

Slovenska cesta 54
SI-1000 Ljubljana
T 01 234 28 00dkom@dkom.si
www.dkom.si

Številka: 018-050/2025-11

Datum: 1. 7. 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. 43/11 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Aleksandra Petrovčiča kot predsednika senata ter Marka Medveda in Igorja Luzarja kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Tisk in distribucija občinskega glasila*« na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj Citrus, vedno sveže ideje, d.o.o., Pehačkova cesta 16, Logatec (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Občina Škofljica, Šmarska cesta 3, Škofljica (v nadaljevanju: naročnik), 1. 7. 2025

odločila:

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

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja v postopku naročila male vrednosti po 47. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list, št. 91/15 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo 10. 3. 2025 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN001491/2025-SL1/01 (s tremi popravki).

Naročnik je 25. 4. 2025 na Portalu javnih naročil objavil »Odločitev o oddaji javnega naročila« št. 43001-369/2024-25 z dne 24. 4. 2025 (v nadaljevanju: izpodbijana odločitev ali odločitev o oddaji javnega naročila), iz katere izhaja, da je javno naročilo oddal ponudniku CAMERA, grafična priprava, d.o.o., Cvetkova ulica 25, Ljubljana (v nadaljevanju: izbrani ponudnik). Za vlagateljevo ponudbo je naročnik navedel, da vlagatelj ni podal soglasja za odpravo napačne stopnje DDV v ponudbenem predračunu, zato skupna ponudbena vrednost ostaja napačno izračunana, kot takšna pa ponudba ne more biti dopustna.

Vlagatelj je 5. 5. 20225 vložil zahtevek za revizijo, v katerem zatrjuje, da je naročnikova odločitev o oddaji javnega naročila nezakonita, sprejeta na podlagi napačno ugotovljenega dejanskega stanja ter rezultat arbitrarnosti in kršitev temeljnih načel ZJN-3, zato zahteva razveljavitev izpodbijane odločitve. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.

Vlagatelj najprej navaja, da ga je naročnik pozval k spremembi stopnje DDV (iz 5 % na 22 %), vendar je vlagatelj vztrajal pri obračunu 5% DDV za dobavo periodične publikacije, saj takšna stopnja DDV izhaja iz veljavne zakonodaje, stališč Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) in sodne prakse. Poudarja, da je naročnikova obrazložitev, da se 5% DDV uporabi zgolj za publikacije, ki izhajajo 12-krat letno, pravno nepravilna in v nasprotju z ustaljeno prakso. Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 110/06, s sprem.), bibliografski standardi (ISSN) in praksa namreč opredeljujejo periodične publikacije kot »*redno izhajajoče publikacije z enotnim naslovom, ne glede na frekvenco (lahko tudi 2x, 4x, 10x letno)*«. Zato vlagatelj tolmačenje naročnika, da publikacija, ki izhaja 10-krat letno, ne sodi med periodične publikacije in ni upravičena do 5% DDV, označi za napačno, tudi sicer pa je po njegovem mnenju naročnikovo stališče o obvezni 22% stopnji DDV pravno vprašljivo, saj bi sprememba stopnje DDV pomenila spremembo skupne ponudbene cene, kar je v nasprotju z 89. členom ZJN-3.

Vlagatelj naročniku očita tudi druge kršitve, med drugim kršitev načela enakopravne obravnave ponudnikov, ker naj bi bile izbranemu ponudniku omogočene dopolnitve ponudbe (glede obrazca ESPD, podizvajalske pogodbe in reference), medtem ko vlagatelju ni bila priznana utemeljena obrazložitev stopnje DDV, pač pa je bil zavrnjen na tej osnovi. Poleg tega vlagatelj navaja, da je naročnika dvakrat zaprosil za podaljšanje roka za oddajo dokazila glede izobrazbe za podizvajalko J. D. s.p., saj je bilo treba kopijo potrdila pridobiti iz Italije, vendar naročnik ni izkazal razumevanja za te objektivne okoliščine.

Vlagatelj dalje zatrjuje, da je naročnik napačno ugotovil dejansko stanje pri priznavanju vlagateljevih referenc za merilo M4 (reference lektorja), saj mu je (brez kakršne koli obrazložitve) upošteval le dve od treh priglašenih referenc in s tem neupravičeno izločil eno izmed referenc. Poleg tega vlagatelj naročniku očita, da sta bili merili M5 in M6 oblikovani tako, da ustrezata obstoječemu izvajalcu, in ne objektivnim potrebam izvedbe naročila, kot takšni pa sta diskriminatorni in v nasprotju z načelom transparentnosti. Nadalje vlagatelj navaja, da je v ponudbi priglasil grafične oblikovalce, ki imajo višjo stopnjo izobrazbe od zahtevane, kljub temu pa je naročnik v izpodbijani odločitvi navedel, da ti ne izpolnjujejo pogoja glede izobrazbe in mu tako ni priznal točk za merilo M2, brez da bi to ugotovitev obrazložil, kar je v nasprotju z načelom enakopravne obravnave ponudnikov in standardom obrazloženosti odločitve o oddaji javnega naročila.

V zvezi s ponudbo izbranega ponudnika vlagatelj zatrjuje, da je izbrani ponudnik v ponudbi predložil obrazec (Priloga št. 3), ki ni identičen obrazcu, kot ga je zahteval naročnik (manjkajoče oštevilčenje strani, vizualno predrugačenje barv tabel in logotipa).

