odstopom dokumentacije prejela Državna revizijska komisija.

Pri tem gre še dodati, da morebitno neupoštevanje naročnikovih navedb iz omenjene odločitve ne bi moglo v ničemer vplivati na sprejem odločitve Državne revizijske komisije, kot je ta razvidna iz 1. točke izreka tega sklepa. Izpostaviti namreč velja, da je v konkretnem primeru za sprejem odločitve o zahtevku za revizijo treba razrešiti vprašanje, ali je naročnik ravnal zakonito, ko je obe prejeti ponudbi zavrnil zaradi razlogov na svoji strani, tj. zaradi (po mnenju naročnika) neustrezno določenega merila, navedeno pa je pravno (in ne dejansko) vprašanje.

Ker je Državna revizijska komisija zaključila, da vlagateljevim trditvam o tem, da je treba vlagateljeve navedbe iz zahtevka za revizijo zaradi molka naročnika šteti za priznane, posledično pa izdati sklep v smislu zamudne sodbe, ni mogoče slediti, se je v nadaljevanju spustila v obravnavo vlagateljevih navedb o nezakonnosti naročnikove odločitve o zavrnitvi obeh ponudb.

Pravno podlago za zavrnitev vseh ponudb 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 naročnik 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.

Kot v dani zadevi pravilno izpostavlja tudi vlagatelj sam, je Državna revizijska komisija že v več odločitvah (npr. v zadevah, št. 018-057/2019, 018-011/2019, 018-053/2020 in 018-120/2022), v katerih je obravnavala zakonitost naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, opozorila na (ustaljeno) prakso Sodišča Evropske unije, ki se nanaša na položaj, ko naročnik zavrne vse ponudbe in postopek oddaje javnega naročila zaključi brez izbire najugodnejše ponudbe. Sodišče Evropske unije je namreč pri razlagi skupnostnega prava že večkrat zavzelo stališče, da naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka uživajo širok preudarek, pri čemer evropsko pravo javnih naročil ne zahteva, da bi naročniki takšno odločitev smeli sprejeti le v izjemnih primerih ali na

podlagi posebej upravičenih razlogov (prim. zadevi št. C-27/98, točke 23, 25 in 33, ter št. C-244/02, točka 29).

Ob tem je Sodišče Evropske unije opozorilo, 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 (zadeva št. C-92/00, 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 (zadeva št. C-244/02, točka 36). Četudi so bila predstavljena stališča Sodišča Evropske unije podana v času veljavnosti prejšnjih materialnih direktiv (s krajšo oznako: Direktiva 93/36, Direktiva 93/37, Direktiva 92/50 in Direktiva 2004/18), pa drugačnega zaključka ni napraviti niti na podlagi sedaj veljavne Direktive 2014/24, ki je bila v pravni red Republike Slovenije prenesena z ZJN-3 (drugi odstavek 1. člena ZJN-3), saj ta pravil, relevantnih za zavrnitev vseh ponudb, ne spreminja.

Iz navedenega tako izhaja, da veljavni predpisi ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojati utemeljenost oziroma dopustnost razlogov za zaključek postopka javnega naročanja brez oddaje javnega naročila, tovrstnih kriterijev pa ni izoblikovala niti sodna praksa. Navedeno posledično pomeni, da ni mogoče kot neskladne s predpisi o javnem naročanju opredeliti pravzaprav nobene odločitve o zavrnitvi vseh ponudb iz razlogov na strani naročnika, pri sprejemu katere so bila spoštovana temeljna pravila skupnostnega prava o javnem naročanju. Presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb zato v revizijskem postopku obsega zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu izpodbijane odločitve ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, v tem okviru pa predvsem, ali je naročnik morebiti ravnal netransparentno in diskriminatorno oziroma ali je ponudnike obravnaval neenakopravno. Načelo enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) naročnika zavezuje, da mora na vseh stopnjah postopka javnega naročanja glede vseh elementov zagotoviti, da med ponudniki ni razlikovanja. Kadar naročnik na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 postopek oddaje javnega naročila zaključi z zavrnitvijo vseh ponudb, je tako o kršitvi načela enakopravne obravnave ponudnikov mogoče govoriti zlasti v primeru, kadar je razlog za zaključek postopka naveden le 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 povezavi z navedenim vlagatelj v zahtevku za revizijo (po vsebini smiselno) zatrjuje, da sta razloga, na katera je naročnik v konkretnem primeru oprl odločitev o zavrnitvi obeh ponudb, navidezna oziroma fiktivna ter uporabljena zgolj z namenom favoriziranja konkurenčnega ponudnika.

