

Številka: 018-043/2025-4

Datum: 2. 6. 2025

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011, s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Aleksandra Petrovčiča, kot predsednika senata ter dr. Mateje Škabar in Sama Červeka, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Dobava vodomernih jaškov*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Vodotehnik proizvodnja armatur, gradnje in trgovina, d.o.o., Vrbje 80, Žalec, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška družba Grešak o.p., d.o.o., Vojkova cesta 63, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Komunala Kranj, javno podjetje, d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, Kranj (v nadaljevanju: naročnik), dne 2. 6. 2025

odločila:

1. Zahtevek za revizijo se zavrne.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov pravnega varstva se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik je obvestilo o naročilu na Portalu javnih naročil objavil dne 28. 3. 2025, pod številko objave JN002085/2025-EUe16/01.

Zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je vlagatelj dne 11. 4. 2025 vložil *Zahtevek za revizijo* (v nadaljevanju: zahtevek za revizijo), v katerem predlaga, da se zahtevku za revizijo ugotovi in razveljavi nezakonita določba, v okviru katere naročnik od ponudnika in proizvajalca zahteva razpolaganje s certifikatom ISO 14001 oz. podredno, da se postopek oddaje javnega naročila razveljavi v celoti. Zahteva tudi povrnitev stroškov pravnega varstva.

Vlagatelj zatrjuje, da je naročnik kršil določbe Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS; št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) s tem, ko je za izkazovanje tehnične in strokovne sposobnosti določil pogoj, da mora imeti tako ponudnik kot proizvajalec ponujenih izdelkov veljaven certifikat ISO 14001, ki potrjuje, da imata vzpostavljen sistem upravljanja z okoljem v skladu z zahtevami tega standarda. Zatrjuje, da pogoj ni sorazmeren s predmetom javnega naročila in z njim ni smiselno povezan (8. člen ZJN-3), ustvarja pa tudi okoliščine, ki pomenijo diskriminacijo ponudnikov (7. člen ZJN-3).

Vlagatelj navaja, da je predmet javnega naročila blago – vodomerni jaški s pripadajočo opremo. Pojasnjuje, da je naročnik, po prejemu opozorila o neupravičenosti pogoja glede certifikata ISO 14001, na portalu javnih naročil njegovo določitev utemeljeval z naslednjim: predmet javnega naročila je v stiku s pitno vodo; predmet javnega naročila neposredno vpliva na varnost in zdravstveno ustreznost pitne vode, zaradi česar je obvladovanje okoljskih vplivov v proizvodnem in dobavnem procesu bistveni element tehnične sposobnosti gospodarskega subjekta, certifikat predstavlja objektivno, preverljivo in mednarodno priznano dokazilo, da subjekt izvaja nadzor nad emisijami, ravnanjem z nevarnimi snovmi in odpadki ter zagotavlja trajnostno in varno upravljanje virov, kar je neposredno povezano z varovanjem zdravja ljudi in preprečevanjem kontaminacije vodnih virov.

Vlagatelj ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-010/2019 pojasnjuje, da je standard ISO 14001 mednarodno priznan standard sistemov vodenja, ki zagotavlja preizkušen okvir za zagotavljanje skladnosti delovanja organizacije s predpisi, ki urejajo okoljske vidike. Z njim organizacije dokazujejo svojo ozaveščenost in odgovornost do okolja. Vlagatelj zatrjuje, da argumenti naročnika niso utemeljeni. Navaja, da mora vsak vodomerni jašek izpolnjevati tiste zahteve, ki zagotavljajo, da nima neugodnega vpliva na pitno vodo. Izpolnjevanje takšne zahteve po ne-vplivanju vodomernega jaška na pitno vodo se ne dokazuje s standardom ISO 14001, slednjega pa je mogoče dopustiti samo, kadar ima naročnik za to objektivno opravičljive razloge. Vlagatelj izpostavlja, da je dejansko stanje v navedeni zadevi v bistvenih elementih identično dejanskemu stanju v zadevi št. 018-010/2019, ki jo je obravnavala Državna revizijska komisija.

Vlagatelj zatrjuje, da certifikat ISO 14001 ni povezan s predmetom javnega naročila. Vodomerni jaški s pripadajočo opremo namreč, ne glede na to, ali imata ponudnik in proizvajalec navedeni certifikat, ne smejo negativno vplivati na pitno vodo. Konkretni certifikat tako v ničemer ne izkazuje sposobnosti ponudnikov in proizvajalcev za izvedbo tega javnega naročila. Z vidika zahteve, da ponujeni vodomerni jašek ne vpliva na kvaliteto pitne vode (kar je utemeljena zahteva naročnika), je zahteva po certifikatu ISO 14001 popolnoma irelevantna.