Vlagatelj v zaključku prilaga še simulaciji točkovanja, s katerima želi prikazati, da bi ob upoštevanju vseh priglašenih referenc (za merilo M4) in izločitvi merila M5 njegova ponudba bila ekonomsko najugodnejša.

Naročnik je izbranemu ponudniku 7. 5. 2025 po elektronski pošti posredoval zahtevek za revizijo in istega dne prejel njegovo izjasnitev, v kateri podaja obširna pojasnila, ki se nanašajo na očitke v zvezi z oblikovanjem meril M5 in M6. Dalje izbrani ponudnik pojasnjuje, da so bili prvotno objavljeni obrazci s strani naročnika naknadno spremenjeni, vendar tega ni opazil, zato je v ponudbi oddal prvotno objavljene obrazce, naročnik pa ga je pozval k dopolnitvi. Ob tem poudarja,

da so podatki, ki so bili posredovani v prvem obrazcu, popolnoma identični tistim v dopolnitvi, zato predmetni vlagatelj očitke zavrača kot neutemeljen.

Naročnik je z dokumentom »Odločitev o zavrnitvi zahtevka za revizijo« št. 43001-369/2024-26 z dne 19. 5. 2025 (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo) zavrnil vlagateljev zahtevek za revizijo.

V zvezi s prvo očitano kršitvijo naročnik pojasnjuje, da je vlagatelja s pozivom k popravku ponudbe z dne 26. 3. 2025 pozval k uskladitvi stopnje DDV, skladno s sedmim odstavkom 89. člena ZJN-3 in upoštevajoč stopnjo DDV, podano v ostalih dveh prejetih ponudbah (tj. 22 %), ter obrazložitev FURS (10. izdaja, februar 2025), objavljeno na spletu. Vlagatelj je naročniku 27. 3. 2025 posredoval nov obrazec (Prilogo 3), v katerem je DDV popravil na kombinirani (5% in 22%) stopnji. Naročnik je s ciljem, da bi bila stopnja DDV v ponudbah vseh ponudnikov določena enakovredno (saj je ponudbena vrednost z DDV eno od meril v predmetnem javnem naročilu), FURS zaprosil za pojasnilo v zvezi s pravilno določitvijo stopnje DDV za predmet konkretnega javnega naročila in prejel odgovor, da mora biti k skupni ponudbeni vrednosti prištet DDV po eni stopnji, glede na prevladujoč delež predmeta naročila (in ne po kombinirani stopnji). Na podlagi tega je naročnik vlagatelja 31. 3. 2025 ponovno pozval k podaji pisnega soglasja o popravku stopnje DDV, vendar je vlagatelj vztrajal pri kombinirani stopnji. Naročnik je FURS ponovno zaprosil za pojasnilo in vlagatelja s poslednjim pozivom z dne 16. 4. 2025 ponovno pozval k uskladitvi stopnje DDV, česar pa vlagatelj ni storil, zato je bila njegova ponudba zaradi neustrezno določenega merila za izbiro ponudbe izločena iz nadaljnje obravnave. Naročnik glede na vlagateljev očitek pojasnjuje, da v izpodbijani odločitvi ni navedel, da so kot periodične mišljene publikacije, ki izhajajo 12-krat letno, temveč publikacije, ki izhajajo v enakih časovnih presledkih, kar pa občinsko glasilo ni, saj bo izšlo le 10 števil letno (kar je bilo določeno tudi v popravku dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila), pri čemer ne more iti za enake časovne presledke. Ob tem še izpostavlja, da gre iz navedb v zahtevku za revizijo razumeti, da se vlagatelj ne strinja z mnenjem FURS, ki ga je naročnik upošteval pri izdaji izpodbijane odločitve.

V zvezi z očitkom vlagatelja o neenakopravni obravnavi ponudnikov naročnik pojasnjuje, da so bili vsi ponudniki, skladno s četrtem odstavkom 89. člena ZJN-3, najprej pozvani k pojasnilom ponudb v zvezi z merili za izbiro ponudbe. Šele po naročnikovi oceni o ustreznosti in razvrstitvi ponudb glede na merila je bil ekonomsko najugodnejši ponudnik (tj. izbrani ponudnik) preverjen glede izpolnjevanja pogojev za sodelovanje in v tej zvezi, skladno s petim odstavkom 89. člena ZJN-3, pozvan k dopolnitvi ponudbene dokumentacije. Naročnik zavrača vlagateljev očitek glede predložitve dokazila o izobrazbi za podizvajalko J. D. s.p., saj je bilo v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določeno, da se potrdilo o izobrazbi predloži že v ponudbi (ker se tiče merila za izbor ponudbe). Zatrjuje, da so bili vsi ponudniki obravnavani enakopravno, saj so bili vsi pozvani k predložitvi manjkajočih dokazil ki se nanašajo na merila – tako je bil k temu pozvan tudi vlagatelj, ki mu je naročnik (delno) odobril prošnjo za podaljšanje roka, in sicer enakopravno glede na drugega ponudnika, ki je prav tako zaprosil za podaljšanje roka.

