

Številka: 018-016/2024-7  
Datum: 8. 4. 2024

## 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 Sama Črveka, kot predsednika senata, ter Marka Medveda, kot člana senata, in mag. Zlate Jerman, kot članice senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Dobava zabojnikov*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja EKO PLUS d.o.o., Vrtna ulica 14, Štore, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška pisarna Stušek d.o.o., Ljubljanska cesta 14, Celje (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Komunala Škofja Loka d.o.o., Kidričeva cesta 43A, Škofja Loka (v nadaljevanju: naročnik), dne 8. 4. 2024

### odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugodi in se v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila »*Dobava zabojnikov*«, v zvezi s katerim je bilo obvestilo o naročilu na portalu javnih naročil objavljeno dne 23. 1. 2024, pod številko objave JN000314/2024-SL1.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške postopka pravnega varstva v višini 2.028,25 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku roka za prostovoljno izpolnitev do plačila. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

### Obrazložitev:

Naročnik po postopku naročila male vrednosti oddaja javno naročilo za dobavo zabojnikov. Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo na portalu javnih naročil objavljeno dne 23. 1. 2024, pod številko objave JN000314/2024-SL1.

Vlagatelj je z vlogo z dne 6. 2. 2024 zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila vložil zahtevek za revizijo. Po zatrjevanju vlagatelja naročnik v konkretnem primeru (med drugim) naroča dvokolesne zabojnike, ki se bodo uporabljali za zbiranje odpadne embalaže, papirja, steklene embalaže, bioloških ter ostalih odpadkov (tj. mešanih komunalnih odpadkov). V dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila je naročnik določil, da morajo navedeni zabojniki ustrezati standardu EN 840 1-6, dalje pa tudi, da morajo zabojniki kapacitete 240 l zagotavljati minimalno nosilnost 180 kg. Navedena zahteva po minimalni nosilnosti je po zatrjevanju vlagatelja v nasprotju s četrtem odstavkom 68. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), saj je prirejena za potrebe enega ponudnika in zato neupravičeno omejuje konkurenco, poleg tega pa je tudi v nasprotju s standardom EN 840 1-6. Dalje je navedena zahteva v nasprotju s prvim odstavkom 68. člena ZJN-3, saj zanjo ne obstaja noben razumen razlog. Po standardu EN 840 1-6 namreč za volumen zabojnikov 240 l velja izračun nosilnosti po formuli: volumen posode x koeficient 0,4 = 96 kg. Povprečna specifična teža mešane embalaže v Sloveniji je med 60 in 80 kg/m<sup>3</sup> (do največ 95 kg/m<sup>3</sup>), kar pomeni cca. 20 kg/240 l. Iz navedenega tako izhaja, da naročnik zahteva nosilnost zabojnika, ki je devetkrat večja od frakcije, ki jo bo v zabojnikih dejansko zbiral (v tem primeru mešane embalaže). Podobno je tudi pri ostalih frakcijah. Pri odpadkih, ki jih po gospodinjstvih zbirajo javna komunalna podjetja, ima največjo specifično težo steklo (400 kg/m<sup>3</sup>), kar v konkretnem primeru pomeni 84 kg/240 l. Iz tega pa sledi, da nobena od frakcij v praksi ne prekorači nosilnosti 96 kg, ki je predpisana v standardu EN 840 1-6 in jo omogočajo zabojniki vseh evropskih proizvajalcev. Po drugi strani nosilnost 180 kg omogočajo le 240-litrski zabojniki enega samega evropskega proizvajalca, posledično pa gre pri izpodbijani zahtevi za prirejen razpisni pogoji, namenjen izključitvi preostalih potencialnih ponudnikov, vključno z vlagateljem. Pri tem ne gre spregledati, da je naročnik pri ostalih volumnih zabojnikih, ki jih naroča, zahteval nosilnost, ki sledi standardu EN 840 1-6, izjema so le zabojniki volumna 240 l. Ker slednji predstavljajo zgolj 25 % vseh zabojnikov, ki so predmet konkretnega javnega naročila, naročnik v obravnavanem primeru tudi ne ravna gospodarno, saj bi sicer javno naročilo (zaradi zagotovitve večje konkurence) razdelil na več sklopov in bi zabojnike volumna 240 l izločil kot poseben predmet javnega naročila. Čeprav naročnik za vse vrste zabojnikov zahteva skladnost s standardom EN 840 1-6, kar morajo ponudniki dokazati s predložitvijo certifikata, v zvezi z zahtevo po minimalni nosilnosti 180 kg za zabojnike volumna 240 l ne zahteva nobenega dokazila, kar le še dodatno potrjuje dejstvo, da gre za zahtevo, ki ni objektivno utemeljena. Dalje je naročnik tudi na vprašanja potencialnih ponudnikov, ki so mu bila zastavljena prek portala javnih naročil in v okviru katerih je bil opozorjen na zatrjevane kršitve, odgovarjal zgolj pavšalno, ne da bi pri tem naslovil ključne očitke glede izpodbijane zahteve v zvezi z minimalno nosilnostjo. V enem od odgovorov je naročnik zapisal še, da ne dopušča različnih proizvajalcev zabojnikov za isti volumen in različno frakcijo. Na takšen način pa ponudnikov po zatrjevanju vlagatelja ni dopustno omejevati. Navedeno velja še toliko bolj, ker ima naročnik že sedaj na terenu zabojnike različnih proizvajalcev za isti volumen in tudi v prihodnje ne bo imel neposrednega vpliva na izbor proizvajalca zabojnikov, ki jih bo nabavljal preko javnih naročil. Glede na navedeno vlagatelj predlaga, da Državna revizijska komisija postopek oddaje konkretnega javnega naročila razveljavi v celoti, zahteva pa tudi povračilo stroškov postopka pravnega varstva.

