

Številka: 018-027/2026-22

Datum: 1. 4. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Marka Medveda kot predsednika senata, Igorja Luzarja kot člana senata in mag. Zlate Jerman kot članice senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Sukcesivna dobava konvencionalnih in ekoloških živil – ponovljen sklop RAZNA PREHRANA IN EKO RAZNA PREHRANA*« (sklop 11) in na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj Impuls Domžale, d. o. o., Radomlje (v nadaljevanju: vlagatelj), ki ga zastopa Odvetniška družba Marovt in partnerji, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: pooblaščenec), zoper ravnanje naročnika Vrtec Tezno Maribor, Maribor (v nadaljevanju: naročnik), 1. 4. 2026

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi in se razveljavi odločitev, da se sklene okvirni sporazum za sklop 11 z gospodarskim subjektom Mercator, d. o. o., Ljubljana, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 430-4/2026-odločitev z dne 3. 2. 2026.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške v višini 6.373,32 eurov v 15 dneh po vročitvi tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik je v postopku oddaje javnega naročila (objava obvestila o javnem naročilu 8. 1. 2026 na portalu javnih naročil, pod št. objave JN000056/2026-EUe16/01, in 8. 1. 2026 v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije, pod št. objave 8611-2026) z dokumentom »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 430-4/2026-odločitev z dne 3. 2. 2026 (objava 3. 2. 2026 na portalu javnih naročil, pod št. objave JN000056/2026-ODL/01) sodelujoča gospodarska subjekta obvestil, da sklene okvirni sporazum z gospodarskim subjektom Mercator, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: prvi sklenitelj okvirnega sporazuma), in vlagateljem kot drugim skleniteljem okvirnega sporazuma, pri čemer je tudi navedel, da se naročilo za sklop 11 (za prvo obdobje) odda prvemu sklenitelju okvirnega sporazuma.

Vlagatelj je 13. 2. 2026 na portalu eRevizija vložil zahtevek za revizijo z dne 13. 2. 2026 ter predlagal razveljavitev odločitve o oddaji javnega naročila in povračilo stroškov. Vlagatelj je uveljavljal, da ponudba prvega sklenitelja okvirnega sporazuma ni dopustna v smislu 29. točke prvega odstavka 2. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), saj artikla pod zaporednima številka 52 (grisini) in 61 (krekerji) vsebujeta sojine beljakovine, ki jih je naročnik v tehničnih specifikacijah izrecno izključil, prvi sklenitelj okvirnega sporazuma pa je kot artikel pod zaporedno številko 137 (smetana za stepanje) ponudil kokosovo kremo za stepanje, kar ni skladno z odgovorom, objavljenim 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil, ko je naročnik na vprašanje, ki mu ga je zastavil gospodarski subjekt, odgovoril, da gospodarski subjekt ponudi univerzalno rastlinsko smetano. Vlagatelj je še navedel, da naročnik ni preveril ponujenih artiklov, kršil pa je tudi »načelo enakopravnosti in primerljivosti«.

Naročnik je 17. 2. 2026 prvemu sklenitelju okvirnega sporazuma poslal elektronsko sporočilo s pozivom, da se do zahtevka za revizijo opredeli do 18. 2. 2026 do 10. ure, kar je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma storil po elektronski pošti, saj je naročniku poslal dopis z dne 18. 2. 2026, s katerim se je naročnik seznanil 18. 2. 2026 ob 8.28.

Naročnik je z dokumentom »Odločitev« št. 430-230/2026 z dne 19. 2. 2026, ki ga je vložil 20. 2. 2026 na portalu eRevizija, zahtevek za revizijo in vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov zavrnil. Naročnik je pojasnil, da so artikli, ki jih je ponudil prvi sklenitelj okvirnega sporazuma, skladni s tehničnimi specifikacijami, saj artikel pod zaporedno številko 52 (grisini) ne vsebuje soje kot sestavine, artikel pod zaporedno številko 61 (krekerji) ne vsebuje sojinih beljakovin, saj je sojin lecitin mešanica fosfolipidov, ki služi kot emulgator, za artikel pod zaporedno številko 137 (smetana za stepanje) pa je naročnik ob vprašanju, da veganski izdelek ne obstaja, dovolil tudi možnost, da se ponudi smetana, ki bo vsebovala tudi mleko, pri čemer je vlagatelj ponudil univerzalno, izbrani ponudnik pa kokosovo smetano, ki odgovarja prvotni zahtevi. Naročnik je navedel, da je vlagatelja enakovredno obravnaval kot prvega sklenitelja okvirnega sporazuma.

Naročnik je 20. 2. 2026 prek portala eRevizija Državni revizijski komisiji posredoval zahtevek za revizijo in del dokumentacije.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 24. 2. 2026, ki jo je vložil 24. 2. 2026 prek portala eRevizija, opredelil do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo in pojasnil, zakaj se z njimi ne strinja.