Vlagatelj zatrjuje, da naročnik z odgovorom na vprašanje na portalu javnih naročil ni v ničemer utemeljil, kako je zahteva po tem, da imata ponudnik in proizvajalec pridobljen certifikat ISO 14001, povezana s predmetom javnega naročila. Vlagatelj priznava, da ima imetništvo certifikata lahko določene pozitivne učinke, vendar se tak pogoj lahko določi le v primeru, ko naročnik uspe izkazati, da je ta zahteva upravičena. Ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-195/2013 vlagatelj navaja, da ravnanje v skladu z zahtevami standarda pomeni, da se gospodarski subjekt v vseh poslovnih procesih obnaša ekološko odgovorno, vendar zatrjuje, da naročnik (tako kot tudi naročnik v izpostavljeni zadevi) razlogov, zakaj je takšno ravnanje potrebno pri izvedbi predmeta javnega naročila, ni navedel.

Vlagatelj zatrjuje, da v obravnavanem primeru zahteva po imetništvu certifikata ISO 14001 ni potrebna in sorazmerna, saj tehnične zahteve, ki se nanašajo na vodomerne jaške in pripadajočo opremo, zahtevajo, da ti artikli neugodno ne vplivajo na pitno vodo. Vlagatelj povzema, da naročnik z odgovorom na vprašanje ni uspel izkazati, da je sporni pogoj objektivno opravičljiv, da je nujno potreben za izvedbo predmetnega javnega naročila in da je z njim povezan.

Vlagatelj zatrjuje, da je pri izpostavljenem pogoj sporno tudi, da naročnik imetništvo certifikata zahteva tako od ponudnika, kot tudi od proizvajalca. Navaja, da je ponudnik lahko tudi samo prodajalec in pri proizvodnji vodomernega jaška in njegovih elementov sploh ni udeležen, torej proizvajalec in ponudnik nista nujno en in isti subjekt.

Naročnik je dne 7. 5. 2025 z dokumentom *Sklep* zahtevkov za revizijo zavrnil, zavrnil pa je tudi vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo).

Naročnik najprej izpostavlja, da je vlagateljeva osnovna dejavnost, kot navaja sam v zahtevku za revizijo, proizvodnja armatur, fazonskih kosov ter jaškov za vodovodne in kanalizacijske sisteme. Zatrjuje, da vlagatelj pavšalno zatrjuje spornost zahteve, da certifikat predloži tako ponudnik kot proizvajalec in da ne pojasni, na kakšen način mu navedena zahteva onemogoča ali otežuje oddajo ponudbe. Meni, da vlagatelj ščiti interese »drugih subjektov«, ki bi lahko oddali ponudbo, pri kateri bi nastopali le kot »prodajalci«, ki niso udeleženi v proizvodnem procesu. Ker vlagatelj, po prepričanju naročnika, ni izkazal drugega elementa aktivne legitimacije (nastanka škode), se naročnik ni opredelil do dopustnosti pogoja v delu, ki določa, da morata s certifikatom razpolagati tako ponudnik kot proizvajalec.

Naročnik dalje izpostavlja, da je vlagatelj naročnika na portalu javnih naročil opozoril, da je sporni pogoj diskriminatoren in nesorazmeren, ne pa tudi, da ni povezan s predmetom naročila. Iz navedenega je naročnik mnenja, da je predmet obravnave lahko le očitek vlagatelja, da je sporni pogoj diskriminatoren in nesorazmeren, vseeno pa se v odločitvi o zahtevku za revizijo opredeljuje do vseh očitanih kršitev, tudi tistih, ki jih vlagatelj zatrjuje šele v zahtevku za revizijo.

Naročnik navaja, da vlagateljevo sklicevanje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-010/2019 (pa tudi v zadevi št. 018-195/2013) ni utemeljeno, saj dejansko stanje v navedeni zadevi ni primerljivo s konkretnim, razen v delu, da je pri obeh kot pogoj za sodelovanje vključen ISO 14001. Državna revizijska komisija v navedeni zadevi ni odločila, da tak pogoj ni sorazmeren ali da je diskriminatoren, pač pa, da takratni naročnik ni uspel pojasniti, zakaj je pogoj povezan s predmetom javnega naročila.

Naročnik pojasnjuje, da zahteva po predložitvi certifikata ISO14001 predstavlja pogoj, ki se nanaša izključno na tehnično sposobnost gospodarskih subjektov v smislu 76. člena ZJN-3, saj je obvladovanje okoljskih vplivov v proizvodnem in dobavnem procesu bistven element, ko gre za blago, ki se trajno vgrajuje v okolje in je del sistema oskrbe s pitno vodo. S tem v zvezi naročnik izpostavlja odločitev Sodišča EU v zadevi C-368/10, v kateri je sodišče dopustilo, da se pri izvedbenih pogojih upoštevajo družbeni in okoljski vidiki, tudi če niso neposredno vezani na blago, ampak na način pridelave oz. pogoje dela. Naročnik je mnenja, da je treba pojem povezanosti pogoja s predmetom javnega naročila razlagati širše, in sicer tako, da se lahko nanaša tudi na način organizacije izvedbe poslovnih in proizvodnih procesov pri ponudniku in proizvajalcu, ko se ti nanašajo na okoljske zahteve. Naročnik meni, da sporni pogoj prestaja test, kdaj smejo javni naročniki vključiti okoljske in socialne vidike v javno naročilo, ki ga je Sodišče EU postavilo na navedeni zadevi.

