

Številka: 018-30/2022-3

Datum: 14. 4. 2022

## 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. Gregorja Šebenika, kot predsednika senata, ter Andraža Žvana in Tadeje Pušnar, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Okolju prijazne storitve čiščenja poslovnih prostorov*«, v sklopu 2 »*Okolju prijazne storitve čiščenja poslovnih prostorov v Palači DSU in okolici*«, na podlagi zahtevka za revizijo ponudnika EES SISTEMI, d.o.o., Ameriška ulica 8, Ljubljana, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška pisarna Bohl, d.o.o., Dunajska cesta 156, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d.o.o., Dunajska cesta 160, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 14. 4. 2022

### odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugodi in se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila »*Okolju prijazne storitve čiščenja poslovnih prostorov*«, v sklopu 2 »*Okolju prijazne storitve čiščenja poslovnih prostorov v Palači DSU in okolici*«, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*«, št. 403/21-376-377 z dne 22. 2. 2022.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške pravnega varstva v višini 17.465,15 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila.

### Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po odprtem postopku, je bilo objavljeno na Portalu javnih naročil dne 13. 1. 2022, pod št. objave JN000195/2022-B01, in v Uradnem listu EU dne 14. 1. 2022, pod št. objave 2022/S 010-019759. Naročnik je javno naročilo razdelil na dva sklopa.

Naročnik je z dokumentom »*Odločitev o oddaji javnega naročila*«, št. 403/21-376-377 z dne 22. 2. 2022 (objava na Portalu javnih naročil dne 23. 2. 2022), javno naročilo v sklopu 2 oddal

ponudniku Cleaning, d.o.o., Cesta 24. junija 25, Ljubljana - Črnuče (v nadaljevanju: izbrani ponudnik), vlagateljevo ponudbo za sklop 2, ki se je glede na merila za oddajo javnega naročila v sklopu 2 uvrstila na prvo mesto, pa je zavrnil kot nedopustno. V obrazložitvi odločitve o oddaji javnega naročila je naročnik navedel, da vlagateljeva ponudba ne ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehnični specifikacijah. V vlagateljevi ponudbi priglašena čistila nimajo znaka za okolje EU, certifikata Modri angel ali certifikata Nordijski labod. Lastna izjava proizvajalca čistil, da čistila izpolnjujejo merila za podelitev znaka EU za okolje in zahteve Uredbe o zelenem javnem naročanju skladno z naročnikovimi odgovori na vprašanja ponudnikov, ne šteje za dokazilo primerljivo certifikatu, ki ga izda neodvisni organ.

Vlagatelj je z vlogo z dne 7. 3. 2022 pravočasno vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga razveljavitev odločitve o oddaji javnega naročila v sklopu 2 ter povrnitev stroškov pravnega varstva. Vlagatelj zatrjuje, da je naročnik z zavrnitvijo njegove ponudbe kršil temeljna načela javnega naročanja in drugi odstavek 67. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3). Vlagatelj navaja, da je naročnik zahteval izpolnitev cilja iz 24. točke drugega odstavka 6. člena Uredbe o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. 51/17 s sprem.), torej da delež univerzalnih čistil, ki ustrezajo zahtevam za pridobitev znaka za okolje EU za čistila za trdne površine glede merila strupenosti za vodno okolje ter glede merila o izključenih in omejenih snoveh, znaša glede na prostornino vseh artiklov univerzalnih čistil najmanj 30 %. Ponudniki so bili tako dolžni izkazati, da ponujena čistila ustrezajo zahtevam za pridobitev znaka za okolje EU za čistila za trdne površine glede merila strupenosti za vodno okolje ter glede merila o izključenih in omejenih snoveh – te zahteve so določene v Sklepu Komisije (EU) 2017/1217 z dne 23. junija 2017 o določitvi meril za podelitev znaka EU za okolje čistilom za čiščenje trdnih površin (v nadaljevanju: Sklepu Komisije 2017/1217) ter njegovi spremembi (tj. Sklep Komisije 2019/418). Naročnik je dopustil predložitev enakovrednih ali drugih primerljivih dokazil, pri čemer naročnik ni podal nobenih pojasnil ali omejitev, kaj šteje kot primerljivo dokazilo primeroma naštetih dokazil (znak za okolje EU, certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod) za izpolnitev ciljev iz Uredbe o zelenem javnem naročanju. Izjava proizvajalca o ustreznosti ponujenih čistil, katero je predložil vlagatelj, je enakovredno in primerljivo dokazilo, kar potrjuje tudi Priloga 19 (dokument MJU, dostopen na spletni strani DJN). Naročnik se v odločitvi o oddaji naročila sklicuje na odgovor, objavljen na Portalu javnih naročil, ki se nanaša na merila za oddajo javnega naročila in na certifikat EMAS oz. certifikat ISO 14001, in ne na skladnost čistil z okoljskimi zahtevami. Omejitve, ki izhajajo iz tega odgovora, naročnik ne more razširiti tudi na druge certifikate. Naročnik je vlagateljevo ponudbo zavrnil, ker naj bi v okviru izkazovanja izpolnjevanja tehničnih zahtev prepovedal predložitev lastne izjave proizvajalca, kar pa ne drži. Naročnik je tako zavrnil vlagateljevo ponudbo brez presoje, ali izjava proizvajalca predstavlja ustrezno dokazilo.

Naročnik je z dopisom z dne 7. 3. 2022 izbranega ponudnika obvestil o vložnem zahtevku za revizijo in ga seznanil s pravico do izjasnitve o navedbah v zahtevku za revizijo. Izbrani ponudnik se do revizijskih navedb ni opredelil.

Naročnik je s sklepom z dne 22. 3. 2022 zavrnil zahtevek za revizijo in vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov. Naročnik navaja, da je zahteval izvajanje storitev s čistili za čiščenje trdnih površin (univerzalna čistila, čistila za kuhinje, čistila za okna in čistila za sanitarne prostore), ki imajo znak za okolje EU, certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod, v ta namen je zahteval, da ponudniki predložijo znak za okolje EU, certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod. Naročnik je dopustil tudi druga ustrezna enakovredna in primerljiva dokazila, vendar iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da naročnik šteje kot ustrezne primeroma navedene znake za okolje ali druge primerljive znake za okolje. Zahtevanim dokazilom so lahko enakovredna le dokazila o pridobljenih (drugih) enakovrednih znakih za okolje, ne pa lastna izjava proizvajalca. Izpolnjevanje meril za pridobitev znaka za okolje je šele predstopnja potencialne pridobitve znaka za okolje, pri čemer lahko certifikacijo, ki se opravi po standardiziranem

postopku in ki vključuje pregled, preučitev proizvodnje čistil in testiranje čistila v laboratoriju, opravijo samo neodvisni akreditirani organi, kar proizvajalec ni. Izjava proizvajalca o izpolnjevanju meril za pridobitev znaka za okolje nima dokazne vrednosti, saj proizvajalec, ki je naklonjen zaključku o ustreznosti lastnih proizvodov, ni neodvisna oseba. Znak za okolje je treba redno obnavljati, izjava proizvajalca pa je »dana za vedno«. Namen in smisel znakov za okolje (ki je v tem, da se po vnaprej znanih standardiziranih postopkih loči med izdelki, ki okoljske zahteve izpolnjujejo, in izdelki, ki jih ne izpolnjujejo) bi bil povsem razvrednoten, če bi se izjava proizvajalca štela za enakovredno. Naročnik je jasno določil, da morajo ponudniki predložiti znak za okolje EU, certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod ali enakovredna dokazila, torej dokazila o že pridobljenih ali drugih enakovrednih znakih za okolje. Takšne naročnikove zahteve ni mogoče razlagati na način, da morajo čistila ustrezati zahtevam za pridobitev znaka za okolje glede strupenosti za vodno okolje oz. glede meril o izključenih in omejenih snoveh. Tudi če v vlagateljevi ponudbi priglášena čistila izpolnjujejo zahteve za pridobitev znaka za okolje EU, tak zaključek ni ustrezno strokovno dokazan. Vlagateljevo zatrjevanje o skladnosti priglášenih čistil z zahtevami Uredbe o zelenem javnem naročanju ni relevantno, saj je naročnik določil, na kakšen način ponudniki izpolnijo zahteve Uredbe o zelenem javnem naročanju. Naročnik nadalje navaja, da je odgovor na Portalu javnih naročil na vprašanje št. 7, in sicer, da lastna izjava ni primerljiva s certifikatom, ki ga izda neodvisni organ, zaradi svoje splošnosti veljaven tudi v konkretnem primeru. Naročnik niti izjav proizvajalca priglášenih čistilnih sredstev niti tehničnih listov za ta sredstva ni mogel šteti za ustrezna dokazila na podlagi 69. člena ZJN-3. Vlagatelj ni niti navedel niti izkazal, da iz razlogov, za katere mu ni mogoče pripisati odgovornosti, zahtevanih znakov ali enakovrednih znakov, ni mogel pridobiti v ustreznem roku, poleg tega vlagatelj z izjavo proizvajalca in tehničnimi listi ne izkazuje izpolnjevanja meril za pridobitev ustreznega znaka za okolje, saj je ta dokumentacija splošna, pavšalna in vsebinsko ne izkazuje, da bi priglášena čistila izpolnjevala merilo 1 – strupenost za vodne organizme iz Sklepa Komisije 2017/1217 (torej, da imajo čistila še dopustno vrednost  $CDV_{\text{kronično}}$  – slednje vlagatelj ni navedel, kot tudi ne njenega izračuna) in merilo 4 – izključne in omejene snovi, saj omenjena dokumentacija ne vsebuje navedb o kemijski sestavi priglášenih čistilnih sredstev. Dokazno breme enakovrednosti je na ponudniku, vlagatelj pa ga v konkretnem primeru ni izpolnil. Iz Priloge 19 »Čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila: Primeri okoljskih zahtev in meril« Ministrstva za javno upravo, ki vsebuje neobvezujoča priporočila oz. primere ustreznih praks, ne izhaja, da izjava proizvajalca predstavlja ustrezno dokazilo, temveč da je v zvezi z merilom strupenost za vodne organizme relevantna vrednost  $CDV_{\text{kronično}}$ .

Državna revizijska komisija do sprejema te odločitve ni prejela vlagateljeve opredelitve do naročnikovih navedb iz odločitve o zahtevku za revizijo, ki je bila objavljena na e-Reviziji dne 23. 3. 2022 in s tem dnevom vročena vlagatelju (prim. zadnjo poved četrtega odstavka 13a. člena ZPVPJN).

Državna revizijska komisija je pri odločanju o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo o postopku oddaje predmetnega javnega naročila, pri čemer je vpogledala v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, vlagateljevo ponudbo in v izpodbijano odločitev v zvezi z oddajo naročila. V kolikor je vlagateljevo sklicevanje na dokument »Čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila: Primeri okoljskih zahtev in meril« oz. Prilogo 19, ki je objavljena na spletni strani Ministrstva za javno upravo, treba razumeti tudi kot vlagateljev dokazni predlog, Državna revizijska komisija pojasnjuje, da je izvedba tega dokaznega predloga nepotrebna iz razlogov, navedenih v obrazložitvi tega sklepa. Po pregledu dokumentacije o javnem naročilu in pregledu dokumentacije, predložene v postopku pravnega varstva, ter po 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 ravnal skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in določbami ZJN-3, ko je vlagateljevo ponudbo zavrnil kot nedopustno.

Naročnik je kot razlog za zavrnitev vlagateljeve ponudbe v izpodbijani odločitvi o oddaji javnega naročila navedel, da vlagatelj ni izkazal izpolnjevanja tehničnih specifikacij – vlagatelj je namesto znaka za okolje EU, certifikata Modri angel ali certifikata Nordijski labod predložil izjave proizvajalca čistil (da čistila izpolnjujejo merila za podelitev znaka EU za okolje in zahteve Uredbe o zelenem javnem naročanju), ki skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ni primerljivo dokazilo certifikatu, ki ga izda neodvisni organ.

Med strankama je nesporno, potrjeno pa je tudi z vpogledom v vlagateljevo ponudbo, da vlagatelj v ponudbo ni predložil niti znaka za okolje EU niti certifikata Modri angel niti certifikata Nordijski labod, pač pa je za vseh pet čistil, priglašanih v ponudbi za sklop 2, predložil izjave proizvajalca čistil (proizvajalec vseh petih čistil je Irbis, d.o.o., ki je podajal izjavo za vsako čistilo posebej), da čistila:

- izpolnjujejo merila za pridobitev okoljskega tipa I – Ecolabel v skladu s Sklepom Komisije 2017/1217 o določitvi meril za podelitev znaka EU za okolje čistilom za čiščenje trdih površin in Sklepom Komisije 2019/418 ter
- ustrezajo zahtevam Uredbe o zelenem javnem naročanju in izpolnjujejo cilje 24. točke drugega odstavka 6. člena Uredbe o zelenem javnem naročanju.

Med strankama pa je sporno, ali je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila izključil možnost, da ponudniki izpolnjevanje zahtev izkažejo s predložitvijo izjave proizvajalca. Vlagatelj zatrjuje, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni zahteval izključno predložitve znaka za okolje EU, certifikata Modri angel ali certifikata Nordijski labod, pač pa je dopustil predložitev drugih dokazil in da izjava proizvajalca šteje za primerljivo in enakovredno dokazilo. Naročnik pa na drugi strani zatrjuje, da izjava proizvajalca skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ni dokazilo primerljivo certifikatu.

Naročnik sme skladno s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 javno naročilo oddati le ponudniku, čigar ponudba je dopustna. Ena od predpostavk dopustne ponudbe je tudi njena skladnost z zahtevami naročnika, opredeljenimi v tehničnih specifikacijah (prim. 29. točko drugega odstavka 2. člena ZJN-3 ter prvi odstavek 89. člena ZJN-3). S tehničnimi specifikacijami, ki jih naročnik navede v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (prim. prvi odstavek 68. člena ZJN-3), naročnik opiše predmet javnega naročanja oz. točno opredeli zahtevane lastnosti predmeta javnega naročila, kot npr. način delovanja in uporabe, stopnjo kakovosti, uporabljene materiale, dimenzije, tehnične parametre, proizvodne postopke, okoljske lastnosti, stopnjo varnosti itd. Naročnik tehnične specifikacije določi ob upoštevanju 68. člena ZJN-3, med drugim jih lahko naročnik določi v smislu zahtev glede delovanja ali funkcionalnosti, vključno z okoljskimi značilnostmi (točka a) petega odstavka 68. člena ZJN-3). Kadar namerava naročnik naročiti gradnje, storitve ali blago z določenimi okoljskimi, socialnimi ali drugimi značilnostmi, lahko skladno s prvim odstavkom 69. člena ZJN-3 v tehničnih specifikacijah, merilih za oddajo javnega naročila ali pogojih za izvedbo javnega naročila zahteva določen znak kot dokaz, da te gradnje, storitve ali blago ustrezajo zahtevanim značilnostim, če so izpolnjeni pogoji, določeni v tej določbi. Če naročnik ne zahteva, da gradnje, blago ali storitve izpolnjujejo vse zahteve za pridobitev znaka, navede, katere od njih morajo izpolnjevati (drugi odstavek 69. člena ZJN-3). Kadar naročnik zahteva določen znak, mora na podlagi določbe tretjega odstavka 69. člena ZJN-3 sprejeti vse znake, ki potrjujejo, da gradnje, blago ali storitve izpolnjujejo enakovredne zahteve za pridobitev znaka. Če iz razlogov, za katere mu ni mogoče pripisati odgovornosti, gospodarski subjekt znaka, ki ga je navedel naročnik, ali enakovrednega znaka očitno ni mogel pridobiti v ustreznem roku, pa mora naročnik v skladu s četrtem odstavkom 69. člena ZJN-3 sprejeti druga

ustrezna dokazila, pod pogojem, da gospodarski subjekt dokaže, da gradnje, blago ali storitve, ki naj bi jih zagotovil, izpolnjujejo naročnikove zahteve.

Iz citiranih določb izhaja, da lahko naročnik v tehničnih specifikacijah določi okoljske zahteve, vezane na predmet javnega naročila, in da lahko naročnik v dokaz izpolnjevanja teh okoljskih zahtev zahteva predložitev znaka (znak pomeni vsak dokument, spričevalo ali potrdilo, ki potrjuje, da gradnje, blago, storitve, procesi ali postopki izpolnjujejo določene zahteve (19. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3). Na drugi strani pa lahko ponudniki izpolnjevanje okoljskih zahtev izkažejo s predložitvijo zahtevanega znaka ali s predložitvijo znaka, ki je enakovreden zahtevanemu znaku, ali pod pogoji iz četrtega odstavka 69. člena ZJN-3 s predložitvijo drugih ustreznih dokazil.

V obravnavanem primeru je predmet javnega naročila v sklopu 2 izvajanje storitev čiščenja poslovnih prostorov v Palači DSU in okolici. V postopkih javnega naročanja, katerih predmet so čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila, je skladno z Uredbo o zelenem javnem naročanju obvezno upoštevanje okoljskih vidikov (19. točka prvega odstavka 4. člena Uredbe o zelenem javnem naročanju). Ta javna naročila mora naročnik oddati tako, da se izpolni cilj zelenega javnega naročanja; glede javnega naročila, katerega predmet so čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila, je cilj zelenega javnega naročanja, da glede na prostornino vseh artiklov univerzalnih čistil znaša delež univerzalnih čistil, ki ustrezajo zahtevam za pridobitev znaka za okolje EU za čistila za trdne površine glede merila strupenosti za vodno okolje ter zahtevam za pridobitev znaka za okolje EU za čistila za trdne površine glede merila o izključenih in omejenih snoveh, najmanj 30 % (prim. 24. točko drugega odstavka 6. člena Uredbe o zelenem javnem naročanju). Skladno s 7. členom Uredbe o zelenem javnem naročanju lahko naročnik v postopek javnega naročanja vključi okoljske zahteve na več načinov, med drugim jih lahko določi v tehničnih specifikacijah kot tehnični standard, zahtevo glede delovanja, funkcionalnost ali drugo značilnost predmeta javnega naročanja.

V obravnavanem primeru je naročnik okoljske zahteve vključil v tehnične specifikacije oz. kot zahtevane lastnosti predmeta javnega naročanja. Naročnik je namreč v 2. točki Tehnične specifikacije za sklop 2 Priloge 4 Tehnične specifikacije določil:

*»Pri izvajanju storitev čiščenja mora izvajalec zagotoviti, da je izpolnjen cilj iz 24. točke drugega odstavka 6. člena Uredbe o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št 51/17, 64/19 in 121/21), zaradi česar mora zagotoviti, da storitve izvaja s čistili za čiščenje trdih površin (univerzalna čistila, čistila za kuhinje, čistila za okna in čistila za sanitarne prostore), ki imajo znak za okolje EU ali certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod.*

*Ponudnik mora kot prilogo in sestavni del ponudbe predložiti dokazila, ki izkazujejo, da blago, ki ga namerava ponudnik uporabiti pri izvajanju storitve, izpolnjuje zahteve zelenega javnega naročanja iz prejšnjega odstavka. Naročnik si pridržuje pravico, da izpolnjevanje teh zahtev periodično preverja tudi v času izvajanja storitev. Kot ustrezna bo naročnik štel naslednja dokazila: znak za okolje EU, certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod. Naročnik bo sprejel tudi druga ustrezna enakovredna in primerljiva dokazila«.*

Naročnik je v 9. točki dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila določil, katero dokumentacijo morajo ponudniki predložiti v ponudbo, in sicer med drugim:

*»Dokazila o zelenem javnem naročanju*

*Ponudnik predloži tehnično dokumentacijo proizvajalca, znak za okolje EU, certifikat Modri angel, certifikat Nordijski labod, navodila za doziranje oz. druga dokazila, ki izkazujejo izpolnjevanje naročnikovih tehničnih specifikacij za zeleno javno naročanje iz Priloge 4 te razpisne dokumentacije. [...]«*

Smiselno enako je naročnik določil tudi v Prilogi A »*Ponudbeni predračun*«, v katero so ponudniki vpisali univerzalna čistila, čistila za kuhinje, čistila za okna, čistila za sanitarne prostore, ki jih nameravajo uporabljati pri izvedbi storitev za sklop 2, in v kateri je naročnik navedel, da so priloge k ponudbi tudi »*dokazila o zelenem javnem naročanju (tehnična dokumentacija proizvajalca, znak za okolje EU, certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod, navodila za doziranje, ...)*«.

Iz citiranega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja naročnikova zahteva, da izvajalec storitev čiščenja doseže cilj Uredbe o zelenem javnem naročanju – torej, da mora glede na prostornino vseh artiklov univerzalnih čistil znašati delež univerzalnih čistil, ki ustrezajo zahtevam za pridobitev znaka za okolje EU za čistila za trdne površine glede merila strupenosti za vodno okolje ter zahtevam za pridobitev znaka za okolje EU za čistila za trdne površine glede merila o izključenih in omejenih snoveh, najmanj 30 %, pri čemer je naročnik določil način za doseg omenjenega cilja. Naročnik je namreč zahteval izpolnitev omenjenega cilja, »*zaradi česar mora*« izvajalec storitev čiščenja izvajati s čistili za čiščenje trdih površin, ki imajo znak za okolje EU ali certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod. Naročnik je nadalje zahteval, da ponudniki že v ponudbi navedejo čistila, ki jih nameravajo uporabiti pri izvedbi javnega naročila, in da zanje predložijo dokazila, ki izkazujejo izpolnjevanje navedene zahteve zelenega javnega naročanja. Naročnik je opredelil, katera dokazila bo štel za ustrezna, in sicer znak za okolje EU, certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod, poleg tega pa je določil, da bo sprejel tudi druga ustrezna enakovredna in primerljiva dokazila.

Upošteva se navedeno in upošteva se, da lahko naročnik zahteva določen znak kot dokaz, da ponujeni predmet ustreza zahtevanim značilnostmi, gre ugotoviti, da je naročnik v citiranem delu zahteval, da čistila, ki bodo uporabljena pri čiščenju, izpolnjujejo zahteve za pridobitev znaka za okolje EU za čistila za trdne površine glede merila strupenosti za vodno okolje ter glede merila o izključenih in omejenih snoveh – izpolnjevanje te zahteve pa ponudniki izkažejo s predložitvijo znaka za okolje EU ali certifikat Modri angel ali certifikat Nordijski labod ali drugim ustreznim enakovrednim in primerljivim dokazilom.

Pritrditi gre vlagatelju, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila tako izrecno dopustil, da ponudniki predložijo druga ustrezna enakovredna in primerljiva dokazila, kot tudi smiselnim navedbam vlagatelja, da naročnik tekom pojasnjevanja dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v to določbo ni posegel. Navedenega ne spreminja naročnikovo sklicevanje na odgovor št. 7, objavljen na Portalu javnih naročil dne 31. 1. 2022 ob 15:33 uri, v okviru katerega je naročnik na vprašanje zainteresiranega gospodarskega subjekta:

»*V okviru merila Tou prejme ponudba 5 točk, če ima ponudnik na dan, ko poteče rok za prejem ponudb, veljavno potrdilo o vzpostavljenem sistemu ravnanja z okoljem, ki ga izda neodvisni organ in potrjuje ponudnikovo usposobljenost za opravljanje storitev čiščenja na okolju prijazen način (npr. certifikat EMAS ali certifikat ISO 14001).*

*V podjetju imamo vzpostavljen sistem in poslujemo po veljavnih standardih ISO 14001, nimamo pa certificiranega sistema, saj je le-ta plačljiv. Ali zadošča za vas lastna izjava podjetja in nam boste priznali našo usposobljenost za opravljanje storitev čiščenja na okolju prijazen način? Naročnik storitev namreč ne sme zahtevati od izvajalca dodatnih stroškov za priznanje usposobljenosti.*«

odgovoril:

»*Lastna izjava ni primerljiva s certifikatom, ki ga izda neodvisni organ. Slednji običajno izvaja tudi nadzor in kontrolo nad kontinuiranim izpolnjevanjem pogojev za pridobitev certifikata. Zato naročnik ponudniku, ki nima certifikata tretje, neodvisne osebe, v okviru meril ne more dodeliti dodatnih točk. Pridobitev dodatnih točk v okviru merila pa seveda ni pogoj za priznanje usposobljenosti. Naročnik bo priznal usposobljenost vsakemu ponudniku, ki bo izkazal neobsto*

*razlog za izključitev iz točke 5.1 razpisne dokumentacije in izpolnjevanje pogojev za sodelovanje iz točke 5.2 razpisne dokumentacije.»*

Državna revizijska komisija ne more pritrditi naročniku, da iz citiranega odgovora izhaja »splošno pravilo«, da lastna izjava ni primerljiva s certifikatom. Vprašanje zainteresiranega gospodarskega subjekta se je nanašalo izključno na merilo za oddajo javnega naročila »*Tou*«, v skladu s katerim ponudba ponudnika, ki ima na dan poteka roka za prejem ponudb veljavno potrdilo o vzpostavljenem sistemu ravnanja z okoljem, ki ga izda neodvisni organ in potrjuje ponudnikovo usposobljenost za opravljanje storitev čiščenja na okolju prijazen način (npr. certifikat EMAS ali certifikat ISO 14001), prejme dodatne točke. Naročnikov odgovor, da »*lastna izjava ni primerljiva s certifikatom, ki ga izda neodvisni organ*«, je treba razlagati v kontekstu, v katerem je bil dan; ker se je vprašanje zainteresiranega gospodarskega subjekta nanašalo izključno na merilo za oddajo javnega naročila »*Tou*« in na standard ISO 14001, je tudi naročnikov odgovor treba razlagati na način, da naročnik v okviru omenjenega merila za oddajo javnega naročila lastne izjave gospodarskega subjekta ne bo štel za primerljivo s certifikatom ISO 14001. Ni pa mogoče odgovora naročnika, da lastna izjava ni primerljiva s certifikatom, ki ga izda neodvisni organ, razlagati izven danega konteksta in ga ni mogoče razumeti na način, kot ga razlaga naročnik, in sicer, da je z omenjenim odgovorom pojasnil tudi, da lastna izjava proizvajalca čistil ni ustrezno in primerljivo dokazilo za dokazovanje izpolnjevanja okoljskih zahtev zahtevanih čistil.

Ne glede na navedeno Državna revizijska komisija še dodaja, da tudi če bi bilo mogoče sporni odgovor razumeti tudi na način, ki ga zatrjuje naročnik (torej, da se zaradi svoje splošnosti nanaša na vse certifikate in torej tudi na dokazilo za dokazovanje izpolnjevanja tehničnih specifikacij oz. tehničnih specifikacij zahtevanih čistil), bi bilo v razmerju do vlagatelja potrebno uporabiti razlago, ki gre v njegovo korist. Državna revizijska komisija je že večkrat pojasnila (prim. odločitve, št. 018-195/2017, 018-23/2018, 018-132/2018), da če je zahteva zapisana splošno in ohlapno ali na način, da dopušča več možnih razumnih razlag, je ni mogoče tolmačiti v škodo ponudnika, ki je zahtevo iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izpolnil v mejah, ki jo razlaga take zahteve še dopušča.

Naročnik tudi zatrjuje, da je zapis, da bo poleg znaka za okolje EU ali certifikata Modri angel ali certifikata Nordijski labod sprejel tudi »*druga ustrezna enakovredna in primerljiva dokazila*«, potrebno razlagati na način, da lahko ponudniki namesto primeroma navedenih znakov za okolje predložijo drug primerljiv znak za okolje, medtem ko lastna izvaja proizvajalca ni drugo ustrezno enakovredno in primerljivo dokazilo. Državna revizijska komisija ugotavlja, da razlaga besedne zveze »*druga ustrezna enakovredna in primerljiva dokazila*«, za katero se zavzema naročnik, iz te besedne zveze ne izhaja na jasen, natančen in nedvoumen način. S takšno razlago naročnik tej besedni zvezi daje ožjo vsebino, kot iz nje izhaja, saj iz nje ne izhaja, da so le drugi okoljski znaki druga ustrezna enakovredna in primerljiva dokazila. Če je naročnik želel dokazovanje omejiti le na predložitev znaka, bi (ne glede na vprašanje skladnosti takšnega ravnanja z ZJN-3) lahko in moral jasno določiti, da bo sprejel le »*druge ustrezne enakovredne in primerljive znake*«.

Pri tem gre še dodati, da se naročnik zavzema za razlago dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki bi bila v nasprotju z določbami ZJN-3. Ponudniki imajo namreč pravico uporabiti različne oblike dokazov o izpolnjevanju naročnikovih zahtev, kar izhaja iz sedmega, osmega in devetega odstavka 68. člena ZJN-3, iz tretjega in četrtega odstavka 69. člena ZJN-3 ter tretjega odstavka 70. člena ZJN-3. Tudi če naročnik zahteva predložitev znaka kot dokaz, da gradnje, storitve ali blago ustrezajo zahtevanim značilnostim, mora naročnik skladno s tretjim odstavkom 69. člena ZJN-3 sprejeti tudi druge znake (torej znake, ki niso izrecno navedeni v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila), ki potrjujejo, da ponujeni predmet izpolnjuje enakovredne zahteve za pridobitev znaka. Poleg tega, kar je v konkretni zadevi ključno, pa mora naročnik, če zahteva predložitev znaka kot dokaz o izpolnjevanju zahtev, ob izpolnjenih pogojih, določenih v

četrtem odstavkom 69. člena ZJN-3, sprejeti druga ustrezna dokazila, ki lahko vključujejo tehnično dokumentacijo proizvajalca.

Državna revizijska komisija tako ugotavlja, da naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni izrecno določil, da izjava proizvajalca čistil ne šteje za ustrezno enakovredno in primerljivo dokazilo, kot to navaja naročnik v izpodbijani odločitvi o oddaji naročila. Prav tako naročnik ponudnikom ni omejil (zakonske) možnosti, da izpolnjevanje naročnikovih zahtev dokažejo ne le s predložitvijo zahtevanega znaka ali enakovrednega znaka, ampak tudi s predložitvijo drugih ustreznih dokazil. Ker je vlagatelj uspel izkazati revizijske navedbe, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila dopuščala predložitev lastne izjave, Državna revizijska komisija ni vsebinsko presojala revizijskih navedb, povezanih s Prilogo 19, z njimi povezani dokazni predlog pa je zavrnila kot nepotrebnega.

Kot je že večkrat zapisala Državna revizijska komisija (prim. 018-166/2018, 018-152/2019, 018-76/2020) in tudi sodišče EU (glej npr. sodbo C-496/99 P, točka 115; C-336/12, točka 40, in sodbo C-42/13, točka 42), je naročnik pri pregledu prijav in ponudb dolžan ravnati strogo v skladu z zahtevami, ki jih je sam določil. Omenjena obveznost naročnika je odraz načela enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in načela transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3), ki zavezujeta naročnike v postopkih oddaje javnih naročil. Naročnik mora pri pregledu presojati dopustnost prejetih ponudb le na podlagi vnaprej jasno in izrecno določenih in objavljenih zahtev, v nasprotnem primeru krši omenjeni načeli in določbo drugega odstavka 67. člena ZJN-3, ki prepoveduje spreminjanje in dopolnjevanje dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila po poteku rok za prejem ponudb.

Ker naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni izključil možnosti, da ponudniki namesto zahtevanih znakov predložijo izjavo proizvajalca, naročnik ni imel podlage v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, da je vlagateljevo ponudbo že zgolj iz razloga predložitve izjav proizvajalca čistil (namesto zahtevanih znakov), označil za nedopustno in jo zavrnil. Ob upoštevanju dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in ob upoštevanju, da mora naročnik sprejeti tudi drugo ustrezno dokumentacijo, če so zato izpolnjene okoliščine iz četrtega odstavka 69. člena ZJN-3, bi moral naročnik pri pregledu vlagateljeve ponudbe presoditi, (1) ali je vlagatelj s predloženo dokumentacijo v ponudbi izkazal, da zaradi razlogov, ki mu ga ni mogoče pripisati odgovornosti, vlagatelj zahtevanega znaka ali enakovrednega znaka ni mogel pridobiti v ustreznem roku (2) in/ali ali je vlagatelj z drugimi dokazili (tj. izjavami proizvajalca čistil in tehnično dokumentacijo, vezano na čistila) izkazal, da čistila, ki naj bi jih uporabil v okviru izvedbe javnega naročila, izpolnjujejo naročnikove zahteve. Iz odločitve o oddaji javnega naročila je razvidno, da naročnik takšne (vsebinske) presoje pri pregledu vlagateljeve ponudbe ni opravil.

Naročnik v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo sicer zatrjuje, da vlagatelj ni niti zatrjeval, da zaradi razlogov, za katere mu ni mogoče pripisati odgovornosti, ni mogel pridobiti znaka za okolje EU oz. enakovrednega znaka, kot tudi, da iz predložene dokumentacije ne izhaja izpolnjevanje zahtev za pridobitev znaka za okolje EU za čistila za trdne površine glede merila strupenosti za vodno okolje ter glede merila o izključenih in omejenih snoveh, vendar pa omenjene navedbe po vsebini predstavljajo drug razlog za zavrnitev vlagateljeve ponudbe. Državna revizijska komisija je že večkrat zapisala (prim. npr. odločitve, št. 018-216/2016, 018-40/2017 in 018-169/2019), da mora naročnik že v odločitvi o oddaji naročila navesti vse razloge za svojo odločitev, torej razloge za zavrnitev ponudbe, in da naročnik kasneje, ko vlagatelj že zahteva pravno varstvo zoper naročnikovo odločitev o oddaji javnega naročila, izpodbijane odločitve ne more utemeljevati z razlogi, ki jih ni navedel že v izpodbijani odločitvi, saj bi bil vlagatelj s tem onemogočen v možnosti uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva. Državna revizijska komisija zato v nadaljevanju ni presojala, ali je vlagatelj v ponudbi izkazal obstoj vseh okoliščin iz četrtega odstavka 69. člena ZJN-3, saj naročnik presoje vlagateljev ponudbe po 69. členu ZJN-3 ni opravil pred sprejemom



izpodbijane odločitve in posledično vlagatelja o ugotovitvah te presoje z odločitvijo o oddaji naročila tudi ni seznanil.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vlagatelj v okviru zahtevka za revizijo uspel izkazati, da je naročnik s tem, ko je njegovo ponudbo zavrnil že zgolj na podlagi ugotovitve, da vlagatelj ni predložil znak za okolje EU ali certifikata Modri angel ali certifikata Nordijski labod, ampak je predložil izjavo proizvajalca, kršil načelo enakopravne obravnave ponudnikov, načelo transparentnosti javnega naročanja in drugi odstavek 67. člena ZJN-3, saj je ponudbo vlagatelja presojal ob upoštevanju pravil, ki jih v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni določil. Ker naročnik vlagateljeve ponudbe ni presojal ob upoštevanju četrtega odstavka 69. člena ZJN-3, je naročnikov zaključek, da vlagatelja ponudba ne ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehnični specifikacijah, in da je vlagateljeva ponudba nedopustna, preuranjen. Državna revizijska komisija Državna revizijska komisija je zato, na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, zahtevku za revizijo ugodila in razveljavila naročnikovo odločitev o oddaji naročila »Okolju prijazne storitve čiščenja poslovnih prostorov«, v sklopu 2 »Okolju prijazne storitve čiščenja poslovnih prostorov v Palači DSU in okolici«, kot izhaja iz dokumenta »Odločitev o oddaji javnega naročila«, št. 403/21-376-377 z dne 22. 2. 2022.

Državna revizijska komisija naročnika (z namenom pravilne izvedbe postopka v delu, ki je bil razveljavljen), na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZPVPJN, napotuje, da v nadaljevanju postopka oddaje predmetnega javnega naročila sprejme eno od odločitev, ki jih predvideva ZJN-3. Če se bo naročnik odločil za nadaljevanje postopka s sprejemom odločitve o oddaji naročila, mora vlagateljevo ponudbo pregledati ob upoštevanju ugotovitev Državne revizijske komisije, kot izhajajo iz tega sklepa.

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

Vlagatelj zahteva povrnitev stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN).

Državna revizijska komisija je vlagatelju, skladno s prvim in tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN in skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015, s sprem.; v nadaljevanju: OT), kot potrebne priznala vse priglašene stroške, in sicer:

- strošek dolžne vplačane takse za revizijski zahtevek v višini 15.239,87 EUR,
- strošek odvetniške storitve za sestavo zahtevka za revizijo v višini 3.000 točk (prva točka tar. št. 40 OT), kar ob upoštevanju vrednosti točke (tj. 0,60 EUR) in 22 % DDV znaša 2.196,00 EUR,
- izdatke v pavšalnem znesku po tretjem odstavku 11. člena OT (in sicer 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk, tj. 2.000 točk) v višini 40 točk, kar ob upoštevanju vrednosti točke (tj. 0,60 EUR) in 22% DDV znaša 29,28 EUR.

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju kot potrebne stroške priznala stroške v višini 17.465,15 EUR, ki mu jih je dolžan povrniti naročnik v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila.

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

**Pravni pouk:**

Zoper to odločitev je dovoljen upravni spor. Tožba se vloži neposredno pisno pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, ali pa se mu pošlje po pošti. Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve odločitve Državne revizijske komisije.

Predsednik senata:  
mag. Gregor Šebenik  
član Državne revizijske komisije

## Vročiti (po e-Reviziji):

- naročnik,
- vlagatelj,
- pooblaščenec vlagatelja,
- izbrani ponudnik
- RS MJU.

## Vložiti:

- v spis zadeve, tu.