Glede na navedeno je zato v predmetnem postopku pravnega varstva potrebno ugotoviti, ali razloga nepovezanosti merila stroškovne učinkovitosti (Tstr) s predmetom javnega naročila in nezadostne opredeljenosti omenjenega merila, ki ju naročnik v zvezi zavrnitvijo prejetih ponudb navaja v izpodbijani odločitvi, dejansko obstajata ali pa sta – nasprotno – navidezna.

V tej zvezi Državna revizijska komisija uvodoma pojasnjuje, da so merila element za vrednotenje in medsebojno primerjavo ponudb. Gre za razlikovalne znake med (dopustnimi) ponudbami, katerih izbira odraža naročnikovo presojo pomembnosti posameznih okoliščin, povezanih s

predmetom ali izvedbo javnega naročila. Izhodišče za oblikovanje meril v postopkih oddaje javnih naročil predstavlja 84. člen ZJN-3, ki v prvem odstavku določa, da naročnik javno naročilo odda na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Ekonomsko najugodnejša ponudba se glede na drugi odstavek 84. člena ZJN-3, kot izpostavlja že vlagatelj, določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, kot ga v 85. členu določa ZJN-3, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila.

Določitev posameznih meril, na podlagi katerih bo naročnik v vsakokratnem primeru poiskal najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, je prepuščena naročniku, saj jih ZJN-3 našteva zgolj primeroma. Takšna merila lahko v skladu z drugim odstavkom 84. člena ZJN-3 na primer vključujejo: a) kakovost, vključno s tehničnimi prednostmi, estetske in funkcionalne lastnosti, dostopnost, oblikovanje, prilagojeno vsem uporabnikom, socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje in z njim povezane pogoje, b) organiziranost, usposobljenost in izkušnost osebja, ki bo izvedlo javno naročilo, če lahko kakovost osebja bistveno vpliva na raven izvedbe javnega naročila, ter c) poprodajne storitve, tehnično pomoč in pogoje dobave, kot so datum dobave ali dokončanja del, postopek dobave ali izvedbe in trajanje dobav ali del.

Eno od možnih meril za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe so, kot pravilno navaja že vlagatelj sam, tudi stroški v življenjski dobi blaga, storitve ali gradnje. Izračun stroškov v življenjski dobi v ustreznem obsegu skladno s prvim odstavkom 85. člena ZJN-3 zajema vse ali del naslednjih stroškov v življenjski dobi blaga, storitve ali gradnje: a) stroške naročnika ali drugih uporabnikov, kot so stroški, povezani s pridobitvijo, stroški uporabe, kot je poraba energije in drugih virov, stroški vzdrževanja, stroški, povezani s koncem življenjske dobe, kot so stroški zbiranja ter recikliranja; in b) stroške iz naslova zunanjih okoljskih vplivov, povezanih z življenjsko dobo blaga, storitve ali gradnje, če je mogoče določiti in preveriti njihovo denarno vrednost. Ti stroški lahko vključujejo stroške izpustov toplogrednih plinov in drugih onesnaževal ter druge stroške blažitve podnebnih sprememb.

Če naročnik stroške oceni z izračunom stroškov v življenjski dobi, mora v skladu z drugim odstavkom 85. člena ZJN-3 v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila navesti podatke, ki jih morajo predložiti ponudniki, in metodo, ki jo bo uporabil za ugotavljanje stroškov v življenjski dobi na podlagi teh podatkov.

Iz navedenih določb ZJN-3 je razvidno, da je določitev meril v vsakokratnem postopku oddaje javnega naročila v pristojnosti naročnika. Četudi je torej naročnik pri določitvi meril, na podlagi katerih bo izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo, avtonomen, pa mora pri oblikovanju meril upoštevati temeljna izhodišča, ki jih v tej zvezi določa ZJN-3. Tako je v šestem odstavku 84. člena ZJN-3 določeno, da morajo biti merila za oddajo javnega naročila nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila. Nadalje merila na eni strani ne smejo biti določena tako, da je z njimi naročniku podeljena neomejena svoboda pri izbiri najugodnejše ponudbe, na drugi strani pa morajo biti določena tako, da se zagotovi možnost učinkovite konkurence, pri čemer jih morajo spremljati podrobni opisi, ki omogočajo učinkovito preverjanje informacij, ki jih predložijo ponudniki, da se oceni, kako ponudba izpolnjuje merila za oddajo javnega naročila (relevantni deli sedmega odstavka 84. člena ZJN-3).