Ob sklicevanju na več točk preambule Direktive 2014/24 naročnik navaja, da se uporaba ISO 14001 ne le dovoljuje, ampak celo vzpodbuja, saj predstavlja aktivno izvajanje ukrepov in sistemov za okoljsko ravnanje. Posledično ISO 14001 ne gre enačiti z dokazilom za izkazovanje »ustreznosti izdelkov in snovi, ki prihajajo v stik z živili«, saj gre za zahtevo, ki se nanaša zgolj na lastnost ponujenega končnega izdelka, certifikat ISO pa izkazuje sposobnost subjekta, da celoten proces – od proizvodnje, skladiščenja, logistične in dobavne poti do naročnika – izvaja v skladu z načeli varstva okolja in preprečevanja okoljskih tveganj, da ima torej vzpostavljen jasen in pregleden sistem okoljskega ravnanja. Navedeni dokazili se tako ne izključujeta, ampak vsebinsko dopolnjujeta.

Naročnik pojasnjuje, da je lastnost ponujenega končnega izdelka preverjal s certifikatom o skladnosti izdelka za stik s pitno vodo, ki potrjuje, da je končni izdelek v določenem trenutku izpolnil zahteve glede varnosti za zdravje ljudi (tj. da je primeren za stik s pitno vodo), vendar pa a) ne obravnava okoljskih tveganj, ki vplivajo na kakovost izdelka – emisije, napačno ravnanje z nevarnimi snovmi ali nezadostno ravnanje z odpadki lahko vodijo do kontaminacije delov ali izdelkov, kar se lahko zgodi tako v proizvodnji, kot tudi pri skladiščenju ali pakiranju, transportu ipd., b) ne vključuje nadzora nad dobavno verigo – če npr. dobavitelj materiala spremeni sestavino, ki pride v stik s pitno vodo in to ne pride pravočasno do proizvajalca, lahko izdelek izgubi skladnost, ne da bi to pravočasno kdorkoli zaznal, c) ne zagotavlja trajnostnega pristopa in pripravljenosti na spremembe – certifikat o skladnosti izdelka s pitno vodo ne pomeni, da ima podjetje vzpostavljen sistem za nenehno izboljševanje, obvladovanje tveganj in odzivanja na spremembe v zakonodaji ali tehnologiji. Iz navedenega je naročnik določil sporni pogoj, ki dokazuje, da subjekt nadzira ključne okoljske dejavnike, ki so neposredno povezani z varovanjem zdravja ljudi, kar je bistveno za kakovost in varnost celotnega sistema. Naročnik, ki upravlja z vodovodnim sistemom, mora storiti vse, kar je v njegovi moči, za sistematično obvladovanje kakovosti in varnosti na vseh ravneh, kar je ključno pri zaščiti javnega zdravja in zagotavljanju trajnega zaupanja in trajnosti v javni oskrbi s pitno vodo. Sistem ravnanja z okoljem, kot ga opredeljuje ISO 14001, je osredotočen na nenehno izboljševanje okoljskih kazalnikov, kar vključuje obvladovanje tveganj in priložnosti, skladnost z zakonodajo ter izboljšanje okoljske učinkovitosti skozi celoten življenjski cikel proizvoda. Ker se predmet javnega naročila uporablja v sistemih s pitno vodo, ima okoljska primernost proizvodnje in spremljajočih procesov od proizvajalca do naročnika neposreden vpliv na javno zdravje in varovanje naravnih virov (tudi vodnih). Sistematično in preverljivo obvladovanje okoljskih vidikov v dobavni verigi je pomembno tudi z vidika dolgoročne vzdržnosti javne infrastrukture in zagotavljanja javnega interesa po čisti pitni vodi. S tem je izkazana neposredna povezava med predmetom naročila in spornim pogojem za priznanje sposobnosti.

Naročnik pojasnjuje, da je sporni pogoj sorazmeren, saj je usmerjen le na tiste gospodarske subjekte, ki dejansko opravljajo okoljsko pomembne aktivnosti. Z njim preverja, ali ima ponudnik sistematičen pristop k okoljskemu obvladovanju, ne presega običajnih standardov v panogi in je nadomestljiv z drugim enakovrednim dokazilom. Zahtevan certifikat je široko razširjen, dostopen in uveljavljen, saj z njim v Sloveniji razpolaga že 661 gospodarskih subjektov. Pojasnjuje še, da pogoj tudi ni diskriminatoren, saj je dopustil predložitev enakovrednih dokazil, zahteva standarda je javno dostopna za vse subjekte na trgu pod enakimi pogoji, pregledna in jasna.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 9. 5. 2025 odstopil dokumentacijo v odločanje.

Vlagatelj se je dne 12. 5. 2025 opredelil do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo (v nadaljevanju: opredelitev do navedb naročnika).

