

Številka: 018-053/2026-8

Datum: 11. 5. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Igorja Luzarja kot predsednika senata ter Sama Červeka in Andraža Žvana kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »Dostop do pravno-informacijskega sistema«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj TAX-FIN-LEX, pravno-poslovni portal, založništvo in izobraževanja, d.o.o., Železna cesta 18, Ljubljana, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška družba Prebil in Majstorović o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Tavčarjeva ulica 9, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), 11. 5. 2026

odločila:

1. Ugotovi se, da je naročnik s spremembo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila konkludentno ugodil zahtevku za revizijo v delu, ki se nanaša na:
 - Zahtevo iz točke 1.2.4 v dokumentu Povabilo k sodelovanju glede dostopa do komentarjev zakonov, ki jih bo ponudnik v sistem vključil naknadno v času trajanja pogodbe ter glede e-komentarjev;
 - Zahtevo iz točke 1.2.8 v dokumentu Povabilo k sodelovanju glede omejitve uporabe storitev umetne inteligence (druga alineja drugega odstavka) ter glede varnostnega zagotovila (prva alineja četrtega odstavka);
 - Zahtevo iz točke 6. v dokumentu Povabilo k sodelovanju glede komentarjev, ki jih bo upošteval, e-komentarjev ter točkovanja starejših komentarjev na podlagi evidenc COBISS (v okviru merila 1) ter glede ocenjevanja AI storitev (v okviru merila 3).

V preostalem delu se zahtevek za revizijo zavrne kot neutemeljen.

2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške postopka pravnega varstva v višini 3.523,46 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo dne 18. 3. 2026 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN001957/2026-EUe16/01, in v Uradnem listu EU pod št. objave 186060-2026.

Vlagatelj je (pred potekom roka za predložitev ponudb) z vlogo z dne 31. 3. 2026 vložil zahtevek za revizijo, v katerem primarno predlaga razveljavitev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (1) v delu, ki se nanaša na opredelitev predmeta javnega naročila, (2) v delu, ki se nanaša na merila za izbor ter (3) v delu, ki se nanaša na določbe pogodbe glede začetka izvajanja in izvedbeni rok, podredno pa da se naročniku naloži odpravo ugotovljenih nezakonitosti in ustrezno spremembo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila glede opredelitve predmeta, določitev tehničnih zahtev, oblikovanja meril ter določitev izvedbenih rokov. V vsakem primeru vlagatelj zahteva povrnitev stroškov pravnega varstva.

Naročnik je s sklepom z dne 13. 4. 2026 zavrnil zahtevek za revizijo in vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov.

Vlagatelj v vlogi z dne 16. 4. 2026, s katero se je opredelil do navedb naročnika, vztraja pri navedbah iz zahtevka za revizijo.

Naročnik je dne 16. 4. 2026 Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo v zvezi s predmetnim javnim naročilom in dokumentacijo predrevizijskega postopka.

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

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

Predmet javnega naročila, ki ga naročnik oddaja po odprtem postopku, je dostop do pravno-informacijskega sistema. Med strankama revizijskega postopka je spor v tem, ali je naročnik posamezne določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki jih vlagatelj izpostavlja v zahtevku za revizijo, oblikoval v skladu z določbami Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3).

I. Glede predmeta javnega naročila

Vlagatelj navaja kršitve pri opredelitvi predmeta javnega naročila, ki se nanašajo na zahteve iz točke 1.2.4 in točke 1.2.8 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (Povabilo k sodelovanju). Zatrjuje, da sta navedeni določbi nezakoniti, ker predmet javnega naročila v tem delu ni določen niti določljiv, posledično pa ne omogoča priprave primerljivih ponudb.

V zvezi s točko 1.2.4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila navaja, da naročnik nezakonito širi predmet naročila tudi na prihodnje e-komentarje zakonov, ki v času oddaje ponudbe še ne obstajajo in katerih obseg, vsebina ter čas nastanka niso znani niti določljivi. Takšna zahteva pomeni, da je obseg storitve odvisen od negotovih prihodnjih okoliščin ter poslovnih odločitev posameznih ponudnikov, zaradi česar ti ne morejo opredeliti dejanskega

obsega svojih obveznosti niti oblikovati ekonomsko utemeljene ponudbene cene. Vlagatelj poudarja, da naročnik s tem bistveni del predmeta naročila nedopustno prepušča ravnanju ponudnikov, kar je v nasprotju z ustaljeno prakso Državne revizijske komisije in določbami ZJN-3. Nadalje navaja, da naročnik obveznost veže izključno na e-komentarje zakonov iz aktualne ponudbe ponudnika, torej ne na komentarje zakonov kot take, temveč le na tisti del ponudnikovega založniškega portfelja, ki je že digitaliziran oziroma umeščen v njegov elektronski sistem. S tem naročnik ne opredeljuje predmeta naročila na vsebinsko nevtralen način, temveč ga opredeli tako, da je obseg obveznosti posameznega ponudnika neposredno odvisen od njegovega poslovnega modela. Posledično ponudniki niso v enakem položaju, ponudbe pa niso primerljive.

V zvezi s točko 1.2.8 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila vlagatelj navaja, da naročnik tudi tu ni določil predmeta naročila na način, ki bi bil skladen z ZJN-3. Zahteva po neomejenem številu poizvedb na uporabnika pomeni, da je obseg storitve neomejen in vnaprej nedoločljiv, saj je neposredno odvisen od prihodnje uporabe sistema. Ker stroški storitev umetne inteligence temeljijo prav na obsegu uporabe, ponudniki ne morejo oceniti stroškov in oblikovati realne ponudbene cene, kar onemogoča primerljivost ponudb. Dodatno navaja, da je zahteva v zvezi z varnostnimi zagotovili glede ne-shranjevanja podatkov tehnično nejasna in potencialno neizvedljiva, saj ni jasno, ali naročnik prepoveduje kakršnokoli obdelavo oziroma začasno shranjevanje podatkov ali zgolj njihovo trajno hrambo. Prav tako so zahteve medsebojno protislovne, saj naročnik po eni strani zahteva napredne funkcionalnosti umetne inteligence, po drugi strani pa omejuje uporabo mehanizmov, ki so za izvajanje takih funkcionalnosti nujni.

Ob upoštevanju navedenega vlagatelj navaja, da naročnik v izpodbijanih delih dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni določil predmeta na način, ki bi omogočal jasno opredelitev predmeta javnega naročila in pripravo primerljivih ponudb, s čimer je kršil 68. člen ZJN-3 ter načelo transparentnosti in načelo enakopravne obravnave ponudnikov.

Naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo uvodoma poudarja, da je treba vlagateljeve navedbe presojati glede na veljavno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, torej ob upoštevanju vseh sprememb, dopolnitev in pojasnil, objavljenih na portalu javnih naročil, ki skladno z zakonom predstavljajo njen sestavni del, pri čemer izpostavlja, da je bila v tem okviru vsebina izpodbijanih določb pojasnjena in deloma spremenjena.

V zvezi s točko 1.2.4 naročnik navaja, da je na portalu javnih naročil spremenil prvotno zahtevo tako, da mora ponudnik zagotoviti dostop do vseh komentarjev zakonov, ki so na dan oddaje ponudbe že vključeni v ponujen pravno-informacijski sistem, ter do tistih komentarjev, ki so na ta dan uradno najavljeni in za katere ima ponudnik sklenjene pogodbe z avtorji. S tem je obseg zahteve vezan na objektivno določljiv trenutek (dan oddaje ponudbe) in na vnaprej preverljive okoliščine (že sklenjene pogodbe z avtorji). Naročnik dodatno pojasnjuje, da z izrazom »e-komentarji« označuje vse komentarje zakonov, ki so uporabnikom dostopni prek ponujenega sistema, ne glede na njihovo izvorno obliko (spletno ali knjižno), ter poudarja, da morebitne razlike med ponudniki glede obsega vsebin ali stopnje njihove digitalizacije izhajajo iz njihovih poslovnih odločitev in same po sebi ne pomenijo kršitve načela enakopravne obravnave, saj so zahteve določene enako za vse.

