

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

Številka: 018-036/2025-7

Datum: 12. 6. 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 in Andraža Žvana kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Javno naročilo za izvedbo projekta "eKarton in enotni podatkovni model"*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja ENDAVA, digitalne rešitve, d.o.o., Vilharjeva cesta 46, Ljubljana, ki ga po pooblastilu zastopa AZ ODVETNIKI Avbreht, Erjavec Avbreht, Erjavec, Lešnik Sitar, Arnol o.p., d.o.o., Tivolska cesta 50, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Ministrstvo za zdravje, Štefanova ulica 5, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik) dne 12. 6. 2025

odločila:

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

Obrazložitev:

Naročnik je obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga oddaja po postopku s konkurenčnim dialogom po 42. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), 10. 3. 2025 objavil na portalu javnih naročil, pod številko objave JN001477/2025-EUe16/01 in v dodatku k Uradnem listu Evropske unije istega dne, pod številko objave 154642-2025, z enim popravkom. Naročnik je javno naročilo razdelil na devet sklopov.

Vlagatelj je zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila z vlogo z dne 4. 4. 2025 vložil zahtevek za revizijo, v katerem kot sporno izpostavlja zahtevo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki se nanaša na projektni načrt (v vseh sklopih), zahtevo glede orodja za razvoj (v vseh sklopih), nerazdelitev javnega naročila v sklopu 9 na tri sklope ter

ravnanja naročnika pri odgovarjanju na vprašanja ponudnikov na portalu javnih naročil ter s tem povezano zavajajočo objavo popravka.

Naročnik je s »*Sklepom*«, št. 430-12/2024-2711-62, z dne 18. 4. 2025 zahtevek za revizijo zavrnil.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 24. 4. 2025 opredelil do naročnikovih navedb in vztraja pri dosedanjih navedbah.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 22. 4. 2025 in 22. 5. 2025 odstopil dokumentacijo postopka oddaje javnega naročila in predrevizijskega postopka.

Državna revizijska komisija je pred vsebinsko obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali vlagatelj z vloženim zahtevkom za revizijo izkazuje aktivno legitimacijo. Naročnik je namreč v odločitvi o zahtevku za revizijo izrazil pomisleke, ker je vlagatelj v predmetnem postopku oddaje javnega naročila podal prijavo.

Aktivno legitimacijo v predrevizijskem in revizijskem postopku ureja ZPVPJN v 14. členu. Upošteva, da vlagatelj ni zagovornik javnega interesa (drugi odstavek 6. člena ZPVPJN v povezavi z drugo alinejo prvega odstavka 14. člena ZPVPJN), je v obravnavnem primeru relevantna prva alineja prvega odstavka 14. člena ZPVPJN, ki določa, da se aktivna legitimacija prizna vsaki osebi, ki ima ali je imela interes za dodelitev javnega naročila in ji je ali bi ji lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda. Za priznanje aktivne legitimacije sta tako kumulativno potrebna dva elementa: 1.) interes za dodelitev javnega naročila in 2.) nastala škoda ali možnost nastanka škode vlagatelju zaradi očitane kršitve naročnika.

Med vlagateljem in naročnikom ni sporno, da vlagatelju ni mogoče odrekati dejanskega interesa za pridobitev predmetnega javnega naročila (prvi element za priznanje aktivne legitimacije), saj je registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila in je ponudnik izdelave podatkovnih modelov oziroma informacijskih rešitev. Je pa med njima sporno, ali je vlagatelj izkazal, da mu je zaradi ravnanj naročnika, ki jih v zahtevku za revizijo navaja kot kršitve, nastala ali bi mu lahko nastala škoda (drugi element za priznanje aktivne legitimacije).

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da vlagatelj z vložitvijo zahtevka za revizijo zavaruje svoj položaj, in sicer, ko zatrjevane kršitve naročnika vplivajo na njegov položaj v smislu, da bi mu bilo zaradi njih onemogočeno ali bistveno oteženo sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila in s tem onemogočena ali bistveno otežena možnost pridobitve naročila. Kršitve, ki jih zatrjuje vlagatelj v zahtevku za revizijo, morajo tako imeti za posledico verjeten nastanek škode, ki se kaže kot posledica nezakonitega onemogočanja ali oteževanja pridobitve konkretnega javnega naročila. Možnost nastanka škode se v vsakem postopku ugotavlja posamično, ob upoštevanju danih okoliščin konkretnega primera (npr. predmeta naročila, vrste postopka, faze postopka, konkretnih očitkov, ki so predmet zahteve za pravno varstvo) (prim. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah 018-119/2019, 018-046/2022, 018-001/2023).

Da bi bila možnost nastanka škode v obravnavanem primeru torej verjetna, mora biti podana (vsaj hipotetična) vzročna zveza med zatrjevanimi kršitvami naročnika (ki so v uperjene zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila) in prikrajšanjem na strani vlagatelja, ki je nastalo (ali bi utegnilo nastati) zaradi naročnikovih kršitev (tj. nezmožnost oddaje prijave oziroma konkurenčne prijave in posledično pridobitve javnega naročila). Vlagatelj navaja, da bi mu zaradi očitanih kršitev naročnika lahko nastala škoda, saj mu je zaradi tega onemogočena oziroma bistveno otežena oddaja konkurenčne prijave in zmožnost pridobitve posla. Naročnik pa izpostavlja, da je vlagatelj kljub zatrjevanim kršitvam podal prijavo v predmetnem postopku oddaje javnega naročila, zaradi česar zahtevka za revizijo ni vložil z namenom varstva svojega

dejanskega interesa za pridobitev javnega naročila, temveč z izključnim ciljem preprečiti izvedbo javnega naročila znotraj časovnega okvira, ki je pogoj za sofinanciranje in zato zlorablja institut pravnega varstva za preprečitev vzpostavitve nacionalne informacijske rešitve, da bi posameznim zavodom še naprej lahko ponujal lastno rešitev.

V zvezi z navedenim Državna revizijska komisija pojasnjuje, da vložena prijava sama po sebi še ne pomeni, da vlagatelju ne bi mogla nastati škoda zaradi zatrjevanih kršitev, saj naročnik o dopustnosti prijave niti še ni odločal, poleg tega gre poudariti, da gospodarski subjekt ni nujno oškodovan le v primeru, če mu je zaradi očitanih naročnikovih ravnanj onemogočeno sodelovanje v postopku javnega naročanja, ampak je lahko oškodovan tudi v primeru, ko mu naročnikova ravnanja nalagajo obveznosti, ki mu npr. neupravičeno manjšajo možnost pridobitve javnega naročila (npr. da ne bi bil konkurenčen, če bi moral ravnati na način, kot ga je določil naročnik) ali pa imajo zahteve odvratilno naravo (prim. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah 018-240/2016, 018-239/2017, 018-015/2019). Ker je interes gospodarskega subjekta v dodelitvi javnega naročila, ne pa le v sodelovanju v postopku javnega naročanja, je treba upoštevati, da lahko škodo izkaže tudi gospodarski subjekt, ki ima (potencialno) neupravičeno otežen položaj za pridobitev javnega naročila. V kolikor bi se namreč v postopku vsebinske presoje zahtevka za revizijo ugotovilo, da je naročnik s svojimi ravnanji kršil določbe ZJN-3, bi vlagatelj imel možnost oddaje (potencialno) konkurenčnejše prijave in s tem v nadaljevanju postopka oddaje javnega naročila tudi možnost, da bi bil izbran kot najugodnejši ponudnik.

Upoštevanje navedeno je po presoji Državne revizijske komisije izkazana možnost nastanka škode vlagatelju in mu posledično ni mogoče odreči aktivne legitimacije za presojo revizijskih očitkov, razen kolikor je v zvezi s posamezno zatrjevano kršitvijo ugotovljeno drugače, kot izhaja iz nadaljnje obrazložitve tega sklepa. Državna revizijska komisija ugotavlja tudi, da so izpolnjeni vsi ostali pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, zato je na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN zahtevek za revizijo sprejela v obravnavo.

Državna revizijska komisija je pri odločanju o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila, pri čemer je vpogledala v dosje predmetnega javnega naročila na portalu javnih naročil in v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. Po pregledu navedene dokumentacije, dokumentacije predrevizijskega postopka ter preučitvi navedb vlagatelja in naročnika je Državna revizijska komisija odločila tako, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, ki so navedeni v nadaljevanju.

Uvodoma glede postopka konkurenčnega dialoga

Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik javno naročilo oddaja po postopku s konkurenčnim dialogom, in sicer kot skupno javno naročanje, v svojem imenu in za svoj račun ter po pooblastilu v imenu in za račun naročnika Nacionalni inštitut za javno zdravje. Konkurenčni dialog je urejen v 42. členu ZJN-3 in poteka (vsaj) v treh fazah: v začetni fazi, to je fazi kvalifikacije kandidatov, naročnik po javni objavi javnega naročila na podlagi ocene predloženih prijav za sodelovanje oziroma v njih podanih informacij za ugotavljanje sposobnosti najprej izbere kvalificirane kandidate, skupaj s katerimi v naslednji fazi, to je fazi vodenja razprave oziroma dialoga v ožjem smislu, poišče in opredeli eno ali več rešitev za izpolnitev njegovih potreb ter kandidate/ponudnike povabi k predložitvi končnih ponudb, med katerimi v zaključni fazi na temelju ocenjevanja in vrednotenja ponudb z uporabo meril za oddajo javnega naročila izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Čeprav so navedene faze za izvedbo konkurenčnega dialoga nujne, pa hkrati niso tudi edine možne, saj zakonska ureditev omenjenega postopka naročniku omogoča precejšnjo svobodo pri njegovem oblikovanju.

Svoboda, ki je naročniku dopuščena pri oblikovanju konkurenčnega dialoga, pa ni neomejena in v nobenem primeru ne more predstavljati dopustne podlage za arbitrarno ravnanje naročnika v nasprotju z enakopravno obravnavo ponudnikov. Drugače povedano to pomeni, da lahko naročnik svobodo pri oblikovanju omenjenega postopka uresničuje zgolj na način, ki bo skladen s temeljnimi načeli javnega naročanja, zlasti z načelom sorazmernosti, enakopravne obravnave ponudnikov in transparentnosti javnega naročanja. V skladu z načelom sorazmernosti se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila (8. člen ZJN-3). Skladno z načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Naročnik mora v tem okviru zagotoviti še, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo. Načelo transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3) pa zahteva, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

1. Glede pogoja »Projektne načrt«

Vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje nezakonitost pogoja »Projektne načrt« in v njem zahtevanih posameznih pogojev in zahtev, v vseh devetih sklopih.

1.a Pravna podlaga projektnega načrta

Vlagatelj zatrjuje, da naročnik v ZJN-3 nima podlage, da bi za presojo sposobnosti kandidatov določil pogoj predložitve projektnega načrta, saj ta ne pomeni pogoja, ki se nanaša na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj ter tehnično in strokovno sposobnost. Zatrjuje, da je naročnik s takšnim pogojem kršil 76. in 77. člen ZJN-3.

Naročnik pojasni, da s projektnim načrtom preverja strokovno sposobnost gospodarskih subjektov, da izvedejo storitve, in sicer z upoštevanjem njihovih veščin, učinkovitosti, izkušenj in zanesljivosti, kot to predvideva enajsti odstavek 76. člena ZJN-3. Meni, da mu podlago daje tudi 42. člen ZJN-3, nenazadnje pa se tudi dopustnost ponudb presoja glede na zahteve naročnika, določene v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Poudarja, da namen določb, ki urejajo prvo fazo kvalifikacije v konkurenčnem dialogu, ni le preverjanje usposobljenosti kandidatov, temveč tudi vzpostavitev ustrezne osnove za vodenje dialoga.

Kadar naročnik javno naročilo oddaja po postopku konkurenčnega dialoga, mora pri določanju oziroma oblikovanju pogojev upoštevati relevantna določila 42. člena ZJN-3. Zlasti je pri obravnavanem vprašanju potrebno upoštevati osmi odstavek 42. člena ZJN-3, ki določa, da naročnik z udeleženci, izbranimi v skladu z določbami od 75. do 81. člena ZJN-3 in 89. člena ZJN-3, začne dialog s ciljem ugotoviti in opredeliti najustreznejše načine za izpolnitev svojih potreb. Izbor v skladu z določbami od 75. do 81. člena ZJN-3 med drugim pomeni izbor kandidatov na podlagi preverjanja usposobljenosti le-teh.