Vlagatelj navaja, da bi bil, v kolikor bi čakal na odgovor naročnika na portalu javnih naročil, z zahtevkom za revizijo lahko prepozen. Poudarja, da naročnik namen in obseg opozorila na portalu javnih naročil narobe tolmači, saj le-ta ni v tem, da kasnejši vlagatelj v njem poda dejansko celoten zahtevek za revizijo. Vlagatelj pojasnjuje, da iz razloga, ker certifikata ISO 14001 nima, ne more oddati ponudbe. Čeprav priznava, da bi zahteva po certifikatu ISO 14001 sama po sebi lahko bila dopustna, poudarja, da v obravnavanem primeru naročnik zanjo nima objektivno opravičljivih razlogov. Ker slednjih naročnik ni uspel utemeljiti, je dejansko stanje v predmetni zadevi povsem primerljivo dejanskemu stanju v zadevi št. 018-010/2019. Vlagatelj navaja tudi, da naročnik, ob sklicevanju na odločitev Sodišča EU v zadevi št. C-368/10, zmotno tolmači pojem povezanosti pogoja s predmetom javnega naročila in tako zmotno skuša utemeljiti, da je zahteva po certifikatu ISO 14001, ki se nanaša na gospodarski subjekt, neposredno povezana s predmetom javnega naročila.

Vlagatelj navaja, da je zahteva naročnika po predložitvi certifikata o skladnosti izdelka za stik s pitno vodo utemeljena, saj se z njim zagotavlja varnost izdelka. Certifikat ISO 14001 pa ni izdan za izdelek, ampak je izdan subjektu in obravnava ravnanje z okoljem – kako dobavitelj nadzira ključne okoljske dejavnike neposredno ne vpliva na samo kvaliteto proizvoda. Cilj, ki ga zasleduje naročnik (sistematično obvladovanje kakovosti in varnosti na vseh ravneh) je v celoti izpolnjen z zahtevo po certifikatu o skladnosti izdelka za stik s pitno vodo. V kolikor bi bilo mogoče cilje naročnika doseči le tako, da ima gospodarski subjekt certifikat ISO 14001, bi bila takšna zahteva določena v veljavni zakonodaji, pa ni. Poudarja, da vodomerni jaški, katerih proizvajalec oz. dobavitelj nima certifikata ISO 14001, niso takšni, da bi v vodo spuščali zdravju škodljive snovi oz. da bi imeli dolgoročno slabši vpliv na kvaliteto pitne vode. Vlagatelj zaključuje, da je zavajajoča navedba naročnika, da ima v Sloveniji že 661 gospodarskih subjektov veljaven certifikat ISO 14001, saj so njegovi imetniki z različnih področij (telekomunikacij, prodaje naftnih derivatov, izvajanja prevozov v cestnem prometu). Vlagatelj vztraja, da naročnik ni uspel izkazati, zakaj je zahteva po imetništvu certifikata ISO 14001 (tudi s strani proizvajalca) v konkretni zadevi bistvena in sorazmerna s predmetom javnega naročila.

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

I.

Državna revizijska komisija uvodoma, v zvezi s pomisleki naročnika glede pomanjkljivega obsega očitanih mu kršitev pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila preko vprašanj zainteresiranih ponudnikov, pojasnjuje, da tretji odstavek 16. člena ZPVPJN določa, da se 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.

Državna revizijska komisija je že večkrat pojasnila, da ZPVPJN natančne oz. minimalne vsebine opozorila ne določa, prav tako pa je že večkrat pojasnila tudi, da je bistveno, da vprašanje po vsebini predstavlja opozorilo na očitane kršitve. Ugotoviti gre, da je naročnik na portalu javnih naročil objavil tako obvestilo o predmetnem javnem naročilu kot tudi dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. Zainteresiranim gospodarskim subjektom je bilo postavljanje vprašanj v zvezi z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila omogočeno, naročnik pa je nanje na portalu javnih naročil tudi odgovarjal. Iz vpogleda na portal javnih naročil izhaja, da je bil naročnik opozorjen na nezakonitost zahteve, v okviru katere od ponudnika in proizvajalca zahteva razpolaganje s certifikatom ISO 14001 v smislu nesorazmernosti in diskriminatornosti. Vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje še druge razloge za zatrjevano nezakonitost iste sporne zahteve. Ker Državna revizijska komisija, z namenom zagotovitve pravnega varstva, široko razlaga določbo tretjega odstavka 16. člena ZPVPJN, ni mogoče slediti naročniku, da za obravnavo drugih očitkov iz zahtevka za revizijo, ki se nanašajo na isto zatrjevano kršitev naročnika (v smislu nepovezanosti s predmetom javnega naročila), obstaja omejitev iz tretjega odstavka 16. člena ZPVPJN.

II.

Državna revizijska komisija dalje, v zvezi z naročnikovimi pomisleki o vlagateljevi aktivni legitimaciji, pojasnjuje, da se aktivna legitimacija v skladu s 1. alinejo prvega odstavka 14. člena ZPVPJN prizna vsaki osebi, ki ima ali je imela interes za dodelitev naročila in ji je ali da bi ji lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda. Iz navedene določbe izhajata dva bistvena elementa za priznanje aktivne legitimacije, ki morata biti izpolnjena kumulativno, in sicer: interes za dodelitev javnega naročila ter možnost nastanka škode, ki bi vlagatelju utegnila nastati zaradi zatrevane naročnikove kršitve.