Dalje naročnik priznava napako glede priznavanja točk vlagatelju pri merilu M4, saj je eno od priglašenih referenc vlagatelja spregledal, vendar poudarja, da kljub temu odločitev o oddaji javnega naročila ostaja nespremenjena, saj je bila vlagateljeva ponudba zavrnjena zaradi napačne stopnje DDV. Glede očitkov v zvezi z določanjem meril M5 in M6 se naročnik ne opredeljuje iz razloga, ker se ti nanašajo na dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, zahtevek za revizijo pa je vložen zoper odločitev o oddaji javnega naročila. Naročnik nadalje zavrača vlagateljev očitek v zvezi s priznavanjem izobrazbe priglašenih grafičnih oblikovalcev (in s tem povezanega priznavanja točk pri merilu M2), saj je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila natančno določil zahtevano stopnjo (vsaj srednješolska) in smer izobrazbe (grafična),

zato je jasno, da se sorodne smeri ne bodo upoštevale, višja stopnja pa je seveda sprejemljiva. Skladno z navedenim je naročnik upošteval izobrazbo priglašenih kadrov v prejetih ponudbah, vlagatelj pa bi moral, v kolikor je menil, da te zahteve niso ustrezne, vložiti zahtevke za revizijo zoper določbe v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

V zvezi z očitkom o predružačenju obrazca (Priloge št. 3), ki ga je v ponudbi oddal izbrani ponudnik, se naročnik sklicuje na pojasnilo, ki ga je v izjasnitvi podal izbrani ponudnik, ob čemer poudarja, da so bili vsi (prvotni in popravljeni) obrazci objavljeni v word obliki, brez oštevilčenih strani, vsa merila v spornem obrazcu, ki ga je v ponudbi oddal izbrani ponudnik, pa so bila jasna in določljiva, zato je bil ta pozvan, da jih brez kakršne koli spremembe prenese v zadnje objavljen obrazec.

Glede navedb vlagatelja o nepravilnosti pri dodeljevanju točk za posamezna merila in vlagateljevemu seštevku točk (ob upoštevanju očitkov, ki se nanašajo na merili M4 in M5) naročnik v zaključku pojasnjuje, da se v primeru, ko je ena izmed ponudb izločena iz nadaljnje obravnave, točkujejo le ponudbe, ki so ustrezno pripravljene glede meril za izbiro ponudbe.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 21. 5. 2025 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in dokumentacijo o predrevizijskem postopku.

Vlagatelj se je do naročnikove odločitve o zahtevku za revizijo opredelil z vlogo z dne 26. 5. 2025. Poudarja, da je naročnik večkrat in nedosledno spreminjal svojo razlago, saj najprej utemeljuje, da je kombinirana stopnja DDV nedopustna, nato pa v končni odločitvi navaja ponudbo vlagatelja s kombinirano stopnjo DDV. Dalje navaja, da se naročnik sklicuje na mnenje FURS, ki ni podano v uradni obliki (temveč po interni komunikaciji) in se nanaša na primer reprodukcije knjige (tarifna oznaka 4901), in ne na periodične publikacije (tarifna oznaka 4902). Ponovno zatrjuje, da občinsko glasilo Glasnik, skladno z relevantnimi predpisi, sodi med periodične publikacije, posledično pa njegova ponudbena cena, ki vključuje 5% DDV, temelji na pravilni tarifni razvrstitvi. Vlagatelj kot dokaz temu prilaga komunikacijo s spletnim klepetalnim pomočnikom FURS, iz katerega naj bi izhajalo, da se v konkretnem primeru, ko tisk glasila predstavlja 77 % končne vrednosti, ostali dve storitvi (lektura in oblikovanje) pa 23 %, uporabi 5% stopnjo DDV, pri čemer reprografija ni primerljiva storitev s pripravo in tiskom revije. Vlagatelj se v nadaljevanju opredeljuje še do navedb naročnika, ki jih je ta podal v zvezi z ostalimi vlagateljevimi očitki, jih prereka in vztraja pri svojih navedbah iz zahtevka za revizijo.

Državna revizijska komisija je za potrebe razjasnitve spornega vprašanja v predmetnem postopku pravnega varstva z dopisom št. 018-050/2025-5 z dne 3. 6. 2025, zaprosila FURS za odgovor na vprašanje, kakšna je pravilna davčna stopnja DDV za izračun skupne ponudbene vrednosti za postavitev, tisk in distribucijo glasila, upoštevajoč ponudbeni predračun in tehnične specifikacije, ki jih je v konkretnem primeru določil naročnik.

FURS je na zastavljeno vprašanje odgovoril z dopisom z dne 10. 6. 2025, v katerem je navedel, da se za storitve postavitve, tiska in distribucijo glasila v konkretnem primeru uporabi splošna 22% stopnja DDV. V nadaljevanju je ob citiranju relevantnih določb Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 117/06, s sprem.; v nadaljevanju: ZDDV-1) podal še dodatna pojasnila glede določitve stopnje DDV v danem primeru.

Vlagatelj se je do pojasnila FURS opredelil z vlogo z dne 12. 6. 2025. Meni, da odgovor o določitvi davčne stopnje DDV v konkretnem primeru temelji na nepopolnih dejstvih in neustrezni presoji narave transakcije. Poudarja, da takšna razlaga ni skladna s prakso Sodišča Evropske unije (sodba C-88/09), ki je odločilo, da se pri presoji enotne transakcije ne upošteva le vsebinska

funkcija posameznih storitev (temveč celotna struktura stroškov, vrednost posameznih komponent in končna narava opravljenih dobav), FURS pa se je oprl predvsem na časovno komponento storitev in ni upošteval dejanskega finančnega razmerja, ki je natančno razvidno iz predračuna. Ob tem vlagatelj citira določbe ZDDV-1 in se ponovno sklicuje na odgovore klepetalnega pomočnika FURS ter v tej zvezi poudarja, da čeprav ne gre za uradno razlago po 16. členu Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 117/06, s sprem.; v nadaljevanju: ZDavP-2), gre za interpretacijo istega organa, ki temelji na enakih zakonskih določbah in izraža sodobno razumevanje kombiniranih transakcij ter kaže na notranjo nedoslednost v praksi FURS. Navedeno po mnenju vlagatelja dodatno potrjuje, da uporaba 5% stopnje DDV ni le formalno pravilna, ampak tudi skladna z usmeritvijo davčna organa v vsakdanji praksi, pri čemer mnenje FURS, ki ga je pridobila Državna revizijska komisija, ne temelji na vpogledu v konkretni predračun vlagatelja in ne upošteva celotne dokumentacije, vključno z mnenjem klepetalnega pomočnika FURS. Ob tem navaja še, da je z vidika naročnika lahko razumljivo, da se obračuna enotni DDV, vendar sam v praksi naročnikom izdaja dva računa, in sicer enega za oblikovanje in lektoriranje po 22% stopnji DDV, drugega pa za tisk periodike s 5% DDV. Glede na navedeno vlagatelj zatrjuje, da je naročnik brez utemeljenega pravnega razloga zavrnil možnost kombinirane stopnje, čeprav zakonodaja tega izrecno ne prepoveduje.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali je vložen pravočasno in pri naročniku; ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN; ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN; ali obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in ali je dopusten. Ker je ugotovila, da so izpolnjeni vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, je zahtevek za revizijo na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN sprejela v obravnavo.

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

Med vlagateljem in naročnikom je (v prvi vrsti) spor o tem, ali je naročnik ravnal pravilno, ko je ponudbo vlagatelja označil kot nedopustno iz razloga, ker ta na naročnikov poziv ni podal soglasja k popravilu stopnje DDV, na podlagi katere se določi skupna ponudbena cena z DDV (ki v konkretnem primeru predstavlja eno od meril za oddajo javnega naročila).

Naročnik v obravnavanem primeru naroča postavitev, tisk in distribucijo občinskega glasila (10 števk letno), pri čemer iz Priloge št. 2 (Specifikacija predmeta naročila) izhaja, da bo izvajalec za posamezno številko glasila moral izvesti naslednje storitve:

- vnos teksta, fotografij, tabel itd. v predpripravljeno, s strani naročnika potrjeno predlogo;
- tehnično urejanje;
- priprava glasila skladno z oblikovalsko predlogo;
- priprava datoteke za tisk in objavo na spletni strani naročnika;
- lektoriranje – upošteva se varianta lektoriranja: poseganje v besedilo, ki ga je potrebno jezikovno (vsebinsko) redigirati;
- oblikovanje križanke;
- tisk in priprava za odpremo (pakiranje v svežnje, da se prepreči umazanje pri transportu v distribucijo/odpošiljanje; ter
- odprema/distribucija.

Na podlagi vpogleda v odstopljeno dokumentacijo gre ugotoviti, da je naročnik vlagatelja, skladno s sedmim odstavkom 89. člena ZJN-3, najprej z dopisom z dne 26. 3. 2025 pozval k predložitvi popravljenega obrazca Priloge št. 3 (Ovrednotenje meril za izbiro ponudbe) s pravilno 22%

stopnjo DDV oziroma k podaji soglasja za popravek napačno zapisane 5% stopnje DDV v pravilno 22%. Pri tem je naročnik še zapisal, da naj vlagatelj, če meni, da se pri predmetnem javnem naročilu uporabi 5% DDV, posreduje izjavo FURS, ki to dokazuje. Vlagatelj je na predmetni poziv odgovoril z dopisom z dne 27. 3. 2025, v katerem je glede na lastno analizo stroškov posameznih storitev (tj. vrednosti postavk v njegovem ponudbenem predračunu) navedel, da večina vrednosti naročila izhaja iz tiska (76,55 %), zato meni, da je pravilna uporaba 5% stopnje DDV. Dalje je navedel, da Priloga št. 3 ne omogoča prikaza več davčnih stopenj, zato predlaga rešitev z ločenimi postavkami in različno stopnjo DDV (22 % za storitve oblikovanja, lektoriranja itd. in 5 % za blago, tj. tisk periodike) ter priložil na tak način popravljeno Prilogo št. 3 (torej s kombinirano, 5% in 22% stopnjo DDV). Ob tem je vlagatelj naročnika pozval še k pridobitvi uradnega pisnega mnenja FURS za konkretni primer.

Naročnik je vlagatelja ponovno pozval k podaji soglasja za popravek nepravilno zapisane stopnje DDV s pozivom z dne 31. 3. 2025, kateremu je priložil mnenje FURS (elektronsko sporočilo z dne 31. 3. 2025) in v okviru tega vlagatelju pojasnil, da v konkretnem primeru storitve predstavljajo prevladujoč element, zato se ponudba ovrednoti s splošno 22% stopnjo DDV. Vlagatelj je na ta poziv odgovoril z dopisom z dne 1. 4. 2025 in v njem navedel, da FURS v pojasnilu ni zapisal, da je kombinirana stopnja DDV nedovoljena, temveč je zgolj podal merila za določitev prevladujoče transakcije. Vlagatelj je ponovno poudaril, da v njegovi ponudbi prevladuje tisk in zato ne more slediti naročnikovi zahtevi po uporabi 22% DDV, ter dodal, da uporaba dveh različnih davčnih stopenj ne more biti razlog za izločitev njegove ponudbe.

Naročnik je vlagatelju 16. 4. 2025 posredoval še zadnji poziv k podaji soglasja za popravek stopnje DDV, v katerem je citiral obrazložitev iz uradne brošure FURS o stopnjah DDV:

»V pomoč pri presoji, ali gre v takem primeru za opravljanje storitev, ali za dobavo blaga, je sodba Sodišča EU C-88/09. Gospodarski namen reprografije iz postopka v glavni stvari je bil razmnoževanje izvirnih dokumentov, ki jih predloži stranka, v večjem ali manjšem številu izvodov. Vendar reprografija ni omejena le na preprosto razmnoževanje izvirnih dokumentov, ampak spadajo vanjo tudi izbira in programiranje fotokopirnih strojev, spenjanje in vezava dokumentov ter urejanje kopij. Vsi elementi, ki sestavljajo transakcijo iz postopka v glavni stvari, so za reprografijo potrebni in so med seboj tesno povezani. Da bi ugotovili, ali je treba tako enotno transakcijo šteti za dobavo blaga ali za opravljanje storitev, je treba opredeliti njene glavne dele. V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da je pri transakciji treba storitev šteti za pomožno storitev glavne, če sama za stranko ne pomeni namena, ampak sredstvo, da lahko glavno storitev ponudnika storitve uporablja bolje. Sam namen reprografije je ta, da stranke dobijo kopije izvirnika, ki so ga predhodno predložile, predhodno spenjanje in urejanje kopij pred izročitvijo kopij pa je le sredstvo, s katerim reprograf svojim strankam daje kar najboljšo storitev. Navedena dejavnost torej pomeni nedeljivo gospodarsko storitev, katere razdelitev bi bila umetna. Glavni namen reprografije pa je prav izdelava kopij na nosilcu, kot je papir. V zgoraj navedeni sodbi je razloženo, da je enotno osnovo za odmero treba razlagati tako, da reprografija ustreza značilnostim dobave blaga, če je omejena na preprosto razmnoževanje dokumentov na nosilcih, pri čemer se pravica razpolaganja z njim prenese z reprografa na stranko, ki je naročila kopije izvirnika. Vendar pa je tako dejavnost treba opredeliti za opravljanje storitev, kadar jo spremlja tudi opravljanje dodatnih storitev, ki so lahko glede na pomembnost, ki jo imajo za naročnika, čas, ki je potreben za njihovo izvedbo, obdelavo, ki jo zahtevajo izvirni dokumenti, in del celotnih stroškov, ki ga predstavljajo te storitve, prevladujoče glede na transakcijo dobave blaga, tako da so za naročnika same sebi namen.

Iz navedenega izhaja, da če so storitve, ki jih tiskar opravi za svojega naročnika, glede na pomembnost, ki jo imajo za naročnika, čas, ki je potreben za njihovo izvedbo, obdelavo

dokumentov in del celotnih stroškov, ki ga predstavljajo te storitve (npr. njihovo oblikovanje oz. dizajniranje), prevladujoče glede na transakcijo dobave blaga, tiskar opravi storitev, od katere se DDV obračuna po splošni, 22% stopnji DDV.

Če pa transakcija dobave blaga prevladujoča, gre za dobavo blaga. Natisnjeni listi knjige (kopije, ki izhajajo iz izvirnika, ki ga je predložil naročnik) se uvrščajo v tarifno oznako 4901 (ne glede na to, ali so speti ali). V tem primeru se od dobave natisnjenih listov knjige, ki jo opravi tiskar svojemu naročniku tako, da na naročnika preide samo pravica do razpolaganja z nosilci (npr. listi papirja), obračuna DDV po posebni nižji stopnji 5 %.»

Vlagatelj je na predmetni poziv naročnika odgovoril z dopisom z dne 17. 4. 2025, v katerem je navedel, da je bila njegova ponudba pripravljena skladno z zakonodajo in naravo predmeta naročila, saj se tisk in distribucija občinskega glasila kot periodična publikacija uvršča pod tarifno številko 4902 (npr. časopis), zato se zanj v skladu z 59.a členom Pravilnika o izvajanju Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 141/06, s sprem.) uporablja 5% stopnja DDV. Vlagatelj je tako obrazložitev naročnika, ki se nanaša na primere, povezane s tarifno oznako 4901 (npr. knjige, brošure), označil kot neustrezno za dani primer. Dalje je navedel, da bi bila sprememba v kombinirano stopnjo DDV po roku za oddajo ponudb resda nezakonita, saj bi pomenila spremembo končne ponudbene cene.

Opisano naročnikovo ravnanje s ponudbo vlagatelja je treba presojati z vidika 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3, v skladu s katero je dopustna zgolj ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam ter zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega njegovih zagotovljenih sredstev.

Naročnik odda javno naročilo na podlagi meril po tem, ko skladno s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 preveri, ali je ponudba skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, po potrebi ob upoštevanju variant iz 72. člena ZJN-3, in ali je ponudbo oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3, ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje ter pravila in merila iz 82. ter 83. člena ZJN-3, če so ta bila določena.

V primeru, kadar naročnik pri pregledu ponudbe ugotovi nejasnosti, nepopolnosti ali napake, mora postopati na način, kot je določen v petem, šestem in sedmem odstavku 89. člena ZJN-3.

V skladu s petim odstavkom 89. člena ZJN-3 lahko naročnik v primeru, če so ali se zdijo informacije ali dokumentacija, ki jih morajo predložiti gospodarski subjekti, nepopolne ali napačne oziroma če posamezni dokumenti manjkajo, zahteva, da gospodarski subjekti v ustreznem roku predložijo manjkajoče dokumente ali dopolnijo, popravijo ali pojasnijo ustrezne informacije ali dokumentacijo, pod pogojem, da je takšna zahteva popolnoma skladna z načeloma enake obravnave in transparentnosti. Naročnik od gospodarskega subjekta zahteva dopolnitev, popravek, spremembo ali pojasnilo njegove ponudbe le, kadar določenega dejstva ne more preveriti sam in se lahko nanaša izključno na takšne elemente ponudbe, katerih obstoj pred iztekom roka, določenega za predložitev prijave ali ponudbe, je mogoče objektivno preveriti. V skladu s šestim odstavkom 89. člena ZJN-3 ponudnik, razen kadar gre za popravek ali dopolnitev očitne napake, če zaradi tega ni dejansko predlagana nova ponudba, (med drugim) ne sme dopolnjevati ali popravljati ponudbe v okviru meril, prav tako pa tudi ne svoje cene brez DDV na enoto, vrednosti postavke brez DDV ter skupne vrednosti ponudbe brez DDV, razen kadar se le-

ta spremeni v skladu s sedmim odstavkom 89. člena ZJN-3. Šesti odstavek 89. člena ZJN-3 torej prepoveduje posege v tisti del ponudbe, ki se nanaša na ponudbeno ceno, oziroma jih dovoljuje izključno v primeru, če gre za popravek očitne napake, in v primeru, če gre za položaje iz sedmega odstavka 89. člena ZJN-3. V slednjem je določeno, da sme (izključno) naročnik ob pisnem soglasju ponudnika popraviti računske napake, ki jih odkrije pri pregledu in ocenjevanju ponudb. Pri tem se količina in cena na enoto brez DDV ne smeta spreminjati. Če se pri pregledu in ocenjevanju ponudb ugotovi, da je prišlo do računske napake zaradi nepravilne, vnaprej določene matematične operacije s strani naročnika, lahko slednji ob pisnem soglasju ponudnika popravi računsko napako tako, da ob upoštevanju cen na enoto brez DDV in količin, ki jih ponudi ponudnik, izračuna vrednost ponudbe z upoštevanjem pravilne matematične operacije. Ne glede na šesti odstavek 89. člena ZJN-3 pa lahko naročnik ob pisnem soglasju ponudnika napačno zapisano stopnjo DDV popravi v pravilno.

V danem primeru, ko je naročnik vlagatelja pozival k podaji soglasja za popravek stopnje DDV v njegovi ponudbi, gre torej za položaj, ki ga izrecno ureja sedmi odstavek 89. člena ZJN-3 in v zvezi s katerim zakon dovoljuje poseg v ponudbeno ceno na način, da naročnik ob pisnem soglasju ponudnika popravi napačno zapisano stopnjo DDV ter jo spremeni v pravilno.

Upoštevajoč navedeno pravno podlago za popravek napačno zapisane stopnje DDV je v obravnavanem primeru treba razrešiti med strankama sporno vprašanje, kakšna je pravilna stopnja DDV za predmet konkretnega javnega naročila. Vlagatelj namreč zatrjuje, da je v danem primeru pravilna stopnja DDV v višini 5 % ali pa bi moral naročnik dopustiti kombinirano 5 in 22% stopnjo DDV, medtem ko naročnik na drugi strani zatrjuje, da je treba v konkretnem primeru obračunati (enotno) stopnjo DDV v višini 22 %.

Glede na nastali spor med strankama je Državna revizijska komisija, kot že navedeno, zaprosila FURS za podajo mnenja o pravilni stopnji DDV v obravnavanem primeru, pri čemer so bile zaprosile predložene tehnične specifikacije predmeta javnega naročila in obrazec ponudbenega predračuna, v katerem so navedene posamezne postavke oziroma storitve, ki jih v danem primeru zahteva naročnik.

FURS je odgovoril, da se v konkretnem primeru uporabi splošna 22% stopnja DDV ter ob tem podal tudi podrobnejša pojasnila. Najprej je pojasnil pojem dobave blaga (skladno s 6. členom ZDDV-1), pojem opravljanja storitev (ki po 14. členu ZDDV-1 pomeni vsako transakcijo, ki ni dobava blaga) in možne davčne stopnje (splošna 22%, 9,5% in 5%). Dalje je pojasnil, da davčna osnova pri dobavah blaga ali storitev v skladu s 36. členom ZDDV-1 vključuje vse, kar predstavlja plačilo (v denarju, v stvarih ali v storitvah), ki ga je prejel ali ga bo prejel dobavitelj ali izvajalec od kupca, naročnika ali tretje osebe za te dobave (vključno s subvencijami, ki so neposredno povezane s ceno takih dobav, če ni s tem zakonom drugače določeno).

Dalje je FURS poudaril, da v konkretnem primeru, upoštevajoč predložene specifikacije, predmet naročila predstavlja izdelavo glasila občine (ki izhaja mesečno), v okviru katerega izvajalec za naročnika izvede vnos teksta, fotografij, tabel, tehnično urejanje, pripravo glasila skladno z oblikovalsko predlogo, pripravo datoteke za tisk in objavo na spletni strani naročnika, lektoriranje, oblikovanje križanke, tisk in pripravo za odpremo ter odprema na pošto. Kljub temu, da bo izvajalec prenesel pravico do razpolaganja nad glasili, glavnina dela, ki ga opravi za naročnika, predstavljajo prej navedene storitve, ki so glede na pomembnost za naročnika, čas, potreben za njihovo izvedbo, obdelavo, priprave datoteke za tisk in objavo na spletu, tiskanje in odpremo, in del celotnih stroškov, ki ga predstavljajo, prevladujoče glede na transakcijo dobave blaga. Upoštevajoč navedeno je FURS zaključil, da gre v konkretnem primeru za opravljanje storitev, ki

so obdavčene po splošni 22% stopnji DDV, in je zato treba za določitev skupne ponudbene vrednosti za postavitev, tisk in distribucijo glasila uporabiti splošno 22% stopnjo DDV.

Državna revizijska komisija se ne more strinjati z vlagateljem, da mnenje FURS ne temelji oziroma ni podano ob upoštevanju celotne dokumentacije in ob upoštevanju konkretnega ponudbenega predračuna. Ker višina ponujenih cen za presojo pravilne stopnje DDV ni relevantna, Državna revizijska komisija FURS ni poslala (izpolnjenega) obrazca ponudbenega predračuna, predloženega v vlagateljevi ponudbi (kar kot problematično izpostavlja vlagatelj). Za presojo pravilne stopnje DDV je namreč relevanten opis vseh storitev, ki predstavljajo predmet javnega naročila in ki v danem primeru jasno izhajajo iz obrazca ponudbenega predračuna in tehničnih specifikacij, ti dokumenti pa so bili predloženi FURS, ki jih je slednji (kot izhaja iz podanih pojasnil) tudi upošteval pri podaji svojega mnenja.

Ob tem Državna revizijska komisija pojasnjuje, da so ravno odgovori klepetalnega robotka FURS, predloženi s strani vlagatelja, podani brez upoštevanja specifikacij predmeta konkretnega javnega naročila in strukture (postavk) ponudbenega predračuna in kot takšni ne rešujejo dileme v konkretni situaciji. Vlagatelj je namreč vprašanje glede pravilne stopnje DDV digitalnemu pomočniku zastavil (zgolj) glede na vlagateljev izračun vrednosti storitev oblikovanja in lektoriranja časopisa (kot konkretno izhaja iz njegove ponudbe). Vendar tudi iz enega izmed odgovorov digitalnega pomočnika (na str. 4) izhaja, da *»ko je časopis rezultat kompleksne storitve, kjer je pomemben del storitve oblikovanje, priprava vsebin in podobno, ter te storitve predstavljajo bistveni namen naročnika, gre za storitev, ki se obdavči po splošni 22 % stopnji DDV«*. Navedeno pa je skladno tako s predhodno predstavljenim stališčem FURS, ki ga je naročnik citiral v okviru pozivanja k podaji soglasja za spremembo DDV, mnenjem FURS, ki ga je pridobila Državna revizijska komisija, kot tudi sodbo Sodišča Evropske unije C-88/09, na katero se sklicuje vlagatelj. Tudi iz odgovora digitalnega pomočnika namreč izhaja, da je stališče, podano v predmetni sodbi, v pomoč pri presoji, ali gre v določenem primeru za opravljanje storitev ali za dobavo blaga. Če so storitve, ki jih izvajalec opravi za svojega naročnika (oblikovanje, dizajniranje), prevladujoče glede na transakcijo dobave blaga, izvajalec opravi storitev, od katere se DDV obračuna po splošni 22% stopnji. Če pa je transakcija dobave časopisa prevladujoča in gre zgolj za preprosto razmnoževanje, kjer na naročnika preide samo pravica do razpolaganja z nosilci, gre za dobavo blaga po 5 % stopnji DDV.

Upoštevajoč navedeno Državna revizijska komisija ne more pritrditi vlagatelju, da si razlage, podane s strani FURS (tj. odgovori klepetalnega pomočnika, ki jih je predložil vlagatelj, in pisno mnenje, ki ga je pridobila Državna revizijska komisija), nasprotujejo. Iz vseh navedenih odgovorov FURS namreč izhaja enotno stališče, da se v primerih, kot je obravnavani – kjer ne gre zgolj za reprodukcijo glasila, temveč tudi za storitve priprave, oblikovanja, lektoriranja itd., ki glede na pomembnost ter čas za njihovo izvedbo (in ne zgolj glede na vrednost, ki jo izpostavlja vlagatelj) predstavljajo prevladujoče storitve – uporabi splošna 22% stopnja DDV. V posledici navedenega v danem primeru za presojo pravilne stopnje DDV tako ni pomembno, v katero tarifno številko se uvršča tisk predmetnega glasila (tj. v 4901 ali v 4902), saj v konkretnem primeru ne prevladuje dobava blaga (tisk), za katerega bi se uporabila znižana 5% stopnja DDV.

Glede vlagateljevega zatrjevanja, da bi moral naročnik v obravnavanem primeru dopustiti kombinirano stopnjo DDV, Državna revizijska komisija ugotavlja, da navedeno iz mnenja FURS ne izhaja, saj je ta navedel enotno stopnjo DDV za določitev skupne ponudbene cene v konkretnem primeru. V kolikor pa je kombinirana stopnja DDV vseeno možna in bi naročnik lahko to storil na način, da bi predvidel dva ločena predračuna, enega za oblikovanje in lektoriranje in drugega posebej za tisk periodike (kot to zatrjuje vlagatelj), pa gre ugotoviti, da je vlagatelj s temi navedbami prepozen, zato jih Državna revizijska komisija vsebinsko ni obravnavala. Pri odločanju

o zahtevku za revizijo zoper odločitev o oddaji javnega naročila, ki je predmet presoje v konkretnem postopku pravnega varstva, je namreč treba upoštevati procesno pravilo iz tretjega odstavka 25. člena ZPVPJN. To določa, da vlagatelj po poteku roka, določenega za predložitev ponudb, ne more navajati kršitev, ki so mu bile ali bi mu morale biti znane pred potekom tega roka, razen če to dopušča ZPVPJN in v primerih, ko dokaže, da zatrjevanih kršitev objektivno ni bilo mogoče ugotoviti pred tem rokom. Izpostavljena določba tretjega odstavka 25. člena ZPVPJN uveljavlja načelo hitrosti, saj mora ponudnik zoper kršitev, ki mu je ali bi mu morala biti znana, ukrepati takoj, kar omogoča sprotno odpravljanje nepravilnosti v postopku oddaje javnega naročila, določba pa tudi omejuje možnost taktiziranja zainteresiranih ponudnikov za dodelitev naročila oziroma jim ne dopušča, da bi čakali na morebitno ugodno odločitev naročnika in šele kasneje (če naročnikova odločitev o (ne)oddaji naročila zanje ne bi bila ugodna) izrazili nestrinjanje s predhodnim ravnanjem naročnika.

V kolikor je torej vlagatelj menil, da naročnik ni pravilno oblikoval določb razpisne dokumentacije (med kar sodi tudi oblikovanje obrazca ponudbenega predračuna), bi lahko vložil zahtevek za revizijo v roku iz prvega odstavka 25. člena ZPVPJN. Po poteku roka za oddajo ponudb pa v razpisno dokumentacijo ni več dopustno posegati.

V posledici vsega navedenega Državna revizijska komisija ne more ugotoviti, da je naročnik kršil določbe ZJN-3 s tem, ko je ponudbo vlagatelja, ki ni podal soglasja k popravku napačno zapisane stopnje DDV v pravilno, označil kot nedopustno.

Ob tem gre pojasniti še, da ne drži, da vlagatelju v izpostavljenem delu ni bila omočena poprava ponudbe, saj je naročnik, skladno s sedmim odstavkom 89. člena ZJN-3, vlagatelja (celo večkrat) pozval k podaji soglasja za popravek napačno zapisane stopnje DDV, vendar ta soglasja ni podal – pri čemer je bilo v predmetnem postopku pravnega varstva ugotovljeno, da je bila naročnikova odločitev, da ni sprejel vlagateljevega utemeljevanja drugačne stopnje DDV, pravilna.

Ker je Državna revizijska komisija ugotovila, da vlagatelj z navedbami o nepravilnosti naročnikovega ravnanja v zvezi s presojo pravilne stopnje DDV (za določitev skupne ponudbene cene z DDV) ni uspel, v nadaljevanju ni obravnavala ostalih vlagateljevih navedb, ki se nanašajo priznavanje točk po ostalih merilih. Četudi bi namreč vlagatelj uspel s temi navedbami, v konkretnem postopku ne bi uspel izboljšati svojega položaja, saj tudi morebitne ugotovljene kršitve v tem delu ne bi vplivale na sprejem drugačne odločitve Državne revizijske komisije v dani zadevi.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo naročniku očita tudi nepravilnosti pri pregledu ponudbe izbranega ponudnika. Glede na zgoraj podane ugotovitve Državne revizijske komisije o pravilnosti naročnikove odločitve, vezane na nedopustnost vlagateljeve ponudbe, vlagatelju (četudi bi se morebiti izkazalo, da so revizijski očitki v tem delu utemeljeni) v konkretnem postopku javno naročilo ne bi moglo biti oddano. Ker pa vlagatelj ne izpodbija naročnikove ugotovitve o dopustnosti ponudbe drugouvrščenega ponudnika (iz izpodbijane odločitve je razvidno, da je naročnik njegovo ponudbo pregledal in jo ocenil kot dopustno), vlagatelj s podanimi navedbami tudi ne bi mogel doseči, da naročnik konkretnega javnega naročila ne bi oddal in bi za isti predmet naročila izvedel nov postopek javnega naročila. Upoštevajoč navedeno vlagatelju tudi v primeru morebitne ugotovitve o utemeljenosti očitkov, vezanih na ponudbo izbranega ponudnika, ne more (več) nastati škoda, zato jih Državna revizijska komisija ni vsebinsko obravnavala.

Ker vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel izkazati naročnikovih kršitev v postopku oddaje predmetnega javnega naročila, je Državna revizijska komisija na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN njegov zahtevek za revizijo zavrnila kot neutemeljenega.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo zahteval tudi povračilo stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Čeprav naročnik o tem v odločitvi o zahtevku za revizijo ni odločil, gre pojasniti, da je odločitev o stroških akcesorne narave, saj je odvisna od odločitve o glavni stvari (o zahtevku za revizijo; gl. 70. člen ZPVPJN). To pomeni, da Državna revizijska komisija v revizijskem postopku odloča tako o zahtevku za revizijo kot tudi o stroških, nastalih v predrevizijskem in revizijskem postopku. Upoštevajoč navedeno je Državna revizijska komisija v danem primeru odločila tudi o vlagateljevi zahtevi za povračilo stroškov pravnega varstva.

Glede na to, da vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel, je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN njegovo zahtevo za povračilo stroškov postopka pravnega varstva zavrnila.

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

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

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

Vročiti:

- naročnik,
- vlagatelj,
- izbrani ponudnik,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.