Naročnik je z odločitvijo z dne 16. 2. 2024 zahtevek za revizijo zavrnil kot neutemeljenega. Zatrjuje, da je zahteva glede nosilnosti skladna z 68. členom ZJN-3, saj zagotavlja ustrezno kakovost, varnost, ekonomičnost in učinkovitost pri zbiranju odpadkov, hkrati pa prispeva k varovanju okolja in trajnostnemu ravnanju z odpadki. Navedeno je v skladu z izkušnjami in načeli naročnika, ki želi uporabnikom zagotoviti najvišji standard na vseh področjih delovanja, vključno s kakovostjo zabojnikov za zbiranje odpadkov. Poleg tega naročnik sledi t. i. »Zero Waste« strategiji, ki poudarja pomembnost zmanjševanja odpadkov in uporabo trajnostnih materialov tudi pri opremi, ki jo uporablja za izvajanje dejavnosti. V tej zvezi je naročnik zahteval, da morajo biti zabojniki skladni s standardom EN 840. Zahteva po zabojnikih, ki so skladni s standardom EN

840 ter imajo večjo nosilnost, je določena ob upoštevanju specifičnosti terena, v okviru katerega se izvaja dejavnost zbiranja odpadkov. Na podlagi novega Tehničnega pravilnika o ravnanju s komunalnimi odpadki na območju Občine Škofja Loka (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 61/2023) in novega Tehničnega pravilnika o ravnanju s komunalnimi odpadki na območju Občine Železniki (Uradni list RS, št. 116/2023) se ukinjajo različne frekvence odvoza odpadkov, kar pomeni poenoten mesečni odvoz. To bo pričakovano povečalo težo odpadkov in s tem dodatno obremenilo zlasti zabojnike volumna 240 l. Dalje naročnik ne dopušča različnih proizvajalcev za isti volumen in različno frakcijo, saj se zabojniki lahko menjajo po frakcijah. Npr. zabojnik za odpadno embalažo se lahko ob menjavi pokrova uporabi za zbiranje ostalih odpadkov in obratno. Posledično mora biti nosilnost vseh zabojnikov skladna z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. V primeru, da so za posamezne volumne in posamezne frakcije ponujeni zabojniki različnih proizvajalcev, menjava zabojnikov ne bo mogoča zaradi različnih pokrovov, kar bo povzročilo dodatne stroške prilagajanja ter zamenjave. Takšen pristop je neekonomičen, saj ima za posledico nepotrebne stroške prilagajanja ter zamenjave in bi potencialno lahko zapletel logistiko.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 19. 2. 2024 odstopil dokumentacijo iz postopka oddaje javnega naročila in iz predrevizijskega postopka.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 21. 2. 2024 opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo. V vlogi vztraja tako pri pravovarstvenem predlogu kot tudi pri vseh očitkih in dokazih iz zahtevka za revizijo, poleg tega pa se dodatno opredeljuje do posameznih naročnikovih navedb. Zatrjuje, da zabojnikov kapacitete 240 l ni mogoče zapolniti preko njihovih fizičnih meja. Četudi se bo spremenila frekvenca odvoza odpadkov, naročnik predmetnih zabojnikov ne bo mogel zapolniti s 180 kg odpadkov, saj fizične zmogljivosti zabojnikov tega ne dopuščajo. Dalje vlagatelj navaja, da za zahtevo po zabojnikih enega proizvajalca, ki znatno omejuje konkurenco, ni nobenega razloga.

Državna revizijska komisija je dne 11. 3. 2024 vlagatelja pozvala, naj ji v postavljenem roku posreduje določena listinska dokazila, ki so bila sestavljena v angleškem jeziku, v overjenem prevodu v slovenski jezik.

Vlagatelj je Državni revizijski komisiji pravočasno (z vlogo, vloženo dne 13. 3. 2024) posredoval zahtevano dokumentacijo v overjenem prevodu v slovenski jezik.

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

Med vlagateljem in naročnikom je spor glede vprašanja, ali je naročnik pri oblikovanju tehničnih specifikacij predmeta javnega naročila ravnal v skladu z določbami ZJN-3.

S tehničnimi specifikacijami, ki jih je treba v skladu s prvim odstavkom 68. člena ZJN-3 navesti v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, naročnik opiše predmet javnega naročila oziroma opredeli zahtevane značilnosti gradnje, storitve ali blaga. Te značilnosti se lahko nanašajo tudi na točno določen postopek ali način proizvodnje ali zagotavljanja zahtevanih gradenj, blaga ali storitev ali na točno določen postopek za kakšno drugo stopnjo v njihovi življenjski dobi, tudi če takšni dejavniki fizično niso del njih, a pod pogojem, da so značilnosti povezane s predmetom javnega naročila ter sorazmerne z vrednostjo in cilji naročila (prim. prvi odstavek 68. člena ZJN-3).

Naročnik določi tehnične specifikacije ob upoštevanju 68. člena ZJN-3, ki v četrtem odstavku določa, da morajo tehnične specifikacije 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 na eni strani zagotavlja konkurenco med ponudniki, na drugi pa njihovo enakopravno obravnavo (5. in 7. člen ZJN-3).

Iz citiranih določb ZJN-3 tako izhaja, da mora naročnik tehnične specifikacije določiti na način, ki zagotavlja konkurenco med ponudniki in njihovo enakopravno obravnavo (5. ter 7. člen ZJN-3), hkrati pa mora zahteve določiti v obsegu, ki je potreben in sorazmeren z naravo, vsebino, namenom ter obsegom predmeta javnega naročila (8. člen ZJN-3).

Četudi torej pravila javnega naročanja določajo, kako naj naročnik blago nabavi, pa po drugi strani ne določajo, katero blago sme nabaviti, kakor tudi ne, katere konkretne lastnosti mora imeti blago, ki ga naročnik naroča. Iz navedenega pa sledi, da je naročnik pri ugotavljanju svojih potreb in oblikovanju tehničnih specifikacij načeloma samostojen oziroma avtonomen, kar pomeni, da tehnične zahteve določi ob upoštevanju lastnih potreb ter pričakovanj glede na predmet javnega naročila. Avtonomija naročnika pri oblikovanju tehničnih specifikacij pa ni neomejena – naročnik namreč ne sme postavljati zahtev, ki niso objektivno opravičljive in bi lahko določenim ponudnikom bodisi dajale neupravičeno prednost bodisi bi jim onemogočale udeležbo v postopku javnega naročanja.

V obravnavanem primeru je naročnik tehnične specifikacije za zabojnike, ki so predmet konkretnega javnega naročila, določil v obrazcu 1B: »*Tehnične specifikacije in zahteve naročnika*« (slednji je bil del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila). Iz navedenega obrazca izhaja, da naročnik v konkretnem primeru (med drugim) naroča dvokolesne zabojnike za različne vrste oziroma frakcije odpadkov (tj. zabojnike za biološke odpadke, stekleno embalažo, papir, odpadno embalažo in ostale odpadke), pri čemer je v navedenem obrazcu določil tudi zahteve v zvezi z nosilnostjo posod omenjenih zabojnikov:

»/.../

- Posode velikosti 240 l morajo zagotavljati minimalno nosilnost 180 kg.
- Posode velikosti 120 l morajo zagotavljati minimalno nosilnost 45 kg.
- Posode velikosti 80 l morajo zagotavljati minimalno nosilnost 30 kg.
- Posode velikosti 60 l morajo zagotavljati minimalno nosilnost 22 kg.

/.../

- Posode ustrezajo normam EN 840 1 – 6. Certifikat za vsako vrsto posode je potrebno priložiti ponudbi.

/.../«.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo izpodbija zahtevo, da morajo posode velikosti (oziroma volumna) 240 l zagotavljati minimalno nosilnost 180 kg. Zatrjuje, da naročnik za določitev izpodbijane zahteve nima objektivno opravičljivih razlogov, dalje pa naročniku v zvezi z izpodbijano zahtevo očita (tudi) kršitev načel enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3). Po zatrjevanju vlagatelja namreč zahtevo po

minimalni nosilnosti 180 kg v primeru 240-litrskih zabojsnikov izpolnjujejo zgolj zabojsniki enega evropskega proizvajalca (X GmbH), kar po mnenju vlagatelja nadalje pomeni, da je izpodbijana zahteva prirejena za potrebe enega ponudnika, naročnik pa je z njeno določitvijo neupravičeno izključil konkurenco.

Državna revizijska komisija na podlagi pregleda e-poštnih sporočil iz januarja 2024, ki jih je v postopku pravnega varstva predložil vlagatelj, ugotavlja, da proizvajalec X GmbH v okviru nabora svojih proizvodov res razpolaga z 240-litrskimi zabojsniki nosilnosti 180 kg, kot to (po vsebini smiselno) zatrjuje vlagatelj. Vendar dejstvo, kolikšna je nosilnost 240-litrskih zabojsnikov, ki jih proizvaja navedeni proizvajalec, ni v neposredni vzročni zvezi z vprašanjem, kolikšna je nosilnost zabojsnikov, ki jih proizvajajo drugi proizvajalci. Drugače povedano – čeprav navedeni proizvajalec res proizvaja 240-litrške zabojsnike z nosilnostjo 180 kg, to samo po sebi ne pomeni, da 240-litrskih zabojsnikov z navedeno nosilnostjo ne proizvajajo tudi drugi proizvajalci, še manj pa, da naročnik z določitvijo izpodbijane zahteve preferira točno določenega ponudnika in omejuje konkurenco. Iz navedenega pa sledi, da (zgolj) dejstvo, da zahtevo po minimalni nosilnosti 180 kg izpolnjujejo 240-litrski zabojsniki določenega proizvajalca, v konkretnem primeru (še) ne zadošča za zaključek, da je naročnik neenakopravno obravnaval ponudnike in omejeval konkurenco med njimi.

Ne glede na navedeno gre pri tem dodati, da vlagatelj z očitki o neenakopravni obravnavi ponudnikov in omejevanju konkurence med njimi ne bi mogel uspeti niti, četudi bi zahtevo po minimalni nosilnosti 180 kg res izpolnjevali le zabojsniki enega proizvajalca ali celo le enega ponudnika, kot to zatrjuje vlagatelj. V tej zvezi je namreč Državna revizijska komisija že večkrat pojasnila, da načela zagotavljanja konkurence med ponudniki ni mogoče interpretirati v smislu zahteve po vzpostavljanju konkurenčnosti na tistih področjih oziroma v tistih primerih, ko te iz upravičenih razlogov ni mogoče doseči. Prav tako tudi načela enakopravne obravnave ponudnikov ni mogoče razumeti kot absolutne kategorije. Enakopravnost namreč ne pomeni, da mora naročnik vsem potencialnim ponudnikom omogočiti enak položaj v postopku oddaje javnega naročila. Nasprotno, pravo praviloma ne sme neposredno vplivati na razmerja na trgu z ukrepi, ki bi povzročali ekonomsko ali dejansko enakost. Zaradi različnih ekonomskih, tehničnih, kadrovskih in naravnih danosti je dejanski položaj ponudnikov in njihovih ponudb različen, prednosti, ki jih te dajejo, pa je dovoljeno in pogosto celo gospodarno upoštevati. Zgolj dejstvo, da naročnik z določeno zahtevo razlikuje ponudnike, zato še ne pomeni, da bi bila takšna zahteva že sama po sebi diskriminatorna. V naravi same zahteve je, da ponudnike razvršča na tiste, ki določeno zahtevo izpolnjujejo in je zato njihovo ponudbo mogoče obravnavati kot dopustno (takšno, ki ustreza potrebam in zahtevam naročnika), ter tiste, ki te zahteve ne izpolnjujejo in posledično ne morejo sodelovati v postopku oddaje javnega naročila. Naročniki so zato v postopkih oddaje javnih naročil upravičeni postavljati zahteve, ki imajo za posledico razlikovanje ponudnikov, vendar le iz razlogov, ki so neposredno povezani s predmetom javnega naročila in so objektivno opravičljivi. Ni pa dopustno razlikovanje ponudnikov glede na kriterije, ki niso objektivno opravičljivi in pomenijo zlasti krajevno, predmetno ali osebno diskriminacijo, s čimer je določen gospodarski subjekt bodisi postavljen v bistveno slabši položaj bodisi je privilegiran, ne da bi za to obstajali utemeljeni razlogi (prim. v tej zvezi tudi sodbo Sodišča EU v zadevi C-513/99, točke 82-85).

Navedeno pomeni, da ZJN-3 naročniku ne prepoveduje določitve tehničnih zahtev, s katerimi se omejuje konkurenca, temveč mu prepoveduje (zgolj) določitev takšnih tehničnih zahtev, s katerimi se neupravičeno omejuje konkurenca. Naročnik lahko torej v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi tudi takšne tehnične zahteve, ki jih lahko izpolni samo en ponudnik ali omejeno število ponudnikov, vendar pa mora biti razlikovanje med ponudniki, ki lahko ponudijo zabojsnike z zahtevanimi tehničnimi specifikacijami, in ponudniki, ki takšnih zabojsnikov ne morejo ponuditi, neposredno povezano s predmetom javnega naročila in objektivno opravičljivo.

ZJN-3 naročniku tudi ne nalaga, da mora v okviru odgovorov na vprašanja, objavljena na portalu javnih naročil, utemeljevati razloge za določitev zahtev, kot bi bilo sklepati na podlagi vlagateljevih navedb, da je naročnik na vprašanja (potencialnih) ponudnikov glede minimalne nosilnosti odgovarjal zgolj pavšalno. V tej zvezi je Državna revizijska komisija že večkrat pojasnila (prim. npr. odločitve v zadevah, št. 018-133/2017, 018-20/2019, 018-60/2019, 018-006/2020), da namen zagotavljanja dodatnih informacij preko portala javnih naročil ni v naročnikovem utemeljevanju razlogov za oblikovanje posameznih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, pač pa v zagotavljanju dodatnih informacij, potrebnih za pripravo ponudb, in podajanju pojasnil v zvezi z morebitnimi nejasnostmi, s čimer se zagotovi medsebojna primerljivost predloženih ponudb (smiselno prim. tudi četrti odstavek 61. člena ZJN-3).

Upošteva se navedeno gre tako ugotoviti, da naročnik na portalu javnih naročil ni bil dolžan navesti razlogov, ki se nanašajo na določitev zahteve po minimalni nosilnosti 240-litrskih dvokolesnih zabojnikov. Iz tega pa po presoji Državne revizijske komisije sledi dvoje. Prvič, da vlagatelj z navedbami o pavšalnih odgovorih, s katerimi naj bi naročnik na portalu javnih naročil utemeljeval navedeno zahtevo, ne more uspeti. In drugič, da omenjeni odgovori na portalu javnih naročil, četudi bi ti res bili pavšalni, sami po sebi (še) ne dajejo podlage za zaključek, da naročnik za določitev izpodbijane zahteve nima objektivno opravičljivih razlogov. Kot je Državna revizijska komisija zapisala že v več svojih odločitvah, je namreč naročnik razloge za določitev posamezne zahteve dolžan navesti (zgolj) v primeru, da vlagatelj takšno zahtevo izpodbija z zahtevkom za revizijo, tj. šele v postopku pravnega varstva.

V tej zvezi gre ugotoviti, da vlagatelj v konkretnem primeru v zahtevku za revizijo naročniku (med drugim) očita, da za določitev zahteve, v skladu s katero morajo dvokolesni zabojniki s posodami velikosti (volumna) 240 l zagotavljati minimalno nosilnost 180 kg, nima objektivno opravičljivih razlogov.

Naročnik navedenemu (po vsebini smiselno) nasprotuje in v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo zatrjuje, da je izpodbijana zahteva skladna z ZJN-3, saj naj bi zagotavljala kakovost, varnost, ekonomičnost ter učinkovitost pri zbiranju odpadkov. Navedeni cilji naj bi bili nadalje skladni z izkušnjami in načeli naročnika, ki želi uporabnikom zagotoviti najvišji standard na vseh področjih delovanja, vključno s kakovostjo zabojnikov za zbiranje odpadkov. Poleg tega naročnik, kot zatrjuje sam, sledi t. i. »Zero Waste« strategiji, ki poudarja pomembnost zmanjševanja odpadkov in uporabo trajnostnih materialov tudi pri opremi, ki jo naročnik uporablja za izvajanje dejavnosti.

Četudi gre po presoji Državne revizijske komisije zatrjevana prizadevanja naročnika za zagotavljanje kakovosti, varnosti, ekonomičnosti in učinkovitosti pri zbiranju odpadkov oceniti kot razumna, pa na podlagi izpostavljenih navedb ni mogoče ugotoviti, v kakšni povezavi (če kakšni) so ta prizadevanja z izpodbijano zahtevo. Dalje na podlagi podanih navedb naročnika tudi ni mogoče ugotoviti, kako je z izpodbijano zahtevo povezana »Zero Waste« strategija. Naročnik namreč izpostavljenih navedb ne konkretizira in ne pojasni, kako naj bi po njegovem mnenju zahteva po 180-kilogramski minimalni nosilnosti 240-litrskih zabojnikov vplivala na uresničevanje navedenih ciljev, kakor tudi ne, v kakšni zvezi naj bi po mnenju naročnika z izpodbijano zahtevo bila »Zero Waste« strategija. Ker torej naročnik z izpostavljenimi navedbami ostaja (zgolj) na pavšalni ravni, te navedbe po presoji Državne revizijske komisije ne morejo predstavljati zadostne podlage za zaključek, da ima naročnik za določitev izpodbijane zahteve objektivno opravičljive razloge.

Posledično je treba v nadaljevanju ugotoviti, ali lahko v konkretnem primeru podlago za zaključek, da ima naročnik za določitev izpodbijane zahteve objektivno opravičljive razloge, predstavljajo

naročnikove navedbe o ukinjanju različnih frekvenc odvoza odpadkov. Kot navaja naročnik, naj bi namreč ukinjanje različnih frekvenc odvoza odpadkov pomenilo poenoten mesečni odvoz, kar naj bi povečalo težo odpadkov in dodatno obremenilo zlasti zabojnike volumna 240 l.

V tej zvezi po presoji Državne revizijske komisije ne gre spregledati vlagateljevih (po vsebini smiselnih) navedb, da znaša v Sloveniji povprečna specifična teža mešane embalaže načeloma med 60 ter 80 kg/m<sup>3</sup>, ne pa več kot 95 kg/m<sup>3</sup>, kar pomeni, da je 240-litrski zabojnik mogoče napolniti s približno 20 kg mešane embalaže. Dalje znaša po navedbah vlagatelja povprečna specifična teža papirja in kartonske embalaže 120 kg/m<sup>3</sup>, mešanih komunalnih odpadkov 145 kg/m<sup>3</sup>, bioloških odpadkov pa 250 kg/m<sup>3</sup>. Najtežji gospodinjski odpadek, ki ga bo naročnik v predmetnih zabojnikih zbiral, je po zatrjevanju vlagatelja steklena embalaža, katere povprečna specifična teža, tako vlagatelj, znaša (največ do) 400 kg/m<sup>3</sup>, kar nadalje pomeni, da je 240-litrski zabojnik mogoče napolniti s cca. 84 kg steklene embalaže.

Ob upoštevanju izpostavljenih dejstev – ki jim naročnik ne nasprotuje in jih je zato treba šteti za nesporna – Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik v primeru 240-litrskih zabojnikov za stekleno embalažo (tj. najtežjo vrsto odpadkov) zahteva približno dvakrat večjo nosilnost, kot znaša teža steklene embalaže, s katero je v povprečju mogoče napolniti 240-litrski zabojnik, v primeru 240-litrskih zabojnikov za mešano embalažo (tj. najlažjo vrsto odpadkov) pa zahteva kar devetkrat večjo nosilnost, kot znaša teža mešane embalaže, s katero je v povprečju mogoče napolniti 240-litrski zabojnik.

Četudi se je po presoji Državne revizijske komisije sicer mogoče strinjati z navedbo naročnika (ki ji vlagatelj ne nasprotuje), da bo poenoten mesečni odvoz predvidoma povečal težo zbranih odpadkov v posameznem zabojniku, pa ob umanjkanju v tej zvezi podanih (konkretiziranih) navedb naročnika ni mogoče ugotoviti, zakaj naj bi bili zaradi poenotenega odvoza odpadkov dodatno obremenjeni zlasti zabojniki volumna 240 l, kot to zatrjuje naročnik. Še manj je ob umanjkanju konkretiziranih navedb naročnika mogoče ugotoviti, zakaj naročnik v obravnavanem primeru za zabojnike volumna 240 l zahteva nosilnost 180 kg, upošteva pri tem dejstvo, da naročnik ne zanika navedb vlagatelja glede teže posameznih vrst odpadkov, s katero je mogoče napolniti 240-litrske zabojnike. Povedano drugače – zaradi umanjkanja konkretiziranih navedb naročnika ni mogoče ugotoviti, zakaj naročnik v obravnavanem primeru za 240-litrske zabojnike zahteva nosilnost 180 kg, čeprav bo teža odpadkov, ki bodo v teh zabojnikih zbrani, (tudi v primeru najtežje vrste odpadkov, tj. steklene embalaže) znatno manjša od zahtevane nosilnosti zabojnikov. Logično je namreč, da zabojnikov – četudi bi ti bili napolnjeni bolj kot običajno – ni mogoče napolniti preko meja njihovih fizičnih zmogljivosti, kot to smiselno navaja vlagatelj.

Ker torej vlagatelj v konkretnem primeru navaja konkretna dejstva glede teže posameznih vrst odpadkov, s katero je mogoče napolniti 240-litrske zabojnike, (zgolj) splošne navedbe naročnika o poenotenem mesečnem odvozu odpadkov po presoji Državne revizijske komisije ne morejo predstavljati zadostne podlage za zaključek, da ima naročnik za določitev izpodbijane zahteve objektivno opravičljive razloge.

Navedeno še toliko bolj velja ob upoštevanju navedbe vlagatelja (ki ji naročnik ne nasprotuje), da znaša maksimalna nosilnost posode 240-litrskega zabojnika po standardu EN 840 1-6, s katerim morajo biti glede na določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila skladne posode predmetnih zabojnikov, 96 kg (tj. volumen posode x koeficient 0,4).

Pri tem Državna revizijska komisija še pojasnjuje, da zgolj dejstvo, da zahteva v zvezi z nosilnostjo posod 240-litrskih zabojnikov ni skladna s standardom EN 840 1-6, z določbami katerega morajo biti glede na zahteve naročnika sicer skladne posode navedenih zabojnikov, samo po sebi še ne predstavlja kršitve ZJN-3, kot to zmotno meni vlagatelj. ZJN-3 namreč

naročniku ne nalaga, da mora v primeru sklicevanja na določen standard tehnične zahteve določiti v vsebini, ki v celoti ustreza takšnemu standardu. Nasprotno, pojasnjeno je že bilo, da je naročnik pri oblikovanju tehničnih specifikacij avtonomen, zato lahko tudi v primeru sklicevanja na določen standard posamezne zahteve določi v vsebini, ki se bodisi deloma bodisi v celoti razlikuje od vsebine standarda, v kolikor ima za določitev takšnih zahtev objektivno opravičljive razloge.

V tej zvezi pa ne gre spregledati vlagateljevih zatrjevanih dejstev (ki jim naročnik ne nasprotuje in jih je zato treba šteti za nesporna), da je naročnik za vse ostale volumne posod predmetnih zabojnikov zahteval nosilnost, ki sledi oziroma je celo manjša od predpisane v standardu EN 840 1-6 (za zabojnike volumna 60 l je tako zahteval nosilnost min. 22 kg namesto 24 kg, kot jo določa navedeni standard, za zabojnike volumna 80 l je zahteval nosilnost min. 30 kg namesto 32 kg, kot jo določa standard, za zabojnike volumna 120 l je zahteval nosilnost 45 kg namesto 48 kg, kot to izhaja iz standarda, za zabojnike volumna 770 l je zahteval nosilnost min. 300 kg namesto 308 kg, kot znaša ta po standardu, za zabojnike volumna 1100 l pa je zahteval nosilnost min. 430 kg namesto 440 kg, kot jo določa standard). Dejstvo, da je naročnik za vse ostale volumne posod zahtevanih zabojnikov, z izjemo 240-litrskih posod, določil nosilnost, ki sledi standardu EN 840 1-6, pri čemer razlogov za odstopanje v primeru 240-litrskih posod ni pojasnil, pa po presoji Državne revizijske komisije le še dodatno potrjuje pravilnost ugotovitve, da naročnik v konkretnem primeru ni podal zadostne trditvene podlage za zaključek, da ima za določitev izpodbijane zahteve objektivno opravičljive razloge.

Ker je Državna revizijska komisija že na podlagi obravnavanih revizijskih navedb zaključila, da naročnik v konkretnem primeru ni uspel utemeljiti, da ima za zahtevo po min. 180-kilogramski nosilnosti 240-litrskih zabojnikov objektivno opravičljive razloge, v nadaljevanju ni obravnavala vlagateljevih navedb glede faktorjev preračuna za zahteve glede nosilnosti zabojnikov različnih volumnov v primeru bioloških odpadkov, kakor tudi ne vlagateljevih navedb o tem, da evropski proizvajalci zabojnikov samoiniciativno testirajo zabojnike za višje nosilnosti, kot jih določa standard EN 840 1-6. Prav tako Državna revizijska komisija ni obravnavala vlagateljevih navedb, da naročnik za izkazovanje izpolnjevanja zahteve v zvezi z nosilnostjo 240-litrskih zabojnikov ni zahteval nobenih dokazil. (Tudi) izpostavljene revizijske navedbe so bile namreč usmerjene v utemeljevanje, da naročnik za določitev izpodbijane zahteve nima objektivno opravičljivih razlogov, zato v tej zvezi predstavljenih ugotovitev Državne revizijske komisije ne bi več mogle spremeniti.

Dalje je Državna revizijska komisija kot nepotreben zavrnila dokazni predlog vlagatelja s postavitvijo izvedenca s področja zbiranja ter manipuliranja z odpadki. Navedeni dokazni predlog je bil namreč predlagan za dokazovanje utemeljenosti vlagateljevih navedb o tem, da standard EN 1-6 za 240-litrške zabojnike ne predvideva nosilnosti 180 kg, pač pa 96 kg, te navedbe pa so se med strankama izkazale za nesporne. Državna revizijska komisija tudi ni izvedla dokaza z zaslišanjem S. N., predstavnika vlagatelja, saj vlagatelj omenjenega dokaznega predloga ni substanciral in ni navedel, katera zatrjevana dejstva naj bi se z omenjenim dokaznim predlogom dokazovala (pri čemer so se tudi sicer, kot že pojasnjeno, vsa pravno pomembna dejstva v zvezi z izpodbijano zahtevo med strankama izkazala za nesporna).

V nadaljevanju je Državna revizijska komisija obravnavala še vlagateljeve navedbe glede zahteve, v skladu s katero *»naročnik ne dopušča različnih proizvajalcev za isti volumen in različno frakcijo«*. Navedeno zahtevo je naročnik določil v okviru odgovora, ki je bil v zvezi z zastavljenim vprašanjem na portalu javnih naročil objavljen dne 1. 2. 2024 ob 11.18, posledično pa ga je treba v skladu z drugo povedjo drugega odstavka 67. člena ZJN-3 šteti kot del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.



Vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje, da ponudnikov na navedeni način ni dopustno omejevati, in naročniku očita neupravičeno omejevanje konkurence (prim. 5. člen ZJN-3). Naročnik navedenemu nasprotuje in (po vsebini smiselno) zatrjuje, da je izpodbijano zahtevo določil zaradi možnosti menjave zabojnikov po frakcijah. V tej zvezi navaja, da se lahko v primeru istega proizvajalca npr. zabojnik za odpadno embalažo ob menjavi pokrova uporabi za zbiranje ostalih odpadkov in obratno. V primeru, da bo za posamezni volumen in posamezno frakcijo drug proizvajalec, menjava zabojnikov zaradi drugačnih pokrovov ne bo mogoča, kar bo povzročilo dodatne stroške prilagajanja in zamenjave ter potencialno zapletlo logistiko.

Državna revizijska komisija glede na trditveno podlago naročnika ugotavlja, da je edini razlog, s katerim naročnik utemeljuje zahtevo po istem proizvajalcu zabojnikov za isti volumen po različnih frakcijah, možnost menjave zabojnikov po omenjenih frakcijah. Četudi naročnik kot razlog za določitev izpodbijane zahteve navaja možnost menjave zabojnikov, pa pri tem ne pojasni, zakaj želi zabojnike istega volumna po frakcijah sploh menjati. To pa pomeni, da na podlagi trditvene podlage naročnika ni mogoče ugotoviti, kakšen naj bi v konkretnem primeru sploh bil razlog nameravane menjave zabojnikov.

Dalje naročnik ne nasprotuje vlagateljevim navedbam o tem, da ima že sedaj na terenu zabojnike različnih proizvajalcev za isti volumen in da tudi v prihodnje ne bo imel neposrednega vpliva na izbor proizvajalca zabojnikov, ki jih bo nabavljal preko javnih naročil.

Ker je torej med strankama nesporno, da naročnik že razpolaga z zabojniki različnih proizvajalcev za isti volumen, navedeno pa naj bi po zatrjevanju naročnika samega onemogočalo menjavo zabojnikov po frakcijah, možnost takšne menjave zabojnikov v konkretnem primeru (glede na trditveno podlago naročnika) ne more predstavljati objektivno opravičljivega razloga za izpodbijano zahtevo.

Ob dejstvu, da naročnik drugih razlogov za določitev izpodbijane zahteve ne navaja, Državna revizijska komisija zaključuje, da naročnik v obravnavanem primeru ni uspel utemeljiti, da ima za določitev zahteve po istem proizvajalcu zabojnikov za isti volumen po različnih frakcijah objektivno opravičljive razloge.

Dalje vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje, da je naročnik kršil določbe ZJN-3 s tem, ko predmeta javnega naročila v konkretnem primeru ni razdelil na sklope in zabojnikov volumna 240 l ni izločil kot poseben predmet javnega naročila.

V tej zvezi Državna revizijska komisija uvodoma pojasnjuje, da se skladno s tretjim odstavkom 16. člena ZPVPJN v predrevizijskem in revizijskem postopku ne presojuje 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.

Ob dejstvu, da je bilo v obravnavanem primeru na portalu javnih naročil objavljeno obvestilo o predmetnem javnem naročilu, zaradi česar se šteje, da bi vlagatelj ali drug morebitni ponudnik prek portala javnih naročil naročnika lahko opozoril na očitano kršitev, pregled vprašanj na portalu javnih naročil pa pokaže, da v zvezi z delitvijo javnega naročila na sklope naročniku ni bilo zastavljeno nobeno vprašanje oziroma opozorilo, Državna revizijska komisija v skladu s tretjim odstavkom 16. člena ZJN-3 izpostavljenih revizijskih navedb v zvezi z opustitvijo delitve javnega naročila na sklope po vsebini ni obravnavala.

Glede na vse navedeno gre pritrditi vlagatelju, da naročnik za zahtevo po min. 180-kilogramski nosilnosti 240-litrskih zabojnikov in za zahtevo po istem proizvajalcu zabojnikov za isti volumen po različnih frakcijah objektivno opravičljivih razlogov ni uspel utemeljiti, zato je Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN ugodila.

Ker je v konkretnem primeru rok za oddajo ponudb že potekel, po poteku roka za oddajo ponudb pa naročnik, glede na prvo poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3, ne sme več spreminjati in dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, in ob upoštevanju dejstva, da je naročnik prejete ponudbe že odprl, je Državna revizijska komisija (v skladu s pravovarstvenim predlogom vlagatelja) postopek oddaje predmetnega javnega naročila razveljavila v celoti.

V skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZPVPJN daje Državna revizijska komisija naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka. Ker je Državna revizijska komisija razveljavila celoten postopek oddaje javnega naročila, naročnika napotuje, naj v primeru, da bo za isti predmet izvedel nov postopek, dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila – ob upoštevanju ugotovitev Državne revizijske komisije, kot so razvidne iz obrazložitve tega sklepa – ustrezno spremeni.

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

Vlagatelj v zahtevku za revizijo uveljavlja tudi povračilo stroškov postopka pravnega varstva.

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

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

- strošek odvetniških storitev za sestavo zahtevka za revizijo v višini 1.400 točk po tar. št. 44/1 OT, kar ob upoštevanju vrednosti točke 0,60 EUR in 22 % DDV (pooblaščenca odvetniška družba je zavezanka za plačilo DDV) znaša 1.024,80 EUR, razliko do priglašenih 1.600 točk z DDV pa je zavrnila, saj zanjo ni pravne podlage,
- izdatke v pavšalnem znesku v višini 24 točk (in sicer 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk), izračunane v skladu s tretjim odstavkom 11. člena OT, kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22% DDV znaša 17,57 EUR, ter
- strošek plačane takse za predrevizijski in revizijski postopek v višini 2.000,00 EUR.

Državna revizijska komisija pa vlagatelju ni priznala stroška odvetniških storitev za sestavo vloge z dne 21. 2. 2024, s katero se je opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo, posledično pa tudi ne izdatkov v zvezi z navedeno vlogo. Ti stroški po oceni Državne revizijske komisije namreč niso bili potrebni (peti odstavek 70. člena ZPVPJN v povezavi z osmim odstavkom istega člena), saj navedbe v omenjeni vlogi niso bile bistvene in niso pripomogle ne k hitrejši ne k enostavnejši rešitvi zadeve. Državna revizijska komisija vlagatelju tudi ni priznala priglašenih stroškov za sestanek s stranko po tar. št. 43/1 OT in za pregled spisa, listin ter druge dokumentacije po tar. št. 43/2 OT, saj so v tar. št. 43 OT opredeljene (samostojne) storitve, ki niso zajete že v drugih tarifnih številkah. Ker pa sestava zahtevka za revizijo v konkretnem primeru ni bila mogoča brez posveta s stranko in pregleda spisa ter s tem povezanih listin in druge dokumentacije, gre šteti, da so navedeni stroški zajeti že v strošku odvetniških storitev za sestavo

zahtevka za revizijo (ne gre torej za samostojne storitve). Poleg navedenega Državna revizijska komisija vlagatelju tudi ni priznala stroška t. i. »pričin« ter »izvedenin«, saj v postopku pravnega varstva dokaza z zaslišanjem prič in s postavitvijo izvedenca nista bila izvedena, posledično pa v tej zvezi stroški niso nastali.

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju kot potrebne priznala stroške v višini 3.042,37 EUR. Ker pa je vlagatelj z zahtevkom za revizijo uspel le delno (tj. v delu, ki se nanaša na zahtevo v zvezi z minimalno nosilnostjo 240-litrskih zabojskih in zahtevo po istem proizvajalcu zabojskih za isti volumen po različnih frakcijah, ne pa tudi v delu, ki se nanaša zahtevane kršitve v zvezi z opustitvijo delitve javnega naročila na sklope), je Državna revizijska komisija odločila, da se vlagatelju – v skladu z doseženim uspehom v revizijskem postopku, ki ga ocenjuje na 2/3 – povrne le 2/3 potrebnih stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva, tj. 2.028,25 EUR (prim. drugi odstavek 154. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999 s sprem.) v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN).

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju priznala stroške v višini 2.028,25 EUR, ki mu jih je naročnik dolžan povrniti v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku roka za prostovoljno izpolnitev do plačila. Višjo stroškovno zahtevo vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila.

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

**Pravni pouk:**

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednik senata:  
Samo Červek, univ. dipl. prav.,  
predsednik Državne revizijske komisije

Vročiti:

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.