Državna revizijska komisija je zaradi ugotovitve, da naročnik pri pripravi dokumenta »Odločitev o oddaji javnega naročila« št. 430-4/2026-odločitev z dne 3. 2. 2026 ni pravilno upošteval prve povedi iz petega odstavka 71. člena ZPVPJN v povezavi z drugim odstavkom 71. člena ZPVPJN in druge alinee enajstega odstavka 90. člena ZJN-3, saj ni navedel konkretne višine takse, temveč je napotil gospodarske subjekte le na drugi odstavek 71. člena ZPVPJN, z dopisom št. 018-027/2026-4 z dne 24. 2. 2026, ki ga je vložila 25. 2. 2026 na portal eRevizija, na podlagi prve alinee četrtega odstavka 72. člena ZPVPJN pozvala vlagatelja, da doplača takso v manjkajočem znesku.

Vlagatelj je takso doplačal 25. 2. 2026 in 25. 2. 2026 na portal eRevizija vložil potrdilo o doplačilu, pri čemer je v vlogi z dne 25. 2. 2026 zahteval, da se mu povrne takso v celotni vplačani višini.

Državna revizijska komisija je z dopisom št. 018-027/2026-6 z dne 25. 2. 2026, ki ga je vložila 25. 2. 2026 na portal eRevizija, naročnika pozvala na posredovanje manjkajoče dokumentacije.

Naročnik je manjkajočo dokumentacijo posredoval prek portala eRevizija 2. 3. 2026 in 3. 3. 2026.

Državna revizijska komisija je z dopisom št. 018-027/2026-11 z dne 4. 3. 2026, ki ga je vložila 4. 3. 2026 na portal eRevizija, vlagatelja pozvala na predložitev overjenega prevoda dokazila (tj. elektronskega sporočila proizvajalca krekerjev).

Vlagatelj je overjeni prevod predložil 6. 3. 2026 prek portala eRevizija, pri čemer je v vlogi z dne 6. 3. 2026 uveljavljal povračilo stroškov za izdelavo overjenega prevoda.

Državna revizijska komisija je ugotovila, da naročnik pri seznanjanju prvega sklenitelja okvirnega sporazuma o vloženem zahtevku za revizijo ni uporabil portala eRevizija, kar bi sicer moral (prva poved iz drugega odstavka 13.a člena ZPVPJN), pri čemer prvemu sklenitelju okvirnega sporazuma tudi ni zagotovil roka za opredelitev do navedb v njem v dolžini treh delovnih dni, kot to določa drugi odstavek 27. člena ZPVPJN. Državna revizijska komisija je zato z namenom, da bi bil prvi sklenitelj okvirnega sporazuma v primerljivem položaju, kot bi bil, če naročnik ne bi ravnal v nasprotju z ZPVPJN, z dopisom št. 018-027/2026-16 z dne 10. 3. 2026, ki ga je vložila 11. 3. 2026 na portal eRevizija, seznanila prvega sklenitelja okvirnega sporazuma o vloženem zahtevku za revizijo in prilogah, tudi tistih, ki jih je vlagatelj predložil na poziva Državne revizijske komisije št. 018-027/2026-4 z dne 24. 2. 2026 in 018-027/2026-11 z dne 4. 3. 2026, in mu omogočila, da se v treh delovnih dneh od prejema dopisa št. 018-027/2026-16 z dne 10. 3. 2026 izjasni o zahtevku za revizijo.

Prvi sklenitelj okvirnega sporazuma se je o prejetem izjasnil z vlogo z dne 12. 3. 2026, ki jo je vložil 12. 3. 2026 prek portala eRevizija, pri čemer je ob predložitvi dokazil, med drugim dopisa z dne 18. 2. 2026 in prilog k njemu, ki jih je posredoval naročniku po elektronski pošti 18. 2. 2026, uveljavljal, da so ponujeni trije sporni artikli skladni s tehničnimi specifikacijami.

Državna revizijska komisija je z dopisom št. 018-027/2026-19 z dne 13. 3. 2026, ki ga je vložila 13. 3. 2026 na portal eRevizija, vlagatelja seznanila s prejeto izjasnitvijo prvega sklenitelja okvirnega sporazuma in mu omogočila, da se o njej izjavi.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 16. 3. 2026, ki jo je vložil 16. 3. 2026 prek portala eRevizija, izjasnil o vlogi z dne 12. 3. 2026, pri tem pa je vztrajal pri svojih navedbah in uveljavljal, da navedbe in dokazila prvega sklenitelja okvirnega sporazuma ne izpodbijajo njegovih očitkov, temveč jih v bistvenem delu potrjujejo.

Državna revizijska komisija je z izvedbo predhodno navedenih (postopkovnih, procesnih) dejanj vzpostavila položaj tako vlagatelja kot prvega sklenitelja okvirnega sporazuma, kot bi moral biti v predrevizijskem postopku, če naročnik ne bi opustil posameznih ravnanj, zato je po ugotovitvi, da so podani vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, zahtevek za revizijo skladno z drugim odstavkom 31. člena ZPVPJN sprejela v (vsebinsko, meritorno) obravnavo.

Po pregledu objave obvestila o javnem naročilu, dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, odločitve o oddaji javnega naročila in posredovane dokumentacije, zlasti pa ponudbe prvega sklenitelja okvirnega sporazuma, ter preučitvi navedb vlagatelja, prvega sklenitelja okvirnega sporazuma in naročnika, ki so jih podali v predrevizijskem in revizijskem postopku, in dokazil je Državna revizijska komisija na podlagi razlogov, navedenih v nadaljevanju, odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa.