V obravnavanem primeru je naročnik merilo stroškovne učinkovitosti, na katerega se nanašata razloga za sprejem izpodbijane odločitve, določil v dokumentu »Navodila za pripravo ponudbe«

(kot delu dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila), poglavju »10. Merilo za oddajo javnega naročila«, kjer je navedel:

»Merilo za oddajo javnega naročila je ekonomsko najugodnejša ponudba. Pri oceni ponudb se upoštevajo štiri merila, in sicer:

- 1) merilo ponudbena cena (T_c), ki predstavlja skupaj največ 50 točk,*
- 2) merilo funkcionalne lastnosti sistema (T_{fs}), ki predstavlja skupaj največ 15 točk,*
- 3) merilo stroškovna učinkovitost (T_{str}), ki predstavlja skupaj največ 20 točk,*
- 4) merilo krajši rok izvedbe javnega naročila (T_{kri}), ki predstavlja skupaj največ 15 točk.*

Ponudnik lahko na podlagi vseh štirih meril skupaj prejme največ 100 točk.

Izbrana bo ponudba, ki doseže najvišje število točk (T) po formuli: $T = T_c + T_{fs} + T_{str} + T_{kri}$

/.../

10.3. Merilo: stroškovna učinkovitost (T_{str})

V okviru predmetnega merila za izbor bo naročnik ocenjeval stroškovno učinkovitost ponujenega predmeta javnega naročila.

Ponudnik lahko v okviru predmetnega merila prejme največ 20 točk.

Ponudniki navedejo:

- kakšni naj bi bili okvirni stroški osnovnega vzdrževanja za obdobje 5 let⁵. Okvirni strošek osnovnega vzdrževanja naj obsega vse stroške, ki bi jih imel naročnik z zagotavljanjem nemotenega delovanja informacijskega sistema; in*
- kakšen naj bi bil okvirni strošek nadgradnje v okvirni količini 50 ur⁶.*

Točke v okviru navedenega merila se izračuna po formuli: $T_{stri} = 20 \times (STR_m / STR)$

STR_m – najnižji stroški osnovnega vzdrževanja in nadgradenj skupaj

STR – stroški osnovnega vzdrževanja in nadgradenj skupaj ocenjevane ponudbe

Ponudba z najnižjimi stroški prejme 20 točk, ostale ponudbe sorazmerno glede na izračun po formuli.

Če bo naročnik oziroma uporabnik v prihodnje sklepal neposredno vzdrževalno pogodbo, bo izbrani ponudnik vezan na stroškovno oceno, ki jo bo oddal v okviru predmetnega merila, in sicer tako, da bo lahko strošek osnovnega vzdrževanja in strošek nadgradnje, za katere se bo sklenila pogodba o vzdrževanju, za največ 10 % presegal posamezni strošek na enoto, ki bo opredeljen v ponudbi.«

V opombi št. 5 je naročnik zapisal: »Naročnik je za namen izbora določil okvirno obdobje 5 let, ki služi za primerjavo med ponudbami, dejansko obdobje veljavnosti vzdrževalne pogodbe je lahko krajše od tega obdobja.«

V opombi št. 6 je naročnik zapisal: »Naročnik je za namen izbora določil okvirno količino 50 ur, ki služi za primerjavo med ponudbami. Dejanska količina, ki bo vključena v morebitno vzdrževalno pogodbo, je lahko nižja ali višja.«

V zvezi z ocenjevanjem ponudb po merilu stroškovne učinkovitosti (Tstr) so morali ponudniki v skladu z določbami dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v ponudbi predložiti izpolnjen obrazec »Ponudba – MERILA«. V navedenem obrazcu so morali v zvezi z obravnavanim merilom v tabelo pod pozicijo 1 »Osnovno vzdrževanje (mesečni pavšal – vzdrževalnina)« vpisati ceno brez DDV za en mesec osnovnega vzdrževanja in znesek brez DDV za 60 mesecev osnovnega vzdrževanja, pod pozicijo 2 »Nadgradnje (storitve po naročilu)« pa ceno brez DDV za eno uro nadgradenj in znesek brez DDV za 50 ur nadgradenj. Na koncu so morali ponudniki v omenjeno tabelo vpisati še skupne stroške vzdrževanja sistema brez DDV (kot seštevek zneska brez DDV za 60 mesecev osnovnega vzdrževanja ter zneska brez DDV za 50 ur nadgradenj).

Državna revizijska komisija v zvezi z merilom stroškovne učinkovitosti (Tstr) najprej ugotavlja, da se obravnavano merilo nanaša na oceno stroškov osnovnega vzdrževanja in nadgradenj zahtevanega informacijskega sistema, navedeno pa med strankama ni sporno. Je pa v zvezi s storitvami vzdrževanja in nadgradenj iz navedb vlagatelja mogoče razbrati nasprotujoče si stališče glede vprašanja, ali so omenjene storitve predmet konkretnega javnega naročila ali ne. Tako vlagatelj po eni strani v zahtevku za revizijo navaja, da storitve vzdrževanja ter nadgradenj niso predmet konkretnega javnega naročila in bodo posledično zagotovljene po drugi pogodbi (str. 11 zahtevka), po drugi strani pa zatrjuje, da so tako vzdrževanje kot nadgradnje predmet tega javnega naročila in zato upravičen del merila (str. 9 zahtevka).