Naročnik ima v skladu s prvim odstavkom 76. člena ZJN-3 možnost, da v postopku javnega naročanja z namenom ugotavljanja sposobnosti gospodarskih subjektov za izvedbo javnega naročila določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na: a) ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, b) ekonomski in finančni položaj ter c) tehnično in strokovno sposobnost. V skladu z drugim odstavkom 76. člena ZJN-3 lahko naročnik gospodarskim subjektom kot zahtevo za sodelovanje naloži le pogoje iz navedenega člena ZJN-3, pri čemer lahko v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima

kandidat ali ponudnik ustrezne pravne in finančne zmogljivosti ter tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja.

Glede tehnične in strokovne sposobnosti, na katero opira naročnik zahtevo po projektnem načrtu, gre ugotoviti, da lahko naročnik določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti. Možna dokazila za izkazovanje tehnične sposobnosti so navedena v osmem odstavku 77. člena ZJN-3, v skladu s katerim lahko ponudnik tehnično usposobljenost (med drugim) v zvezi s proizvodi, ki jih je treba dobaviti, izkaže tudi z vzorci, opisi ali fotografijami, katerih verodostojnost mora biti potrjena, če to zahteva naročnik in/ali s potrdili, ki jih izdajo uradne pristojne ustanove ali agencije za nadzor kakovosti in s katerimi se na podlagi jasnih sklicevanj na tehnične specifikacije ali standarde potrdi skladnost blaga (točka k osmega odstavka 77. člena ZJN-3).

Iz navedenih zakonskih določb izhaja, da ZJN-3 opredeljuje zgolj osnovna izhodišča za določanje pogojev za priznanje sposobnosti ter možna dokazila za dokazovanje slednjih, ne določa pa samih vsebinskih zahtev. Navedene pogoje in dokazila mora tako v vsakem konkretnem postopku oddaje javnega naročila določiti naročnik sam, pri čemer morajo biti vse zahteve povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila. Nadalje morajo biti vse zahteve, ki jih naročnik določi v postopku oddaje javnega naročila, vključno z zahtevami tehnične in strokovne sposobnosti, skladne s temeljnimi načeli javnega naročanja, zlasti z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3), v skladu s katerim naročnik ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki, načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in načelom sorazmernosti (8. člen ZJN-3).

Državna revizijska komisija je vpogledala v dokumentacijo v zvezi z oddajo predmetnega javnega naročila in ugotovila, da je naročnik v okviru 9. poglavja »Ugotavljanje sposobnosti« (podpoglavje 9.2 »Pogoji za priznanje sposobnosti«) v točki 5 »Projektni načrt« določil:

»Kandidat razume zahteve in potrebe naročnika, opredeljene v Vsebinskih in tehničnih specifikacijah za predmet JN eKarton in enotni podatkovni model za sklope, za katere oddaja prijavo, kar izkaže s predložitvijo Projektnega načrta (za posamezni sklop), ki ga izdelava v skladu z Navodili za projektni načrt za sklop, na katerega se prijavlja.

Način izpolnjevanja:

Pogoj mora izpolniti kandidat.

Zahtevano dokazilo:

Gospodarski subjekt izkaže izpolnjevanje pogoja s predložitvijo svojega Projektnega načrta - ločeno za vsak sklop, za katerega oddaja prijavo.«

Nadalje je iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila mogoče ugotoviti, da je naročnik kot njen sestavni del pripravil dokumenta »Navodila za projektni načrt za sklop 1-8« in »Navodila za projektni načrt za sklop 9«, v katerih je določil:

»Naročnik želi s projektnim načrtom pridobiti vsebinsko celostne in tehnično dovršene predloge rešitev, ki izkazujejo poznavanje področja določenega sklopa javnega naročila, znanje načrtovanja procesa razvoja informacijskih rešitev, integracij z drugimi sistemi in sposobnost sodelovanja z drugimi izvajalci – ponudniki drugih sklopov in vzdrževalci.«

V obeh navedenih dokumentih je naročnik določil, da za potrebe bodočih faz vzpostavitve sistema »eKarton in enotni podatkovni model« podaja usmeritve glede priprave projektnega načrta za

posamezen sklop javnega naročila in v okviru vseh predvidenih področij zahteva opredelitev do predstavljenih usmeritev. Pri tem je v okviru navodil za sklope od 1 do 8 (na strani št. 8) določil še:

»Ponudnik lahko izpolni točko A5.5.A, A5.5.B ali obe. V primeru izpolnitve točke A5.5.B je potrebno na več mestih projektnega načrta podati dodatne informacije v točkah, na katere ima izvedba z varianto B vpliv.«

V delu »Vsebinska in tehnična specifikacija eKarton« pa je še določeno:

»Dokument vsebuje specifikacijo za I. fazo javnega naročila - oddajo prijav na konkurenčni dialog. Glede na to dokument ni končna specifikacije predmeta javnega naročila. Končno specifikacijo bo naročnik objavil v III. fazi javnega naročila.

Naročnik od podjetij, ki bodo oddala prijavo za izvedbo posameznega sklopa JN, pričakuje proaktivno vlogo pri pripravi celovitega projektnega načrta že v fazi oddaje prijave (I. faza konkurenčnega dialoga). V projektnem načrtu, ki ga ponudniki oddajo v I. fazi, zato pričakuje tudi vključitev funkcionalnosti in vsebin, ki v tem dokumentu niso zajete, so pa po mnenju ponudnikov, izhajajoč iz njihovega poznavanja sklopa, za katerega se prijavljajo, nujne za doseganje ciljev naročnika v smeri kvalitetne informacijske podpore, ki celovito podpira delo vseh udeleženih pri obravnavi pacienta in hkrati zagotavlja celovit vpogled v zdravstveno stanje pacienta ne glede na to, kje se zdravi.

Naročnik zato dopušča pri pripravi projektnega načrta tudi odstopanja od zahtev tega dokumenta, a mora ponudnik vsako zahtevo, ki je navedena v dokumentu, a je ponudnik v svoj načrt v I. fazi ne bo vključil, v projektnem načrtu posebej navesti in nanjo opozoriti.«

Kot izhaja iz navedenih delov dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, je naročnik kot pogoj za ugotavljanje sposobnosti kandidatov v vseh devetih sklopih zahteval predložitve projektnega načrta, ki so ga kandidati pripravili skladno z navodili in usmeritvami naročnika.

Projektni načrt kot takšen izrecno resda ni omenjen v zgoraj izpostavljenih določbah 76. in 77. člena ZJN-3, kot to navaja vlagatelj. Vendar pa je treba upoštevati vsebino in namen pogoja oziroma dokazila in ne njegovo poimenovanje. Projektni načrt pa gre po presoji Državne revizijske komisije uvrstiti med dokazila za ugotavljanje tehnične sposobnosti kandidatov, skladno s prvo alinejo k) točke osmega odstavka 77. člena ZJN-3, ki kot možno dokazilo v zvezi s proizvodi, ki jih je treba dobaviti, določa vzorce, opise ali fotografije, katerih verodostojnost mora biti potrjena, če to zahteva naročnik. Čeprav naročnik predmetno javno naročilo oddaja kot naročilo storitev v smislu 5. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3 (kot je navedel tudi v obvestilu o naročilu), je končni cilj opravljene storitve izdelava informacijske rešitve, ki je po svoji naravi proizvod (blago). Da lahko naročnik tudi v postopku oddaje javnega naročila storitev zahteva predložitve vzorcev, opisov ali fotografij in jih pregleda ter oceni, potrjuje tudi praksa Sodišča Evropske Unije (npr. sodba v zadevi C-131/16), iz katere izhaja, da so morali ponudniki pri naročilu storitev predložiti tudi vzorce, pripravljene po natančnih specifikacijah naročnika (v zvezi s tem prim. tudi odločitev Državne revizijske komisije v zadevi 018-226/2017).

Projektni načrt v obravnavanem primeru po vsebini in namenu predstavlja (okviren) opis ponujene rešitve kandidata, ki ga, kot že navedeno, kandidati pripravijo skladno z navodili in usmeritvami naročnika. Naročniku zato ni mogoče očitati kršitve 76. in 77. člena ZJN-3, ker želi s projektnim načrtom preveriti, ali kandidati razumejo naročnikove potrebe in zahteve, razpolagajo z ustreznim pristopom, razumevanjem projektne naloge in strokovno zmožnostjo, kar je nujno za kakovostno sodelovanje v dialogu. Projektni načrt kot dokazilo o tehnični sposobnosti kandidatov je tako

povezan tudi z določbo osmega odstavka 42. člena ZJN-3, saj naročniku že v fazi pred začetkom dialoga omogoča, da presodi, ali gospodarski subjekt razpolaga z zadostnim razumevanjem njegovih potreb in usmeritev. Projektni načrt tako ne predstavlja zgolj le opisa ponujene storitve oziroma blaga v smislu prve alineje točke k) osmega odstavka 77. člena ZJN-3, temveč tudi pomembno izhodišče za kakovosten in ciljno usmerjen dialog.

Državna revizijska komisija glede na navedeno ugotavlja, da naročniku v zvezi s predložitvijo projektnega načrta kot pogojem za ugotavljanje sposobnosti kandidatov v predmetnem konkurenčnem dialogu ni mogoče očitati kršitev ZJN-3, in je zato revizijske navedbe vlagatelja v tem delu kot neutemeljene zavrnila.

1.b Glede kršitve drugega odstavka 76. člena ZJN-3 v zvezi z načeli javnega naročanja

Vlagatelj v zvezi s pogojem predložitve projektnega načrta zatrjuje tudi kršitev drugega odstavka 76. člena ZJN-3 in temeljnih načel javnega naročanja.

V skladu z drugim odstavkom 76. člena ZJN-3 lahko naročnik gospodarskim subjektom kot zahtevo za sodelovanje naloži le pogoje iz navedenega člena ZJN-3, pri čemer lahko v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima kandidat ali ponudnik ustrezne pravne in finančne zmogljivosti ter tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja. Nadalje morajo biti vse zahteve, ki jih naročnik določi v postopku oddaje javnega naročila, vključno s pogoji za ugotavljanje tehnične in strokovne sposobnosti, skladne s temeljnimi načeli javnega naročanja, zlasti z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3), načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in načelom sorazmernosti (8. člen ZJN-3).

Vlagatelj v zahtevku za revizijo očitane kršitve utemeljuje z zatrjevanjem, da naročnik s projektnim načrtom presega, kar je potrebno za priznanje sposobnosti, saj zahteva, da se kandidati v projektnem načrtu opredelijo do številnih podatkov oziroma zahtev, ki se nanašajo na številne tehnične in vsebinske ter cenovne elemente projektne rešitve, pogoj pa tudi ni smiselno povezan s predmetom javnega naročila in zato naročnik omejuje konkurenco. Vendar pa vlagatelj ostaja na ravni posplošenih in nedokazanih navedb, saj ne konkretizira, katere so tiste zahteve in podatki v okviru projektnega načrta, ki niso povezani s predmetnim javnim naročilom, oziroma katere so tiste konkretne zahteve in podatki v okviru projektnega načrta, ki presegajo potrebno za priznanje sposobnosti kandidatov pri sodelovanju v konkurenčnem dialogu. Vlagatelj prav tako ne konkretizira, v čem oziroma zakaj je projektni načrt po njegovem mnenju neupravičeno omejujoč za konkurenco. Ker vlagatelj navedb ni konkretiziral do te mere, da bi bila možna njihova vsebinska presoja, njegovih navedb v tem delu, na podlagi drugega odstavka 15. člena ZPVPJN, ki določa, da mora vlagatelj v zahtevku za revizijo navesti očitane kršitve ter dejstva in dokaze, s katerimi se kršitve dokazujejo, v povezavi s pravilom o trditvenem in dokaznem bremenu (prvi odstavek 7. člena in 212. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999 s sprem.; v nadaljevanju: ZPP, ki se uporabljata v revizijskem postopku na podlagi 13. člena ZPVPJN), Državna revizijska komisija ni vsebinsko obravnavala.

Državna revizijska komisija ob tem zgolj pripominja, da zgolj dejstvo, da je naročnik v projektnem načrtu določil večje število zahtev, do katerih se morajo kandidati opredeliti, samo po sebi še ne pomeni, da so takšne zahteve v nasprotju s temeljnimi načeli javnega naročanja. Nenazadnje je takšno ravnanje naročnika pričakovano, saj je predmet konkretnega javnega naročila kompleksen in obsežen, razpisan kar v devetih sklopih.

1.c Glede kršitve načela transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov

Vlagatelj zatrjuje, da naročnik s projektnim načrtom krši tudi načelo transparentnosti (6. člen ZJN-3) in enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3).