V obravnavanem primeru naročnik vlagatelju prvega elementa aktivne legitimacije, tj. interesa za dodelitev javnega naročila, ne odreka, zatrjuje pa, da ima pomislek o izkazanem drugem elementu aktivne legitimacije, tj. možnosti nastanka škode. Navaja, da vlagatelj ne pojasni, na kakšen način bi mu, kot ponudniku, katerega osnovna dejavnost je proizvodnja armatur, fazonskih kosov ter jaškov za vodovodne in kanalizacijske sisteme, lahko zaradi sporne zahteve, s katero naročnik tako od ponudnikov kot tudi proizvajalcev predmeta javnega naročila zahteva razpolaganje s certifikatom ISO 14001, lahko nastala škoda.

Glede nastanka škode oz. možnosti njenega nastanka kot drugega pogoja za priznanje aktivne legitimacije gre pojasniti, da vlagatelj z vložitvijo zahtevka za revizijo zavaruje svoj položaj, in sicer, ko zatrevane kršitve naročnika vplivajo na njegov položaj v smislu, da bi mu bilo zaradi njih onemogočeno ali bistveno oteženo sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila in s tem onemogočena ali bistveno otežena možnost pridobitve naročila. Možnost nastanka škode se v vsakem postopku ugotavlja posamično, ob upoštevanju danih okoliščin konkretnega primera (npr. predmeta naročila, vrste postopka, faze postopka, konkretnih očitkov, ki so predmet zahteve za pravno varstvo, ipd.). ZPVPJN za izkaz aktivne legitimacije ne zahteva konkretiziranja škode, ampak zahteva le izkaz določene stopnje verjetnosti njenega nastanka (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-119/2015, 018-167/2017, 018-119/2019 in 018-046/2022).

Kršitve, ki jih vlagatelj zatrjuje v zahtevku za revizijo, morajo imeti za posledico verjeten nastanek škode, ki se kaže kot posledica nezakonitega oteževanja ali onemogočanja pridobitve konkretnega javnega naročila. Vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja, da ni upravičeno naročnikovo vztrajanje pri zahtevi, da mora s certifikatom ISO 14001 razpolagati tako proizvajalec kot ponudnik predmeta javnega naročila. Iz revizijskih navedb izhaja njegovo prizadevanje, da naročnik spornega pogoja ne bi določil (tudi) za ponudnike, saj, kot zatrjuje, ponudnik in proizvajalec nista nujno en in isti subjekt, ponudnik pa je lahko tudi samo prodajalec, ki v proizvodni proces predmeta javnega naročila ni vključen.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj v konkretnem primeru nastopa tako v vlogi proizvajalca (njegova osnovna dejavnost je, kot navaja, proizvodnja armatur, fazonskih kosov ter jaškov za vodovodne in kanalizacijske sisteme), kot tudi ponudnika vodomernih jaškov (tudi sicer, kot navaja, redno sodeluje v postopkih oddaje javnih naročil), kar pomeni, da mu zaradi naročnikovega vztrajanja pri spornem pogoju na način, da ta velja tako za proizvajalca kot tudi za ponudnika, ne more nastati pravno relevantna škoda. Iz navedenega vlagatelju za vsebinsko obravnavo navedb, s katerimi si prizadeva, da naročnik spornega pogoja ne bi določil za ponudnika, ki v proizvodni proces predmeta javnega naročila ni vključen, ni mogoče priznati aktivne legitimacije v skladu s prvim odstavkom 14. člena ZPVPJN, Državna revizijska komisija pa se zato do teh navedb vsebinsko ni opredeljevala.

III.

Vlagateljeve revizijske navedbe je potrebno presojsati z vidika 76. člena ZJN-3, ki ureja pogoje za sodelovanje, in temeljnih načel javnega naročanja.

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

Glede tehnične in strokovne sposobnosti lahko naročnik določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti (prva poved desetega odstavka 76. člena ZJN-3). Kot dokaz izpolnjevanja pogojev za sodelovanje v skladu s 76. členom ZJN-3 lahko naročnik, v skladu s prvim odstavkom 77. člena ZJN-3, zahteva potrdila, izjave in druga dokazila iz 77. člena ZJN-3. Tehnične sposobnosti lahko gospodarski subjekt, glede na vrsto, količino ali pomen ter uporabo gradenj, blaga ali storitev, izkaže na enega ali več načinov, navedenih v osmem odstavku 77. člena ZJN-3, med drugim »g. z navedbo ukrepov za okoljsko ravnanje, ki jih bo gospodarski subjekt lahko uporabil pri izvedbi javnega naročila«.

Iz navedenih zakonskih določb izhaja, da ZJN-3 opredeljuje zgolj osnovna izhodišča za določanje pogojev za priznanje sposobnosti ter možna dokazila za dokazovanje slednjih, ne določa pa samih vsebinskih zahtev. Navedene pogoje in dokazila mora tako v vsakem konkretnem postopku oddaje javnega naročila, upoštevajoč specifičnost predmeta javnega naročila in morebitne posebne okoliščine v zvezi z njegovo izvedbo, določiti naročnik sam, pri čemer morajo biti vse zahteve povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila. Vse zahteve, ki jih naročnik določi v postopku oddaje javnega naročila, morajo biti skladne s temeljnimi načeli javnega naročanja, zlasti z: a) načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3), v skladu s katerim naročnik ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki; b) načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), v skladu s katerim mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja; in c) načelom sorazmernosti (8. člen ZJN-3), v skladu s katerim se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve ter uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezani s predmetom javnega naročila. Iz navedenega pa sledi, da mora imeti naročnik za zahteve v zvezi s pogoji za priznanje tehnične in strokovne sposobnosti, z določanjem katerih že po naravi stvari ustvarja razlikovanje med ponudniki, ki te pogoje izpolnjujejo in ponudniki, ki jih ne izpolnjujejo, objektivno opravičljive razloge.