Glede točke 1.2.8 naročnik pojasnjuje, da je z dodatnimi odgovori jasno opredelil obseg storitve umetne inteligence, in sicer z določitvijo zgornjih mej uporabe (300 poizvedb dnevno na uporabnika ter 300.000 poizvedb dnevno za celotno kvoto 2.000 uporabnikov), s čimer je obseg storitev opredeljen z objektivno določljivimi parametri na podlagi katerih lahko ponudniki oblikujejo ponudbeno ceno. Nadalje pojasnjuje vsebino zahteve glede neshranjevanja podatkov, pri čemer

prepoved pomeni prepoved trajnega shranjevanja vsebine poizvedb ter prepoved obdelave podatkov na način, ki bi omogočal povezovanje poizvedb s konkretnim uporabnikom ali njegovo raziskovalno aktivnostjo. Dopustna pa je začasna obdelava podatkov v okviru posamezne seje za namen generiranja odgovora ter operativno beleženje tehničnih podatkov brez vsebine poizvedb za potrebe varnosti in delovanja sistema. Iz teh pojasnil po oceni naročnika izhaja tudi zahteva po zasnovi rešitve, ki onemogoča profiliranje uporabnikov in zagotavlja zaupnost njihovega dela. Naročnik zavrača tudi očitke o notranji protislovnosti zahtev glede umetne inteligence in navaja, da gre za jasno opredeljen nabor funkcionalnosti in hkrati določenih omejitev, ki odražajo njegove potrebe po zadržani in odgovorni uporabi umetne inteligence, zlasti v kontekstu sodnega odločanja, kjer mora njena uporaba ostati omejena na podporne funkcionalnosti.

Vlagatelj v opredelitvi do navedb naročnika navaja, da naknadne spremembe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ne pomenijo neutemeljenosti zahtevka, temveč potrjujejo, da je bila prvotna dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila pomanjkljiva, zato je treba šteti, da je naročnik s spremembami dejansko priznal utemeljenost dela očitkov. V zvezi s točko 1.2.4 vztraja pri navedbah, da predmet naročila tudi po spremembi ni določen na enoten in objektiven način, saj je še vedno vezan na aktualno ponudbo posameznega ponudnika, kar onemogoča pripravo primerljivih ponudb. Zavrača tudi naročnikovo razlago pojma »e-komentarji«, ker ta ne izhaja iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, temveč je bila podana naknadno, zato po njegovem mnenju ne more odpraviti nejasnosti. V zvezi s točko 1.2.8 priznava, da je naročnik z dodatnimi pojasnili odpravil očitane kršitve, pri čemer dodaja, da prav te spremembe potrjujejo, da prvotne zahteve niso bile dovolj jasne in določene. Vlagatelj zato zaključuje, da kljub delnim popravkom ključne pomanjkljivosti, zlasti glede opredelitve predmeta naročila v točki 1.2.4, ostajajo, zaradi česar naj bi bila razpisna dokumentacija še vedno v nasprotju z načeloma transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v zvezi z očitki, ki se nanašajo na zahtevo dostopa do komentarjev zakonov iz točke 1.2.4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (*»Ponudnik mora v okviru ponujenega pravno-informacijskega sistema omogočiti dostop do vseh e-komentarjev zakonov iz svoje aktualne ponudbe, vključno s komentarji, ki jih bo v sistem vključil naknadno v času trajanja pogodbe«*) dne 1. 4. 2026 na portalu javnih naročil (med drugim) objavil odgovora:

Ob 22.21 uri

»[...] Ponudnik mora v okviru ponujenega pravno-informacijskega sistema omogočiti dostop do vseh komentarjev, ki so na dan oddaje ponudbe vključeni v ponujen sistem in najavljenih komentarjev, za katere ima ponudnik na dan oddaje ponudbe sklenjene pogodbe z avtorji.«

Ob 22.24 uri

»[...] Predmet naročila je dostop do pravnega informacijskega sistema in v okviru tega tudi do vseh komentarjev, ki jih posamezen ponudnik ponuja v svojem sistemu, zato poimenovanje e-komentarji. S tem naročnik ni imel namena razlikovati ponudnikov glede oblike komentarjev [...]«

Iz citiranih delov odgovorov izhaja, da je naročnik izpodbijano zahtevo glede vključitve komentarjev, ki jih bo naročnik v sistem vključil naknadno v času trajanja pogodbe, spremenil na način, da jo je umaknil, medtem ko je zahtevo glede e-komentarjev dodatno pojasnil.

Ker je torej naročnik po vložitvi zahtevka za revizijo že sam spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v skladu s predlogom vlagatelja, in sicer tako, da je umaknil zahtevo glede dostopa do komentarjev, ki bodo nastali v času trajanja pogodbe, zahtevo glede e-

komentarjev pa pojasnil na način, da mora ponudnik zagotoviti dostop do pravno-informacijskega sistema in v okviru tega tudi do vseh komentarjev, ne glede na obliko komentarja, vsebinska presoja zakonitosti izpodbijane (že razveljavljene oziroma pojasnjene) zahteve v revizijskem postopku ni več potrebna, saj odločitev Državne revizijske komisije ne bi več mogla vplivati oziroma izboljšati vlagateljevega pravnega položaja v postopku oddaje javnega naročila. Glede na navedeno je Državna revizijska komisija naročnikovo spremembo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila štela za konkludentno ugoditev zahtevku za revizijo v tem delu, saj je vlagatelj z navedeno spremembo dosegel to, za kar se je zavzemal z zahtevkom za revizijo, tj. umik zahteve glede dostopa do komentarjev, ki bodo nastali v času trajanja pogodbe, ter pojasnilo zahteve glede e-komentarjev s katero je naročnik pojasnil, zakaj je uporabil izraz e-komentarji, katerega namen ni bil razlikovati med oblikami komentarjev.

Na drugačno odločitev ne morejo vplivati niti vlagateljeve navedbe, da predmet javnega naročila v točki 1.2.4 kljub objavljeni oz. izvedeni spremembi še vedno ni opredeljen dovolj natančno, da bi omogočal pripravo primerljivih ponudb. Državna revizijska komisija namreč ugotavlja, da iz spremenjene točke 1.2.4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da je naročnik predmet javnega naročila v delu, ki se nanaša na dostop do komentarjev zakonov opredelil jasno, nedvoumno in do tolikšne mere natančno, kolikor je to glede na naravo predmeta naročila v konkretnem primeru mogoče. Pregled zahteve iz točke 1.2.4 pokaže, da je naročnik določil zahtevo glede dostopa do komentarjev zakonov, ki so del pravno-informacijskega sistema, pri čemer zgolj dejstvo, da naročnik posameznih komentarjev zakonov ni opredelil do najmanjše podrobnosti, samo po sebi ne more utemeljiti zaključka, da ponudniki ne morejo pripraviti primerljivih in ekonomsko utemeljenih ponudb oziroma da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila pripravljena v nasprotju z načelom transparentnosti in načelom enakopravne obravnave ponudnikov.