Kot izhaja iz točke C.2.12.1 obvestila o javnem naročilu, kar tudi potrjuje navedba pod naslovom »*Osnovni podatki o naročilu*« (dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, str. 2), naročnik izvaja odprti postopek z namenom sklenitve okvirnega sporazuma z največ tremi gospodarski subjekti, pri čemer iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (str. 2) izhaja tudi, da naročnik okvirni sporazum sklepa za obdobje štirih let. Ob dejstvu, da se okvirni sporazum lahko

začne izvajati šele, ko je sklenjen (gl. tudi 48. člen ZJN-3), naročnik pa še nima sklenjenega okvirnega sporazuma, temveč je z izvedbo postopka javnega naročanja šele pridobil stranke okvirnega sporazuma, s katerimi bi sklenil okvirni sporazum, je Državna revizijska komisija navedbe iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 430-4/2026-odločitev z dne 3. 2. 2026 o izbiri ponudbe prvega sklenitelja okvirnega sporazuma in razvrstitvi ugodnosti ponudb upoštevala tako, da je naročnik odločil, da prvemu sklenitelju okvirnega sporazuma, tako kot vlagatelju, prizna položaj stranke okvirnega sporazuma, prvemu sklenitelju okvirnega sporazuma pa bi oddal posamezno naročilo za prvo obdobje, če bi odločitev o sklenitvi okvirnega sporazuma postala pravnomočna v smislu devetega odstavka 90. člena ZJN-3. Drugih sodelujočih gospodarskih subjektov v tem postopku oddaje javnega naročila ni bilo, zato omejitev števila skleniteljev okvirnega sporazuma na največ tri, v tem primeru ni bila relevantna. Vendar je ob upoštevanju tega, da je naročnik določil, da bo okvirni sporazum sklenil »*največ s tremi ekonomsko najugodnejšimi ponudniki na posameznem sklopu*« (besedilo pod naslovom »*Osnovni podatki o naročilu*«, dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, str. 2), razvidno, da je naročnik vnaprej, pred potekom roka za prejem ponudb, določil pravila, ki jih bo upošteval pri omejevanju števila gospodarskih subjektov, ki so lahko sklenitelji okvirnega sporazuma. Število bi naročnik omejeval glede na merila. Naročnik je merila določil v točki C.2.10 obvestila o javnem naročilu, pri čemer je 80 točk možno pridobiti po merilu cena, 20 točk pa po merilu kakovost, kar potrjuje besedilo pod naslovom »*Merila*« (dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, str. 19–20), v katerem je tudi navedel, da bo »*točkova skupno ponudbeno vrednost za ocenjeno količino z DDV (sklop)*«. Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (str. 2) pod naslovom »*Predmet in obseg javnega naročila*« določil, da »*ponudnik, ki se prijavlja na določen sklop, ponudi vsa predvidena živila za posamezen sklop*«, pri čemer »*v kolikor ponudnik ne bo podal ponudbe za vsa živila znotraj posameznega sklopa, bo naročnik takšno ponudbo izločil iz ocenjevanja ponudb*«, »*predviden obseg dobav*« pa »*je podan v obrazcu – Predračun v excelovi tabeli, ki je priložen k tej razpisni dokumentaciji*«, pri čemer so »*okvirne količine živil ocenjene glede na trenutne potrebe naročnika*« in »*predstavljajo predviden obseg za 12 mesecev (eno leto) oziroma predvideno enoletno porabo živil*«. Iz tega izhaja, da bi naročnik omejeval število gospodarskih subjektov za sklenitev okvirnega sporazuma na podlagi ocenjevanja ponudbe za ponujeni predmet posamezne nabave za prvo obdobje. Pri vpogledu v obrazec predračuna, kot je bil dostopen prek povezave iz točke B.2 obvestila o javnem naročilu, je Državna revizijska komisija ugotovila, da je sestavljen iz tabele, v kateri se nahaja tudi stolpec »*Artikel*«, ki vsebuje opis posameznih živil, ki jih naročnik nabavlja s tem javnim naročilom. Opisi iz stolpca »*Artikel*« pomenijo tehnične specifikacije v smislu alineje b 23. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3 in druge povedi iz prvega odstavka 68. člena ZJN-3, saj ti opisi določajo zahtevane značilnosti blaga (tj. živil iz sklopa 11).

Vlagatelj je (upoštevajoč dejansko stanje in fazo, v kateri se postopek oddaje javnega naročila nahaja) ne glede na siceršnje navedbe po vsebini uveljavljal, da naročnik ne bi smel kot stranke okvirnega sporazuma izbrati tudi prvega sklenitelja okvirnega sporazuma, čemur sta prvi sklenitelj okvirnega sporazuma in naročnik ne glede na siceršnje navedbe po vsebini nasprotovala. Dejstvo, da je vlagatelj uveljavljal, da naročnik ne bi smel oddati javnega naročila prvemu sklenitelju okvirnega sporazuma, ker da prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ni ponudil artiklov, kot je naročnik zanje določil tehnične specifikacije, po naravi stvari, ko še ni sklenjen okvirni sporazum, a je tudi za sklenitev okvirnega sporazuma pomembno, da gospodarski subjekt ponudi vsa živila iz sklopa (gl. v tem smislu besedilo pod naslovom »*Predmet in obseg javnega naročila*«, dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, str. 2), pomeni, da vlagatelj po vsebini uveljavlja, da se prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ni potegoval za sklenitev okvirnega sporazuma za artikle, kot jih je določil naročnik v tehničnih specifikacijah. Če namreč posamezno živilo ne bi bilo skladno s tehničnimi specifikacijami, ne bi bilo mogoče uspešno ugotoviti, da je naročnik ravnal pravilno, ker bi ugotovil, da je gospodarski subjekt ponudil vsa živila iz sklopa, zato sodelovanje gospodarskega subjekta z živilo, ki niso skladna s tehničnimi specifikacijami, ne bi moglo voditi k