V zahtevku za revizijo obširno zatrjuje, da naročnik:

- ni določil, kako bo presojal projektne načrte, kako bodo vplivali na nadaljnje faze, kako se bodo zmanjševale rešitve, ne določi niti meril niti pravil, kako bo oblikovana končna rešitev, s čimer krši deseti odstavek 42. člena ZJN-3;
- ni določil niti minimalnih niti osnovnih tehničnih zahtev in si pridržuje pravico, da v fazi dialoga spremeni obseg in vsebino projekta, ki je tako podvržen neomejenim spremembam tekom dialoga;
- dopušča odstopanja, spreminjanja, neizpolnitve itd., brez omejitev glede števila, količine ali vrste odstopanj, zato z navedenim pogojem ni mogoče pridobiti primerljivih projektnih načrtov, saj naročnik ne predvidi, kako bo zagotovljena enakopravna obravnava med kandidati, ki bodo ponudili različice A ali B ali obe v sklopu 1 do 8;
- ni zagotovil zadostnih informacij za pripravo projektnega načrta, da bi se lahko kandidat v sklopu 1 do 8 odločil za ustrezno različico A ali B ali obe.

Naročnik vlagateljevim navedbam nasprotuje in poudarja, da vodi konkurenčni dialog s ciljem ugotoviti in opredeliti najustreznejše načine za izpolnitev svojih potreb, zato je v začetni fazi opredelil le izhodišča predmeta, potem pa bo z gospodarskimi subjekti preveril alternativne pristope z namenom najti eno ali več rešitev in oblikovanjem končne rešitve. Poudarja, da s projektnim načrtom ni zahteval predložitev končne rešitve, splošnih pravil, ki so smiselna in zahtevana šele za tretjo fazo konkurenčnega dialoga, pa ni mogoče aplicirati v prvo fazo konkurenčnega dialoga, zaradi česar so vlagateljevi očitki preuranjeni in neutemeljeni. Pojasnjuje še, da ZJN-3 ne zahteva natančne opredelitve strukture postopka, sam potek je namreč nepredvidljiv (št. krogov, časovnica,...), naročnik pa bo dialog izvajal toliko časa, kolikor je potrebno za oblikovanje končnih tehničnih specifikacij. Navaja, da v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni predvidel možnosti zmanjševanja rešitev in meril v zvezi s tem, saj pričakuje, da bo imel na podlagi dialoga dovolj strokovnih podlag za oblikovanje enotne, optimalne in končne tehnične rešitve. Pojasnjuje tudi, da bodo kandidati končno ponudbo lahko oddali glede na dejstvo, ali bodo sposobni zagotoviti izpolnjevanje končnih tehničnih specifikacij, neodvisno od projektnega načrta; ta služi le kot sredstvo za presojo usposobljenosti kandidata za sodelovanje v dialogu, zato vlagatelju ni onemogočena opredelitev za katerokoli različico v sklopu 1 do 8 (A ali B ali obe), kot predvideno v okviru vsebine projektnega načrta.

Državna revizijska komisija je že uvodoma izpostavila, da naročnik v predmetni zadevi vodi konkurenčni dialog skladno z 42. členom ZJN-3, ki se uporabi zlasti v primerih, ko naročniki ne morejo opredeliti sredstev za zadovoljitev svojih potreb ali presoditi, kaj lahko ponudi trg glede tehničnih, finančnih ali pravnih rešitev. Med drugim se uporablja in je primeren tudi pri projektih na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije, kot v konkretnem primeru, ko naročnik naroča informacijsko rešitev za eKarton (prim. tudi 42. in 43. točko uvodnih določb Direktive 2014/24).

V zvezi z vlagateljevimi navedbami, da naročnik ni predvidel meril za zmanjševanje rešitev, Državna revizijska komisija kot relevanten izpostavlja deseti odstavek 42. člena ZJN-3. Ta določa, da se konkurenčni dialog lahko izvaja v zaporednih stopnjah, da se na podlagi meril za oddajo javnega naročila, določenih v obvestilu o javnem naročilu ali opisnem dokumentu, zmanjša število rešitev, o katerih se razpravlja med posamezno stopnjo dialoga. Naročnik v obvestilu o javnem naročilu ali opisnem dokumentu navede, ali bo uporabil to možnost.

Iz navedene določbe izhaja, da ima naročnik možnost, da konkurenčni dialog izvede v zaporednih stopnjah in pri tem zmanjšuje število rešitev, na podlagi vnaprej določenih meril, kolikor se za to možnost izrecno odloči in to tudi navede v obvestilu o javnem naročilu ali opisnem dokumentu. Ker se naročnik v obravnavanem primeru za uporabo te možnosti ni odločil, kot to pojasni tudi sam v odločitvi o zahtevku za revizijo, mu ni mogoče očitati kršitve desetega odstavka 42. člena ZJN-3.

Dalje je Državne revizijske komisije obravnavala vlagateljeve navedbe, ki se nanašajo na s strani vlagatelja zatrjevano odsotnost minimalnih oziroma osnovnih tehničnih zahtev v zvezi s predmetom javnega naročila. Vlagatelj meni, da je naročnik s tem kršil določbe ZJN-3, zlasti načelo transparentnosti iz 6. člena ZJN-3.

Skladno s sedmim odstavkom 42. člena ZJN-3 je naročnik v primeru konkurenčnega dialoga dolžan v obvestilu o javnem naročilu navesti svoje potrebe in zahteve, ki jih v tem obvestilu ali v opisnem dokumentu tudi podrobneje opredeli. Hkrati v istih dokumentih določi in podrobneje opredeli merila za oddajo javnega naročila ter določi okvirni časovni razpored.

Iz vpogleda v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da je naročnik kot njen sestavni del pripravil dokument »*Vsebinska in tehnična specifikacija eKarton*«, v katerem je na 82 straneh opisal svoje potrebe in zahteve ter opredelil specifikacijo za prvo fazo javnega naročila - oddajo prijav na konkurenčni dialog. Kot že pojasnjeno, ZJN-3 naročniku pri izvedbi postopka konkurenčnega dialoga – skladno z 42. členom ZJN-3 – v prvi fazi, ko izbira kandidate, ne nalaga obveznosti določiti minimalnih tehničnih oziroma osnovnih zahtev predmeta naročila, kot to na primer velja za konkurenčni postopek s pogajanjem (tretji odstavek 44. člena ZJN-3), pač pa le navedbo potreb in zahtev, ki jih v opisnem dokumentu podrobneje opredeli. Konkurenčni dialog je namreč namenjen iskanju rešitev predvsem v primerih, ko naročnik še nima izdelanih (prav vseh) tehničnih specifikacij predmeta naročila, ve pa, kakšne so njegove potrebe in zahteve.

Ker vlagatelj v zahtevku za revizijo ni zatrjeval, da naročnik ni določil potreb in zahtev ali da jih ni podrobneje opredelil v smislu sedmega odstavka 42. člena ZJN-3, prav tako pa tudi ni konkretno navedel, katere minimalne in osnovne tehnične zahteve naj bi umanjale (in zaradi katerih morebiti ne more oddati prijave), ob tem, da, kot že ugotovljeno, je naročnik vsebinske in tehnične elemente rešitve podal v obsežnem dokumentu, Državna revizijska komisija naročnikovih kršitev v tem delu ne ugotavlja.

Državna revizijska komisija je obravnavala še revizijske navedbe, ki se nanašajo na nezadostnost informacij v zvezi s pripravo posameznih različic (A ali B ali obeh) v projektnem načrtu za sklope 1 do 8 ter s tem povezano podajo ponudbene cene.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja pomanjkanje informacij glede licenčnih orodij (tehničnih specifikacijah orodja za razvoj »*Better Studio Form Builder*«) in informacijskega okolja naročnika (specifikacij in tehničnih podrobnosti obstoječih integracij), zaradi česar kandidati (med njimi vlagatelj), ki ni avtor licenc, za katere naročnika že imata zagotovljene licence, nimajo dovolj informacij za odločitev o posamezni različici, medtem ko je avtor licence, s katero naročnik že razpolaga (Better d.o.o.) preferiran. Navaja, da bi v zvezi z licenčnimi orodji potreboval informacije, kako enostavna za učenje in uporabo so, ali vmesnik omogoča učinkovito delo in hitro navigacijo, kako prilagodljivo je orodje, kakšne so velikosti in aktivnosti skupnosti, ki uporablja orodje, ali obstaja in kakšna je odzivnost tehnične podpore in uporabniške skupnosti ter dostop do demo verzije.

Državna revizijska komisija v zvezi z navedenimi očitki ugotavlja, da je vlagatelj trditve o nezadostnih informacijah glede licenčnih orodij in obstoječega informacijskega okolja naročnika v zahtevku za revizijo konkretiziral zgolj v delu, ki se nanaša na licenčna orodja (kako enostavna za učenje in uporabo so, ali vmesnik omogoča učinkovito delo in hitro navigacijo, kako prilagodljivo je orodje, kakšne so velikosti in aktivnosti skupnosti, ki uporablja orodje, ali obstaja in kakšna je odzivnost tehnične podpore in uporabniške skupnosti ter dostop do demo verzije). Zato ni vsebinsko presojala navedb o nezadostnih informacijah glede informacijskega okolja naročnika, saj vlagatelj ne zatrjuje, katero konkretno informacijo oziroma podatek bi potreboval za oddajo prijave, ob tem, da je naročnik v dokumentu »*Vsebinska in tehnična specifikacija eKarton*«, opisal tudi okolja (poglavje 12).

V zvezi z očitki, ki se nanašajo na nezadostnost informacij glede licenčnih orodij, pa gre na podlagi vpogleda v dosje predmetnega javnega naročila na portalu javnih naročil ugotoviti, da vlagatelj naročnika ni predhodno opozoril na pomanjkanje podatkov, ki jih navaja v zahtevku za revizijo (kako enostavna za učenje in uporabo so, ali vmesnik omogoča učinkovito delo in hitro navigacijo, kako prilagodljivo je orodje, kakšne so velikosti in aktivnosti skupnosti, ki uporablja orodje, ali obstaja in kakšna je odzivnost tehnične podpore in uporabniške skupnosti ter dostop do demo verzije). Naročniku so sicer bila zastavljena vprašanja zainteresiranih gospodarskih subjektov, ki se nanašajo na nezadostnost informacij glede orodij za razvoj, vendar ne na način, kot jih vlagatelj navaja šele v zahtevku za revizijo, torej, kateri konkretni podatki o orodjih za razvoj niso navedeni v dokumentaciji v zvezi z izvedbo javnega naročila, pa so potrebni za pripravo prijave oziroma projektnega načrta.

Skladno s tretjim odstavkom 16. člena ZPVPJN se v predrevizijskem in revizijskem postopku ne presojajo očitane kršitve, ki se nanašajo na vsebino objave, povabilo k oddaji ponudb ali razpisno dokumentacijo, če bi lahko vlagatelj ali drug morebitni ponudnik prek portala javnih naročil naročnika opozoril na očitano kršitev, pa te možnosti ni uporabil. Šteje se, da bi vlagatelj ali drug morebitni ponudnik prek portala javnih naročil lahko opozoril na očitano kršitev, če je bilo v postopku javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljeno obvestilo o naročilu, na podlagi katerega ponudniki oddajo prijave ali ponudbe.

Ker vlagatelj (ali drug ponudnik) na kršitve ni predhodno opozoril prek portala javnih naročil, jih Državna revizijska komisija ni presojala.

Vlagatelj v povezavi z nezadostnimi informacijami zatrjuje tudi neprimerljivost projektnih načrtov, tudi upošteva možnost izbire različic v sklopih 1 do 8 (A ali B ali obe).

V skladu z 42. členom ZJN-3 in naravo postopka konkurenčnega dialoga se v prvi fazi preverja sposobnost kandidatov za sodelovanje v nadaljnjih fazah dialoga. Relevantno za presojo vlagateljevih navedb je predvsem dejstvo, da bistvo konkurenčnega dialoga ni v izbiri vnaprej znane, dokončne in primerljive tehnične rešitve, temveč v skupnem iskanju (dialogu) in oblikovanju optimalne rešitve skupaj z usposobljenimi gospodarskimi subjekti. Zato je pričakovano, da bodo v obravnavanem primeru prejeti projektni načrti v prvi fazi postopka vsebinsko različni, saj se bodo kandidati zgolj opredeljevali do naročnikovih zahtev, z možnimi odstopanji, kot so predvidena, in z izborom različnih različic. Naročnik pa bo ravno z različnimi rešitvami lahko ocenil, kako bo izpolnil svoje potrebe in zahteve. Kot že navedeno, ZJN-3 naročniku ne nalaga dolžnosti, da že v prvi fazi določi natančne tehnične specifikacije, na podlagi katerih bi prejel primerljive prijave oziroma konkretno, primerljive projektne načrte, zato ni mogoče slediti vlagateljevim navedbam o neenakopravni obravnavi kandidatov zaradi njihovih različnih projektnih načrtov.