Nadalje Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v zvezi z očitki, ki se nanašajo na zahtevo storitev umetne inteligence iz točke 1.2.8 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (*»AI storitev mora omogočati: /.../ - neomejeno število poizvedb na uporabnika /.../ Varnostna zagotovila: - poizvedbe in drugi vneseni podatki se ne shranjujejo in se ne uporabljajo za učenje AI modela (uporaba izključno za namen konkretne poizvedbe oz. odgovora)«*) dne 1. 4. 2026 na portalu javnih naročil (med drugim) objavil odgovore:

Ob 21.55 uri

»Namen zahteve iz prve alineje varnostnih zagotovil v točki 1.2.8 Povabila k sodelovanju je preprečiti hrambo vsebine poizvedb in kakršnokoli obdelavo podatkov, ki bi omogočala povezavo poizvedb s konkretnim uporabnikom oziroma njegovo raziskovalno aktivnostjo. Zahteva se nanaša na prepoved trajnega shranjevanja vsebine poizvedb, medtem ko je dopustna začasna obdelava v okviru posamezne seje za potrebe generiranja odgovora ter operativno beleženje podatkov brez vsebine poizvedb za potrebe varnosti in delovanja sistema. Rešitev mora biti zasnovana na način, ki onemogoča profiliranje uporabnikov in varuje zaupnost njihovega dela.«

Ob 22.01 uri

»V točki 1.2.8 se v drugem odstavku »AI storitev mora omogočati« spremeni druga alineja, ki se glasi: »300 poizvedb dnevno na uporabnika.«

Ob 22.16 uri

»[...] Vezano na storitve umetne inteligence naročnik določa zgornjo mejo dnevnega števila poizvedb, in sicer 300 poizvedb na uporabnika in 300.000 poizvedb na celotno kvoto 2.0000 uporabnikov.«

Iz citiranih odgovorov izhaja, da je naročnik izpodbijano zahtevo glede storitve umetne inteligence dodatno pojasnil na način, da je omejil število poizvedb (300 poizvedb dnevno na uporabnika in 300.000 poizvedb na celotno kvoto 2.000), s čimer je obseg storitve opredelil z objektivno določljivimi parametri, na podlagi katerih lahko ponudniki oblikujejo ponudbeno ceno. Dodatno je prepričljivo pojasnil tudi vsebino in namen varnostnega zagotovila, da se poizvedbe in drugi vneseni podatki ne shranjujejo.

Ker je torej naročnik tudi v primeru očitkov, ki se nanašajo na storitev umetne inteligence po vložitvi zahtevka za revizijo, že sam spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v skladu s predlogom vlagatelja, in sicer tako, da je zahtevo glede storitve umetne inteligence dodatno pojasnil na način, da je obseg storitve omejil z objektivno določljivimi parametri (300 poizvedb dnevno na uporabnika in 300.000 poizvedb na celotno kvoto 2.000 uporabnikov), s čimer je omogočil oblikovanje ponudbene cene, ter dodatno pojasnil tudi vsebino varnostnega zagotovila, vsebinska presoja zakonitosti izpodbijane (že pojasnjene) zahteve v revizijskem postopku ni več potrebna, saj odločitev Državne revizijske komisije ne bi več mogla vplivati oziroma izboljšati vlagateljevega pravnega položaja v postopku oddaje javnega naročila. Glede na navedeno je Državna revizijska komisija naročnikovo spremembo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila štela za konkludentno ugoditev zahtevku za revizijo v tem delu, saj je vlagatelj z navedenimi spremembami dosegel to, za kar se je zavzemal z zahtevkom za revizijo, tj. ustrezno omejitev in pojasnitev obsega storitve umetne inteligence z objektivno določljivimi parametri ter pojasnitev varnostnega vidika obdelave podatkov.

II. Glede meril

Vlagatelj zatrjuje, da je sistem meril za izbor najugodnejše ponudbe, kot ga je določil naročnik v točki 6. dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (Komentarji zakonov – 50 %, Pravne publikacije in druge vsebine – 30 %, Prednosti AI storitev – 10 %, Cena – 10 %) nezakonit, saj ne izpolnjuje zahtev iz 84. člena ZJN-3 in temeljnih načel javnega naročanja. Navaja, da merila kot celota niso sorazmerna, niso ustrezno povezana s predmetom naročila ter ne omogočajo učinkovite konkurence in objektivne primerjave ponudb. Sistem je notranje neuravnotežen, ker daje odločilno težo elementom, ki ne odražajo dejanske kakovosti storitve, medtem ko elemente, ključne za sodoben pravno-informacijski sistem, vrednoti marginalno.

V zvezi z merilom 1 – Komentarji zakonov navaja, da je merilo nezakonito, ker ne meri kakovosti ponujenega sistema, temveč zgolj formalni obstoj in število komentarjev posameznih zakonov v trenutku oddaje ponudbe. Naročnik s tem ne ocenjuje bistvenih lastnosti predmeta naročila, kot so ažurnost, strokovna kakovost, uporabnost za končne uporabnike ali integriranost v informacijski sistem, temveč zgolj količino že obstoječega založniškega materiala. Takšna zasnova pomeni, da se vrednoti pretekla poslovna in založniška dejavnost ponudnika, ne pa kakovost konkretne ponujene storitve. Merilo je dodatno problematično, ker ima odločilno težo (50 %), čeprav ne izkazuje dejanske dodane vrednosti za naročnika. Ponudnik, ki ponuja vsebinsko zastarele ali manj uporabne komentarje, lahko doseže enako ali celo višje število točk kot ponudnik, ki zagotavlja sodobne, ažurne in vsebinsko izboljšane komentarje, kar pomeni, da merilo ne omogoča razlikovanja na podlagi dejanske kakovosti. S tem je kršeno načelo, da morajo merila omogočati izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe. Poleg tega merilo ni jasno in preverljivo določeno, zlasti v delu, ki se nanaša na elektronske vsebine, tj. e-komentarje, posodobitve in različne verzije komentarjev. Pojmi, kot so »najnovejši komentar«, »starejša verzija« in določanje letnika preko COBISS, ne zagotavljajo enotne in objektivne uporabe merila. Posledično merilo ne omogoča transparentne in primerljive ocene ponudb, kar je v nasprotju s sedmim odstavkom 84. člena ZJN-3.

Glede merila 2 – pravne publikacije in druge vsebine navaja, da neupravičeno privilegira točno določeno publikacijo tj. Pravno prakso, ki jo zagotavlja le en ponudnik na trgu. S tem merilo že vnaprej ustvarja konkurenčno prednost določenega gospodarskega subjekta, kar pomeni omejevanje konkurence brez objektivno utemeljenega razloga, vezanega na predmet naročila. Nadalje navaja, da merilo ne meri lastnosti pravno-informacijskega sistema, temveč zgolj dostop do posamezne publikacije, pri čemer naročnik ni izkazal, zakaj naj bi bila prav ta publikacija ključna za kakovost, funkcionalnost ali ažurnost sistema. Sama prisotnost te publikacije namreč ne zagotavlja boljše tehnične ali vsebinske rešitve, zato merilo ne odraža ekonomske vrednosti ponudbe. Izpostavlja še, da je merilo nesorazmerno, saj tej posamezni publikaciji pripisuje pomembno utež, čeprav naročnik ni izkazal njene posebne relevantnosti za predmet naročil, poleg tega pa hkrati ne omogoča enakovredne obravnave drugih strokovnih pravnih virov, kar pomeni, da izključuje vsebinsko primerljive rešitve drugih ponudnikov in s tem izkrivlja konkurenco.

Glede merila 3 – prednost AI storitve navaja, da je nezakonito, ker kljub temu, da se nanaša na pomemben element sodobnih pravno-informacijskih sistemov, temu elementu pripisuje prenizko težo (10 %), čeprav AI funkcionalnosti bistveno vplivajo na hitrost dostopa do informacij, kakovost rezultatov in uporabniško izkušnjo. Dodaja, da je merilo dodatno pomanjkljivo, ker ne določa jasnih, merljivih in preverljivih kriterijev ocenjevanja AI funkcionalnosti. Naročnik namreč ne opredeli, kako se posamezne lastnosti dokazujejo, kako se preverjajo ali kako se vrednotijo, kar pomeni, da je ocenjevanje prepuščeno subjektivni presoji, s tem pa merilo ne omogoča objektivne primerjave ponudb in ne zagotavlja transparentnosti, kot to zahteva 84. člen ZJN-3. Poleg tega naročnik ni obrazložil izbire konkretnih AI lastnosti, ki jih vrednoti, niti ni pojasnil, zakaj drugih funkcionalnosti, ki so za uporabnika prav tako pomembne, ni vključil. To pomeni, da je merilo oblikovano arbitrarno in brez jasne vsebinske povezave s ciljem naročila.

Naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo zavrača očitke, da so merila za oddajo javnega naročila oblikovana nezakonito ali v nasprotju z 84. členom ZJN-3. Poudarja, da je pri določitvi meril izhajal izključno iz potreb uporabnikov (sodnikov in strokovnih sodelavcev), ki uporabljajo pravno-informacijski sistem pri opravljanju zahtevnega sodnega dela, zato merila odražajo dejanske funkcionalne in vsebinske prednosti sistema. Dodaja, da ZJN-3 ne določa vnaprejšnjih razmerij med merili, zato je določitev uteži stvar strokovne in poslovne presoje naročnika, ki ima največji vpogled v lastne potrebe.

Glede merila 1 – komentarji zakonov navaja, da merilo ne temelji zgolj na formalnem obstoju komentarjev, temveč na vsebinsko kakovostnih znanstvenih in strokovnih komentarjih, ki pokrivajo najmanj 95 % členov posameznega zakona. S tem je zagotovljen standard strokovne poglobljenosti, ki predstavlja pomembno dodano vrednost za uporabnike sistema. Merilo prav tako zahteva ustrezno integracijo v sistem (povezava členov s komentarji), kar omogoča učinkovito in pregledno uporabo pri delu sodnikov. Poudarja, da večje število kakovostnih komentarjev predstavlja objektivno prednost za uporabnike, saj omogoča širši nabor strokovnih razlag pravnih vprašanj. Ažurnost komentarjev ni odločilni kriterij, saj je pri komentarjih poudarek na vsebinski strokovnosti in celovitosti, medtem ko se ažurnost zagotavlja pri drugih vrstah vsebin v sistemu. Izbor zakonov, ki se točkujejo, ni arbitraren, temveč temelji na pogostosti uporabe v sodni praksi. Glede očitkov o omejevanju konkurence navaja, da razlike med ponudniki same po sebi ne pomenijo nezakonitosti meril. Merilo zgolj odraža dejansko stanje na trgu in omogoča primerjavo ponudb glede na vsebinski obseg in uporabno vrednost. Prav tako ne gre za primerjavo ponudnikov kot subjektov, temveč vsebin, ki jih ponujajo. Glede očitkov o diskriminaciji e-komentarjev navaja, da ti niso utemeljeni, saj naročnik enako obravnava tiskane in elektronske oblike.

Glede merila 2 – pravne publikacije in druge vsebine navaja, da vključitev publikacije Pravna praksa predstavlja strokovno utemeljeno in objektivno relevantno kakovostno prednost z vidika uporabnikov pravno-informacijskega sistema. Gre za uveljavljeno pravno publikacijo, ki vsebuje preverjene strokovne prispevke in predstavlja pomemben vir pri razlagi in uporabi prava v sodnih postopkih. Merilo zato ne privilegira določenega ponudnika, temveč vrednoti vsebinsko relevantne pravne publikacije, ki prispevajo h kakovosti in uporabni vrednosti sistema. Dodaja, da okoliščina, da določeno merilo v praksi lahko izpolni le en ponudnik, sama po sebi ne pomeni njegove nezakonnosti, če je merilo vsebinsko povezano s predmetom naročila, objektivno utemeljeno in izhaja iz naročnikovih potreb. V konkretnem primeru je vključitev tovrstnih publikacij neposredno povezana z zagotavljanjem kakovostne strokovne podpore pri sodnem odločanju, zato predstavlja legitimno merilo kakovosti.

Glede merila 3 – prednost AI storitve navaja, da ima umetna inteligenca v okviru sodnega odločanja zgolj podporno vlogo, zato je temu primerno omejen tudi njen pomen pri ocenjevanju ponudb. Teža 10 % po oceni naročnika ustrezno odraža razmerje med AI funkcionalnostmi in drugimi ključnimi elementi pravno-informacijskega sistema, kjer ostajajo bistveni predvsem vsebinski, pravni in strokovni viri. Dodaja, da je merilo objektivno preverljivo, saj se izpolnjevanje zahtevanih funkcionalnosti preverja z neposredno uporabo sistema preko testnih dostopov, ki jih morajo zagotoviti ponudniki. Takšen način preverjanja pa omogoča enotno in primerljivo oceno vseh ponudb v praksi, saj se funkcionalnosti ne ocenjujejo zgolj na podlagi opisov, temveč z dejanskim preizkusom delovanja sistema. Pri tem poudarja, da ZJN-3 ne zahteva vnaprejšnje natančne določitve tehničnega postopka preverjanja, temveč zgolj to, da so merila dovolj jasna in določna, da omogočajo njihovo preverljivost ter enotno uporabo pri vseh ponudnikih. Po njegovem mnenju so funkcionalnosti umetne inteligence v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila opisane dovolj jasno, zato omogočajo objektivno in enakopravno ocenjevanje ponudb brez tveganja arbitrarnosti.

Vlagatelj v opredelitvi do navedb naročnika nasprotuje navedbam naročnika glede zakonitosti meril za izbor in vztraja, da ta niso oblikovana v skladu z 84. členom ZJN-3 ter ne omogočajo izbire ekonomsko najugodnejše ponudbe. Navaja, da bistvene nezakonnosti ostajajo, kljub temu, da je naročnik med postopkom pravnega varstva delno spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in s tem odpravil nekatere izpostavljene pomanjkljivosti. Ključni očitki se nanašajo na nesorazmerno strukturo meril, saj naročnik pretežno del točk veže na komentarje zakonov ter pravno literaturo in druge vsebine, medtem ko cena ter tehnološke in funkcionalne lastnosti sistema, vključno z umetno inteligenco, predstavljajo le manjši del ocene. Takšna ureditev pa ne omogoča celovite primerjave ponudb.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj z navedbami, da je sistem meril za izbor najugodnejše ponudbe, kot ga je določil naročnik, v nasprotju z 84. členom ZJN-3 in temeljnimi načeli javnega naročanja, ne more uspeti. Vlagatelj sicer zatrjuje, da merila kot celota niso sorazmerna, niso ustrezno povezana s predmetom naročila ter ne omogočajo učinkovite konkurence in objektivne primerjave ponudb, pri čemer navaja, da naj bi bil sistem meril notranje neuravnotežen, ker daje večjo težo elementom, ki po njegovem mnenju ne odražajo dejanske kakovosti storitve, medtem ko naj bi bile funkcionalnosti, ključne za sodoben pravno-informacijski sistem, ovrednotene prenizko. Vendar vlagatelj s temi navedbami po vsebini izraža predvsem nestrinjanje z naročnikovo presojo o relativnem pomenu posameznih meril, ne izkaže pa, da bi bila merila določena na način, ki bi bil objektivno neutemeljen, nepovezan s predmetom javnega naročila ali diskriminatoren.