priznanju položaja sklenitelja okvirnega sporazuma. To pot tolmačenja potrjuje tudi dejstvo, da se naročnik na str. 21 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila pod naslovom »*Pogoji za priznanje sposobnosti*« sklicuje na definicijo dopustne ponudbe iz 29. točke drugega odstavka 2. člena ZJN-3 tudi v elementu ustreznosti ponudbe potrebam in zahtevam naročnika, določenih v tehničnih specifikacijah. Oddaja posameznih naročil na podlagi okvirnega sporazuma namreč ni postopek oddaje javnega naročila v smislu postopka iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3, temveč izvajanje okvirnega sporazuma predstavlja tehniko javnega naročanja, pri katerem se upoštevajo pravila iz 48. člena ZJN-3. Ker je naročnik določil zahteve za artikle v ponudbenem predračunu, ki pa velja le za prvo obdobje, ki je v letu 2026, ne pa tudi za nadaljnja obdobja, je Državna revizijska komisija v danih okoliščinah štela, da je naročnik določil, da bo sklepal okvirni sporazum za celotno obdobje s tistimi gospodarski subjekti, ki so ponudili artikle, kot jih je naročnik določil v ponudbenem predračunu, saj ta v tem smislu predstavlja dokument, v katerem so navedene tehnične specifikacije v smislu alineje b 23. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3 in druge povedi iz prvega odstavka 68. člena ZJN-3.

Iz predstavljenega je zato razvidno, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, ki v obrazcu predračuna določa artikle le za leto 2026 (posamično naročilo za prvo obdobje), hkrati nudi osnovo za ugotavljanje, ali je naročnik imel podlago, da bi nekemu gospodarskemu subjektu priznal položaj stranke okvirnega sporazuma.

Pri vprašanju uporabe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, do katere je naročnik zagotovil dostop prek povezave iz točke B.2 obvestila o javnem naročilu, je zaradi tretje povedi iz prvega odstavka 67. člena ZJN-3 pomembno tudi, ali je naročnik gospodarskim subjektom odgovarjal na vprašanja, ki bi jih prejel prek portala javnih naročil. Kot del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila se namreč skladno s to pravno podlago štejejo tudi informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom, sodelujočim v postopku javnega naročanja, te pa obsegajo med drugim odgovore na portalu javnih naročil. Informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom na portalu javnih naročil ali prek njega, se štejejo za spremembo, dopolnitev ali pojasnilo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, če iz vsebine informacij izhaja, da se z njimi spreminja ali dopolnjuje ta dokumentacija ali če se s pojasnilom odpravlja dvoumnost navedbe v tej dokumentaciji (druga poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3). Ko poteče rok za prejem ponudb, naročnik nima več podlage, da bi spreminjal ali dopolnjeval dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, saj mu tako ravnanje preprečujejo prva poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3 ter načeli iz 6. in 7. člena ZJN-3. Naročnik lahko po poteku roka za prejem ponudb le še razlaga oziroma tolmači dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, nima pa podlage, da bi spreminjal njen pomen, saj bi spreminjanje pomena pomenilo določanje drugačne vsebine, kot jo je imela dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila določeno do poteka roka za prejem ponudb. Navedeno tudi pomeni, da se mora naročnik pri tolmačenju dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila omejiti na jezikovne znake in torej tisto, kar je določil do poteka roka za prejem ponudb, saj bi s tolmačenjem dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki bi presegalo jezikovne znake, dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila spreminjal po poteku roka za prejem ponudb.

Vlagatelj je uveljavljal, da naročnik ni pravilno ugotovil, da je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ponudil artikle pod zaporednimi številkami 52, 61 in 137, skladne s tehničnimi specifikacijami.

Naročnik je v obrazcu predračuna v zvezi z artiklom pod zaporedno številko 52 določil:

»*Brezglutenski grisini brez mlečnih, jajčnih in sojinih beljakovin 100-250g*«, prvi sklenitelj okvirnega sporazuma pa je, kot je navedeno v predračunu z dne 19. 1. 2026, ki ga je predložil v ponudbo in v katerega je Državna revizijska komisija vpogledala, ponudil artikel »*GRISINI BG LE VENEZIANE 250G*«, ki, tako kot to potrjujejo podatki z embalaže artikla oziroma deklaracija, ki jih je vlagatelj predložil k zahtevku za revizijo, med sestavinami ne našteva soje,

pač pa sojo omenja kot možno sled. Čeprav se Državna revizijska komisija strinja z vlagateljem, ki je v vlogi z dne 16. 3. 2026 opozoril, da je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma v vlogi z dne 18. 2. 2026 (tj. v izjasnitvi o zahtevku za revizijo), ki jo je posredoval naročniku po elektronski pošti, – in se je vlagatelj z njo seznanil, ker je bila vloga priloga dopisa z dne 12. 3. 2026, ki ga je Državna revizijska komisija posredovala vlagatelju v možnost izjasnitve z dopisom št. 018-027/2026-19 z dne 13. 3. 2026, – navedel, da ta artikel vsebuje sojin lecitin, je očitno, da je navedba sojinega lecitina napačen vpis. Iz predložene fotografije podatkov z embalaže oziroma deklaracije, ki jo je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma predložil k vlogi z dne 18. 2. 2026, je namreč razvidno, da je emulgator sončnični lecitin, ne pa sojin lecitin. Državna revizijska komisija sicer še dodaja, da prvi sklenitelj okvirnega sporazuma tudi ni proizvajalec spornega artikla in vlagatelj nasprotnega tudi ne zatrjuje, saj je proizvajalec artikla, kot je razvidno iz podatkov z embalaže artikla oziroma deklaracije, gospodarska družba iz Italije, zato ne bi mogli ugotoviti niti, da ni jasno, kateri lecitin se uporablja pri grisinih, kot so bili ponujeni za artikel pod zaporedno številko 52.

Državna revizijska komisija ne more pritrditi vlagatelju, da je naročnik napačno štel, da je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ponudil artikel, ki je skladen s tehničnimi specifikacijami, čeprav je iz podatkov z embalaže artikla oziroma deklaracije ponujenih grisinov razvidno opozorilo, da ta artikel lahko vsebuje sledi soje, pa tudi v primeru, če ponujeni artikel ne bi bil primeren za alergike, na kar je opozarjal vlagatelj. Naročnikovo ugotavljanje skladnosti ponujenega artikla se namreč lahko giblje le v okviru tehničnih specifikacij, ki jih je naročnik določil, ne pa tudi glede elementov, ki jih naročnik ni določil v tehničnih specifikacijah ali sicer. Državna revizijska komisija ugotavlja, da tehnične specifikacije za artikel pod zaporedno številko 52, ko izključujejo sojine beljakovine, niso toliko jasne, natančne in nedvoumne, da bi jih bilo treba razumeti le tako, kot je navedel vlagatelj, in da bi bil z njimi tako skladen le artikel, pri katerem je izključena kakršnokoli možnost, da bi artikel vseboval sojo, celo v primeru le možnosti sledov, ki bi lahko bila posledica proizvodnje v obratu, v katerem bi lahko prišlo do navzkrižne kontaminacije. Državna revizijska komisija ugotavlja, da so tehnične specifikacije za artikel pod zaporedno številko 52 določene tako, da jih je kljub vlagateljevemu nasprotovanju v vlogi z dne 24. 2. 2026 mogoče razumeti, da sojine beljakovine ne smejo biti ena izmed sestavin artikla, kar je tolmačenje, ki ga je navedel naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo. Te to niso, kar potrjujejo, kot že ugotovljeno, podatki z embalaže oziroma deklaracije.

Ker so tehnične specifikacije določene tako, da ne omogočajo enoznačno le tolmačenja, kot ga je uveljavljal vlagatelj, pač pa omogočajo tudi tolmačenja, kot ga je predstavil naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo, Državna revizijska komisija ni mogla slediti vlagatelju, da je naročnik storil kršitev ZJN-3, ker je glede artikla pod zaporedno številko 52 štel, da je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ponudil artikel, ki je skladen s tehničnimi specifikacijami.

Naročnik je v obrazcu predračuna v zvezi z artiklom pod zaporedno številko 61 določil:

»Brezglutenski krekerji brez mlečnih, jajčnih in sojinih beljakovin 200 g«,

prvi sklenitelj okvirnega sporazuma pa je, kot je navedeno v predračunu z dne 19. 1. 2026, ki ga je predložil v ponudbo in v katerega je Državna revizijska komisija vpogledala, ponudil artikel *»KREKERJI BG GULLON 200G«*, ki, tako kot to potrjujejo podatki z embalaže artikla oziroma deklaracija, ki jih je vlagatelj predložil k zahtevku za revizijo, med sestavinami našteva tudi sojo, in sicer v obliki sojinega lecitina, ki je pri tem artiklu emulgator. Vlagatelj je tudi na podlagi navedb distributerja krekerjev iz Slovenije (elektronsko sporočilo z dne 13. 2. 2026 ob 7.57) in proizvajalca krekerjev iz tujine (elektronsko sporočilo z dne 13. 2. 2026 ob 9.38, katerega overjeni prevod je zagotovil na poziv 6. 3. 2026, kot je bil pozvan z dopisom št. 018-027/2026-11 z dne 4. 3. 2026) utemeljeval, da ponujeni artikel ni skladen s tehničnimi specifikacijami, saj niti proizvajalec krekerjev iz tujine ne more jamčiti, da uporabljena soja (kar je v primeru teh krekerjev v obliki

sojinega lecitina) ne vsebuje sojinih beljakovin in zaužitje teh krekerjev lahko povzroči alergijsko reakcijo alergikom na sojo.