1.d Glede kriterijev za presojo projektnega načrta

Vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje, da naročnik ni navedel jasnih kriterijev za presojo predloženega projektnega načrta, torej, v katerem primeru bo prijava kandidata zavrnjena kot nedopustna zaradi neustreznega projektnega načrta. Meni, da razlog za zavrnitev prijav, če bo iz predloženega projektnega načrta razvidno, da opisana ponujena rešitev ne odgovarja na potrebe naročnika, opredeljene v »Vsebinskih in tehničnih specifikacijah za predmet JN eKarton« oziroma če bo predloženi projektni načrt kandidata pomanjkljiv (v smislu, da se kandidat ne opredeli do vseh zahtev naročnika), ni dovolj jasen.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik na portalu javnih naročil prejel več vprašanj, ki se nanašajo na presojo ustreznosti projektnega načrta. Z zadnje objavljenim odgovorom z dne 28. 3. 2025 ob 10:16 je podal naslednji odgovor:

»Merilo za presojo ustreznosti projektnega načrta je sledeče: Kandidati se morajo v pripravljenem Projektnem načrtu opredeliti do vseh zahtev naročnika (tudi, če ponujajo drugačno oz. alternativno rešitev, kot je naročnik že pojasnil v odgovorih). Če kandidati projektnega načrta za posamezni sklop ne predložijo ali bo ta pomanjkljiv (v smislu, da se kandidat ne opredeli do vseh zahtev naročnika) bo naročnik prijavo kandidata zavrnil. Edina dopuščena izjema od opredelitev do vseh zahtev naročnika v projektnem načrtu je že pojasnjena možnost, da ponudnik izpolni različico A ali različico B ali obe (A in B).«

Skladno z drugim odstavkom 67. člena ZJN-3 se informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom na portalu javnih naročil ali prek njega, štejejo za spremembo, dopolnitev ali pojasnilo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, če iz vsebine informacij izhaja, da se z njimi spreminja ali dopolnjuje ta dokumentacija ali če se s pojasnilom odpravlja dvoumnost navedbe v tej dokumentaciji.

Naročnik je z navedenim odgovorom spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila tako, da je kot kriterij ustreznosti predloženega projektnega načrta (v primeru, da bo ta predložen), navedel njegovo pomanjkljivost – če se kandidat ne bo opredelil do vseh zahtev naročnika (z možnimi izjemami). Navedeni odgovor je postal del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in kot zadnji edini relevantni kriterij za presojo ustreznosti projektnega načrta. Zaradi navedene spremembe, s katero so bile predhodne zahteve in odgovori naročnika glede kriterijev za presojo ustreznosti projektnega načrta vsebinsko spremenjeni, Državna revizijska komisija ni presojala navedb vlagatelja, ki se nanašajo na nejasnost kriterija za presojo projektnega načrta, če bo iz predloženega projektnega načrta razvidno, da opisana ponujena rešitev ne odgovarja na potrebe naročnika, opredeljene v »Vsebinskih in tehničnih specifikacijah za predmet JN eKarton«, saj tega kriterija naročnik ni več navajal.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da iz navedenega zadnjega odgovora naročnika izhaja, da je kot kriterij za presojo ustreznosti projektnega načrta in priznanje sposobnosti kandidata določil opredelitev kandidata do vseh zahtev naročnika. Kandidati se morajo v svojem projektnem načrtu opredeliti do vsake zahteve naročnika, ne glede na to, ali jo izpolnjujejo na način, kot je zahtevan, ali ponujajo alternativno rešitev, kot je to omogočil naročnik. Naročnik z odgovorom tudi jasno opredeljuje, kaj pomeni, da je projektni načrt »pomanjkljiv« – in sicer takrat, ko se kandidat ne opredeli do vseh zahtev naročnika. Edina izjema, ko kandidat ni dolžan podati opredelitve, je situacija, ko je naročnik izrecno dopustil izbiro med različico A ali različico B ali možnostjo, da kandidat poda obe rešitvi (A in B). V tem primeru zadostuje, da kandidat izpolni eno ali obe različici, brez potrebe, da se posebej opredeli do neizbrane variante.

Državna revizijska komisija zato kot neutemeljene zavrača navedbe vlagatelja, da naročnik kriterijev za presojo ustreznosti projektnega načrta ni opredelil.

Vlagatelj v zvezi z navedenim zadnjim odgovorom naročnika tudi zatrjuje, da ni jasno, kaj pomeni, da se mora kandidat opredeliti do vseh zahtev naročnika, ker nista jasna termina »opredelitev« in »vse zahteve«, in kako bo naročnik ravnal, če kandidat posameznih zahtev ne bo vključil v projektni načrt.

Državna revizijska komisija, kot že predhodno navedeno, ugotavlja, da je naročnik kriterij opredelil, slednji pa je po njeni presoji dovolj jasen, da omogoča kandidatom (in vlagatelju) pripravo projektnega načrta v smislu opredelitve do vseh zahtev naročnika. Obveznost kandidata je torej oblikovana kot vsebinska opredelitev do zahtev, kot izhaja iz Navodil za pripravo projektnega načrta za sklope 1-8 in Navodil za pripravo projektnega načrta za sklop 9. Pojem »opredelitev« je uporabljen v splošnem in najmanj omejujočem smislu – naročnik ni zahteval posebne oblike, obsega ali načina izražanja, izrecno je dopusti tudi alternativne rešitve. S tem je omogočil kandidatom široko možnost opredelitve do zahtev, saj je bistveno le, da se kandidat do zahteve opredeli, na kakršen koli način, in je ne prezre. Jasno je tudi določeno, da bo naročnik prijavo zavrnil zgolj v primeru, če se kandidat do vseh zahtev ne bo opredelil, kar pomeni, da opustitev katere koli opredelitve pomeni pomanjkljivost, katere posledica je nedopustnost prijave kandidata. Edina izjema, ki jo je naročnik dopustil, pa je že izrecno pojasnjena – izbira med različico A, B ali obema.

Ker naročnik ni postavil dodatnih pogojev za pomen opredelitve, in ker je določilo vsebinsko dovolj jasno, da je povprečno skrbnemu kandidatu lahko razumljivo, kaj se od njega zahteva, Državna revizijska komisija kot neutemeljene zavrača tudi navedbe vlagatelja o nejasnosti posameznih terminov v okviru kriterija za presojo projektnega načrta.

1.e Glede zahtevane ponudbene cene

Vlagatelj v zvezi z zahtevano vsebino projektnega načrta kot nesorazmerno in nezakonito izpostavlja tudi zahtevo po navedbi ponudbene cene. Zatrjuje, da ta ne more biti element ugotavljanja sposobnosti kandidata, zanj pa naročnik nima podlage v določbah ZJN-3. Navaja še, da ni jasno, kako bo ponudbena cena vplivala na nadaljnji potek dialoga in kako jo bo naročnik presojal pri zmanjševanju števila rešitev ter oblikovanju končnih tehničnih specifikacij, prav tako pa vlagatelj tudi nima dovolj informacij za podajo ponudbene cene, v povezavi z izbiro posamezne različice (A ali B ali obeh) v sklopih 1 do 8.

Naročnik pojasni, da ima pravico določiti tudi druge zahteve in ne le pogoje iz 75. in 76. člena ZJN-3. Zahteval je zgolj informativno ceno predvidene rešitve in ne podajo končne zavezujoče ponudbene cene, z namenom ocene stroškovne dimenzije posameznih predlogov kandidatov, kar mu omogoča boljše razumevanje ekonomske realnosti predlaganih rešitev, pripravo usmerjenega dialoga in upoštevanje razmerja med funkcionalnostjo in stroški ter učinkovitejše vodenje postopka dialoga.

Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da je naročnik v dokumentih »Navodila za projektni načrt za sklop 1-8« in »Navodila za projektni načrt za sklop 9« v okviru vsebine projektnega načrta zahteval tudi navedbo ponudbene cene oziroma ponudbene cene aktivnosti.

Nadalje je iz vpogleda v dosje predmetnega javnega naročila na portalu javnih naročil razvidno, da je naročnik v zvezi z zahtevo po ponudbeni ceni prejel tudi več vprašanj. V objavi z dne 25. 3. 2025 ob 14:14 uri je odgovoril:

»Gre za informativno nezavezujočo oceno ponudbene vrednosti, ki bo osnova za usklajevanje v fazi dialoga. Pripravi se za posamezen sklop, nivo podrobnosti pa je določen v projektnem načrtu.«

V objavi z dne 26.03.2025 14:52 pa je naročnik podal sledeča odgovora:

»Ponudbena cena v tej fazi je informativna in za kandidata ne zavezujoča. Njen namen je v tem, da bo naročnik lahko čim boljše ocenil finančni obseg posameznega sklopa« in »Ponudbena cena v tej fazi je informativna in za kandidata nezavezujoča.«

Kot že navedeno, se skladno z drugim odstavkom 67. člena ZJN-3 informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom na portalu javnih naročil ali prek njega, štejejo za spremembo, dopolnitev ali pojasnilo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, če iz vsebine informacij izhaja, da se z njimi spreminja ali dopolnjuje ta dokumentacija ali če se s pojasnilom odpravlja dvoumnost navedbe v tej dokumentaciji.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v okviru navodil za pripravo projektnega načrta (opisa) za vse sklope predvidel navedbo ponudbene cene oziroma ponudbene cene aktivnosti, kot nezavezujoče informativne ocene ponudbene vrednosti posameznih aktivnosti oziroma rešitev, za katero je izrecno navedel tudi, da za kandidate v smislu oddaje končne ponudbe v nobenem smislu ni zavezujoča. Zahtevana ponudbena cena predstavlja sestavino projektnega načrta in ne cene v smislu končne ponudbene cene ali končne ponudbene vrednosti. Slednje bodo kandidati oziroma ponudniki lahko podali šele v tretji fazi postopka, ko bo dokončno oblikovan tudi predmet javnega naročila.

Upošteva se navedeno zato ni mogoče slediti vlagateljevim navedbam, da obravnavana ponudbena cena skladno z 12. poglavjem dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila predstavlja eno izmed meril za izbiro najugodnejše ponudbe. Navedeni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki kot merilo A določa »Skupna ponujena cena« namreč velja šele v tretji fazi postopka po izvedenem dialogu, kar je naročnik tudi predvidel, z odgovori na portalu javnih naročil pa pojasnil, da v tej fazi podana ponudbena cena za kandidate oziroma potem ponudnike ne bo zavezujoča. Ker zahtevana ponudbena cena v okviru projektnega načrta ne predstavlja merila za izbiro ponudbe, naročnik pa je v prvi fazi postopka ceno zahteval le za potrebe okvirne stroškovne opredelitve posamezne aktivnosti oziroma rešitve kot sestavnega dela projektnega načrta, Državna revizijska komisija naročnikovih kršitev ZJN-3 ne ugotavlja.

Vlagatelj se pri zatrjevanju nezakonitosti ponudbene cene sklicuje tudi na kršitve temeljnih načel, v vsebini, kot jih v zahtevku za revizijo očita tudi za preostale sporne vsebine projektnega načrta (načelo zagotavljanja konkurence (5. člen), načelo transparentnosti (6. člen ZJN-3), zagotavljanje enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN), načelo sorazmernosti (8. člen ZJN-3)), vendar v zvezi z njimi navedb ne konkretizira, zaradi česar Državna revizijska komisija teh navedb, na podlagi drugega odstavka 15. člena ZPVPJN, ki določa, da mora vlagatelj v zahtevku za revizijo navesti očitane kršitve ter dejstva in dokaze, s katerimi se kršitve dokazujejo, v povezavi s pravilom o trditvenem in dokaznem bremenu (prvi odstavek 7. člena in 212. člen ZPP), ni vsebinsko obravnavala.

V zvezi z očitki vlagatelja, ki se nanašajo na nezadostnost informacij za podajo okvirne ponudbene cene, v povezavo s pripravo ustrezne različice (A ali B ali obe) se Državna revizijska komisija sklicuje na predhodno obrazložitev iz točke 1.c tega sklepa, kjer je pojasnila, zakaj očitkov ni vsebinsko obravnavala.

Vlagatelj zatrjuje tudi, da ponudbene cene ne more podati iz razloga, ker naročnik ni objavil osnutka pogodbe, zato mu manjkajo informacije o pogodbenih obveznostih, določila o

odgovornosti izvajalcev, zavarovanjih, pogodbenih kaznih in podlagah za odstop od pogodbe. Z navedeno opustitvijo je naročnik kršil tudi 67. člen ZJN-3, saj je osnutek pogodbe obvezni del dokumentacije v zvezi z izvedbo javnega naročila.

Naročnik poudarja, da izvaja konkurenčni dialog, ZJN-3 pa ne določa, da bi moral že v prvi fazi objaviti vse dokumente. Dodaja, da se bo končna specifikacija naročila oblikovala skozi vsebinski dialog med naročnikom in kandidati, zato vnaprejšnje oblikovanje osnutka pogodbe z natančnimi pravicami in obveznostmi pogodbenih strank ni izvedljivo in ni smiselno. Vsebina osnutka pogodbe bo predmet povabila k oddaji končnih ponudb in bo za vse ponudnike enaka. Vlagatelju pa ne more nastati škoda, saj z oddajo prijave ne oddaja tudi končne ponudbe.