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da ZJN-3 ne določa pravil glede razmerij med posameznimi merili, ki jih naročnik uporabi za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Določitev njihove relativne teže je zato v načelu prepuščena naročniku, ki mora pri tem upoštevati predmet naročila in lastne potrebe. Gre za poslovno odločitev naročnika, ki mora biti utemeljena v okoliščinah konkretnega primera (prim. odločitev Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-168/2018 in 018-060/2019). Iz strukture meril, kot jih je določil naročnik v konkretnem primeru, tj. merilo 1 – komentarji zakonov 50 %, merilo 2 – pravne publikacije in druge vsebine 30 %, merilo 3 – prednost AI storitev 10 %, je razvidna naročnikova ocena, da mu dostop do pravnih vsebin (komentarji zakonov, pravne publikacije in druge strokovne vsebine) predstavlja pomembnejši element kakovosti sistema kot dodatne funkcionalnosti umetne inteligence. Navedeno pomeni, da naročnik v okviru ekonomsko najugodnejše ponudbe večjo težo pripisuje vsebinam, ki neposredno prispevajo k strokovni podpori pri uporabi prava, kot pa dodatnim tehnološkim funkcionalnostim AI storitev. Če naročnik ocenjuje, da mu takšne vsebine glede na njegove potrebe prinašajo večjo korist, zaradi katere je pripravljen sprejeti tudi višjo ceno, Državna revizijska komisija v takšno strokovno in poslovno oceno ne more posegati. Drugačna presoja bi namreč pomenila, da bi Državna revizijska komisija namesto naročnika določala, katere vsebine in funkcionalnosti so za naročnika oziroma njegove uporabnike – sodnike, strokovne sodelavce in drugo sodno osebje (glej točko 1.1 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila) – pomembnejše oziroma potrebne za učinkovito opravljanje njihovih nalog.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj v okviru izpostavljenih revizijskih navedb ni izkazal, da bi bilo razmerje med merili, na podlagi katerih bo izbrana ekonomsko najugodnejša ponudba, določeno v nasprotju s temeljnimi načeli javnega naročanja in določbami ZJN-3. Zato Državna revizijska komisija zaključuje, da očitki glede razmerja med merili niso utemeljeni.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v zvezi z očitki, ki se nanašajo na merilo 1 – komentarji zakonov dne 1. 4. 2024 ob 22.24 uri na portalu javnih naročil objavil odgovor:

»[...] Predmet naročila je dostop do pravnega informacijskega sistema in v okviru tega tudi do vseh komentarjev, ki jih posamezen ponudnik ponuja v svojem sistemu, zato poimenovanje e-komentarji. S tem naročnik ni imel namena razlikovati ponudnikov glede oblike komentarjev. Pri merilu 1: Komentarji zakonov se v celoti briše peti odstavek: »Starejše verzije komentarjev zakonov se točkujejo z 0,5 točke. Kot leto izida komentarja se šteje leto izdaje, ki je razvidno iz sistema COBISS.««

Nadalje je naročnik 13. 4. 2026 ob 18.39 uri na portalu javnih naročil objavil odgovor:

»Naročnik bo v okviru merila 1 Komentarji zakonov upošteval (točkoval) komentarje, ki so na dan oddaje ponudbe vključeni v sistem. Uradno najavljenih komentarjev, za katere ima ponudnik na dan oddaje ponudbe sklenjene pogodbe z avtorji, naročnik glede na dejanski potek postopka in vsebino vprašanj iz previdnosti ne bo upošteval (z namenom uspešne izvedbe predmetnega postopka).«

Iz citiranih odgovorov na portalu javnih naročil izhaja, da je naročnik izpodbijano zahtevo glede komentarjev, ki jih bo upošteval v okviru merila 1, spremenil tako, da je opustil prvotno ureditev, po kateri bi se pri točkovanju upoštevali tudi najavljeni komentarji na podlagi sklenjenih pogodb z avtorji. Iz navedenih odgovorov nadalje izhaja, da je naročnik pojasnil uporabo izraza e-komentarji ter navedel, da namen uporabe tega izraza ni bil razlikovanje med posameznimi oblikami komentarjev. Poleg tega je naročnik z odgovorom črtal tudi določbo o točkovanju starejših komentarjev na podlagi evidenc COBISS, s čimer je odpravil del vlagateljevih očitkov glede domnevnega privilegiranja tiskanih izdaj.

Ker je torej naročnik tudi glede obravnavanih očitkov postopal tako, da je opustil ureditev, po kateri bi se pri merilu 1 upoštevali tudi najavljeni komentarji na podlagi pogodb z avtorji, hkrati pa pojasnil, da uporaba izraza e-komentarji ni namenjena razlikovanju med posameznimi oblikami komentarjev, ter črtal določbo o točkovanju starejših komentarjev na podlagi evidenc COBISS, vsebinska presoja zakonitosti izpodbijanih zahtev v revizijskem postopku ni več potrebna. Odločitev Državne revizijske komisije namreč v tem delu ne bi mogla več vplivati oziroma izboljšati vlagateljevega pravnega položaja v postopku oddaje javnega naročila.

Državna revizijska komisija je zato naročnikove spremembe in pojasnila dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila štela za konkludentno ugoditev zahtevku za revizijo v tem delu, saj je vlagatelj z navedenimi spremembami dosegel to, za kar se je zavzemal z zahtevkom za revizijo, tj. umik možnosti upoštevanja komentarjev, ki bodo nastali v času trajanja pogodbe, pojasnilo zahteve glede e-komentarjev, iz katerega izhaja, da naročnik ni nameraval razlikovati med posameznimi oblikami komentarjev, ter odpravo točkovanja starejših komentarjev na podlagi evidenc COBISS.

Vlagatelj nadalje glede merila 1 naročniku očita, da je merilo 1 – komentarji zakonov zasnovano pretežno na kvantitativnem kriteriju pokritosti členov komentarjev zakonov, brez ustrezno določenih vsebinskih standardov kakovosti. Državna revizijska komisija takšnim navedbam ne more slediti. Dejstvo, da naročnik pri točkovanju upošteva obseg oziroma pokritost členov zakona s komentarjem, samo po sebi še ne pomeni, da merilo ne vrednoti tudi kakovostnih elementov ali da ni povezano s predmetom naročila. Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila namreč izhaja, da naročnik vrednoti le celovite znanstvene oziroma strokovne komentarje zakonov, ki vsebujejo komentar najmanj 95-odstotkov členov celotnega zakona. S tem je jasno določen tako minimalni obseg kot tudi vsebinski standard, saj zgolj delni ali vsebinsko skopi komentarji, ki ne dosegajo zahtevanega strokovnega nivoja, upravičeno ne morejo biti predmet točkovanja. Zato ne drži očitke, da merilo meri zgolj formalno prisotnost komentarjev v sistemu. Prav tako je naročnik določil, da mora biti komentar v sistem vključen na način, da je vsak člen oziroma odstavek člena v prečiščenem besedilu zakona povezan na ustrezen komentar. S tem je opredeljen tudi način umestitve vsebine v sistem, ki uporabnikom omogoča pregledno, hitro in učinkovito uporabo pri delu, zato ne drži, da merilo ne bi vrednotilo integritete v informacijski sistem, saj je ta pogoj izrecno vezan na pridobitev točk.

Vlagatelj naročniku nadalje neutemeljeno očita, da ne vrednoti ažurnosti komentarjev oziroma njihove sprotne posodobljenosti ter da merilo neupravičeno omejuje konkurenco z domnevnim favoriziranjem ponudnikov z obsežnejšim portfeljem komentarjev. Državna revizijska komisija na tem mestu izpostavlja, da načelo zagotavljanja konkurence ne pomeni, da mora naročnik oblikovati merila tako, da upošteva vse poslovne značilnosti ponudnikov, temveč da so merila povezana s predmetom naročila in sorazmerna njegovim potrebam. V obravnavani zadevi je naročnik pri oblikovanju merila izhajal iz potreb uporabnikov pravno-informacijskega sistema na sodiščih, za katere predstavlja pomembno vrednost celovit in vsebinsko bogat nabor komentarjev zakonov različnih pravnih področij. Znanstveni in strokovni komentarji predstavljajo ustaljen način študija zakonskega besedila ter podporo pri razlagi pravnih norm, pri čemer se njihova temeljna vrednost kaže predvsem v njihovi vseobsežnosti in vsebinski razlagi ključnih pravnih institutov. Ažurnost in sprotno prilagajanje novim spremembam zakonodaje pa je naročnik predvidel pri drugih vsebinskih sklopih sistema, kjer so ponudniki dolžni zagotavljati redno osveževanje vsebin. Če torej naročnik, ob upoštevanju svojih potreb, ocenjuje, da mu določene vsebine prinašajo dodatno korist, Državna revizijska komisija v takšno strokovno in poslovno oceno ne more posegati. Kot je bilo v obrazložitvi tega sklepa že pojasnjeno takšna presoja sodi v okvir naročnikove avtonomije pri oblikovanju meril, saj je na njem, da opredeli, katere vsebine in v

kakšnem obsegu mu zagotavljajo največjo uporabno vrednost glede na potrebe njegovih uporabnikov.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj v tem delu ni izkazal kršitev določb ZJN-3 ali temeljnih načel javnega naročanja, zato je zahtevek za revizijo v tem delu zavrnila kot neutemeljen.