V obravnavanem primeru je naročnik v podtočki *Zahteva glede sistema upravljanja kakovosti* v točki 3.2. *Dokazila o ustreznosti* poglavja 3. *Tehnične specifikacije* v dokumentu *Razpisna dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila* določil: »Ponudnik in proizvajalec ponujenih izdelkov morata izpolnjevati naslednje pogoje: [...] Imeti veljavni certifikat ISO 14001, ki potrjuje, da imata vzpostavljen sistem upravljanja z okoljem v skladu z zahtevami standarda ISO 14001. [...] Kopije certifikatov je potrebno priložiti k ponudbi.«.

V zvezi z navedenim pogojem za sodelovanje je naročnik na portalu javnih naročil prejel več vprašanj zainteresiranih ponudnikov, v odgovorih pa pojasnil, da pri pogoju vztraja in zakaj (odgovora z dne 3. 4. 2025 ob 14:45 in 14:46 ter odgovor z dne 14. 4. 2025 ob 9:21).

Prav tako je naročnik v podtočki *Ustreznost izdelkov in snovi, ki prihajajo v stik z živilom* v točki 3.2. *Dokazila o ustreznosti* poglavja 3. *Tehnične specifikacije* v dokumentu *Razpisna dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila* določil: »Ponudnik mora predložiti dokazilo (dokazilo o ustreznosti izdelkov in snovi ki prihajajo v stik s pitno vodo), o izvedenem testiranju celotnega sklopa materialov po Uredbi o pitni vodi (Priporočila za ocenjevanje primernosti materialov in proizvodov, ki prihajajo v stik s pitno vodo (P-MPPV), NLZOH-NIJZ-ZAG, Verzija: junij 2023). Testiranje mora biti opravljeno v akreditiranem laboratoriju, ki je usposobljen za analizo vseh zahtevanih materialov. Posamična testiranja posameznih materialov ne zadostujejo – zahteva se enoten testni postopek, ki zajema vse materiale kot skupek.«.

Državna revizijska komisija najprej pojasnjuje, da lahko naročniki okoljske vidike vključijo v postopek javnega naročanja na različne načine, med drugim kot pogoj za sodelovanje in kot tehnične specifikacije, kot je v obravnavnem primeru storil naročnik. Tako je naročnik v smislu 76. člena ZJN-3 kot pogoj za sodelovanje, ki se nanaša na gospodarske subjekte, določil zahtevo, da imata tako ponudnik kot proizvajalec ponujenih izdelkov veljaven certifikat ISO 14001, ki potrjuje, da imata vzpostavljen sistem upravljanja z okoljem v skladu z zahtevami tega standarda, v smislu 68. člena ZJN-3 kot tehnične specifikacije, ki se nanašajo na predmet javnega naročila, pa je določil tudi zahtevo glede ustreznosti izdelkov in snovi, ki prihajajo v stik z živilom in v njen izkaz predložitve dokazila o ustreznosti izdelkov in snovi, ki prihajajo v stik s pitno vodo (določitve te zahteve vlagatelj v obravnavanem primeru ne izpodbija).

Državna revizijska komisija ugotavlja, da med vlagateljem in naročnikom ni sporno, da lahko v postopku oddaje javnega naročila naročnik določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti (prva poved desetega odstavka 76. člena ZJN-3). Je pa med njima sporno, ali je naročnik v konkretnem primeru zahtevo, da ima proizvajalec ponujenih izdelkov veljaven certifikat ISO 14001, ki potrjuje, da ima vzpostavljen sistem upravljanja z okoljem v skladu z zahtevami tega standarda, določil sorazmerno in povezano s predmetom javnega naročila oz. ali je imel za razlikovanje med proizvajalci, ki z navedenim certifikatom razpolagajo in tistimi, ki z njim ne razpolagajo, objektivno opravičljive razloge.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je standard ISO 14001 mednarodno priznan standard sistemov vodenja, ki ga je izdala organizacija ISO (International Organization of Standardization). Zagotavlja preizkušen okvir za zagotavljanje skladnosti delovanja organizacije s predpisi, ki urejajo okoljske vidike in določa zahteve za sistem ravnanja z okoljem, ki ga lahko organizacija uporabi za izboljšanje svojega učinka ravnanja z okoljem. Nanaša se na okoljske vidike dejavnosti, izdelkov in storitev, ki se jih organizacija odloči bodisi obvladovati ali nanje vplivati z vidika življenjskega cikla. S standardom ISO 14001 lahko gospodarski subjekti sistematično obvladujejo takojšne in dolgoročne učinke okoljskih vplivov proizvodov, storitev in procesov organizacije in dokazujejo svojo ozaveščenost in odgovornost do okolja.