Glede na navedeno Državna revizijska komisija v izogib nejasnostim pojasnjuje, da niti storitve vzdrževanja niti storitve nadgradenj zahtevanega informacijskega sistema niso predmet konkretnega javnega naročila, to pa v izpodbijani odločitvi pravilno ugotavlja tudi naročnik.

Iz tretjega odstavka 3. člena vzorca pogodbe (ta je sestavni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila) namreč izhaja, da predmet konkretnega javnega naročila obsega izdelavo projekta za izvedbo (t. im. PZI dokumentacija), razvoj zahtevanega informacijskega sistema, prevzem modulov v testnem okolju in usposabljanje uporabnikov, prehod v produkcijsko okolje in končni prevzem, nadalje pa še nakup strežniške infrastrukture, licenčne programske ter druge opreme, nič drugače pa ne izhaja niti iz drugih delov dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Še več – kot pravilno navaja že vlagatelj sam, je naročnik v dokumentu »Navodila za pripravo ponudbe« (kot delu dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila), poglavju »10. Merilo za oddajo javnega naročila«, točki »10.3. Merilo: stroškovna učinkovitost (Tstr)« med drugim določil tudi, da bo izbrani ponudnik v primeru, če bo naročnik oziroma uporabnik v prihodnje sklepal neposredno vzdrževalno pogodbo, vezan na stroškovno oceno, ki jo bo podal v okviru predmetnega merila.

Ob upoštevanju navedenega zato po presoji Državne revizijske komisije ne more biti dvoma, da storitve vzdrževanja in nadgradenj zahtevanega informacijskega sistema niso predmet konkretnega javnega naročila. Takšnega zaključka ne more spremeniti vlagateljevo sklicevanje na 8. in 13. člen vzorca pogodbe, saj se navedena člena nanašata na odpravljanje napak na podlagi garancije, ne pa na storitve vzdrževanja ali nadgradenj predmetnega informacijskega sistema.

Ker torej storitve vzdrževanja in nadgradenj zahtevanega informacijskega sistema niso predmet konkretnega javnega naročila, je nadalje razumljivo, da naročnik v okviru določitve predmeta javnega naročila navedenih storitev ni opredelil in ni določil, katera so tista konkretna opravila oziroma storitve, ki jih bo treba izvesti v zvezi z vzdrževanjem ter nadgradnjami predmetnega informacijskega sistema. Posledično ponudniki v okviru predmeta javnega naročila niso bili

seznanjeni s podatkom, katera konkretna opravila oziroma storitve naročnik zahteva pri izvedbi vzdrževanja in nadgrajenij zahtevanega informacijskega sistema.

Četudi naročnik v obravnavanem primeru storitev vzdrževanja in nadgrajenij, kakor že pojasnjeno, ni določil kot del predmeta javnega naročila, pa je po drugi strani na navedene storitve vezal merilo stroškovne učinkovitosti (Tstr). Kot izhaja iz citiranih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, je naročnik v povezavi z omenjenim merilom predvidel vrednotenje ponudb glede na okvirne stroške vzdrževanja v določenem obdobju in glede na okvirne stroške nadgrajenij v določeni količini, te stroške pa so morali ponudniki navesti v ponudbi (prim. v tej zvezi obrazec »Ponudba – MERILA«).

Da bi ponudniki stroške vzdrževanja in nadgrajenij sploh lahko ocenili in v okviru obravnavanega merila podali realno in objektivno medsebojno primerljivo oceno teh stroškov, pa bi moral naročnik merilo stroškovne učinkovitosti v zadostni meri opredeliti. Navedeno nenazadnje zahteva tudi ZJN-3, ki v sedmem odstavku 84. člena med drugim določa, da morajo merila spremljati podrobni opisi, ki omogočajo učinkovito preverjanje v ponudbah predloženih podatkov, še toliko bolj pa to velja v konkretnem primeru, ko naročnik storitev vzdrževanja in nadgrajenij v okviru predmeta javnega naročila ni določil.

Poleg tega iz načela transparentnosti (6. člen ZJN-3) med drugim izhaja obveznost naročnika, da merila opredeli jasno, natančno in nedvoumno oziroma tako, da jih lahko enako razlagajo vsi razumno obveščeni ter običajno skrbni ponudniki. Namen zahteve po vnaprejšnji jasni, natančni in nedvoumni opredelitvi meril je tako preprečiti naročnikovo subjektivno oziroma arbitrarno ocenjevanje in vrednotenje ponudb ter zagotoviti, da se ponudniki že vnaprej seznani z okoliščinami, ki bodo vplivale na oddajo javnega naročila. Le na ta način lahko namreč ponudniki pripravijo ne samo dopustno, temveč tudi konkurenčno ponudbo, ki jo bo mogoče primerjati s ponudbami drugih ponudnikov.

