

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

Številka: 018-15/2026-6

Datum: 10. 3. 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 dr. Mateje Škabar kot predsednice senata ter Aleksandra Petrovčiča in Marka Medveda kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Izdajanje občinskega časopisa Kočevska*«, na podlagi zahtevka za revizijo (za 3. sklop) vlagatelja ART DESIGN Proizvodnja, trgovina in posredovanje d.o.o., Tacenska cesta 20, Ljubljana - Šentvid (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Občina Kočevje, Ljubljanska cesta 26, Kočevje (v nadaljevanju: naročnik) dne 10. 3. 2026

odločila:

1. Zahtevke za revizijo se zavrne kot neutemeljen.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov postopka 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 RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo 27. 11. 2025 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN009277/2025-SL1/01, z enim popravkom. Naročnik je javno naročilo razdelil na 5 sklopov.

Naročnik je 9. 1. 2026 na Portalu javnih naročil pod št. objave JN009277/2025-ODL/01 objavil dokument »*Odločitev o oddaji naročila*« št. JN0019/2025-0034 (v nadaljevanju: odločitev o oddaji javnega naročila), iz katerega izhaja, da je naročnik v sklopu 3 »*Oblikovalec*« (v nadaljevanju: sklop 3) javno naročilo oddal ponudniku ELINE, grafično oblikovanje, Katja Okorn s.p., Opekarska ulica 9, Kočevje (v nadaljevanju: izbrani ponudnik), vlagateljeva ponudba pa se je po merilih za oddajo javnega naročila uvrstila na drugo mesto.

Zoper navedeno odločitev je vlagatelj z vlogo z dne 14. 1. 2026 vložil zahtevek za revizijo v katerem predlaga, da se zahtevku ugotovi in odpravi kršitev tako, da se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila, vlagatelju pa povrne stroške postopka. Zatrjuje, da naročnik z izpodbijano odločitvijo krši načeli transparentnosti (6. člen ZJN-3) in enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3). Navaja, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v sklopu 3 kot merilo za oddajo javnega naročila določil ekonomsko najugodnejšo ponudbo – »*najnižja ponudbena cena*«, nikjer pa ni določil, da je del merila tudi davek na dodano vrednost (v nadaljevanju tudi: DDV) oziroma, da se ponudbe primerjajo po ceni z DDV. Zatrjuje, da se po ustaljeni praksi Državne revizijske komisije pri razvrstitvi ponudb primerja cena brez DDV. Ker naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni jasno določil, da je merilo cena z DDV, tega ne sme določiti niti naknadno. Naročnik je pojem najnižje ponudbene cene razlagal kot ceno z DDV, kljub temu da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila tega ne določa. S takšnim ravnanjem je po mnenju vlagatelja neupravičeno privilegiral izbranega ponudnika, ki ni zavezanec za DDV in razlikoval ponudnike glede na davčni status, kar je v nasprotju z načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3). Če bi naročnik ponudbe ocenil skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, bi bila vlagateljevega ponudba najugodnejša.

Naročnik je vlagateljev zahtevek za revizijo, skladno z drugim odstavkom 27. člena ZPVPJN, dne 20. 1. 2026 posredoval izbranemu ponudniku v izjasnitev. Izbrani ponudnik se o navedbah vlagatelja iz zahtevka za revizijo ni izjasnil.