Državna revizijska komisija je že ugotovila, da ponudbena cena, ki jo je naročnik zahteval v prvi fazi predmetnega postopka, ne predstavlja ponudbene cene v smislu končne cene za oddajo ponudbe, pač pa le stroškovno opredelitev posameznih aktivnosti in rešitev znotraj posameznih sklopov, ki za kandidate ni zavezujoča in služi predvsem naročniku za finančno oceno investicije. Tudi sicer v tej fazi postopka konkurenčnega dialoga ni mogoče govoriti o končni ponudbeni ceni, saj predmet naročila, ki je ključen za njeno oblikovanje, še ni dokončno definiran.

Upošteva se navedeno zato po presoji Državne revizijske komisije naročniku ni mogoče očitati kršitev ZJN-3, ker za pripravo ponudbene cene v projektnem načrtu, ki je bila zahtevana le kot okvirna ocena posameznih aktivnosti in rešitev, ni objavil tudi osnutka pogodbe.

Glede kršitve 67. člena ZJN-3 Državna revizijska komisija ugotavlja, da navedena določba v prvem odstavku določa, da dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, razen tistih sestavnih delov dokumentacije, kjer zaradi oblike, velikosti ali zagotavljanja zaščite datotek to ni mogoče, naročnik objavi na portalu javnih naročil, razen če oddaja naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave ali konkurenčnem postopku s pogajanjem, v katerem v skladu z b) točko prvega odstavka 44. člena tega zakona uporabi izjemo pri objavi obvestila o naročilu. Dokumentacija vsebuje najmanj tiste podatke, ki jih zahteva ta zakon, ter osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila. Kot del te dokumentacije se štejejo tudi informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom, sodelujočim v postopku javnega naročanja.

Vendar pa vlagatelj v zahtevku za revizijo ni uspel pojasniti in izkazati (razen v prej omenjenem smislu v zvezi s pripravo ponudbene cene), kako naj bi domnevna kršitev – neobjava osnutka pogodbe sama po sebi vplivala na njegov položaj v smislu, da bi mu bilo zaradi nje onemogočeno ali bistveno oteženo sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila in s tem onemogočena ali bistveno otežena možnost pridobitve naročila. Zato tega revizijskega očitka Državna revizijska komisija ni presojala.

1.f Glede variantnih prijav

Vlagatelj v zvezi projektnim načrtom in možnostjo izbire A ali B različice ali obeh zatrjuje kršitev določbe 72. člena ZJN-3. Navaja, da naročnik dopušča predložitve variantnih ponudb z navedenimi variantami, a hkrati je v navodilih navedel, da variantne ponudbe niso dopustne.

Naročnik vlagatelju nasprotuje in pojasnjuje, da variantne prijave niti ponudbe niso dovoljene.

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da variantne ponudbe ZJN-3 v ureja 72. členu. Ta v prvem odstavku določa, da lahko naročnik ponudnikom dovoli ali od njih zahteva, da predložijo variantne ponudbe, pri čemer mora v obvestilu o javnem naročilu navesti, ali dovoli ali zahteva predložitve variantnih ponudb ali ne. Če variantne ponudbe niso dovoljene ali zahtevane, jih ni dovoljeno predložiti. Skladno z drugim odstavkom 72. člena ZJN-3 naročnik, ki dovoli ali zahteva variantne

ponudbe, v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila navede minimalne zahteve, ki jih mora izpolniti variantna ponudba, ter vse posebne zahteve za njeno predložitev, zlasti to, ali se lahko variantna ponudba predloži le, če je bila predložena tudi ponudba, ki ni variantna. Poleg tega mora naročnik zagotoviti, da se lahko merila za oddajo javnega naročila uporabijo za variantne ponudbe, ki izpolnjujejo določene minimalne zahteve, in za skladne ponudbe, ki niso variantne.

Naročnik je v A5.5.A točki Navodil za projektni načrt za sklop 1-8 določil: »*Varianta A: Ponudbena cena izključno z uporabo orodij, za katere naročnika že imata zagotovljeno licence brez dodatnih licenčnih orodij.*«, v točki A5.5.B pa: »*Varianta B: Ponudbena cena za izvedbo z uporabo dodatnih licenc (= licenc, za katere naročnika še nimata pridobljenih licenc, ki bi jih lahko uporabljala za informacijske rešitve).*«

Naročnik je prejel več vprašanj v zvezi z navedenimi variantami, na katera je tudi odgovoril. Iz odgovora naročnika z dne 26. 3. 2025 (ob 7:33 uri) izhaja: »*Naročnik bo končno specifikacijo objavil v 3. fazi javnega naročila. Variantne ponudbe ne bodo dovoljene. Projektni načrt vsebuje na določenih točkah različne možnosti/različice izvedbe (termin ""varianta"" v navodilih za pripravo projektnega načrta pomeni ""različica""). Kandidat lahko predloži projektni načrt po različici A, B ali po obeh.*«

Iz navedenega izhaja, da naročnik ne dovoljuje variantnih ponudb v smislu 72. člena ZJN-3, v tretji fazi predmetnega konkurenčnega dialoga. Vlagatelj si napačno razlaga možnost priprave različic (A ali B ali obeh, glede na razpolaganje naročnikov z licencami) v projektnem načrtu kot variantne ponudbe po 72. členu ZJN-3, zaradi česar se vsi s tem povezani revizijski očitki izkažejo za neutemeljene. Državna revizijska komisija ob tem še dodaja, da v prvi fazi konkurenčnega dialoga, ko predmet naročila še ni dokončno definiran, ampak naročnik šele izbira usposobljene kandidate, s katerimi bo izvajal dialog, in torej ne poteka oddaja ponudb, tudi že po naravi stvari ni mogoče govoriti o variantnih ponudbah v smislu 72. člena ZJN-3.

2. Glede zakonitosti zahteve orodja za razvoj

Vlagatelj zatrjuje nezakonitost zahtevanega orodja za razvoj informacijskih rešitev »*Better Studio Form Builder*«, najprej s sklicevanjem na kršitve 76. in 77. člena ZJN-3 ter temeljnih načel, v smiselno enaki vsebini, kot jih v zahtevku za revizijo očita za predhodno izpostavljene sporne vsebine projektnega načrta. Upošteva je navedeno je zato Državna revizijska komisija tudi v tem delu, iz enakih razlogov, revizijske očitke vlagatelja kot neutemeljene zavrnila.

Vlagatelj dalje zatrjuje, da naročnik z navedenim zahtevanim orodjem za razvoj v nasprotju z 68. členom ZJN-3 in temeljnimi načeli neupravičeno omejuje konkurenco v vseh devetih sklopih.

Naročnik odgovarja, da v prvi fazi konkurenčnega dialoga zahteve naročnika v zvezi z orodjem za razvoj še ne predstavljajo tehničnih specifikacij v smislu 68. člena ZJN-3, saj se bodo te šele oblikovale v fazi dialoga s kandidati in končno bodo te zato znane šele v zadnji fazi postopka, ko se bodo predložile končne ponudbe. Poudarja, da orodja »*Better Studio Form Builder*« niti ni določil kot obveznega in da obstajajo objektivni in opravičljivi razlogi, da zahteva to orodje ali enakovredno rešitev, ki bo skladna z obstoječim okoljem naročnika, katero je v konkretnem primeru tudi dopustil.

Državna revizijska komisija pritruje vlagatelju, da naročnik določi tehnične specifikacije ob upoštevanju 68. člena ZJN-3, ki v četrtem odstavku določa, da morajo slednje vsem gospodarskim subjektom zagotavljati enak dostop do postopka javnega naročanja in neupravičeno ne smejo ovirati odpiranja javnih naročil konkurenci. Če tega ne upravičuje predmet

javnega naročila, v skladu s šestim odstavkom 68. člena ZJN-3 v tehničnih specifikacijah ne smejo biti navedeni določena izdelava ali izvor ali določen postopek, značilen za proizvode ali storitve določenega gospodarskega subjekta, ali blagovne znamke, patenti, tipi ali določeno poreklo ali proizvodnja, ki dajejo prednost nekaterim podjetjem ali proizvodom ali jih izločajo. Take navedbe so izjemoma dovoljene, če sicer ni mogoče dovolj natančno in razumljivo opisati predmeta naročila, vsebovati pa morajo tudi besedi »ali enakovredni«. Naročnik je pri opisovanju predmeta javnega naročila omejen tudi s temeljnimi načeli javnega naročanja, pri čemer mora tehnične specifikacije določiti na način, ki zagotavlja konkurenco med ponudniki in njihovo enakopravno obravnavo (5. in 7. člen ZJN-3), hkrati pa mora zahteve določiti v obsegu, ki je potreben in sorazmeren z naravo, vsebino, namenom in obsegom predmeta naročila (8. člen ZJN-3).

Ker pa naročnik predmetno naročilo oddaja v konkurenčnem dialogu skladno z 42. členom ZJN-3, namen katerega je med drugim tudi oblikovanje končnih tehničnih specifikacij, saj naročnik zaradi kompleksne narave predmeta slednjega ne more še povsem definirati, in ker naročnik v konkretnem primeru končnih tehničnih specifikacij tudi še ni oblikoval (na kar utemeljeno opozarja naročnik), naročniku kršitve 68. člena ZJN-3 ni mogoče očitati.

2.a Glede kršitve načel zagotavljanja konkurence in enakopravne obravnave

Vlagatelj neupravičeno omejevanje konkurence zatrjuje s tem, da naročnik kot »praktično« obvezno določa točno določeno orodje za razvoj, čeprav za to nima objektivno utemeljenih razlogov. S takšno zahtevo preferira točno določenega ponudnika ter ostale postavlja v neenakopraven položaj. Zatrjuje, da ni jasno ali naročnik z odgovori na portalu javnih naročil spreminja zahteve v zvezi z orodjem za razvoj ali pri njih še vedno vztraja, izpostavlja pa tudi posamezne očitke glede navidezno enakovrednih rešitev za orodja za razvoj.

Naročnik poudarja, da orodja »*Better Studio Form Builder*« ni določil kot obveznega in pojasnjuje, da omogoča tudi enakovredno rešitev, ki bo skladna z obstoječim okoljem naročnika, saj menjava rešitev, na katerih trenutno deluje Centralni register podatkov o pacientu (v nadaljevanju: CRPP) ali selitev na drugo podatkovno bazo ali platformo za naročnika ni izvedljiva. Takšna zahteva mu omogoča tudi večjo možnost kasnejše zamenjave vzdrževalca določene rešitve in večkratno uporabo rešitev, kar prispeva k stroškovni učinkovitosti.

Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da je naročnik v »*Vsebinskih in tehničnih specifikacijah za predmet JN eKarton*« v točki 7.2. »*Informacijska rešitev – skupne zahteve*« med drugim določil:

»Naročnik bo zahteval razvoj informacijskih rešitev, ki shranjujejo podatke v OpenEHR (v kolikor pri tem ni okrnjena uporabniška izkušnja, o čemer lahko ponudnik svoje stališče preda v projektnem načrtu ali v drugem krogu konkurenčnega dialoga), v orodju za razvoj form Better Studio Form Builder, za katerega je NIJZ že pridobil licenco in je povezljiva s CRPP platformo. Tak način razvoja bi kasneje omogočil tudi deljenje gradnikov med posameznimi vertikalami in omogočal, da ob pridobitvi dodatnih znanj manjše spremembe lahko izvede naročnik sam. Ob tej zahtevi v končni specifikaciji bo posamezen izbran ponudnik imel zagotovljeno s strani naročnika financirano vključitev v program, ki mu zagotavlja začetno usposabljanje in podporo pri izdelavi rešitve v tem orodju za predvidoma pol leta.«

V istem dokumentu v točki 8.4 »*Zahteve glede orodij za razvoj*« pa je določil:

»Naročnik bo zahteval razvoj informacijskih rešitev, ki shranjujejo podatke v OpenEHR (v kolikor pri tem ni okrnjena uporabniška izkušnja, o čemer lahko ponudnik svoje stališče preda v drugem

krogu konkurenčnega dialoga), v orodju za razvoj form Better Studio Form Builder, za katerega je NIJZ že pridobil licenco in je povezljiva s CRPP platformo. Tak način razvoja bi kasneje omogočil tudi deljenje gradnikov med posameznimi vertikalami in omogočal, da ob pridobitvi dodatnih znanj manjše spremembe lahko izvede naročnik sam. Ob tej zahtevi v končni specifikaciji bo posamezen izbran ponudnik imel zagotovljeno s strani naročnika financirano vključitev v program, ki mu zagotavlja začetno usposabljanje in podporo pri izdelavi rešitve v tem orodju za predvidoma pol leta.