V zvezi z merilom 2 – pravne publikacije in druge vsebine Državna revizijska komisija uvodoma ugotavlja, da vlagatelj zatrjuje, da vključitev publikacije Pravna praksa ne predstavlja objektivno utemeljenega merila, temveč gre za neupravičeno preferiranje določenega ponudnika. Po navedbah vlagatelja merilo ne odraža dejanske uporabne vrednosti predmetne publikacije in je oblikovano na način, ki neupravičeno omejuje konkurenco.

Državna revizijska komisija navedenim očitkom vlagatelja ne more slediti. Naročnik je v postopku pravnega varstva pojasnil, da vključitev publikacije Pravna praksa predstavlja vključitev uveljavljene pravne publikacije, ki vsebuje preverjene strokovne prispevke in predstavlja pomemben vir pri razlagi in uporabi prava v sodnih postopkih, zato je njena vključitev neposredno povezana z zagotavljanjem kakovostne strokovne podpore pri sodnem odločanju. Državna revizijska komisija v zvezi s tem poudarja, da naročnik pri določanju meril za oddajo javnega naročila uživa določeno avtonomijo, ki pa je omejena z načeli javnega naročanja, zlasti z načelom sorazmernosti in načelom zagotavljanja konkurence. Vendar pa zgolj okoliščina, da lahko določeno merilo v praksi izpolni omejeno število ponudnikov, sama po sebi še ne pomeni njegove nezakonitosti, če je merilo vsebinsko povezano s predmetom naročila, objektivno utemeljeno in izhaja iz naročnikovih legitimnih potreb.

V obravnavanem primeru Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vključitev sporne publikacije povezana z naročnikovim ciljem zagotavljanja kakovostne strokovne podpore uporabnikom pravno-informacijskega sistema, zato merilo ne more šteti za arbitrarno ali nepovezano s predmetom javnega naročila. Merilo namreč vrednoti vsebinsko relevantno pravno publikacijo, ki prispeva k uporabni vrednosti pravno-informacijskega sistema, pri čemer izbira predmetne publikacij sodi v strokovno presojo naročnika. Državna revizijska komisija nadalje pojasnjuje, da izločitev takšnega merila zgolj zato, ker ga ne more izpolniti vsak ponudnik, ne bi bila utemeljena, saj bi pomenila neupravičeno omejevanje naročnikovih strokovnih potreb ter poseg v njegovo avtonomijo pri oblikovanju meril, ki odražajo dejansko uporabno vrednost predmeta javnega naročila.

Na navedeno presojo dodatno vpliva tudi dejstvo, da naročnik v okviru merila 2 – pravne publikacije in druge vsebine točk ne dodeljuje zgolj za publikacijo Pravna praksa, temveč za več različnih strokovnih publikacij (Podjetje in del, Pravniki, Javna uprava, Pravni letopis, Delavci in delodajalci, Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani, Odvetnik in Pravosodni bilten) in drugih vsebin (Pojasnila FURS/DURS in Zbirka pravnih terminov iz sodnih odločb), ki jih je določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Naročnik je predmetne publikacije izbral na podlagi lastnih strokovnih potreb ter potreb uporabnikov pravno-informacijskega sistema, predvsem sodnikov in strokovnih sodelavcev, ki tovrstne vsebine uporabljajo pri svojem vsakodnevnem delu. Izbor publikacij tako odraža naročnikovo strokovno presojo glede tega, katere vsebine imajo za uporabnike posebno praktično in strokovno vrednost ter prispevajo h kakovostni uporabi sistema. Katere publikacije bo naročnik v okviru meril posebej vrednotil, je zato stvar njegove avtonomne ocene, saj prav naročnik najbolje pozna potrebe svojih uporabnikov in vsebine, ki so zanje bistvene pri učinkovitem opravljanju dela.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija zaključuje, da vlagatelj z navedbami ni izkazal, da bi bilo merilo 2 zaradi vključitve predmetne publikacije oblikovano v nasprotju z določbami ZJN-3 ali temeljnimi načeli javnega naročanja, zato revizijske navedbe v tem delu niso utemeljene.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj v zvezi z merilom 3 – prednost AI storitev zatrjuje, da merilo ne določa kriterijev ocenjevanja, poleg tega pa je arbitrarno, saj naročnik ni obrazložil izbire konkretnih AI lastnosti, ki jih vrednoti. Ponovno izpostavlja tudi, da je merilo premalo ovrednoteno v primerjavi z merilom 1 – komentarji zakonov in merilom 2 – pravne publikacije in druge vsebine.

Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da je naročnik v zvezi z očitki, ki se nanašajo na merilo 3 – prednost AI storitve dne 1. 4. 2024 ob 22.14 uri na portalu javnih naročil objavil odgovor:

»Ponudnik izkaže izpolnjevanje kriterijev merila 3: Prednost AI storitve z opisom funkcionalnosti (lasten dokument, ni posebnega obrazca), kar bo naročnik preveril neposredno z vpogledom in sistem, zato naj ponudnik opiše tudi način preverjanja posamezne funkcionalnosti.«

Nadalje je naročnik dne 13. 4. 2026 ob 18.35 uri objavil odgovor:

»Ocenjevalni kriteriji pri merilu 3 so določeni jasno, nedvoumno in so objektivno preverljivi z vpogledom v ponujen sistem, kar bo naročnik tudi ustrezno dokumentiral v poročilu o pregledu in ocenjevanju ponudb. Naročnik je v točki 1.4 Povabila k sodelovanju navedel, da bo izpolnjevanje pogojev in meril preverjal neposredno z vpogledom/uporabo ponujenega sistema, zaradi česar mora ponudnik zagotoviti testna gesla. Kot izhaja iz odgovora (objava dne 1. 4. 2026 ob 22:14), mora ponudnik ponudbi priložiti opis posamezne funkcionalnosti, ki se točkuje, in na kakšen način jo je mogoče preveriti v ponujenem sistemu.«

Iz citiranih odgovorov izhaja, da je naročnik izpodbijano zahtevo glede načina dokazovanja in ocenjevanja dodatno pojasnil. Ker je torej naročnik tudi v primeru očitkov, ki se nanašajo na merilo 3 – prednost AI storitve po vložitvi zahtevka za revizijo že sam spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v skladu s predlogom vlagatelja, in sicer tako, da je zahtevo glede ocenjevanja merila 3 - storitve umetne inteligence dodatno pojasnil, vsebinska presoja zakonitosti izpodbijane (že pojasnjene) zahteve v revizijskem postopku ni več potrebna, saj odločitev Državne revizijske komisije ne bi več mogla vplivati oziroma izboljšati vlagateljevega pravnega položaja v postopku oddaje javnega naročila. Glede na navedeno je Državna revizijska komisija naročnikovo spremembo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila zgolj v delu ki se tiče objektivnega mehanizma preverjanja (stran 18 iz zahtevka za revizijo) štela za konkludentno ugoditev zahtevku za revizijo v tem delu..

