

Številka: 430-346/2025

Datum: 23. 10. 2025

Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve v postopku oddaje javnega naročila Razvoj novega informacijskega sistema Poslovnega registra Slovenije (v nadaljevanju: **Razvoj IS PRS**), postopek pogajanj brez objave z oznako 430-346/2025, sprejme:

Odločitev

1. Kot ekonomsko najugodnejša ponudba se izbere Končna ponudba ponudnika MARGIS, inženiring d.o.o., Ljubljana, Brnčičeva ulica 41G, 1231 Ljubljana – Črnuče.
2. Končna ponudba ponudnika UAB NRD Systems, Gyenq str. 14, LT-01109, Vilnius, Litvanija se zavrne kot nedopustna.

Tomaž Klemenc, direktor

Obrazložitev

- Naročnik je z odločitvijo z dne 7. 10. 2025 v zvezi z oddajo javnega naročila za Razvoj IS PRS sprejel dve odločitvi, in sicer
 - Zavrnil je vse ponudbe, oddane **v odprtem postopku** (oznaka postopka 430-280/2025), ker se ponudbena cena pri vseh ponudbah presegala sredstva, ki jih je naročnik zagotovil za izvedbo naročila. Ponudbo ponudnika MARGIS pa je štel tudi za prepozno. S tem je bil odprti postopek končan.
 - Začel je nov postopek **pogajanja brez objave** (oznaka postopka 430-346/2025), v katerem je vse ponudnike, ki so oddali ponudbe v odprtem postopku povabil, da do 22. 10. 2025 oddajo Končne ponudbe, ki ne smejo presegati cene, ponujene v odprtem postopku. Naročnik je povabilo vsem ponudnikom za oddajo Končnih ponudb 7. 10. 2025 posredoval prek sistema eJN.
- V novem postopku pogajanj brez objave so v roku oddali ponudbe ti povabljeni ponudniki:
 - MEDIUS, računalniški inženiring in svetovanje, d.o.o., Tehnološki park 21, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: **MEDIUS**)
 - UAB NRD Systems, Gyenq str. 14, LT-01109, Vilnius, Litvanija (v nadaljevanju: **NRD**)
 - MARGIS, inženiring d.o.o., Ljubljana, Brnčičeva ulica 41G, 1231 Ljubljana – Črnuče (v nadaljevanju: **MARGIS**)
- V postopku pogajanj sta Končni ponudbi oddala NRD in MARGIS. Za dela, ki so predmet naročila, sta v Končni ponudbi ponudili cene, prikazane v preglednici v nadaljevanju:

		Margis	NRD
		EUR brez DDV	EUR brez DDV
A1	prvi del (modul Srg)	217.000,00	742.962,00
A2	druge del (modul AJ PES)	93.000,00	242.576,00
A3	tretji del (ePRS)	155.000,00	111.428,00
A4	četrti del (migracija)	124.000,00	103.526,00
A5	peti del (analiza servisov)	31.000,00	33.346,00
C	skupaj prva faza	620.000,00	1.233.838,00
D	cena na enot ČD	400,00	600,00
E	vrednost druge faze (800 ČD)	320.000,00	480.000,00
F	mesečni pavšal po-produkcijsko	11.500,00	7.200,00
G	po-produkcijo (36 M)	414.000,00	259.200,00
H	SKUPAJ	1.354.000,00	1.973.038,00

- Pri presoji pravnih vprašanj, povezanih s postopkom Razvoj IS PRS, je treba upoštevati, da pravna dejanja, ki jih naročnik izvaja v tem postopku nimajo značilnosti odločanja v upravni zadevi, temveč imajo značilnost sprejemanja poslovnih odločitev. To pomeni, da odločitve, ki jih sprejme naročnik v tem postopku nimajo značilnosti upravnega akta, torej upravne odločbe, izdane v upravnem postopku, za katero bi se uporabljala pravila ZUP.¹ Temveč imajo odločitve naročnika v tem postopku značilnost pravnih poslov, za katera se uporabljajo posebna kogentna pravila ZJN-3..² Glede vprašanj, ki niso

¹ Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 36/20 - ZZUSUDJZ, 61/20 - ZZUSUDJZ-A, 175/20 - ZIUOPDVE, 3/22 - ZDeb).

² Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 69/19 - odl. US, 49/20 - ZIUZEOP, 80/20 - ZIUOOPE, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOP DVE, 15/21 - ZDUOP, 112/21 - ZNUPZ, 121/21, 206/21 - ZDUPŠOP, 10/22,

izrecno urejena v ZJN-3 pa se uporabljajo splošna dispozitivna pravila obligacijskega prava, urejena v OZ.³

5. Povabilo, objavljeno v postopku oddaje javnega naročila ima namreč značilnost vabila k dajanju ponudb pod objavljenimi pogoji (tretji odstavek 22. člena OZ). V odprtem postopku je to povabilo naslovljeno na nedoločen krog oseb, pri konkurenčnih pogajanjih po točki b) prvega odstavka 44. člena ZJN-3 in pogajanjih brez objave po 46. členu ZJN-3 pa je to vabilo naslovljeno na ožji kor oseb, ki jih izbere naročnik v skladu s pravili navedenih določb ZJN-3. Naročnikova odločitev o izbiri ponudnika pa ima pravne značilnosti obligacijskega pravnega posla sprejema ponudbe (prvi odstavek 33. člena OZ) oziroma zavrnitve ponudbe.
6. Po 14. členu OZ se pravila OZ o pogodbah, uporabljajo tudi za druge pravne posle. Med druge pravne posle (ki niso pogodbe) spada tudi povabilo naročnika za oddajo ponudb v novem postopku z oznako 430-346/2025, ki ima značilnost enostranskega pravnega posla – vabila k dajanju ponudb pod objavljenimi pogoji. Zato za presojo značilnosti tega povabila ni pomembna samo oznaka, s katero je naročnik naslovil to povabilo (v obravnavanem primeru »pogajanja brez predhodne objave), temveč so pomembna pravna pravila ZJN-3, ki jih je naročnik uporabil pri določitvi pogojev izvedbe tega naročila (smiselno drugi odstavek 82. člena v zvezi s 14. členom OZ).
7. V novem postopku pogajanj je naročnik upošteval vsa pravila, ki jih ZJN-3 določa za konkurenčna pogajanja pri položaju iz točke b) prvega odstavka 44. člena ZJN-3, ki se lahko izvede brez objave (torej kot pogajanja brez objave), zato je k pogajanjem povabil vse tri ponudnike, ki so oddali ponudbe v predhodnem neuspešnem odprtem postopku. Naročnik je pri izvedbi postopka tudi ustrezno upošteval peti odstavek 44. člen ZJN-3 in rok za oddajo končne ponudbe določil tako, da je daljši od desetih dni, ter enajsti odstavek 44. člena ZJN-3 in za pogajanja določil samo en krog. Dodatno pa je upošteval tudi strožja pravila, ki jih za pogajanja brez objave določa 46. člen ZJN-3, zato je iz previdnosti v skladu s šestim odstavkom 46. člena ZJN-3 o nameri izvedbe tega postopka predhodno obvestil tudi vse tri organe – zagovornike javnega interesa. Ker so pravila postopka pogajanj brez objave iz 46. člena ZJN-3 strožja od pravil konkurenčnih pogajanj iz 44. člena ZJN-3, je naročnik novi postopek označil kot »pogajanja brez objave«.
8. Da so bili v obravnavanem primeru izpolnjeni tudi pogoji za uporabo pravil postopka pogajanj brez objave iz točke a) prvega odstavka 46. člena ZJN-3, ki v naš pravni red prenaša 32. člen Direktive 2014/24, utemeljuje tudi stališče, ki ga je Sodišče EU oblikovalo v sodbi v zadevi C-376/21, Obsthina Razlog, točka 63, v kateri je utemeljilo, da za nesprejemljive (ki očitno ne ustrezajo interesom naročnika) veljajo zlasti ponudbe ponudnikov, katerih cena presega proračun javnega naročnika, kot je določen in dokumentiran pred začetkom postopka javnega naročanja.
9. Zaradi pravnih značilnosti odločitev naročnika v postopkih javnega naročanja, se za »izpodbijanje« teh odločitev ne uporabljajo pravila ZUP o pritožbi proti upravni odločbi, temveč je te odločitve mogoče izpodbijati s posebnim pravnim sredstvom – zahtevkom za revizijo po ZPVPJN.⁴
10. Povabljeni ponudnik UAB NRD System Ltd. (v nadaljevanju: **NRD**) je 17. 10. 2025 po elektronski pošti na elektronski naslov naročnika javna.narocila@ajpes.si poslal pisanje, ki ga je naslovil »pritožba« (v nadaljevanju: **pisanje NRD**). V njem od naročnika »zahteva«, da iz postopka pogajanj izključi ponudnika Margis, ker je bila njegova ponudba v predhodnem odprtem postopku prepozna. Zato naj bi po naziranju NRD naročnik kršil tretji odstavek 73. člena ZJN-3, po katerem bi moral v postopku pogajanj izločiti prepozno ponudbo Margis.
11. Za presojo pravnega pomena pisanja, ki jo oseba (potencialni ponudnik) naslovi na naročnika v postopku javnega naročanja, ni pomembno, kako ponudnik to pisanje naslovi, temveč je pomembna vsebina tega pisanja (*falsa nominatio non nocet*). Vsebinska presoja pa pokaže, da pisanje NRD nima:

74/22 - odl. US, 100/22 - ZNUZSZS, 141/22 - ZNUNBZ, 28/23, 88/23 - ZOPNN-F, 95/23 - ZIUOPZP, 117/23 - ZIUOPZP-A, 131/23 - ZORZFS, 75/25 - GZ-1B).

³ Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 - uradno prečiščeno besedilo, 64/16 - odl. US, 20/18 - OROZ631).

⁴ Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 - ZTP-D, 63/13, 90/14 - ZDU-11, 95/14 - ZIPRS1415-C, 96/15 - ZIPRS1617, 80/16 - ZIPRS1718, 60/17, 72/19, 95/23 - ZIUOPZP, 131/23 - ZORZFS, v nadaljevanju: ZPVPJN).

- niti značilnosti pritožbe v upravnem postopku kot procesnega pravnega sredstva po ZUP, ker odločitve naročnika v postopku javnega naročila nima značilnosti odločanja v upravni zadevi (upravnih odločb).
 - niti značilnosti zahtevka za revizijo v predrevizijskem postopku po ZPVPJN, ker bi moral biti tak zahtevek, da bi bil dovoljen, vložen pravočasno prek portala eRevizija in v zvezi s tem plačana taksa, kot so bili povabljeni ponudniki jasno seznanjeni s pravnim poukom, ki ga vsebuje odločitev naročnika.
12. Zato je treba pisanje NRD obravnavati kot obvestilo NRD, da bo izpodbijal odločitev naročnika o izbiri, če bo naročnik izbral (morebitno najugodnejšo) ponudbo konkurenčnega ponudnika Margis,
 13. Stališče, ki ga zastopa NRD v svojem pisanju je pravno zmotno. Naročnik bi kršil tretji odstavek 73. člena ZJN-3 samo, če bi v prvem, odprtem postopku, izbral ponudbo ponudnika Margis kot najugodnejšo, čeprav je štel, da je bila vložena prepozno. V obravnavanem primeru pa je naročnik v prvem, odprtem postopku zavrnil vse tri ponudbe.
 14. Postopek pogajanj brez objave pa je nov postopek oddaje javnega naročila. Razlogovanje NRD v pisanju je tudi v izrecnem nasprotju z jasno ureditvijo v točki b) prvega odstavka 44. člena ZJN-3, po kateri mora naročnik k pogajanjem, če se izvedejo brez predhodne objave, povabiti vse ponudnike, ki so oddali ponudbe v prejšnjem, neuspešnem odprtem postopku, in sicer tako tiste, ki so oddali prepozne ponudbe, kot tudi tiste, katerih ponudbe so bile zavrnjene, ker so presegale višino sredstev, ki jih je zagotovil naročnik. Vsi ponudniki, ki so bili povabljeni k pogajanjem v Postopku pogajanj, pa so bili obravnavani enako, saj je naročnik v 2. točki obrazložitve odločitve z dne 7. 10. 2025 razkril vse cenovne postavke iz Ponudbenih predračunov vseh treh ponudnikov. S tem je vsem trem ponudnikom (ne glede na to, ali so ponudbo oddali pravočasno in je bila njihova cena objavljena ob odpiranju ponudb) zagotovil enake informacije o ceni konkurenčnih ponudb.