Dokumentacija Better Platform Studio: <https://docs.better.care/studio/form-builder/overview/>«.

Naročnik je na portalu javnih naročil v zvezi z vprašanji zainteresiranih gospodarskih subjektov, ki so se nanašala na citirani zahtevi, objavil več odgovorov, ki jih izpostavlja tudi vlagatelj, in sicer odgovor (objava z dne 25. 3. 2025 ob 14:14 uri):

» [...] 27. Naročnik v trenutni fazi javnega naročila meni, da bo lahko svoje cilje dosegel z zahtevo po uporabi programskega orodja, s katerim razpolaga, zato ga (kjer ni na voljo tehničnih, performančnih razlogov ali razlogov uporabniške izkušnje za drugačno odločitev) predvideva kot obvezno. Orodje EHR Studio (s Form Builderjem) je že na voljo za uporabo. Izbrani ponudniki bodo imeli zagotovljeno usposabljanje. [...]«.

V nadaljevanju je z objavo z dne 26. 3. 2025 ob 14:52 uri objavil več vsebinsko enakih odgovorov, ki so se glasili:

»Naročnik bo v Povabilu k oddaji končne ponudbe (tretja faza konkurenčnega dialoga) oblikoval končne zahteve naročnika, vezane na tehnične specifikacije, kjer bodo opredeljene vse zahteve, ki jih bodo morali ponudniki izpolniti ob oddaji končne ponudbe.

Naročnik v prvi fazi konkurenčnega dialoga dopušča, da kandidati predstavijo enakovredne rešitve, ki naj jih kandidati ustrezno opišejo in dokažejo njihovo enakovrednost.

Naročnikova končna zahteva bo zagotovo skladnost z že obstoječim okoljem naročnika oz. uporaba izključno orodij in rešitev, ki bodo z okoljem kompatibilna in v njem delujoča in ne bodo terjale neizvedljivih sprememb okolja naročnika (naročnik npr. v času JN ne bo zamenjal rešitev, na katerih trenutno deluje CRPP ali selil CRPP na drugo podatkovno bazo, ker to ni časovno, finančno in z razpoložljivimi kadrovskimi viri izvedljivo), zato naj ponudnik ob predlogu in dokazovanju enakovrednosti rešitev vključi tudi vidik skladnosti.«

Z objavo z dne 28. 3. 2025 ob 7:31 uri pa je naročnik objavil še naslednji odgovor:

»Naročnik za izbrane ponudnike zagotavlja orodje za razvoj, ki je z okoljem naročnikom kompatibilno, in je zagotovil dokumentacijo okolja naročnika. Ponudnik bo v drugi fazi imel možnost pojasnjevati in dokazovati enakovrednost drugih s strani ponudnika predlaganih orodij oz. rešitev.«

Upošteva že navedeni drugi odstavek 67. člena ZJN-3 se informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom na portalu javnih naročil ali prek njega, štejejo za spremembo, dopolnitev ali pojasnilo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, če iz vsebine informacij izhaja, da se z njimi spreminja ali dopolnjuje ta dokumentacija ali če se s pojasnilom odpravlja dvoumnost navedbe v tej dokumentaciji.

Naročnik je z objavo zgoraj citiranih odgovorov z dne 26. 3. 2025 ob 14:52 in 28. 3. 2025 ob 7:31 spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila tako, da je dopustil, da kandidati poleg

orodja za razvoj »*Better Studio Form Builder*« (s čigar licencami naročnika že razpolagata) predstavijo enakovredne rešitve, ki naj jih ustrezno opišejo in dokažejo njihovo enakovrednost. Državna revizijska komisija zato ni presojala navedb vlagatelja, ki se nanašajo na predhodno, drugače oblikovano, zahtevo v zvezi z orodjem za razvoj.

Naročnik je v zvezi s spremenjeno zahtevo pojasnil, da bo končna zahteva le skladnost z že obstoječim okoljem naročnika oz. uporaba izključno orodij, ki bodo z okoljem kompatibilna, zato naj kandidati ob predlogu in dokazovanju enakovrednosti rešitev v drugi fazi konkurenčnega dialoga vključijo ta vidik enakovrednosti. V dodatnem odgovoru je pojasnil, da bodo imeli kandidati v drugi fazi konkurenčnega dialoga možnost pojasnjevati in dokazovati enakovrednost drugih predlaganih orodij oziroma rešitev. Državna revizijska komisija glede na navedeno ugotavlja, da ni mogoče slediti vlagateljevim navedbam glede kršitve načela zagotavljanja konkurence (5. člen Zjn-3) in enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), ker naj bi naročnik neupravičeno zahteval zgolj orodje »*Better Studio Form Builder*«. Naročnik je jasno dopustil možnost enakovrednih rešitev, dokazno breme enakovrednosti rešitve pa je na strani kandidatov (ponudnikov), medtem ko naročnik, v nasprotju z zatrjevanjem vlagatelja, ni dolžan navesti vseh možnih enakovrednih (primerljivih) rešitev na trgu.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo kot sporna zatrjuje tudi posamezna dejstva oziroma vprašanja, povezana s predhodno pridobitvijo licenc naročnikov v drugih postopkih javnega naročanja. V zvezi z navedenim gre ugotoviti, da je vsak postopek oddaje javnega naročila samostojna in od drugih postopkov ločena celota, zato so s tem povezane revizijske navedbe in dokazi vlagatelja za odločitve v konkretni zadevi pravno nepomembni, Državna revizijska komisija pa jih ni vsebinsko presojala.

2.b Glede kršitve načela transparentnosti

Vlagatelj v zvezi z zahtevanim orodjem za razvoj zatrjuje, da naročnik ni jasno in transparentno omogočil ponudbe drugega orodja za razvoj informacijske rešitve, zaradi česar naj bi bila ta možnost zgolj navidezna. Naročnik namreč ni zagotovil vseh potrebnih informacij glede delovanja in primernosti orodja »*Better Studio Form Builder*«, niti dokumentacije z informacijami, ki jih ponudnik potrebuje za oceno kakovosti in delovanja programskega orodja. Dodaja, da iz tehnične ali druge dokumentacije, ki je na voljo na spletnih straneh za navedeno orodje, ni možno razbrati, ali orodje ustreza namenu in obsegu razpisa. Ponavlja še predhodne očitke o nezadostnih informacijah (kako enostavna za učenje in uporabo so, ali vmesnik omogoča učinkovito delo in hitro navigacijo, kako prilagodljivo je orodje, kakšne so velikosti in aktivnosti skupnosti, ki uporablja orodje, ali obstaja in kakšna je odzivnost tehnične podpore in uporabniške skupnosti ter dostop do demo verzije), da naročnik ni jasno določil, kako bo postopal s predstavljenimi ponujeno drugo rešitvijo (različico B), da naročnik ni določil jasnih in preglednih informacij in pravil, da bi kandidati lahko izbrali med A in B različico in ni podal informacij, kako bo zmanjševal rešitve upoštevaje deseti odstavek 42. člena ZJN-3.

Naročnik pojasni, da dopušča možnost informacijske rešitve, ki shranjuje podatke OpenEHR tako z orodjem »*Better Studio Form Builder*« kot tudi z drugimi orodji. Zavrača vlagateljeve navedbe, da je dokazovanje enakovrednosti netransparentno. Zanima navideznost enakovredne rešitve oziroma izbire med A in B različico, ter pojasni, da A različica ne predvideva rešitev, ki uporablja orodje »*Better Studio Form Builder*«, temveč (vse) licence, s katerimi naročnik že razpolaga oziroma rešitve, ki ne predvidevajo nakupa dodatnih licenc (torej katera koli rešitev, ki ne predvideva dodatnih licenc kot npr. odprtokodna rešitev). Pojasnjuje, da izbiro enakovrednih rešitev orodja za razvoj prepušča kandidatom, sam dodatnih orodij ni iskal, ker kompatibilno orodje že ima. Predloge kandidati vključijo v projektni načrt ter enakovrednost izkažejo tekom dialoga, pri tem pa upoštevajo predvsem uporabniško izkušnjo ter skladnost z obstoječim CRPP.

Pojasnjuje še, da je od kandidatov v konkretni fazi postopka zahteval zgolj opredelitev do zahtev (navedbo alternativne/enakovredne rešitve), na podlagi določil dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila pa ni mogoče zaključiti, da bo naročnik prijavo zavrnil kot neustrezno, če kandidati ne pojasnijo enakovrednosti do najmanjše podrobnosti. Posledično trdi, da vlagatelju ni onemogočena prijava in mu ne more nastati škoda.

Kot je Državna revizijska komisija ugotovila že v točki 1.c obrazložitve te odločitve, je vlagatelj trditve o nezadostnih informacijah glede licenčnih orodij in obstoječega informacijskega okolja naročnika v zahtevku za revizijo konkretiziral zgolj v delu, ki se nanaša na licenčna orodja (kako enostavna za učenje in uporabo so, ali vmesnik omogoča učinkovito delo in hitro navigacijo, kako prilagodljivo je orodje, kakšne so velikosti in aktivnosti skupnosti, ki uporablja orodje, ali obstaja in kakšna je odzivnost tehnične podpore in uporabniške skupnosti ter dostop do demo verzije). Zato iz že navedenih razlogov ni vsebinsko presojala navedb o nezadostnih informacijah glede informacijskega okolja naročnika, saj vlagatelj ne zatrjuje, katero konkretno informacijo oziroma podatek v zvezi z okoljem naročnika bi potreboval za oddajo prijave, ob tem, da je (kot tudi že navedeno) naročnik v dokumentu »*Vsebinska in tehnična specifikacija eKarton*«, opisal tudi okolja (poglavje 12).

Medtem ko je glede očitkov o nezadostnih informacijah glede licenčnih orodij (kako enostavna za učenje in uporabo so, ali vmesnik omogoča učinkovito delo in hitro navigacijo, kako prilagodljivo je orodje, kakšne so velikosti in aktivnosti skupnosti, ki uporablja orodje, ali obstaja in kakšna je odzivnost tehnične podpore in uporabniške skupnosti ter dostop do demo verzije) prav tako Državna revizijska komisija predhodno v točki 1.c te obrazložitve ugotovila, da vlagatelj (ali drug gospodarski subjekt) na tovrstno konkretno pomanjkanje podatkov ni opozoril na portalu javnih naročil, zaradi česar, skladno s tretjim odstavkom 16. člena ZPVPJN, niso izpolnjeni pogoji za njihovo vsebinsko obravnavo. Državna revizijska komisija ob tem v zvezi s konkretnim orodjem za razvoj »*Better Studio Form Builder*« zgolj pripominja, da je naročnik v točki 8.4 »*Vsebinskih in tehničnih specifikacij eKarton*« objavil dostop do spletne strani »*Better Platform Studio*«, ([»https://docs.better.care/studio/form-builder/overview/«](https://docs.better.care/studio/form-builder/overview/)). Ta je podrobno razdeljena na več razdelkov, iz katerih izhajajo informacije, ki se nanašajo na funkcionalnosti orodja »*Better Form Builder*«, vlagatelj pa v zahtevku za revizijo niti ni zatrjeval, katere informacije na tej spletni strani naj ne bi bile dostopne; če pa gre njegove navedbe razumeti v smeri pomanjkanja prej izpostavljenih informacij (kako enostavna za učenje in uporabo so, ali vmesnik omogoča učinkovito delo in hitro navigacijo, kako prilagodljivo je orodje, kakšne so velikosti in aktivnosti skupnosti, ki uporablja orodje, ali obstaja in kakšna je odzivnost tehnične podpore in uporabniške skupnosti ter dostop do demo verzije), pa, kot že navedeno, ni podlage za njihovo vsebinsko presojo, upošteva tretji odstavek 16. člena ZPVPJN.

Vlagatelj še zatrjuje, da si je naročnik pustil diskrecijo pri presoji ustreznosti alternativnega orodja za razvoj, saj ni določil nobenih kriterijev za presojo ustreznosti ponujenih rešitev. Dodaja, da naročnik ni jasno določil niti, kako naj se dokazuje enakovrednost ponujene alternativne rešitve orodja, če kandidati nimajo dovolj informacij o orodju za razvoj »*Better Studio Form Builder*«.

Kot že predhodno ugotovljeno, je naročnik v prvi fazi konkurenčnega dialoga dopustil možnost enakovrednih rešitev orodju za razvoj »*Better Studio Form Builder*«, pri čemer je določil, da bodo lahko kandidati enakovrednost svojih rešitev izkazali v drugi fazi postopka. Čeprav vlagatelj zatrjuje, da naročnik ni zagotovil zadostnih informacij glede načina dokazovanja enakovrednosti, Državna revizijska komisija v prvi vrsti poudarja, da je naročnik pri presoji enakovrednosti vezan na zahteve, kot jih je določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Dokazno breme enakovrednosti je na kandidatu (ponudniku), naročnik pa je tisti, ki mora opraviti vsebinsko presojo enakovrednosti glede na podane zahteve. Morebitne s tem povezane kršitve naročnika

pa bodo kandidati (ponudniki) lahko uveljavljali, če in ko bo do teh kršitev dejansko prišlo. S tem povezane revizijske očitke vlagatelja je zato kot neutemeljene potrebno zavrniti.

V zvezi s ponovljenimi očitki o kršitvi desetega odstavka 42. člena ZJN-3 zaradi pomanjkanja meril za zmanjševanje rešitev se Državna revizijska komisija prav tako v celoti sklicuje na že podano obrazložitev v 1.c točki te odločitve in iz teh razlogov tudi na tem mestu ni ugotovila naročnikovih kršitev.

2.c Glede zagotovljenega usposabljanja

Vlagatelj še zatrjuje, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določil, da bo omogočil začetno usposabljanje za zahtevano orodje »*Better Studio Form Builder*«, kar kaže na to, da bo to orodje vključeno v tehnične specifikacije, po drugi strani pa tako določeno usposabljanje ne zagotavlja ponudniku, da bo dejansko ustrezno usposobljen, če bo izbran. Zatrjuje, da je trajanje usposabljanja prekratko in čeprav je trajanje usposabljanja predmet dialoga, še vedno ni zagotovljeno, da bo dejansko omogočilo zadostno usposobitev. Kandidat oziroma ponudnik pa bo v takšnem primeru primoran v sodelovanje z avtorjem navedenega orodja, kar pa predstavlja kršitev načel zagotavljanja konkurence in enakopravne obravnave ponudnikov ter tretjega odstavka 5. člena ZJN-3, saj ga sili v sodelovanje z navedenim avtorjem rešitve.

Naročnik navaja, da bo vprašanje trajanja usposabljanja del usklajevanja v konkurenčnem dialogu, kandidati pa, če menijo, da pol leta ne zadošča, lahko predlagajo drugače.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v okviru zgoraj citirane točke 7.2 »*Informacijska rešitev*« »*Vsebinskih in tehničnih specifikacij eKarton*« določil, da bo ob končni zahtevi, ki se nanaša na orodje »*Better Studio Form Builder*«, izbranemu ponudniku zagotovil s strani naročnika financirano vključitev v program, ki ponudniku zagotavlja začetno usposabljanje in podporo pri izdelavi rešitve v orodju za predvidoma pol leta.

Naročnik je na portalu javnih naročil na vprašanja zainteresirani ponudnikov v objavi z dne 25.3.2025 (ob 14:14 uri) odgovoril:

»Naročnik bo izbranim ponudnikom posameznega sklopa 1 - 8 zagotovil program usposabljanja, ki ne bo strošek ponudnika, in podporo v obdobju 6 mesecev (vključuje tridnevno usposabljanje za neomejeno število udeležencev, podpore razvoju - neomejeno število ""ticketov"" v delovnem času (8/5) in seveda dostop do vse dokumentacije). Posamezni ponudnik lahko že v projektnem načrtu ali v drugi fazi izrazi svoja morebiti drugačna pričakovanja glede obsega usposabljanja, ki ga bi po svojem mnenju potreboval.« in »V kolikor ponudnik ocenjuje, da bo potreboval za izvedbo tega JN daljše obdobje podpore, naj to navede v projektnem načrtu in bo to predmet usklajevanja v drugi fazi.«

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila jasno navedel, da bo začetno usposabljanje omogočeno oziroma zagotovljeno le v primeru, če bo orodje »*Better Studio Form Builder*« dejansko vključeno v tehnične specifikacije. Kot je bilo že izpostavljeno, tehnične specifikacije v tej fazi postopka še niso dokončno oblikovane, kar pomeni, da vključitev posameznega orodja še niti ni končno določena, zato predvideno usposabljanje ni obvezujoče, temveč predstavlja le potencialno možnost, ki je vezana na kasnejšo vsebino dokončnih tehničnih specifikacij. Prav tako gre ugotoviti, da ni mogoče slediti vlagateljevim navedbam, s katerimi zatrjuje neupravičeno omejevanje konkurence in povezovanje s točno določenim podjetjem, saj iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja zgolj predvidena možnost financiranega usposabljanja za orodje, ki ga naročnika

že imata (oziroma razpolaga s potrebnimi licencami za to orodje), če bo le-to vključeno v tehnične specifikacije. V fazi izbora usposobljenih kandidatov pa naročnik dopušča enakovredne rešitve, ki jih kandidat navede in opiše v projektnem načrtu, in v primeru tovrstnih rešitev usposabljanje ni predvideno oziroma zagotovljeno s strani naročnika. Glede na navedeno naročniku ni mogoče očitati neupravičenega omejevanja konkurence in enakopravne obravnave ponudnikov, prav tako pa tudi ne tretjega odstavka 5. člena ZJN-3, saj ne gre za obvezno sodelovanje z določenim podizvajalcem pri izvedbi predmeta naročila ali za izvedbo kakšnega drugega posla, ampak zgolj s strani naročnika zagotovljeno usposabljanje (ki ne bo strošek ponudnika).

Kar se tiče dolžine usposabljanja, pa gre ugotoviti, da je naročnik v okviru odgovorov na portalu javnih naročil omogočil, da kandidati v projektnem načrtu navedejo svojo lastno oceno glede potrebe po daljšem usposabljanju ali podpori, to pa bo tudi predmet nadaljnjega usklajevanja v okviru konkurenčnega dialoga, zaradi česar tudi v zvezi s tem naročnikovih kršitev ni mogoče ugotoviti.

3. Glede nerazdelitve sklopa 9 na tri sklope

Vlagatelj v zahtevku za revizijo izpodbija naročnikovo ravnanje, ker sklopa 9 »*Koordinacija in skupni gradniki projekta*« ni še dodatno razdelil na tri sklope. Meni, da so v navedenem sklopu neupravičeno združene tri vsebinsko različne enote, saj sklop vsebuje aktivnosti, ki niso del povezovalnega sklopa in po vsebini nikakor ne sodijo v koordinacijo in skupne gradnike projekta, ampak predstavljajo ločen vsebinski sklop »*Razvoj podatkovnega modela za Medicino dela, prometa in športa*« ter »*Razvoj podatkovnega modela za Center za krepitev zdravja*«, v katerih gre zgolj za razvoj podatkovnega modela, ki ne zahteva tudi implementacije informacijske rešitve. Zatrjuje, da gre v navedenih primerih za ločeno ambulantno oziroma zdravstveno dejavnost, ki je po vsebini primerljiva ostalim vsebinskim sklopom (od 1 do 8) in ločena od aktivnosti v sklopu 9. Zatrjuje, da ni objektivno opravičljivega razloga za združevanje teh aktivnosti v povezovalni sklop, niti razlogov, da bi ju moral izvajati isti izvajalec, zaradi česar je naročnik sklop 9 določil v nasprotju s 73. členom ZJN-3 ter načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti (4. člen ZJN-3), zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3) in enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3). Zatrjuje, da bi delitev na dodatne sklope prispevala k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila ter da naročnik z združevanjem aktivnosti v sklopu 9 sili gospodarske subjekte k povezovanju z drugimi gospodarskimi subjekti.

Naročnik pojasnjuje, da je javno naročilo smiselno razdelil na devet sklopov, pri čemer je upošteval vsebinske kriterije, kompleksnost projekta in časovne komponente izvedbe različnih sklopov. Aktivnosti izdelave podatkovnih modelov za področja medicine dela, prometa in športa ter centra za krepitev zdravja se vsebinsko razlikujejo od ostalih sklopov, saj ne vključujejo razvoja informacijske rešitve, temveč zgolj izdelavo podatkovnega modela, zanje pa se tudi ne predvideva petletnega vzdrževanja, kot pri ostalih sklopih. Navaja, da sta podatkovna modela iz sklopa 9 vključena tudi kot vzorčna, saj bosta s prisotnostjo strokovnjakov s področja OpenEHR in FHIR služila kot referenca in osnova za izvajalce ostalih sklopov, ki bodo z njimi sodelovali pri zagotavljanju horizontalne povezanosti v enotno rešitev. Zatrjuje, da bi bila nadaljnja delitev ne samo neučinkovita zaradi dodatnega upravljalvskega in administrativnega bremena, temveč bi povzročila tveganja za neusklajenost, podvajanje nalog, višje stroške in zmanjšano gospodarnost. Sklop 9 je tako oblikovan kot horizontalna povezovalna funkcija, odgovorna za usklajitev podatkovnega modela s tehničnimi, arhitekturnimi in vsebinskimi specifikacijami vseh ostalih sklopov, ne pa kot samostojen razvojni projekt, zaradi česar dodatna delitev ni smiselna.

Revizijske navedbe, povezane z razdelitvijo javnega naročila na sklope, je treba presojati z vidika prvega odstavka 73. člena ZJN-3, ki določa, da mora naročnik v primeru, če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega

naročila, javno naročilo oddati po ločenih sklopih ter določiti velikost in predmet takšnih sklopov. Pri tem mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom. Državna revizijska komisija je že večkrat pojasnila (prim. npr. odločitve v zadevah 018-230/2017, 018-164/2019, 018-171/2019), da morajo naročniki v skladu s prvim odstavkom 73. člena ZJN-3 in ob upoštevanju določb Direktive 2014/14/EU predmet javnega naročila razdeliti na sklope (le), če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Pri tem morajo skladno z drugo povedjo iz prvega odstavka 73. člena ZJN-3 zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom.

Prvi odstavek 73. člena ZJN-3 je sestavljen iz dveh povedi, pri čemer so le v prvi povedi določeni pogoji za razdelitev javnega naročila v sklope. Iz (prve povedi) prvega odstavka 73. člena ZJN-3 je tako razvidno, da naročnik javno naročilo razdeli na sklope, če sta hkrati (kumulativno) izpolnjena pogoja: če predmet javnega naročila dopušča (v nadaljevanju: prvi pogoj) ter če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila (v nadaljevanju: drugi pogoj). Drugi pogoj je sestavljen iz dveh delov, saj mora razdelitev na sklope prispevati ne le k večji gospodarnosti, temveč tudi učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Če torej niso hkrati (kumulativno) izpolnjeni vsi trije elementi iz obeh pogojev iz prve povedi prvega odstavka 73. člena ZJN-3, naročnik ne ravna v nasprotju z ZJN-3, če javnega naročila ne razdeli na sklope. Nezmožnost ugotovitve kršitve ZJN-3 je torej podana že, če ni podan katerikoli izmed teh treh elementov iz prve povedi prvega odstavka 73. člena ZJN-3.

V predmetnem postopku pravnega varstva je zato treba, ob upoštevanju navedb vlagatelja in naročnika, odgovoriti na vprašanje, ali je predmet naročila v sklopu 9 takšen, da ga je mogoče razdeliti na tri zaključene celote, ali bi delitev prispevala k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe naročila ter ali ima naročnik morebitne druge utemeljene razloge, povezane z učinkovitostjo, tehnično izvedbo ali usklajevanjem različnih izvajalcev, da predmeta naročila v sklopu 9 ni razdelil na manjše sklope. Kot to namreč izhaja tudi iz 78. uvedne določbe Direktive 2014/24/EU, ima naročnik možnost, da se odloči, da naročila ne bi bilo ustrezno razdeliti na sklope, pri čemer bi razlogi za to lahko med drugim zajemali naslednje: javni naročnik meni, da bi taka razdelitev lahko povzročila omejevanje konkurence, pomenila tehnično prezahtevno ali predrago izvedbo javnega naročila ali pa bi potreba po usklajevanju različnih izvajalcev za sklope lahko resno ogrozila pravilno izvedbo javnega naročila.

Upošteva je navedbe vlagatelja in naročnika gre ugotoviti, da je naročnik v sklopu 9 »*Koordinacija in skupni gradniki projekta*« zdužil več aktivnosti, med drugim koordinacijo in skupne gradnike projekta ter razvoj podatkovnega modela za Medicino dela, prometa in športa ter Centre za krepitev zdravja pa tudi mentorstvo pri razvoju podatkovnih modelov. Naročnik tudi pojasnjuje, da bosta podatkovna modela vzorčna modela za razvoj ostalih podatkovnih modelov v sklopih 1 do 8 in navedbam vlagatelja, da ne gre za koordinacijsko dejavnost, ne nasprotuje. Glede na navedeno je mogoče ugotoviti, da razvoj podatkovnih modelov samo po sebi ne predstavlja aktivnosti koordiniranja niti skupnih gradnikov projekta, zaradi česar bi predmet javnega naročila bilo mogoče razdeliti na še manjše samostojne dele. Upoštevajoč navedeno je izpolnjen prvi pogoj iz prvega odstavka 73. člena ZJN-3, torej da predmet naročila dopušča oddajo predmeta javnega naročila, združenega v sklop 9, v dodatne sklope, ki predvidevajo le razvoj podatkovnih modelov.

Državna revizijska komisija je nadalje preizkusila, ali je izpolnjen tudi drugi pogoj v obeh njegovih delih. Čeprav predmet javnega naročila po vsebini dopušča razdelitev sklopa 9 na dodatne sklope, kot to zatrjuje vlagatelj, pa je treba pritrditi naročniku, da mora biti oblikovanje sklopov utemeljeno tudi z vidika povečanja gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe celotnega javnega naročila, pa tudi tehnične izvedljivosti (prim. npr. odločitev Državne revizijske komisije v zadevi

št. 018-006/2020). Pri tem je ključno poudariti, da se gospodarnost in učinkovitost ne presojata zgolj v fazi oddaje ponudb, temveč tudi v fazi dejanske izvedbe naročila.

Naročnik je v konkretnem primeru v sklopu 9 poleg koordinacije, izdelave specifikacij integracij med moduli sklopov tega javnega naročila in med rešitvami eZdravja, priprave specifikacij za modul za kreiranje SZBO paketov in za izmenjalno tabelo za obračun, poenotenje uporabniškega vmesnika, uporabniški tok (UX design) in oblikovno zasnovo uporabniškega vmesnika (UI design) predvidel tudi mentorstvo pri izdelavi podatkovnih modelov in pripravo podatkovnih modelov za področji Medicine dela, prometa in športa ter Centrov za krepitev zdravja. Za ti dve področji v sklopu 9 predvideva razvoj podatkovnega modela brez vzpostavitve samostojnih informacijskih rešitev, prav tako v okviru navedenih modelov ne predvideva nadaljnega vzdrževanja – gre torej le za razvoj modela.

Naročnik je vključitev razvoja podatkovnih modelov za Medicine dela, prometa in športa ter Centrov za krepitev zdravja v sklop 9 utemeljil z dejstvom, da omogoči izvajalcu, ki opravlja funkcijo koordinacije in razvoja skupnih gradnikov, učinkovito mentoriranje in podporo ostalim izvajalcem iz sklopov 1 do 8, saj je ravno mentorstvo pri razvoju ostalih podatkovnih modelov aktivnost sklopa 9. Dalje pojasni, da takšna zasnova sklopa zagotavlja večjo vsebinsko usklajenost, pravočasno usklajevanje ter standardizacijo podatkovnih modelov in zmanjšuje tveganja za neusklajenosti med posameznimi sklopi, podvajanje nalog ter povečane organizacijske in kadrovske obremenitve na strani naročnika in izvajalcev. Ločeni sklopi za razvoj izpostavljenih dveh podatkovnih modelov bi, kot zatrjuje naročnik, lahko pomenili dodatno breme za naročnika in izvajalca sklopa 9, ki bi moral usklajevati delo z več različnimi izvajalci kot sicer, povečalo bi se tudi tveganje neusklajenosti podatkovnih modelov ter stroški in organizacijska kompleksnost izvedbe sklopa 9.

Državna revizijska komisija navedene razloge naročnika ocenjuje kot prepričljive in objektivno utemeljene za združitev aktivnosti v enoten sklop, tako z vidika vsebinske utemeljitve, torej zakaj je smiselno, da izvajalec v sklopu 9 izvede tudi razvoj (vzorčnih) podatkovnih modelov kot z vidika tehnične potrebnosti izvedljivosti aktivnosti v enotnem sklopu, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do povečanih tveganj neusklajenosti med posameznimi sklopi, podvajanja nalog ter povečane organizacijske in kadrovske obremenitve na strani naročnika in izvajalcev, v posledici pa do dodatnih bremen in stroškov, kar kaže na tehnično prezahtevno ali predrago izvedbo javnega naročila, pa tudi ogrožanje njegove pravilne izvedbe zaradi neusklajenosti podatkovnih modelov. Kot to pojasni naročnik, gre namreč za osem vsebinsko zahtevnih sklopov, ki se nanašajo na razvoj kompleksnih informacijskih rešitev ter sklop 9, ki ima povezovalno funkcijo in vključuje izdelavo celovitega podatkovnega modela, ki mora biti usklajen s tehničnimi, arhitekturnimi in podatkovnimi specifikacijami vseh predhodnih sklopov, razdelitev na način, kot jo predlaga vlagatelj, bi tako povzročila še bolj povečano kompleksnost in breme za naročnika in izvajalca 9. sklopa.

Upošteva je navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik uspel utemeljiti razloge za združitev aktivnosti v sklopu 9, zaradi česar mu ni mogoče očitati kršitve 73. člena ZJN-3. Posledično Državna revizijska komisija ni presojala ostalih revizijskih navedb, s katerimi vlagatelj zatrjuje domnevno večjo gospodarnost in učinkovitost izvedbe naročila, če bi sklop 9 bil razdeljen na tri sklope.

4. Glede nezakonitega ravnanja naročnika pri odgovarjanju na vprašanja zainteresiranih gospodarskih subjektov

Vlagatelj zatrjuje, da naročnik ni ustrezno odgovoril na vprašanje potencialnega gospodarskega subjekta, vezano na dostop do posameznih dokumentov, ki so bili v dokumentaciji v zvezi z

oddajo javnega naročila določeni kot pravna in strateška podlaga. Na vprašanje je odgovoril le na način, da je pojasnil, da bo objavil popravek, ki ga nato ni objavil. Predhodno objavljeno obvestilo o popravku pa je bilo brez vnaprejšnjega opozorila objavljeno že pred objavo naročnikovega odgovora, v tem popravku pa so bili ti dokumenti izbrisani. Naročnik je tako ravnal v nasprotju z načelom transparentnosti, saj je dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila »skril« na povezavo v popravku, pri tem pa ni pojasnil, da posamezni dokumenti niso več del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Naročnik odgovarja, da je na portalu javnih naročil pravočasno objavil vse spremembe in dopolnitve dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, potencialni ponudniki pa so se lahko pravočasno seznanili z vsemi popravki in vsebino, ki je relevantna za pripravo prijave. ZJN-3 naročniku ne nalaga dolžnosti objave čistopisa kot tudi ne posebnega spremnega dokumenta, v katerem bi naročnik navedel vse spremembe, ki jih je objavil. Zatrjuje tudi, da je iz navedb vlagatelja razvidno, da se je s sporno spremembo (izbrisa posameznih dokumentov iz pravnih in strateških podlag) seznanil, zaradi česar mu niti ne more nastati nobena škoda.

Kot je bilo v predmetni odločitvi že izpostavljeno, mora naročnik dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v skladu s prvim odstavkom 67. člena ZJN-3 objaviti na portalu javnih naročil ali prek njega (razen če oddaja naročilo po postopku, kjer objava izjemoma ni potrebna). V skladu z drugim odstavkom 67. člena ZJN-3 naročnik po izteku roka za prejem ponudb ne sme več spreminjati ali dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom na portalu javnih naročil ali prek njega, se štejejo za spremembo, dopolnitev ali pojasnilo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, če iz vsebine informacij izhaja, da se z njimi spreminja ali dopolnjuje ta dokumentacija ali če se s pojasnilom odpravlja dvomnost navedbe v tej dokumentaciji. Prav tako ZJN-3 v 61. členu določa, da mora naročnik od datuma objave obvestila o naročilu ponudnikom z elektronskimi sredstvi omogočiti neomejen, popoln, neposreden in brezplačen dostop do dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. V obvestilu mora naročnik navesti spletni naslov, na katerem je dostopna dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila. V skladu s prvim odstavkom 60. člena ZJN-3 naročnik objavi obvestilo o dodatnih informacijah ali popravku, kadar izvaja postopek javnega naročanja, v katerem objavi obvestilo o naročilu iz 3. točke prvega odstavka 52. člena ZJN-3, in spreminja ali dopolnjuje dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. Naročnik objavi obvestilo o dodatnih informacijah ali popravku, tudi kadar spreminja ali dopolnjuje navedbe v predhodno objavljenem obvestilu iz prvega odstavka 52. člena ZJN-3.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, objavljeni dne 10. 3. 2025, v okviru »Vsebinskih in tehničnih specifikacij eKarton« v 5. točki »Pravne in strateške podlage« med pravnimi podlagami med drugim navedel dokumente:

»[...] Dokument Identifikacije investicijskega projekta Digitalna preobrazba zdravstva, DIIP (november 2021), izdelovalec Projekt Nova Gorica d.d., potrjen s Sklepom o potrditvi DIIP, št. 382-106/2021/10, 6. 12. 2021),

Predinvesticijska zasnova št. verzije 1.1, PIZ (februar 2023), izdelovalec IPMIT d.o.o., potrjena s Sklepom o potrditvi PIZ, št. 4300-2/2022/44 z dne 13. 2. 2023,

Investicijski program (IP) za projekt eKarton in enoti podatkovni model (januar 2024), verzija 1.3, izdelovalec Vasja Kolšek, s.p., potrjen s Sklepom o potrditvi investicijskega programa za investicijo 3821-2/2023-2711-11 dne 7. 2. 2024.«

Iz vpogleda v dosje javnega naročila na portalu javnih naročil je nadalje razvidno, da je dne 24. 3. 2025 objavil obvestilo o popravku (št. objave JN001477/2025-EUe16/01-P01), v katerem je v

razdelku »P – popravek« navedel: *»Glavni razlog za spremembo: Popravek naročnika Opis: Objavljamo popravek, ki se nanaša na dokument: Vsebinska in tehnična specifikacija in sicer: poglavje 5. Pravne in strateške podlage.«*

Nadaljnji vpogled v spremenjeni dokument pokaže, da v točki 5. *»Pravne in strateške podlage«* ni več navedenih zgoraj citiranih dokumentov (kar med strankama tudi ni sporno).

Državna revizijska komisija ugotavlja, da ni mogoče slediti vlagateljevim navedbam, da naročnik pri objavi odgovorov na portalu javnih naročil in objavi spremembe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni ravnal transparentno in skladno z ZJN-3. Iz vpogleda v dosje javnega naročila na portalu javnih naročil izhaja, da je naročnik dne 24. 3. 2025 skladno s 60. členom ZJN-3 objavil popravek dokumentacije, v katerem je jasno navedel, kateri del dokumentacije spreminja, in sicer 5. točko *»Pravne in strateške podlage«* dokumenta *»Vsebinska in tehnična specifikacija«*. Z objavo popravka je naročnik tudi omogočil neomejen, popoln, neposreden in brezplačen dostop do spremenjene dokumentacije v skladu s prvim odstavkom 61. člena ZJN-3.

Državna revizijska komisija še ugotavlja, da je naročnik dokumentacijo spremenil tako, da je zgoraj citirane dokumente umaknil iz 5. točke *»Pravne in strateške podlage«*, zaradi česar je jasno, da ti niso več določeni kot pravna in strateška podlaga. Ker ZJN-3 v nobeni določbi ne nalaga obveznosti, da mora naročnik ob spremembah dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila objaviti čistopis, vnaprejšnje opozorilo ali spremni dopis s podrobnimi pojasnili sprememb, Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročniku v zvezi z odgovorom, ki napotuje na popravek in v zvezi z objavljenim popravkom ni mogoče očitati kršitev ZJN-3, zato je revizijske navedbe vlagatelja v tem delu zavrnila kot neutemeljene.

Vlagatelj na tem mestu sicer izraža tudi vsebinsko nestrinjanje z umikom navedenih dokumentov iz pravnih in strateških podlag, in zatrjuje, da te dokumente kandidati potrebujejo za prijavo, vendar pa je odločitev o tem, kateri dokumenti predstavljajo pravno in strateško podlago za izvedbo javnega naročila, v pristojnosti naročnika in ne kandidatov (ponudnikov). Tudi sicer vlagatelj ne pojasni, v čem naj bi ti dokumenti bili potrebni za pripravo prijave, zaradi česar Državna revizijska komisija teh navedb ni vsebinsko presojala.

5. Sklepno

Glede na vse ugotovljeno Državna revizijska komisija zaključuje, da vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel izkazati naročnikovih kršitev pri oblikovanju izpostavljenih delov dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ter s tem podanimi odgovori naročnika na portalu javnih naročil. Zato je na podlagi 1. alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN vlagateljev zahtev za revizijo zavrnila kot neutemeljenega.

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

Ker vlagatelj v obravnavanem primeru z zahtevkom za revizijo ni uspel, 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:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednica senata:
mag. Zlata Jerman,
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

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

Vložiti:

- v spis zadeve.