Kot je Državna revizijska komisija v obrazložitvi tega sklepa že pojasnila, vlagatelj ne more uspeli z navajanjem dejstva, da je naročnik v obravnavanem primeru bolje ovrednotil merilo 1 – komentarji zakonov in merilo 2 – pravne publikacije in druge vsebine kot merilo 3 – prednost AI storitve. Iz tako oblikovanih meril je namreč razvidna naročnikova ocena, da mu večjo korist za vloženi denar predstavlja sistem, ki omogoča dostop do komentarjev zakonov ter pravnih publikacij in drugih strokovnih vsebin, kot pa sistem z dodatnimi funkcionalnostmi umetne inteligence. Državna revizijska komisija na tem mestu ponovno poudarja, da gre pri določanju relativnega pomena posameznih meril v razmerju s celoto za poslovno odločitev naročnika, utemeljeno v okoliščinah konkretnega primera. Presojanje takšne odločitve bi pomenilo, da bi Državna revizijska komisija namesto naročnika določala, katere vsebine in funkcionalnosti so za

naročnika oziroma njegove uporabnike pomembnejše pri opravljanju njihovih nalog, za kar pa v postopku pravnega varstva ni podlage.

Državna revizijska komisija tudi ne more slediti vlagateljevim navedbam, da naročnik ni v zadostni meri obrazložil izbire posameznih funkcionalnosti umetne inteligence, ki jih bo vrednotil oziroma da bi moral posebej pojasnjevati, zakaj je določene funkcionalnosti vključil v merila in drugih ne. Tako kot je določitev relativnega pomena posameznih meril v razmerju do celote stvar naročnikove poslovne presoje, je tudi odločitev o tem, katere funkcionalnosti umetne inteligence zanj oziroma za njegove uporabnike predstavljajo dodano vrednost, prepuščena naročniku. Naročnik namreč v okviru oblikovanja meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe ni dolžan izčrpno utemeljevati vsake posamezne funkcionalnosti ali pojasnjevati, zakaj vseh drugih možnih rešitev ni vključil v sistem vrednotenja, temveč mora zagotoviti, da so merila povezana s predmetom javnega naročila in da odražajo njegove potrebe. V obravnavanem primeru ta povezava izhaja iz same strukture meril, zato očitki o pomanjkljivi obrazložitvi in arbitrarnosti niso utemeljeni. Presojanje, ali bi moral naročnik vrednotiti še druge funkcionalnosti umetne inteligence oziroma posameznim funkcionalnostim pripisati drugačen pomen, bi v skladu z navedenim pomenilo poseg v naročnikovo avtonomno odločitev o tem, katere vsebine in funkcionalnosti so zanj pomembnejše pri opravljanju njegovih nalog, za kar pa v postopku pravnega varstva ni podlage.

Državna revizijska komisija na podlagi navedenega zaključuje, da vlagatelj ni uspel utemeljiti kršitev, zaradi katerih bi bilo treba v obravnavanem delu ugoditi zahtevku za revizijo, zato je zahtevek za revizijo v tem delu zavrnila kot neutemeljen.

III. Glede roka za izvedbo

Vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja, da je naročnik v 2. in 5. členu vzorca pogodbe določil nerealne in objektivno neizvedljive roke za začetek izvajanja storitev in popolno vzpostavitev sistema do 1. 6. 2026. Opozarja, da ob roku za oddajo ponudb, ki je 20. 4. 2026, ter ob upoštevanju postopka pregleda in ocenjevanja ponudb, izdaje odločitve in pravnega varstva, ni mogoče zanesljivo pričakovati pravočasne sklenitve pogodbe. Naročnik hkrati zahteva, da je do navedenega datuma sistem že v celoti vzpostavljen za 2.000 uporabnikov, kar vključuje tehnično implementacijo, morebitne prilagoditve in zagotovitev polne funkcionalnosti sistema. Vlagatelj poudarja, da ponudniki zaradi negotovosti glede dejanskega začetka izvajanja in časa za implementacijo ne morejo oblikovati primerljivih in ekonomsko utemeljenih ponudbenih cen, saj bodo tveganje neizvedljivosti roka različno vračunavali v ponudbo. Po njegovem mnenju naročnik s tem neupravičeno prenaša tveganje poteka postopka javnega naročanja na ponudnike, zaradi česar sta sporni določbi v nasprotju z načelom transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov.

Naročnik v zvezi s tem očitkom v odločitvi o zahtevku za revizijo navaja, da sta določbi 2. in 5. člena vzorca pogodbe zakoniti in izvedljivi, saj predmet naročila ni razvoj novega informacijskega sistema, temveč zgolj zagotovitev dostopa do že vzpostavljenega pravno-informacijskega sistema. Pojasnjuje, da mora ponudnik z ustreznim sistemom razpolagati že ob oddaji ponudbe, izvedbeni rok pa pomeni le dodelitev uporabniških imen in gesel za približno 2.000 uporabnikov. Rok za vzpostavitev dostopa je naročnik vezal na iztek obstoječe pogodbe dne 31. 5. 2026, zato je bil ob predvidenem nemotenem poteku postopka in roku za oddajo ponudb dne 20. 4. 2026 po njegovi oceni dosegljiv. Naročnik priznava, da je zaradi vloženega zahtevka za revizijo rok 1. 6. 2026 postal nedosegljiv oziroma negotov, zato ga bo treba ustrezno prilagoditi. Ob tem poudarja, da ima že vzpostavljen dostop do vlagateljevega sistema za skoraj 2.000 uporabnikov, ter da je vlagatelj sam naročniku ponujal brezplačen dostop do storitve pravne umetne inteligence, zaradi

česar po mnenju naročnika vlagateljeve navedbe o neizvedljivosti roka niso utemeljene. Naročnik zato meni, da je izvedbeni rok določen jasno, realno in enako za vse ponudnike ter da ne posega v možnost priprave primerljivih ponudb.

Vlagatelj v opredelitvi do navedb naročnika vztraja, da sta določbi o začetku izvajanja in izvedbenem roku nezakoniti, saj ne odpravljata bistvene negotovosti glede dejanskega začetka izvajanja storitev. Navaja, da naročnik šele naknadno, v odločitvi o zahtevku za revizijo, pojasnjuje, da vzpostavitev sistema pomeni zgolj dodelitev uporabniških imen in gesel, čeprav takšna opredelitev iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni jasno izhajala. Po mnenju vlagatelja naročnik s tem naknadno spreminja oziroma zožuje predmet naročila ter hkrati prejucicira tehnično rešitev dostopa do sistema. Vlagatelj poudarja, da izvedbeni rok ostaja določen kot fiksni datum, ne pa v odvisnosti od sklenitve pogodbe, zaradi česar ponudniki ob pripravi ponudbe ne morejo vedeti, kdaj bodo morali začeti izvajati storitve. Opozarja tudi, da naročnik sam priznava, da je rok zaradi vloženega zahtevka za revizijo postal neizvedljiv in ga bo treba spremeniti, kar po njegovem mnenju potrjuje, da rok že v izhodišču ni bil določen skladno z ZJN-3. Vlagatelj navaja še, da negotovost glede začetka izvajanja neposredno vpliva na organizacijo izvedbe in oblikovanje ponudbene cene, saj ponudniki zaradi različnih predpostavk glede začetka izvajanja ne morejo pripraviti primerljivih in ekonomsko utemeljenih ponudb. Po njegovem mnenju bi moral naročnik rok določiti relativno, vezano na sklenitev pogodbe, ter pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila upoštevati tudi možnost pravnega varstva kot običajen in predvidljiv del postopka javnega naročanja.

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da vlagatelj v zahtevku za revizijo ne zatrjuje nejasnosti določb o začetku izvajanja in izvedbenem roku, temveč njihovo objektivno neizvedljivost oziroma nerealnost. Med strankama tako ni sporno, da je naročnik določil začetek izvajanja storitev in popolno vzpostavitev sistema za vse uporabnike do 1. 6. 2026, sporno pa je, da je naročnik rok določil kot fiksni datum, ne da bi ga vezal na sklenitev pogodbe oziroma dejanski začetek izvajanja. Vlagatelj zatrjuje, da takšna ureditev ne upošteva obsežnosti in zahtevnosti predmeta javnega naročila ter okoliščin, ki vplivajo na pravočasno sklenitev pogodbe in izvedbo storitev.

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da vlagatelj v zahtevku za revizijo ne zatrjuje, da izvedbeni rok ni jasno določen, temveč da je rok, kot je določen, nesorazmerno kratek. Med strankama tako ni sporno, da je naročnik kot izvedbeni rok (tj. rok za dodelitev uporabniških imen in gesel za približno 2.000 uporabnikov) določil 1. 6. 2026, temveč da je naročnik s tem, ko je izvedbeni rok določil fiksno (ne da bi določil tudi rok za sklenitev pogodbe z izbranim izvajalcem), določil izvedbeni rok, ki ne upošteva obsežnosti in zahtevnosti predmeta javnega naročila (tj. kreiranje dostopa za približno 2.000 uporabnikov).

Dalje Državna revizijska komisija ugotavlja, da določba o izvedbenem roku, tj. roku za vzpostavitev dostopa, ki jo je naročnik sicer tudi določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v točki 1.3 »*Rok za vzpostavitev dostopa*«, predstavlja pogodbeno določilo (gl. 5. člen vzorca pogodbe), ki v konkretnem primeru ne vsebuje pogojev ali zahtev, ki bi jih moral izpolnjevati ponudnik, da bi lahko sodeloval v postopku oddaje javnega naročila oziroma da bi dokazal usposobljenost za izvedbo naročila, kot tudi ne vsebuje elementov, ki bi predstavljali merila oziroma na podlagi katerih bi naročnik ponudnike razvrščal od najbolj do najmanj ugodnega (saj merila za izbor, skladno s točko 6. »*Merilo za izbor*« predstavljajo Komentarji zakonov – 50 %, Pravne publikacije in druge vsebine – 30 %, Prednosti AI storitve – 10 %, Cena – 10 %). V konkretnem primeru gre tako pri predmetni določbi o roku (zgolj) za pogodbeno določilo, ki bo urejalo obilgacijsko razmerje, ki bo (po zaključku postopka oddaje predmetnega javnega naročila) šele nastalo med naročnikom in izbranim ponudnikom. Državna revizijska komisija je v tej zvezi že večkrat pojasnila (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v

zadevah št. 018-175/2016, 018-069/2022 in 018-082/2025), da za presojo morebitnih kršitev pravil obligacijskega prava oziroma za odločanje v obligacijskih sporih ni pristojna, saj so za to, skladno z Zakonom o sodiščih (Uradni list RS, št. 19/94, s sprem.) pristojna sodišča. Ne glede na navedeno pa morajo biti določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, tudi tiste, ki vsebujejo napoved vsebine bodočega obligacijskega razmerja, dovolj jasne, da omogočajo pripravo dopustne ponudbe. Obveznosti, ki jih bodo morali prevzeti izbrani ponudniki, ko bodo s posameznimi naročniki sklenili pogodbo, namreč vplivajo tudi na oblikovanje ponudbene cene, ta pa je bistveni element ponudbe in v danem primeru predstavlja tudi enega izmed elementov za ocenjevanje ponudb. Vendar vlagatelj, kot že navedeno, v obravnavanem postopku pravnega varstva nejasnosti predmetne določbe ne zatrjuje.

Ker gre v pogodbenem (obligacijskem) razmerju za svobodo pogodbenih strank, kjer naročnik v razmerju do ponudnika ne nastopa kot oblastni organ z akti *iure imperii*, temveč nastopa kot subjekt v vlogi povpraševalca po določenem blagu na trgu, je od ponudnika odvisno, ali bo sprejel pogoje, kot jih naročnik določa, ali ne. Tako je stvar ponudnikove poslovne presoje, da se potem, ko se v celoti seznanil z vzorcem bodoče pogodbe o izvedbi javnega naročila in pogodbenimi pogoji, odloči, ali bo s ponudbo sodeloval v postopku javnega naročanja, ali ne (prim. odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-135/2016). Revizijski postopek pa ni namenjen temu, da bi vlagatelji dosegli zase ugodnejšo formulacijo pogodbenih pogojev v vzorcu pogodbe, v kolikor pogodbeni pogoji ne kršijo določil zakonodaje, ki ureja postopke javnega naročanja. Ob tem gre dodati, da ima dolžina roka za dokončanje del tudi sicer enak učinek na vse potencialne ponudnike oziroma ne diskriminira nobenega izmed njih, ker bodo vsi ponudniki, ki bodo oddali ponudbo, morali pristati na postavljeni rok.

Upoštevač navedeno in glede na to, da vlagatelj ne zatrjuje nejasnosti določb o začetku izvajanja in izvedbenem roku, Državna revizijska komisija v obravnavanem primeru kršitev določb ZJN-3 v zvezi s predmetnima določbama ni ugotovila, pri čemer glede na svojo pristojnost o ustreznosti izvedbenega roka kot pogodbenega določila vsebinsko ni mogla odločati. Posledično vlagatelj tudi ni izkazal zatrjevanih kršitev načela transparentnosti in načela enakopravne obravnave ponudnikov.

IV. Sklepno

Upoštevač vse navedeno je Državna revizijska komisija na podlagi prvega odstavka 39. člena ZPVPJN ugotovila, da je naročnik s spremembo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila deloma že sam ugodil zahtevku za revizijo, in sicer mu je ugodil v delu, ki se nanaša na zahtevo iz točke 1.2.4 glede vključitve komentarjev, ki jih bo naročnik v sistem vključil naknadno v času trajanja pogodbe ter glede e-komentarjev in točke 1.2.8 glede omejitve uporabe AI storitev ter glede varnostnega zagotovila, delno pa je pa je zahtevku za revizijo ugodil v delu, ki se nanaša na zahteve iz točke 6. glede komentarjev, ki jih bo upošteval, e-komentarjev ter točkovanja starejših komentarjev na podlagi evidenc COBISS v okviru merila 1 – komentarji zakonov in ocenjevanja v okviru merila 3 – prednosti AI storitve.

V preostalem delu je Državna revizijska komisija zahtevke za revizijo na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN zavrnila kot neutemeljenega.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo zahteval 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 vlagatelju, skladno s prvim in tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN in skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015, s sprem.; v nadaljevanju: OT), kot potrebne priznala naslednje priglašene stroške:

- strošek dolžne vplačane takse za revizijski zahtevek v višini 4.000,00 EUR,
- strošek odvetniške storitve za zahtevek za revizijo v višini 5.700 točk, kar, ob upoštevanju prve točke tar. št. 44 OT, višine točk, kot jih je v zahtevku za revizijo (navzgor) zamejil vlagatelj, vrednosti točke in 22 % DDV, znaša 4.172,40 EUR, razliko do priglašanih 9.000 točk pa je zavrnila in
- izdatke v pavšalnem znesku (tretji odstavek 11. člena OT) od 5.700 točk v višini 40,20 eurov (20 + 47 točk), povečane za 22 % DDV, kar zneske 49,00 eurov.

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

Vlagatelj je povrnitev stroškov priglasil tudi v vlogi z dne 16. 4. 2026, vendar mu jih Državna revizijska komisija ni priznala, saj je bilo vse, kar je bistveno za rešitev zadeve, razvidno že iz zahtevka za revizijo.

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju kot potrebne priznala stroške v višini 8.221,40 EUR. Ker je vlagatelj z zahtevkom za revizijo uspel delno (v delu, v katerem mu je naročnik konkludentno ugodil), je Državna revizijska komisija odločila, da se mu, v sorazmerju z doseženim uspehom v postopku, ki ga glede na sklope revizijskih očitkov ocenjuje na 3/7 (vlagatelj je v celoti uspel v dveh od sedmih sklopov revizijskih očitkov, delno pa je uspel prav tako v dveh od sedmih sklopov revizijskih očitkov), povrne le 3/7 potrebnih stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva, tj. 3.523,46 EUR (drugi odstavek 154. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999 s sprem.) v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN).

Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške pravnega varstva v višini 3.523,46 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višjo stroškovno zahtevo vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila.

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

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednik senata:
Igor Luzar, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti (na portalu eRevizija):

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.