Naročnik je sprejel »*Sklep*« št. 4301-0005/2025, z dne 29. 1. 2026 s katerim je zahtevek za revizijo zavrnil, zavrnil pa je tudi povrnitev stroškov postopka. Zatrjuje, da je merilo za oddajo javnega naročila določil kot »*najnižjo ponudbeno ceno*« pri čemer v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni določil, da se bo ponudbena cena presojala izključno brez davka na dodano vrednost. Zatrjuje, da dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila sestavljajo tudi drugi dokumenti, ki jih je potrebno upoštevati. Pojasnjuje, da je v obrazcu št. 1 »*Ponudba*« razvidno, da se kot najnižja ponudbena cena upošteva vrednost z DDV, saj so morali ponudniki v obrazec vpisati ponudbeno vrednost brez DDV, DDV in vrednost z DDV. Merilo za oddajo javnega naročila je uporabil skladno z njegovo vsebino in namenom ter ob upoštevanju dejanskega finančnega učinka posamezne ponudbe na proračun naročnika. Zatrjuje, da pojem stroška razlaga v povezavi z dejanskim finančnim učinkom, ki ga ima ponudba za naročnika, in dodaja, da si, čeprav je davčni zavezanec, v konkretnem primeru glede na naravo naročila in veljavno davčno zakonodajo ne more uveljavljati odbitka DDV. Posledično DDV predstavlja neposreden, dokončen in neizogiben izdatek iz proračunskih sredstev. Navaja, da bi primerjava ponudb zgolj na podlagi neto cen pomenila primerjanje ekonomsko neprimerljivih kategorij in ne bi odražala realnega stroška, ki bi ga imel naročnik z izvedbo naročila. Takšno razlago označuje kot neskladno z obveznostmi naročnika po zakonu, ki ureja javne finance. Upoštevanje zgolj neto cen v primeru, ko DDV za naročnika predstavlja strošek, bi lahko vodila v izbiro za naročnika manj ugodne ponudbe. Dodaja, da transparentnost ne pomeni, da mora naročnik vnaprej pojasnjevati davčne posledice, ponudniki so dolžni poznati davčni okvir svojega poslovanja in temu ustrezno oblikovati svoje ponudbe. Zavrača očitke o neenakopravni obravnavi ponudnikov.

Naročnik je dne 29. 1. 2026 Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo v zvezi s predmetnim javnim naročilom in dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj se je 18. 2. 2026 opredelil do navedb naročnika in vztraja pri navedbah iz zahtevka za revizijo.

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

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.

Med strankama je sporno, ali je naročnik ravnal skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in določbami ZJN-3, ko je v okviru merila za oddajo javnega naročila pri merilu »*Ponder 1: Najnižja ponudbena cena*« upošteval ceno ponudnikov z DDV.

Naročnik skladno s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 odda naročilo na podlagi meril ob upoštevanju 84., 85. in 86. člena ZJN-3 po tem, ko preveri, da so izpolnjeni pogoji:

a) ponudba je 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

b) ponudbo je oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje ter izpolnjuje pravila in merila iz 82. in 83. člena ZJN-3, če so bila določena.

Državna revizijska komisija je že večkrat zapisala (prim. npr. odločitve v zadevah št. 018-187/2014, 018-226/2014, 018-195/2018, 018-056/2022), da so merila za oddajo javnega naročila element ugotavljanja ekonomske ugodnosti in medsebojne primerjave ponudb. Gre za razlikovalne znake med (dopustnimi) ponudbami, katerih izbira odraža naročnikovo presojo, kdo od ponudnikov mu zagotavlja največjo možno ekonomsko korist povezano s predmetom ali izvedbo javnega naročila. Izhodišče za oblikovanje meril v postopkih javnega naročanja predstavlja 84. člen ZJN-3, ki v prvem odstavku določa, da naročnik javno naročilo odda na podlagi ekonomske najugodnejše ponudbe.

Ekonomske najugodnejše ponudbe se glede na drugi odstavek 84. člena ZJN-3 določijo na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, kot ga v 85. členu določa ZJN-3, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila. Ekonomske najugodnejše ponudbe je temeljni koncept ZJN-3 pri oblikovanju meril, katerega namen je, da naročnik naročilo dodeli tistemu ponudniku, ki je med vsemi ostalimi oddal z ekonomskega vidika najboljšo ponudbo. Kot izhaja iz 89. točke preambule Direktive 2014/24/EU, so merila, ki merijo ekonomsko najugodnejšo ponudbo, namenjena temu, da ugotovijo, katera ponudba ponuja najboljše razmerje med ceno in kakovostjo.

Določitev posameznih meril, na podlagi katerih bo naročnik v konkretnem primeru poiskal najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, je prepuščeno naročniku, saj jih ZJN-3 v drugem odstavku 84. člena ZJN-3 našteva zgolj primeroma.