 15. Pravilnost naročnikove odločitve, da k pogajanjem brez predhodne objave povabi tudi ponudnika, čigar ponudba je bila v predhodnem odprtem postopku prepozna, izhaja tudi iz stališča, ki ga je Državna revizijska komisija oblikovala v odločitvi, številka O 18-027 /2024-4 z dne 10. 4. 2024 (podčrtala N. P.): *»Državna revizijska komisija se dalje strinja z vlagateljem, da mora za izvedbo konkurenčnega postopka s pogajanj pri vsaki, v predhodnem postopku predloženi ponudbi, obstajati (vsaj) ena okoliščina iz prve povedi točke b) prvega odstavka 44. člena ZJN-3. Vendar ob tem pojasnjuje, da ZJN-3 ne zahteva, da mora pri vseh ponudbah obstajati ista okoliščina, saj so v prvi povedi točke b) prvega odstavka 44. člena ZJN-3 te okoliščine našteje alternativno. To pomeni, da mora za vsako ponudbo, ki jo je naročnik prejel v predhodno izvedenem postopku - glede na naročnikovo oceno (ki v danem primeru ni sporna) - obstajati vsaj ena izmed navedenih okoliščin, torej 1.) da ponudba ni bila skladna z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ali 2.) daje prispela prepozno ali 3.) daje bila neobičajno nizka ali 4.) da ponudnik ni bil ustrezno usposobljen ali 5.) da je ponudba presegala naročnikova zagotovljena sredstva.«*
 16. V odločitvi z dne 7. 10. 2025 je naročnik obširno razložil, da je edini namen pogajanj doseči oddajo javnega naročila za ceno, ki je znotraj obsega sredstev, ki jih ima za izvedbo naročila zagotovljena naročnik. Pogoji glede obsega sredstev, ki jih ima za izvedbo naročila zagotovljena naročnik, se v postopku pogajanj niso spremenili. V sklepu o začetku Postopka pogajanj z dne 6. 10. 2025 (oznaka postopka 430-346/2025) je naročnik enako kot v prehodnem Odprtem postopku zagotovil sredstva za izvedbo naročila (brez DDV) v skupni višini ocenjene vrednosti naročila 1.496.440 EUR, pri čemer je ocenjena vrednost za razvoj 1.070.840 EUR, za vzdrževanje pa 425.600 EUR.
 17. Z željo pridobiti ponudbo za ceno, ki je znotraj obsega zagotovljenih sredstev, je naročnik v Postopku pogajanj v manjšem obsegu (ne bistveno) spremenil pogoje za oddajo naročila samo tako, da je zmanjšal količino ČD za drugo fazo naročila. Zato je naročnik predmet pogajanj omejil samo na pogajanja o ceni, ki se izvedejo v enem krogu tako, da povabljeni ponudniki, če želijo sodelovati v pogajanjih, v edinem krogu takoj oddajo končno ponudbo, ki se od njihove ponudbe, oddane v Odprtem postopku, razlikuje samo po (nižji) ponujeni končni ceni, kot je jasno razloženo v 26. točki obrazložitve odločitve z dne 7. 10. 2025. Kot edino merilo izbire ekonomsko najugodnejše ponudbe pa je v točki 2.5 odločitve z dne 7. 10. 2025 določena najnižja ponudbena cena.
 18. Iz preglednice, prikazane v 3. točki te obrazložitve, je razvidno, da je ponudnik Margis ponudil znatno nižjo ceno od ponudnika NRD. Skupna cena, ki je predmet Končne ponudbe ponudnika Margis pa je

tudi znotraj obsega sredstev, ki jih ima za izvedbo naročila zagotovljena naročnik (glej 19. točko te obrazložitve). Zato je naročnik Končno ponudbo ponudnika Margis izbral kot ekonomsko najugodnejšo ponudbo.

19. Predmet razvoja so vsi deli prve in druge faze naročila. Predmet vzdrževanja pa je po-produkcijsko vzdrževanje. V preglednici v nadaljevanju so prikazane cene ponudnikov po navedenih sklopih in odstotek odstopanja od sredstev, ki jih je zagotovil naročnik:

sklop	Margis		NRD	
	EUR	% ocenjene	EUR	% ocenjene
1. faza + 2. faza (1.400 ČD)	940.000,00	87,78%	1.713.838,00	160,05%
po-produkcijsko vzdrževanje	414.000,00	97,27%	259.200,00	60,90%
SKUPAJ	1.354.000,00	90,48%	1.973.038,00	131,85%

20. Ker Končna ponudba NRD za več kot 30% presega obseg sredstev, ki jih ima za izvedbo naročila zagotovljena naročnik (19. točka te obrazložitve), je naročnik njegovo ponudbo znova (enako kot v Odprtem postopku) zavrnil kot nedopustno (29. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3).
21. Naročnik dodatno opozarja, da primerjava cenovnih postavk obeh ponudnikov iz njunih Končnih ponudb s cenami iz njunih Ponudbenih predračunov v odprtem postopku (2. točka obrazložitve odločitve z dne 7. 10. 2025) pokaže, da je ponudnik Margis v Končni ponudbi znižal vse cenovne postavke. Ponudnik NRD pa ni znižal nobene cenovne postavke in je njegova skupna ponujena cena v njegovi Končni ponudbi nižja od cene v njegovem Ponudbenem predračunu v odprtem postopku samo zato, ker je naročnik v Postopku pogajanj zmanjšal količino ČD za drugo fazo. To v resnici pomeni, da se ponudnik NRD v Postopku pogajanj ni želel pogajati o ceni, čeprav je bil edini namen teh pogajanj opraviiti pogajanja o ceni (glej 17. točko te obrazložitve).

Pravni pouk:

Ponudnik lahko zahtevek za revizijo proti tej odločitvi vloži v **osmih delovnih dneh** od prejema te odločitve – četrti odstavek 25. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 - ZTP-D, 63/13, 90/14 - ZDU-II, 95/14 - ZIPRS1415-C, 96/15 - ZIPRS1617, 80/16 - ZIPRS1718, 60/17, 72/19, 95/23 - ZIUOPZP, 131/23 – ZORZFS, v nadaljevanju: ZPVPJN).

Zahtevek za revizijo proti tej odločitvi mora biti obrazložen in mora vsebovati vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN.

Zahtevek za revizijo proti tej odločitvi je treba vložiti prek portala eRevizija (13.a člen in prvi odstavek 24. člena ZPVPJN).

Višina takse je **25.000,00 EUR** (drugi odstavek 71. člena ZPVPJN)⁵ in se plača na transakcijski račun Ministrstva za finance, odprt pri Banki Slovenije, Slovenska 35, 1505 Ljubljana, Slovenija, IBAN: SI56 0110 0100 0358 802, SWIFT KODA: BSLJSI2X, sklic 11 16110-7111290- 43034625.

⁵ Višina najugodnejše ponudbe z vključenim DDV je 1.651.880 EUR. Dva odstotka od tega zneska pa je 33.037,60 EUR, zato se taksa odmeri v najvišjem znesku 25.000 EUR.