V tej zvezi se Državna revizijska komisija ne more strinjati z vlagateljem, da je naročnik v konkretnem primeru merilo stroškovne učinkovitosti (v tem okviru pa storitve vzdrževanja in nadgrajenij) opredelil v zadostni meri.

Kot pokaže pregled zgoraj citiranih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, je naročnik v zvezi s stroškom osnovnega vzdrževanja določil, naj ta obsega »vse stroške, ki bi jih imel naročnik z zagotavljanjem nemotenega delovanja informacijskega sistema«. Iz navedenega izhaja, da je naročnik storitev osnovnega vzdrževanja opredelil kot »vse, kar je potrebno za zagotavljanje nemotenega delovanja informacijskega sistema«.

Glede na navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila podal zgolj splošno in nekonkretizirano opredelitev tako same storitve osnovnega vzdrževanja zahtevanega informacijskega sistema kot tudi z osnovnim vzdrževanjem povezanih stroškov. Naročnik namreč v navedeni dokumentaciji ni določil konkretnih opravil oziroma storitev, ki jih bo treba izvesti v okviru osnovnega vzdrževanja, posledično pa so si lahko ponudniki – kljub jasnemu pomenu pojma »nemoteno delovanje«, ki pa storitve osnovnega vzdrževanja sam po sebi ne opredeljuje – vsebino oziroma obseg navedene storitve različno razlagali. Strinjati se namreč gre z naročnikovo navedbo (ki ji vlagatelj argumentirano ne nasprotuje), da v okvir vzdrževanja informacijskega sistema – poleg odprave napak – lahko sodi tudi sprotno preverjanje funkcionalnosti, pomoč uporabniku (v smislu t. im. help desk), prilagoditve sistema zaradi sprememb zakonodaje, okolja ali tehnologije, usposabljanje novih uporabnikov, varnostne posodobitve, sodelovanje z drugimi pogodbenimi izvajalci naročnika v primeru potrebnih povezljivosti sistema itd.

Že na podlagi dejstva, da lahko storitev osnovnega vzdrževanja zajema širok nabor različnih opravil oziroma storitev, ki so potrebna za nemoteno delovanje informacijskega sistema, naročnik pa v obravnavanem primeru ni določil, katera konkretno so tista opravila oziroma storitve, ki jih sam zahteva v okviru izvedbe osnovnega vzdrževanja predmetnega informacijskega sistema, gre zato zaključiti, da naročnik storitve osnovnega vzdrževanja ni opredelil na jasen, natančen ter nedvoumen način, posledično pa ponudniki niso bili seznanjeni z informacijo, kateri konkretno so stroški, ki jih morajo v okviru merila stroškovne učinkovitosti upoštevati pri oceni stroška osnovnega vzdrževanja.

Poleg navedenega Državna revizijska komisija pritruje naročnikovi (po vsebini smiselni) navedbi, da naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni določil niti kakšnih drugih parametrov, ki so po presoji Državne revizijske komisije – v nasprotju z mnenjem vlagatelja – nedvomno relevantni za oceno stroškov vzdrževanja, saj so povezani s tržnim položajem ponudnikov (npr. kadri, ki jih naročnik zahteva za izvedbo vzdrževanja, odzivni časi glede na kritičnost napak, zahtevani čas za odpravo napak, višina morebitnih pogodbenih kazni za prekoračitve odzivnih časov). Navedeno tako le še dodatno potrjuje zaključek o naročnikovi nezadostni opredelitvi storitve osnovnega vzdrževanja, posledično pa nezadostni opredelitvi merila stroškovne učinkovitosti.

Ugotovitev, da naročnik v konkretnem primeru storitve osnovnega vzdrževanja (posledično pa merila stroškovne učinkovitosti) ni določil na jasen, natančen in nedvoumen način, pa nenazadnje potrjujejo tudi navedbe vlagatelja samega. Tako je iz navedb vlagatelja, podanih v zahtevku za revizijo, razvidno, da vlagatelj storitev osnovnega vzdrževanja razume kot odpravljanje napak v skladu z 8. in 13. členom vzorca pogodbe. V tej zvezi naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo zatrjuje, da vlagatelj storitev osnovnega vzdrževanja razume napačno, saj da je v 8. in 13. členu vzorca pogodbe urejeno odpravljanje napak v garancijski dobi, ne pa storitev osnovnega vzdrževanja, ki je po navedbah naročnika z odpravljanjem napak v garancijski dobi ne gre enačiti. Vlagatelj se v vlogi z dne 18. 8. 2025 strinja z naročnikom, da storitve osnovnega vzdrževanja z odpravljanjem napak v garancijski dobi ne gre enačiti, pri tem pa zatrjuje še, da so naročnikove navedbe o vlagateljevem napačnem razumevanju storitve vzdrževanja zahtevanega informacijskega sistema irelevantne, saj da predmet konkretnega revizijskega zahtevka niso pogodbene obveznosti vzdrževanja in nadgradenj, temveč ocena stroška teh storitev za potrebe ocenjevanja ponudb po merilu stroškovne učinkovitosti.

Glede na predstavljeno trditveno podlago strank Državna revizijska komisija ugotavlja dvoje. Prvič, ne drži vlagateljeva (po vsebini smiselna) navedba, da je vprašanje, kako ponudniki (vlagatelj) razumejo storitev vzdrževanja zahtevanega informacijskega sistema, irelevantno. Nasprotno – ker je strošek storitve vzdrževanja primarno odvisen od tega, katera in koliko opravil bo v okviru vzdrževanja sploh potrebno izvesti, je pravilno razumevanje vsebine navedene storitve (za kar je predhodno potrebna jasna in dovolj konkretizirana opredelitev te storitve) ključnega pomena ne le za realno oceno stroškov vzdrževanja, temveč tudi za zagotovitev konkurenčnosti predloženih ponudb. In drugič, vlagatelj v vlogi z dne 18. 8. 2025 ne zanika navedbe naročnika, da je v konkretnem primeru storitev osnovnega vzdrževanja napačno razumel kot odpravljanje napak v garancijski dobi skladno z 8. in 13. členom vzorca pogodbe, temveč v tej zvezi zatrjuje le, da so navedbe naročnika o vlagateljevem napačnem razumevanju vsebine storitve vzdrževanja irelevantne. Dejstvo, da vlagatelj naročnikovih navedb o vlagateljevem napačnem razumevanju vsebine storitve vzdrževanja ne zanika in ne zatrjuje, da so te navedbe napačne ali neresnične, pač pa zatrjuje (le), da so te navedbe pravno nepomembne (kar glede na pojasnjeno tudi sicer ne drži), po oceni Državne revizijske komisije

tako samo še dodatno potrjuje pravilnost zaključka o tem, da naročnik v konkretnem primeru storitve osnovnega vzdrževanja ni opredelil na jasn, natančen ter nedvoumen način.

Če je naročnik v povezavi s storitvijo osnovnega vzdrževanja v okviru dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila podal vsaj splošno opredelitev storitve osnovnega vzdrževanja in z osnovnim vzdrževanjem povezanih stroškov, pa v povezavi s storitvami nadgradenj – razen okvirnega števila ur – niti na splošni ravni ni določil nobenih podatkov, ki bi ponudnikom zagotavljali enako izhodišče pri oceni stroška nadgradenj.

Državna revizijska komisija se sicer strinja z vlagateljevo navedbo, da je zahtevani informacijski sistem potrebno šele razviti, posledično pa v tej fazi še ni mogoče vedeti, kakšne oziroma katere nadgradnje tega sistema bodo v bodoče v danem primeru potrebne. Čeprav posledično v tej fazi res še ni mogoče določiti, katere nadgradnje predmetnega informacijskega sistema bo potrebno izvesti v obravnavanem primeru, pa je po drugi strani v zvezi z nadgradnjami predmetnega sistema nedvomno mogoče določiti nekatere druge parametre, ki sicer niso neposredno vezani na sam informacijski sistem, pa vendar po presoji Državne revizijske komisije – v nasprotju z mnenjem vlagatelja – nedvomno vplivajo na oceno stroškov nadgradenj, saj so povezani s tržnim položajem ponudnikov. Takšni parametri so npr. kadri, ki jih naročnik zahteva za izvedbo nadgradenj, višina morebitne pogodbene kazni za zamude pri izvedbi nadgradenj ter postopek naročanja, testiranja in prevzemanja nadgradenj, navedenih (niti kakšnih drugih) parametrov pa naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila – kot pravilno navaja tudi sam – v zvezi z nadgradnjami ni določil.

Res je sicer naročnik v zvezi z merilom stroškovne učinkovitosti zahteval zgolj navedbo okvirnih stroškov osnovnega vzdrževanja ter nadgradenj, kot to pravilno zatrjuje vlagatelj, dalje pa je res tudi, da ponudniki sami najbolje vedo, kakšno vzdrževanje in nadgradnje bo potreboval njihov informacijski sistem. Vendar navedeno naročnika ne odvezuje obveznosti, da merilo stroškovne učinkovitosti zadostno opredeli. Ni namreč na ponudnikih, da v okviru ocene stroškov vzdrževanja sami določajo, katere vse storitve bodo izvajali za nemoteno delovanje informacijskega sistema, kot tudi ni na ponudnikih, da v okviru ocene stroškov nadgradenj ugibajo, ali bo naročnik za izvedbo nadgradenj morebiti zahteval kadre z določenim znanjem ter izkušnjami (s katerimi sami morda ne razpolagajo). Nasprotno, naročnik je tisti, ki mora – glede na določbe 84. člena ZJN-3 – določiti merila za oddajo javnega naročila, to pa mora storiti tako, da so merila določena jasno, natančno in nedvoumno.

Po presoji Državne revizijske komisije je že na podlagi doslej ugotovljenega mogoče zaključiti, da naročnik v konkretnem primeru niti storitve osnovnega vzdrževanja niti storitev nadgradenj ni opisal v zadostni meri, posledično pa merila stroškovne učinkovitosti (Tstr) ni opredelil na jasn, natančen in nedvoumen način oziroma tako, kot mu to nalaga načelo transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3). Ker je nezadostna opredelitev merila stroškovne učinkovitosti tudi eden od razlogov, na katerega je naročnik v obravnavani zadevi oprl odločitev o zavrnitvi prejetih ponudb, se vlagateljeve navedbe o navideznem (fiktivnem) oziroma neobstoječem razlogu za zavrnitev obeh ponudb in posledični kršitvi 90. člena ZJN-3 ter več temeljnih načel javnega naročanja, zlasti načel transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov (6. in 7. člen ZJN-3), prav tako pa tudi navedbe o zlorabi instituta zavrnitve vseh ponudb, izkažejo za neutemeljene.

Ker je torej že na podlagi navedenega mogoče zaključiti, da naročnik v konkretnem primeru merila stroškovne učinkovitosti (Tstr) ni določil v skladu z načelom transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3), Državna revizijska komisija v nadaljevanju ni obravnavala navedb strank glede preostalih parametrov oziroma »elementov«, ki jih naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila prav tako ni določil, četudi so po mnenju naročnika – poleg obravnavanih – nujni

za pripravo realne in medsebojno primerljive ocene stroškov vzdrževanja in nadgradenj. Omenjene navedbe, s katerimi naročnik utemeljuje, zakaj so tudi določeni drugi parametri (poleg že obravnavanih) nujni za pripravo ocene stroškov osnovnega vzdrževanja in nadgradenj, vlagatelj pa temu nasprotuje, namreč zaključka o nezadostni opredeljenosti merila stroškovne učinkovitosti – s tem pa odločitve Državne revizijske komisije v obravnavani zadevi – ne bi mogle več spremeniti.

Iz razloga, ker naročnik merila stroškovne učinkovitosti ni v zadostni meri opredelil, po presoji Državne revizijske komisije posledično ni mogoče ugotoviti, ali je merilo stroškovne učinkovitosti povezano s predmetom konkretnega javnega naročila ali ne. Tudi sicer ugotovitev o (ne)povezanosti navedenega merila s predmetom javnega naročila, ki se nanaša na naročnikov drugi razlog za zavrnitev obeh ponudb, zaradi ugotovitve o utemeljenosti prvega od obeh razlogov (tj. nezadostna opredelitev merila stroškovne učinkovitosti) na drugačno odločitev Državne revizijske komisije ne bi več mogla vplivati.

Državna revizijska komisija tudi ni vsebinsko obravnavala vlagateljevih navedb glede predhodnih postopkov javnega naročanja, ki jih je naročnik izvajal za konkretni predmet javnega naročila, dalje pa tudi ni obravnavala vlagateljevih navedb glede predhodnih naročnikovih odločitev, sprejetih v okviru postopkov za oddajo konkretnega javnega naročila. Ob dejstvu, da je vsak postopek oddaje javnega naročila samostojna in od drugih postopkov ločena celota, vse (predhodne) naročnikove odločitve, ki jih izpostavlja vlagatelj, pa so pravnomočne, se namreč v tej zvezi podane navedbe vlagatelja izkažejo za pravno nepomembne. Državna revizijska komisija se zato do teh vlagateljevih navedb vsebinsko ni opredeljevala, posledično pa tudi ni izvedla v povezavi s temi navedbami predlaganega dokaza vlagatelja z vpogledom v vse objave na portalu javnih naročil v zvezi s predhodnima postopkoma (št. objav JN004337/2023-B01 ter JN005175/2024-Eue16/01).