Kot je Državna revizijska komisija že večkrat zapisala, so naročniki v postopkih oddaje javnih naročil upravičeni postavljati zahteve, ki imajo za posledico razlikovanje med gospodarskimi subjekti, ki jim priznajo sposobnost za izvedbo javnega naročila, vendar le iz razlogov, ki so neposredno povezani s predmetom javnega naročila in so objektivno opravičljivi. Razlikovanje gospodarskih subjektov glede na kriterije, ki niso objektivno opravičljivi in pomenijo zlasti krajevno, predmetno ali osebno diskriminacijo, s čimer je določen gospodarski subjekt (v primerjavi z drugimi) bodisi postavljen v bistveno slabši položaj bodisi je privilegiran, ne da bi za to obstajali utemeljeni razlogi, ni dopustno (smiselno prim. tudi sodbi Sodišča EU v zadevah C-513/99 in C-195/21).

Navedeno v obravnavanem primeru pomeni, da mora biti naročnikovo razlikovanje med proizvajalci predmeta javnega naročila, ki s certifikatom ISO 14001 razpolagajo in proizvajalci predmeta javnega naročila, ki s tem certifikatom ne razpolagajo, objektivno opravičljivo, pri tem pa je naročnik tisti, na katerem je trditveno-dokazno breme¹ glede objektivne opravičljivosti za razlikovanje med njimi. Pojasniti gre, da je namen, ki ga naročnik zasleduje pri odgovarjanju na zahteve ter vprašanja, postavljena preko portala javnih naročil, v zagotavljanju dodatnih informacij, potrebnih za pripravo ponudb, in v podajanju pojasnil, ki naj odpravijo morebitne nejasnosti ter s tem zagotovijo, da bodo predložene ponudbe medsebojno primerljive (prim. četrty odstavek 61. člena ZJN-3). Namen zagotavljanja dodatnih informacij preko portala javnih naročil tako v prvi vrsti ni v naročnikovem utemeljevanju razlogov za oblikovanje posameznih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in torej tudi ne v pojasnjevanju ali v izkazovanju razlogov za določitev posameznih pogojev oz. zahtev. Naročnik je dolžan razloge za določitev posameznih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila navesti šele v postopku pravnega varstva, zato je bistveno, ali je naročnik razloge, ki utemeljujejo določitev spornega pogoja, navedel v odločitvi o zahtevku za revizijo, ne pa že v okviru odgovorov na portalu javnih naročil, kot zatrjuje vlagatelj.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je predmet obravnavanega javnega naročila dobava vodomernih jaškov s pripadajočo opremo (sklopom armatur), ki jih naročnik uporablja v vodovodnih sistemih s pitno vodo, ki jih upravlja. Naročnik v utemeljitev določitve spornega pogoja navaja, da razpolaganje s certifikatom ISO 14001 izkazuje, da je gospodarski subjekt (proizvajalec) sposoben obvladovati okoljske vplive v proizvodnem in dobavnem procesu, kar predstavlja pomemben element, ko gre za blago, ki se trajno vgrajuje v okolje in je del sistema oskrbe s pitno vodo. Izkazuje tudi, tako naročnik, sposobnost gospodarskega subjekta, da ima vzpostavljen jasen in pregleden sistem okoljskega ravnanja, tj. da celoten proces - od proizvodnje, skladiščenja, logistične in dobavne poti do naročnika - izvaja v skladu z načeli varstva okolja in preprečevanja okoljskih tveganj. Gospodarski subjekt, ki razpolaga s certifikatom ISO 14001, dokazuje, da nadzira ključne okoljske dejavnike, ki so neposredno povezani z varovanjem zdravja ljudi, kar je bistveno za kakovost in varnost celotnega sistema – s spornim pogojem si naročnik prizadeva za sistematično obvladovanje kakovosti in varnosti na vseh ravneh, kar je ključno pri zaščiti javnega zdravja in zagotavljanja trajnega zaupanja in trajnosti v javni oskrbi s pitno vodo. Sistem ravnanja z okoljem, kot ga opredeljuje navedeni standard, je osredotočen na nenehno izboljševanje okoljskih kazalnikov, kar vključuje obvladovanje tveganj in priložnosti, skladnost z zakonodajo ter izboljšanje okoljske učinkovitosti skozi celoten življenjski cikel proizvoda – ker se predmet javnega naročila uporablja v sistemih s pitno vodo, naročnik pojasnjuje, da ima okoljska primernost proizvodnje in spremljajočih procesov od proizvajalca do naročnika neposreden vpliv na javno zdravje in varovanje naravnih virov (tudi vodnih). Slednje je, kot pojasnjuje, pomembno tudi z vidika dolgoročne vzdržnosti javne infrastrukture in zagotavljanja javnega interesa po čisti pitni vodi.