V 84. členu ZJN-3 navedena zakonska izhodišča naročniku nalagajo, da v vsakem konkretnem postopku oddaje javnega naročila, upoštevajoč specifičnosti predmeta javnega naročila in lastne potrebe, presodi, kaj v danem primeru zanj predstavlja največjo korist za vloženi denar (ekonomsko najugodnejšo ponudbo) in kako naj pri vrednotenju ponudb na transparenten način upošteva različne vidike predmeta javnega naročila, kot so npr. cena, kakovost in druge komercialne, socialne in/ali okoljevarstvene dejavnike.

Čeprav je določitev konkretnih meril v vsakem postopku oddaje javnega naročila v pristojnosti naročnika, pa je potrebno upoštevati, da ZJN-3 določa tudi splošna oz. načelna izhodišča, ki jih mora naročnik pri oblikovanju kateregakoli merila spoštovati.

V šestem odstavku 84. člena ZJN-3 je (med drugim) določeno, da morajo biti merila za oddajo javnega naročila nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila, iz sedmega odstavka 84. člena ZJN-3 pa izhaja, da merila ne smejo biti določena tako, da je z njimi naročniku podeljena neomejena svoboda pri izbiri najugodnejše ponudbe. Navedeno pomeni, da morajo biti merila za izbiro in z njimi povezana metoda vrednotenja ponudb določena na način, ki omogoča objektivno primerjavo in ocenjevanje ponudb, kakor tudi naknadno preverjanje rezultatov ocenjevanja, ki ga je izvedel naročnik. Iz tega razloga je v zakonu določeno, da morajo merila zagotoviti možnost učinkovite konkurence, ter da jih morajo spremljati podrobni opisi, ki omogočajo učinkovito preverjanje informacij, ki jih ponudniki predložijo z namenom, da se oceni, kako njihova ponudba izpolnjuje posamezno merilo za oddajo javnega naročila. Iz tega razloga ZJN-3 v osmem odstavku 84. člena določa (med drugim) tudi, da mora naročnik v dokumentaciji določiti relativno utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, razen če se zanjo odloči le na podlagi najnižje cene.

Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v poglavju »Merila« za sklop 3 določil:

»Ponder 1: Najnižja ponudbena cena

(max. 50T)

Ponujena cena bo ocenjevana kot razmerje med najnižjo izmed vseh ponujenih cen in ceno ponudnika na podlagi naslednje formule:

*$PC = T * (Cmin/Cx)$*

PC..... ponujena cena

T.....število točk

Cmin.....najnižja izmed vseh ponujenih cen dopustnih ponudb

Cx.....cena ponudnika

Ponder 2: Usposobljenost ponudnika

(max. 50T; točke se ne seštevajo)

Oblikovanje periodičnih tiskovin medijev (časopisi in revije): 50 T

Oblikovanje drugih tiskovin (knjige, katalogi ipd. – vsaj tri reference): 40 T

Druge primerljive oblikovalske izkušnje (vsaj tri reference): 20 T

Dokazilo: Potrjene reference naročnikov, ki niso starejše od 5 let od dneva objave tega javnega naročila.«.

Dalje je iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila razvidno, da je naročnik v obrazcu »Ponudba« zahteval, da ponudniki navedejo »ponudbeno ceno«, in sicer je predvidel, da za posamezni sklop vpišejo vrednost brez DDV, vrednost DDV in vrednost z DDV.

Iz ponudbenega predračuna in popravka ponudbenega predračuna, ki ga je naročnik na Portalu javnih naročil objavil 4. 12. 2025 (št. objave JN009277/2025-SL1/01-P01) pa je razvidno, da je naročnik zahteval, da ponudniki v predračun navedejo ceno brez DDV na izvod, skupno vrednost brez DDV in nazadnje še skupno vrednost z DDV, pri čemer je v opombi dodal, da je pri neobdavčenem prometu znesek vrednosti brez DDV enak znesku vrednosti z DDV.

Vlagatelj zatrjuje, da mora naročnik v primeru, ko dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ne določa izrecno, da je merilo primerjava ponudb po ceni z DDV, ponudbe primerjati po ceni brez DDV, pri čemer se sklicuje na tudi na »ustaljeno« prakso Državne revizijske komisije iz katere naj bi navedeno izhajalo, vendar konkretnih odločitev iz katerih bi izhajal takšen zaključek

vlagatelj, ne navaja. Vlagateljevim navedbam pa, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, ni mogoče slediti.