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da je vlagatelj navedel, da se sojin lecitin pridobiva iz soje in je fosfolipidna frakcija, ki pa ni absolutno brez beljakovin. Vlagatelj je nadalje tudi pojasnil ureditev označevanja alergenov na embalaži in opozoril na možne reakcije zaradi alergena. Pri tem je vlagatelj opozoril na komunikacijo z distributerjem krekerjev iz Slovenije in proizvajalcem krekerjev iz tujine. Državna revizijska komisija ugotavlja, da niti vlagatelj ne uveljavlja, da je sojin lecitin kot tak beljakovina, saj ga je označil za fosfolipidno frakcijo in torej za snov, ki je povezana z maščobami, za katero pa, kar izhaja iz elektronske komunikacije z distributerjem iz Slovenije in proizvajalcem krekerjev iz tujine, ni mogoče jamčiti, da ne bi vsebovala sojinih beljakovin. Tako tolmačenje tehničnih specifikacij, ki bi odsotnost sojinih beljakovin utemeljevalo tudi v drugi sestavini artikla na indirektnen način, bi pritrjevalo vlagateljevemu stališču, da naročnik ne bi smel šteti, da je artikel, ki vsebuje sojin lecitin, ki bi vseboval tudi sojine beljakovine, skladen s tehničnimi specifikacijami. Vendar je Državna revizijska komisija tudi upoštevala, da proizvajalec krekerjev iz tujine v elektronskem sporočilu z dne 13. 2. 2026 ob 9.38 na tri konkretna vprašanja ni odgovoril posamično, pač pa je na vsa skupaj navedel, da *»ne more jamčiti, da ni vsebnosti proteinov, ki bi lahko povzročili alergijo«*, ne da bi bilo iz podanega odgovora jasno, natančno in nedvoumno razvidno, ali sojin lecitin, ki ga uporablja za izdelavo krekerjev, ki so tisti, ki jih je ponudil prvi sklenitelj okvirnega sporazuma, vsebuje sojine beljakovine ali ne. Distributer iz Slovenije je na ta ista tri konkretna vprašanja odgovoril določneje, pri čemer je navedel, da nima na voljo certifikata ali laboratorijskih testov, ki bi potrjevali raven beljakovin v sojinem lecitinu, pri čemer je navedel tudi, da proizvajalec krekerjev iz tujine *»nikjer ne navaja da je ta brez sojinih beljakovin, ampak ga označuje kot alergen«*. Ker ne obstajajo ne certifikat ne laboratorijski testi o ravni beljakovin v sojinem lecitinu, ki ga uporablja proizvajalec krekerjev iz tujine, Državna revizijska komisija ne more zaključiti, da je vlagatelj dokazal, da sojin lecitin, ki ga uporablja proizvajalec krekerjev iz tujine, dejansko vsebuje tudi sojine beljakovine. Na ta zaključek ne vpliva vlagateljevo stališče, da je sojin lecitin fosfolipidna frakcija, ki *»ni absolutno brez beljakovin«* in je na ravni Evropske unije označena kot alergen zaradi možnosti vsebnosti rezidualnih beljakovin. Vlagateljevo stališče je namreč splošno stališče o sojinem lecitinu in se ob odsotnosti certifikata ali laboratorijskih analiz ne more nanašati na sojin lecitin proizvajalca krekerjev iz tujine, poleg tega pa označevanje snovi kot alergena izhaja iz možnosti alergijske reakcije, vendar ne pomeni že, da ima take učinke tudi konkretni sojin lecitin, ki ga uporablja proizvajalec krekerjev iz tujine. Tudi vlagateljevo sklicevanje na literaturo, ki opisuje primere alergijskih reakcij na sojih lecitin zaradi preostalih sojinih beljakovin, ali mnenje Evropske agencije za varnost hrane (EFSA) ne more vplivati na podano ugotovitev, saj vlagatelj ni zatrjeval, da se literatura nanaša na konkretni lecitin, ki ga uporablja proizvajalec krekerjev iz tujine, EFSA pa, kot je navedel vlagatelj, *»navaja, da lahko lecitini, pridobljeni iz soje, vsebujejo rezidualne beljakovine in da alergijske reakcije pri občutljivih posameznikih niso izključene«*, iz česar je razvidno, da je mnenje EFSA podano kot možnost in ne gotovost, še manj pa je vlagatelj uveljavljal, da bi se mnenje EFSA nanašalo na sojin lecitin, ki ga uporablja proizvajalec krekerjev iz tujine.

Čeprav je tudi proizvajalec krekerjev iz tujine izjavil, da ne more jamčiti, da krekerji zaradi uporabljenega sojinega lecitina ne vsebujejo sojinih proteinov, to, kot že navedeno, ne pomeni, da je vlagatelj uspel dokazati, da sojin lecitin, ki ga proizvajalec krekerjev iz tujine uporablja za izdelavo krekerjev, dejansko vsebuje sojine beljakovine. Ker vlagatelj ni uspel dokazati trditve, da krekerji, ki jih je ponudil prvi sklenitelj okvirnega sporazuma, vsebujejo sojine beljakovine, morda le v sojinem lecitinu, ki ga uporablja proizvajalec krekerjev iz tujine, Državna revizijska komisija ni imela podlage, da bi lahko zaključila, da je naročnik nepravilno ugotovil, da je artikel, ki ga je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ponudil pod zaporedno številko 61, neskladen s tehničnimi specifikacijami. Državna revizijska komisija zato niti v zvezi z artiklom pod zaporedno številko 61 ni mogla ugotoviti, da je naročnik kršil ZJN-3.

Državna revizijska komisija bi enako zaključila, če bi bilo treba tolmačiti tehnične specifikacije tako, da je naročnik sojine beljakovine izključil samo kot direktno sestavino.

Kot zadnje je vlagatelj uveljavljal kršitev v zvezi z artiklom pod zaporedno številko 137, ki ga je naročnik v obrazcu predračuna opisal:

»Krema rastlinska za stepanje brez laktoze, brez glutena, veganska«.

Naročnik je v zvezi z artiklom pod zaporedno številko 137 prejel zaprosilo:

– »Krema rastlinska za stepanje brez laktoze, brez glutena, veganska- izdelek kot tak ne obstaja. Vse rastlinske smetane vsebujejo mleko. Lahko ponudimo le kokosovo kremo za stepanje ali pa univerzalno rastlinsko smetano, ki pa je namenjena dietam. Ta bi bila ustrezna zahtevi brez laktoze in glutena. Ali ponudimo to? Prosimo določite«, na katero je 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil odgovoril:

– »Ponudite univerzalno rastlinsko smetano«,

s čimer je ta odgovor postal del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (tretja poved iz prvega odstavka 67. člena ZJN-3), kar pomeni, da ga je moral upoštevati tako prvi sklenitelj okvirnega sporazuma pri pripravi ponudbe kot tudi naročnik pri njenem pregledu.

Državna revizijska komisija je vpogledala v ponudbo prvega sklenitelja okvirnega sporazuma, pri čemer je ugotovila, da je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma pod zaporedno številko 137 ponudil artikel »KREMA KOKOS STEP.BIO BIONA ORGANIC 400ML«.

Vlagatelj je navedel, da je naročnik z odgovorom, objavljenim 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil, spremenil tehnične specifikacije za artikel pod zaporedno številko 137, zato bi moral ugotoviti, da prvi sklenitelj ni ponudil artikla, kot ga je naročnik zahteval s tem odgovorom. Nasprotno pa se prvi sklenitelj okvirnega sporazuma in naročnik sklicujeta, da je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ponudil artikel, ki je skladen s tehničnimi specifikacijami, pri čemer je naročnik navedel, da je skladen s tistimi, ki jih je naročnik določil prvotno.

Četudi bi imel pojem rastlinska krema nek specifičen pomen, pa je treba upoštevati, da ta pomen glede na zahtevo, da mora biti dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila jasna, natančna in nedvoumna (prim. 6. in 7. člen ZJN-3, gl. tudi sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi Evropska komisija proti Kraljevini Nizozemski, št. C-368/10 z dne 10. 5. 2010, točka 109), ne bi izključeval izhodišča, da je kokosovo kremo mogoče obravnavati kot rastlinsko kremo, saj je kokos, kar je splošno znano dejstvo, rastlina. Vendar je pri tem treba razjasniti, ali je po objavi odgovora 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil lahko prvotno besedilo, kot je bilo določeno v obrazcu predračuna za artikel pod zaporedno številko 137, še merodajno za ugotavljanje skladnosti ponujenih artiklov s tehničnimi specifikacijami ali pa bi se kot tehnična specifikacija za artikel pod zaporedno številko 137 lahko upoštevalo le še besedilo odgovora, objavljenega 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil. Ne glede na to, ali je gospodarski subjekt, ki je zaprosil za pojasnilo, naročnik pa ga je podal z odgovorom 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil, pravilno navedel, da artikel s tehničnimi specifikacijami, kot so bile določene, ne obstaja, ne more biti sporno, da je v zaprosilu navedel dve alternativni, pri čemer je naročnik odgovoril tako, da je izbral eno od teh alternativ, ki pa ni bila kokosova krema. Naročnik tako ni odgovoril, da bi pritrdil obema alternativama. S tem je naročnik dejansko posegel v prvotno določene tehnične specifikacije in omejil domet, kako je mogoče razumeti prvotno določene tehnične specifikacije. Če je namreč gospodarski subjekt, ki je zaprosil za odgovor, navedel, da sta možni dve alternativni za artikel pod zaporedno številko 137, naročnik pa se je omejil na eno konkretno, je naročnik s tem spremenil pomen tehničnih specifikacij, kot jih je prvotno določil v obrazcu predračuna (gl. tudi drugo poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3). Vlagatelju je zato treba pritrditi, da je naročnik nepravilno zaključil, da je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ponudil artikel, ki je skladen s tehničnimi

specifikacijami za artikel pod zaporedno številko 137. Naročnik poleg tega ne more med potekom predrevizijskega postopka tolmačiti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, s tem pa tehničnih specifikacij, tako, da bi pomen določal v vsebini, kot jo je sprva določil, saj bi tako tolmačenje, ki pomen vrača v besedilo, kot je bilo sprva določeno, uspešno uveljavil le v času do poteka roka za prejem ponudb (prim. prvo poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3), pri čemer bi s tem pred potekom roka za prejem ponudb in torej pravočasno zrelativiziral odgovor, ki ga je objavil 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil. Na te ugotovitve tudi ne vplivajo navedbe naročnika, ki v odločitvi o zahtevku za revizijo utemeljuje, da je ponujena kokosova krema kakovostno boljši artikel in ima boljše lastnosti za uporabo, saj naročnik s tem vpeljuje v tehnične specifikacije elemente, ki jih ni določil pred potekom roka za prejem ponudb, česar v tej fazi postopka javnega naročanja, ko je rok za prejem ponudb že potekel, ni upravičen storiti (gl. 6. in 7. člen ZJN-3 ter prvo poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3).

Državna revizijska komisija zato ugotavlja, da je naročnik nepravilno zaključil, da je prvi sklenitelj okvirnega sporazuma ponudil artikel pod zaporedno številko 137, ki je skladen s tehničnimi specifikacijami, zato naročnik že glede na besedilo pod naslovom »*Predmet in obseg javnega naročila*« (dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, str. 2) ni imel podlage, da bi lahko prvega sklenitelja okvirnega sporazuma izbral kot stranko okvirnega sporazuma. Ker je naročnik zaradi ugotovljene neskladnosti ponujenega artikla pod zaporedno številko 137 s tehničnimi specifikacijami, kot bi jih bilo treba upoštevati glede na odgovor, objavljen 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil, prvemu sklenitelju okvirnega sporazuma priznal status stranke okvirnega sporazuma, je nepravilno uporabil točko a prvega odstavka 89. člena ZJN-3, posegel pa je tudi v enakopravno obravnavo ponudnikov in je tako ravnal v nasprotju z načelom iz 7. člena ZJN-3, saj je ponudbo prvega sklenitelja okvirnega sporazuma obravnaval ugodneje, kot bi jo smel glede na spremembo tehničnih specifikacij zaradi odgovora, ki je bil objavljen 14. 1. 2026 ob 9.40 na portalu javnih naročil.

Državna revizijska komisija je zato na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN ugodila zahtevku za revizijo in razveljavila odločitev, da se sklene okvirni sporazum za sklop 11 z gospodarskim subjektom Mercator, d. o. o., Ljubljana (prvim skleniteljem okvirnega sporazuma), kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 430-4/2026-odločitev z dne 3. 2. 2026. To tudi pomeni, da naročnik nima več podlage, da bi lahko oddal posamično naročilo za sklop 11 za prvo obdobje prvemu sklenitelju okvirnega sporazuma.

Skladno z drugo povedjo iz tretjega odstavka 39. člena ZPVPJN daje Državna revizijska komisija naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen.

Z razveljavitvijo izpodbijane odločitve se postopek oddaje javnega naročila znova znajde v trenutku pred njenim sprejemom, naročnik pa je ob upoštevanju možnosti in omejitev uporabe petega, šestega in sedmega odstavka 89. člena ZJN-3 zavezan sprejeti eno izmed odločitev, ki jih omogoča 90. člen ZJN-3, pri čemer jo mora obrazložiti skladno z drugo povedjo iz desetega odstavka 90. člena ZJN-3 in z njo seznaniti gospodarske subjekte (prva poved iz desetega odstavka 90. člena ZJN-3). Pri svojih ravnanjih mora naročnik upoštevati 6. in 7. člen ZJN-3.

S tem sta odločitvi Državne revizijske komisije iz 1. točke izreka tega sklepa utemeljeni.

Vlagatelj je uspel z zahtevkom za revizijo, zato mu Državna revizijska komisija upoštevač prvi, drugi in tretji odstavek 70. člena ZPVPJN ter skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015 s sprem.; v nadaljevanju: OT) in Sklepom o spremembi vrednosti točke (Uradni list RS, št. 22/2019), ob upoštevanju okoliščin primera, kot potrebne priznava:

- takso v višini 6.000 eurov,

- stroške za sestavo zahtevka za revizijo (tarifna številka 44/1 OT) v višini 300 eurov (priglašeni 500 točk), povečani za 22 % DDV, kar znesse 366 eurov,

in

- izdatke (tretji odstavek 11. člena OT) od 500 točk v višini 6 eurov (10 točk), povečani za 22 % DDV, kar znesse 7,32 eurov,

kar skupaj znesse 6.373,32 eurov, ki jih je naročnik dolžan vlagatelju povrniti v 15 dneh po vročitvi tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila.

Vlagatelj je v vlogi z dne 6. 3. 2026 uveljavljal povrnitev stroškov za overjeni prevod, vendar mu jih Državna revizijska komisija ni priznala, saj vlagatelj tudi po izvedbi dokaza, v zvezi s katerim je bil relevanten overjeni prevod, ni uspel z očitkom o kršitvi. Državna revizijska komisija je zato upoštevala, da ti stroški niso bili potrebni (tretji odstavek 70. člena ZJN-3).

Upoštevajoč navedeno je Državna revizijska komisija zavrnila vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov nad priznanim zneskom 6.373,32 eurov.

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

Pravni pouk:

Zoper odločitev o zahtevku za revizijo je dovoljen upravni spor. Tožba se vložijo 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:
Marko Medved, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti (na portalu eRevizija):

- naročnik,
- vlagatelj po pooblaščenču,
- sklenitelj okvirnega sporazuma,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.