V obravnavanem primeru je naročnik, po presoji Državne revizijske komisije, prepričljivo pojasnil razloge za zahtevo, da proizvajalec ponujenih izdelkov razpolaga z veljavnim certifikatom ISO 14001, ki potrjuje, da ima vzpostavljen sistem upravljanja z okoljem v skladu z zahtevami tega standarda, izkazujoč pri tem pomen skladnosti proizvajalčevega ravnanja z zahtevami tega certifikata tako v smislu okoljske primernosti proizvodnje predmeta javnega naročila in spremljajočih procesov, kot tudi v smislu obvladovanja in nadziranja ključnih okoljskih vplivov in

¹ Ker ZPVPJN vprašanj v zvezi s trditveno-dokaznim bremenom ne ureja, je v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN v tej zvezi potrebno uporabiti določbe Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 26/99, s sprem.; v nadaljevanju: ZPP). V zvezi s trditveno-dokaznim bremenom sta relevantna zlasti 7. in 212. člen ZPP, iz katerih izhaja dolžnost strank, da jasno, določno in konkretno navedejo dejstva, na katera opirajo svoje zahteve (trditveno breme), in predlagajo dokaze, s katerimi se zatrjevana dejstva dokazujejo (dokazno breme).

dejavnikov pri proizvodnji predmeta javnega naročila. Prepričljivo je pojasnil je tudi, da okoliščina, da ima proizvajalec vzpostavljen sistem upravljanja z okoljem in da pri svojem delovanju nadzira ključne okoljske dejavnike, neposredno vpliva tudi na blago, ki ga proizvaja. Vsled navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v konkretnem primeru pojasnil objektivno opravičljive razloge za določitev pogoja za sodelovanje, s katerim razlikuje med proizvajalci predmeta javnega naročila, ki s certifikatom ISO 14001 razpolagajo in tistimi, ki z njim ne razpolagajo, zato mu neenakopravne obravnave ponudnikov s tem v zvezi ni mogoče očitati. Ob upoštevanju zgoraj navedenega, pa tudi upošteva izpostavljen namen uporabe predmeta javnega naročila, naročniku v konkretnem primeru tudi ni mogoče očitati, da zahteve, da so proizvajalci navedenega blaga okoljsko ozaveščeni (že v okviru proizvodnega procesa, pa tudi v kasnejših fazah) in imajo vzpostavljen jasen in pregleden sistem upravljanja z okoljem, usmerjen v učinkovito zmanjševanje vplivov organizacije na okolje, ni določil sorazmerno in povezano s predmetom javnega naročila, kot zatrjuje vlagatelj.

Na ugotovljeno ne vpliva, da naročnik ustreznost ponujenega predmeta javnega naročila za stik s pitno vodo preverja preko zahteve o ustreznosti izdelkov in snovi, ki prihajajo v stik s pitno vodo. Kot predhodno že pojasnjeno, lahko naročnik okoljske vidike v postopek oddaje javnega naročila vključi na različne načine, pri tem pa mu upoštevanje okoljskih vidikov v okviru zahtev, povezanih s tehničnimi specifikacijami predmeta javnega naročila ne onemogoča, da okoljske vidike v postopek oddaje javnega naročila vključi tudi preko pogojev, s katerimi ugotavlja sposobnost gospodarskih subjektov za izvedbo javnega naročila.

Čeprav drži, da je Državna revizijska komisija v zadevah št. 018-010/2019 in 018-195/2013 obravnavala očitke takratnih vlagateljev o nezakonitosti zahteve takratnih naročnikov, da morajo gospodarski subjekti razpolagati s certifikatom ISO 14001, se vlagatelj nanju ne more uspešno sklicevati. Takratna naročnika, za razliko od naročnika v obravnavani zadevi, namreč nista uspela izkazati, da je bil sporni pogoj, kot je bil določen, povezan s predmetom javnega naročila.

Ob dejstvu, da je Državna revizijska komisija že na podlagi predhodno navedenega ugotovila, da je naročnik v konkretnem primeru uspel upravičiti zahtevo, da proizvajalec predmeta javnega naročila razpolaga s certifikatom ISO 14001, v nadaljevanju ni presojala ostalih navedb, s katerimi je naročnik upravičeval določitev spornega pogoja za sodelovanje (vsebinska primerjava certifikata o skladnosti izdelka za stik s pitno vodo, praksa Sodišča EU, razširjenost certifikata med gospodarskimi subjekti).

V zaključku Državna revizijska komisija ugotavlja, da ni mogoče slediti očitkom vlagatelja, da naročnik zahteve, da mora proizvajalec predmeta javnega naročila razpolagati z veljavnim certifikatom ISO 14001, ki potrjuje, da ima vzpostavljen sistem upravljanja z okoljem v skladu z zahtevami tega standarda ni določil v skladu z drugim in desetim odstavkom 76. člena ZJN-3 v povezavi s 7. členom in 8. členom ZJN-3, zato je zahtevke za revizijo vlagatelja, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, kot neutemeljenega zavrnila.

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

Ker je povrnitev stroškov odvisna od utemeljenosti zahtevka za revizijo, vlagatelj pa z zahtevkom za revizijo ni uspel, je Državna revizijska komisija, upoštevajoč tretji odstavek 70. člena ZPVPJN, njegovo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva zavrnila.

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

Pravni pouk:

Zoper to odločitev upravni spor ni dovoljen.

Predsednik senata:
Aleksander Petrovčič, univ.dipl.ekon.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.