Navedenega ne more spremeniti vlagateljevo sklicevanje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi, št. 018-120/2022. Res se je v omenjeni zadevi Državna revizijska komisija pri utemeljevanju navideznosti razloga za zavrnitev vseh ponudb oprla (tudi) na naročnikova ravnanja iz predhodnih postopkov za isti predmet naročanja in je vsa naročnikova ravnanja obravnavala kot celoto. Vendar pa je bilo upoštevanje naročnikovih ravnanj kot celote pri tem zgolj dodatni, ne pa nosilni argument za ugotovitev navideznosti razloga za zavrnitev vseh ponudb. V nasprotju z navedeno zadevo pa je v konkretni zadevi Državna revizijska komisija ugotovila, da so vlagateljeve navedbe o zadostni opredeljenosti merila stroškovne učinkovitosti (kot nosilnem argumentu za zatrjevano navidezno razloga za zavrnitev obeh ponudb) neutemeljene. Posledično je Državna revizijska komisija že na tej podlagi zaključila, da naročnikov razlog za zavrnitev obeh ponudb ni navidezen, takšnega zaključka pa zgolj navedbe o ravnanjih naročnika v predhodnih postopkih javnega naročanja za isti predmet (kot dodatnem argumentu za zatrjevano navidezno razloga za zavrnitev obeh ponudb) same po sebi ne bi mogle spremeniti.

Neutemeljene so nadalje tudi vlagateljeve (po vsebini smiselne) navedbe o tem, da odločitev o zavrnitvi obeh ponudb (dejansko) nima enakega učinka za oba ponudnika. Te navedbe namreč vlagatelj utemeljuje s trditvijo, da je zaradi zavrnitve obeh ponudb tisti od obeh ponudnikov, ki bi bil lahko oziroma bi moral biti izbran, v bistveno slabšem položaju od ponudnika, čigar ponudba bi bila zavrnjena. Iz tega pa izhaja, da vlagatelj navedbe o domnevno neenakih učinkih odločitve o zavrnitvi obeh ponudb utemeljuje s posledicami, ki nastopijo v primeru sprejema odločitve o oddaji javnega naročila, ne pa s posledicami, ki nastopijo v primeru sprejema odločitve o zavrnitvi obeh (oziroma vseh) ponudb. Poleg tega bi sprejeti stališče vlagatelja pomenilo, da praktično vsaka odločitev o zavrnitvi vseh ponudb iz razlogov na strani naročnika že sama po sebi

predstavlja kršitev načela enakopravne obravnave ponudnikov, saj bi bile med ponodbami, ki bi bile zavrnjene iz razlogov na strani naročnika, vselej tako ponudbe, ki bi lahko bile izbrane, kot tudi ponudbe, ki (zaradi razlogov na strani ponudnikov) ne bi mogle biti izbrane.

Ob dejstvu, da naročnik po presoji Državne revizijske komisije merila stroškovne učinkovitosti ni opredelil v zadostni meri, se nadalje tudi ni mogoče strinjati z vlagateljevo (po vsebini smiselno) navedbo, da je naročnik v konkretnem primeru pri določitvi meril ravnal skrbno in se zato na napako pri oblikovanju meril, posledično pa na sodbo Sodišča EU v zadevi C-244/02, ne more sklicevati. Tudi sicer se omenjena sodba, ki obravnava naročnikovo odločitev o zaključku postopka javnega naročanja brez izbire najugodnejšega ponudnika zaradi naročnikove napake pri oblikovanju meril, po oceni Državne revizijske komisije nanaša na dejansko stanje, ki je v bistvenem primerljivo z dejanskim stanjem v konkretni zadevi, posledično pa je navedena sodba uporabljiva tudi za konkreten primer.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja tudi, da ravnanja odgovornih oseb v postopkih javnega naročanja za konkretni predmet lahko predstavljajo kazniva dejanja. V tej zvezi gre pojasniti, da je v skladu s prvim odstavkom 60. člena ZPVPJN Državna revizijska komisija poseben, neodvisen in samostojen državni organ, ki odloča o zakonitosti oddaje javnih naročil v vseh stopnjah postopka javnega naročanja, za obravnavo kaznivih dejanj pa ni pristojna. Pri tem Državna revizijska komisija dodaja še, da so se tudi sicer v konkretnem primeru vlagateljeve navedbe o naročnikovih kršitvah izkazale za neutemeljene, podlage za kakršenkoli sum, da je bilo v okviru predmetnega postopka javnega naročanja morebiti storjeno kakšno kaznivo dejanje, pa ne daje niti katera od obravnavanih okoliščin konkretnega primera.

Državna revizijska komisija ob upoštevanju vsega ugotovljenega zaključuje, da vlagatelj v konkretnem primeru ni uspel izkazati naročnikovih kršitev pri sprejemu odločitve o zavrnitvi obeh ponodb, zato je, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, vlagateljev zahtevek za revizijo zavrnila kot neutemeljen.

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

Vlagatelj je v obravnavani zadevi 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.

Ker vlagatelj v obravnavanem primeru z zahtevkom za revizijo ni uspel ne v predrevizijskem ne v revizijskem postopku, je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN njegovo zahtevo za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva 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 se mu pošlje po pošti. Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve odločitve Državne revizijske komisije.

Predsednica senata:

Mag. Zlata Jerman, univ. dipl. prav.,
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelju – po pooblaščenju,
- naročniku,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.