Vlagatelj sicer pravilno zatrjuje, da naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v okviru meril ni izrecno navedel, da je DDV del merila, vendar Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik ni navedel niti, da je merilo cena brez DDV. Pri tem pa je potrebno poudariti, da je iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila kljub temu razvidno, da je naročnik pojem »*ponujena cena*« oziroma ponudbena cena, ki jo upošteva v obravnavanem merilu enačil s končnim stroškom, ki ga ima z izvedbo predmetnega javnega naročila, in ne s ceno brez DDV.

Iz izpostavljenih delov dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ter obrazca »*Ponudba*« namreč izhaja, da je naročnik »*ponujeno ceno*«, ki jo upošteva v okviru merila »*Ponder 1: Najnižja ponudbena cena*«, definiral na način, da predstavlja skupno ponudbeno ceno, ki hkrati pomeni tudi končni strošek storitve za naročnika.

Naročnik je v obrazcu »*Ponudba*« zahteval, da ponudniki navedejo ponudbeno ceno na način, da navedejo znesek vrednosti brez DDV, znesek DDV in znesek vrednosti z DDV, s čimer je že v tej fazi zahteval prikaz celotne finančne obveznosti naročnika. Dodatno je v ponudbenem predračunu in njegovem popravku zahteval navedbo skupne ponudbene vrednosti z DDV ter hkrati v opombi izrecno določil, da je pri neobdavčenem prometu vrednost brez DDV enaka vrednosti z DDV. S takšno ureditvijo je naročnik že v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila skladno z izpostavljenim 84. členom ZJN-3 vnaprej jasno opredelil, katera cena se šteje za relevantno pri primerjavi ponudb t.j. cena, ki jo ponudnik zaračuna za opravljeno storitev (pri obdavčenem prometu torej cena z vključenim DDV, pri neobdavčenem prometu pa cena brez DDV). S tem je naročnik obenem zagotovil tudi enakovredno obravnavo vseh ponudnikov ne glede na njihov davčni status. Ravno iz predstavljene določbe ponudbenega predračuna namreč izhaja, da bo naročnik ponudbe in ponujene cene primerjal na enoten način, ki za vse ponudnike temelji na ceni, ki jo bo naročnik dejansko plačal za izvedbo storitev (prim. odločitvi Državne revizijske komisije št. 018-048/2015 in 018-115/2015).

Ker je iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila mogoče razbrati, da je naročnik za ponudbeno ceno oziroma ponujeno ceno, ki jo bo upošteval v okviru meril, opredelil končni znesek, ki ga ponudnik naročniku dejansko zaračuna za opravljeno storitev (v primeru da ponudnik ni davčni zavezanec ceno brez DDV, v primeru da je ponudnik davčni zavezanec pa ceno z DDV – kot pri vlagatelju), in ki hkrati za naročnika predstavlja končni strošek izvedbe predmeta javnega naročila, je bila primerljivost ponudb v nasprotju z navedbami vlagatelja, zagotovljena na enotni, pregledni in vnaprej transparentno določeni podlagi (ponudbeni predračun), da so se lahko z njo seznanili vsi ponudbeniki.

Ker je vlagatelj davčni zavezanec in njegovo ponudbeno ceno predstavlja ravno vrednost z DDV, ni mogoče slediti njegovim očitkom o naročnikovi kršitvi določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ter temeljnih načel ZJN-3, ko je pri njem v okviru merila »*Ponder 1: Najnižja ponudbena cena*« upošteval vrednost z DDV.

Državna revizijska komisija upošteva predhodno navedeno ugotavlja, da vlagatelj ni uspel izkazati, da naročnik pri ocenjevanju ponudb ni ravnal skladno z lastno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in temeljnimi načeli javnega naročanja ter določbami ZJN-3, posledično je zahtevek 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.

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo uveljavljal tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

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

Ker vlagatelj v obravnavanem primeru z zahtevkom za revizijo ni uspel ne v predrevizijskem ne v revizijskem postopku, je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN njegovo zahtevo za povrnitev 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.

Predsednica senata:

dr. Mateja Škabar

članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelj;
- izbrani ponudnik;
- naročnik,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve.