



**DOKONČNO POROČILO O OPRAVLJENEM NADZORU
POSLOVANJA OBČINE ŽALEC ZA PODROČJE JAVNIH
NAROČIL V LETU 2014: PODELITEV KONCESIJE ZA
IZVAJANJE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE
VZDRŽEVANJA OBČINSKIH JAVNIH CEST V OBČINI
ŽALEC**



1	UVOD	3
1.1	Nadzorovana oseba	3
1.2	Sklep o izvedbi nadzora	3
1.3	Odgovorna oseba nadzorovane osebe	3
1.4	Namen in cilji nadzora	3
1.5	Nadzor so na podlagi pooblastila opravili člani nadzorne komisije v sestavi	3
1.6	Poročevalec	3
1.7	Kraj in čas opravljanja nadzora	3
1.8	Pravne podlage za izvedbo nadzora	3
1.9	Materialni predpisi, ki so bili uporabljeni pri nadzoru	3
2	VZDRŽEVANJE OBČINSKIH JAVNIH CEST V OBČINI ŽALEC pred letom 2015	4
3	ODLOK O NAČINU IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE VZDRŽEVANJA OBČINSKIH JAVNIH CEST V OBČINI ŽALEC	4
4	POSTOPEK ODDAJE JAVNEGA NAROČILA – ŠTEVILKA ZADEVE: 403-07-0005/2014	4
5	IZDAJA ODLOČBE O PODELITVI KONCESIJE	8
6	IZVAJANJE KONCESIJSKE POGODBE	8
7	PRIPOROČILA	12
8	POVZETEK OZ. ZAKLJUČEK	14



Številka: 032-02-00___/2015

Na podlagi 37. in 46. člena Statuta občine Žalec (Uradni list RS št. 29/2013), 7., 8., 38. in 39. člena Poslovnika nadzornega odbora sprejetega dne 23.02.2015 in sprejetega Programa dela nadzornega odbora občine Žalec z dne 23.02.2015 in izdanega sklepa o izvedbi nadzora št. 032-02-0012/2015 z dne 13. 10. 2015 je Nadzorni odbor Občine Žalec opravil nadzor in sprejel naslednje dokončno poročilo o opravljenem nadzoru

DOKONČNO POROČILO O OPRAVLJENEM NADZORU

Pregled pravičnosti, zakonitosti poslovanja z javnimi sredstvi – področje javnih naročil za leto 2014

1 UVOD

1.1 Nadzorovana oseba

OBČINA ŽALEC, Savinjske čete 5, Žalec

1.2 Sklep o izvedbi nadzora

št. 032-02-0012/2015 z dne 13. 10. 2015

1.3 Odgovorna oseba nadzorovane osebe

Janko Kos, župan

1.4 Namen in cilji nadzora

Preveriti pravilnost, zakonitost poslovanja z javnimi sredstvi – postopek oddaje javnega naročila za podelitev koncesije za izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest v občini Žalec in nadalje preveriti tudi postopek sklenitve pogodbe z izbranim izvajalcem ter izvajanje pogodbe.

1.5 Nadzor so na podlagi pooblastila opravili člani nadzorne komisije v sestavi

mag. Barbara Gorski, predsednica odbora

Karmen Strenčan, članica

mag. Veronika Kajič, članica

mag. Peter Grubelnik, član

Matjaž Vodlan, član

1.6 Poročevalec

mag. Barbara Gorski

1.7 Kraj in čas opravljanja nadzora

Nadzor se je izvajal v prostorih Občine Žalec, dne 23.10.2015 in se nadaljeval v mesecu oktobru in novembru, decembru 2015 in januarju 2016.

1.8 Pravne podlage za izvedbo nadzora

- 37. in 46. člen Statuta občine Žalec (Uradni list RS št. 29/2013)
- 7., 8., 38. in 39. člena Poslovnika nadzornega odbora sprejetega dne 23.02.2015
- sklep o izvedbi nadzora št. 032-02-0012/2015 z dne 13. 10. 2015

1.9 Materialni predpisi, ki so bili uporabljeni pri nadzoru

- Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 19/2014);
- Zakon o javno zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06, Uradni list Evropske unije, št. 317/07 in 314/09);
- Odlok o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest v Občini Žalec (Uradni list RS, št. 51/2014)
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15).



2 VZDRŽEVANJE OBČINSKIH JAVNIH CEST V OBČINI ŽALEC PRED LETOM 2015

Pred podpisom koncesijske pogodbe so storitve navedene v 4. členu koncesijske pogodbe na javnih poteh do 1.12.2014 izvajale krajevne skupnosti oz. mestna skupnost, na lokalnih cestah pa pogodbeni izvajalec rednega vzdrževanja lokalnih cest to je bil VOC Celje d.d. Zimsko službo na javnih poteh so izvajali pogodbeni izvajalci (lokalni kmetje, obrtniki..)s katerimi so KS/MS imele podpisane pogodbe. V obdobju od 1.12.2014 do 1.2.2015 so zimsko službo na javnih poteh izvajali isti pogodbeni izvajalci kot poprej na KS/MS le da so ti imeli podpisano pogodbo o izvajanju zimske službe z Občino Žalec. Zimsko službo na lokalnih cestah je v istem obdobju izvajal VOC Celje d.d. Od 1.2.2015 pa vse storitve izvaja VOC Celje d.d. v okviru koncesijske pogodbe.

NO je izvedel pregled po proračunskih postavkah (januar 2011 - december 2014) – realizacija stroškov v zvezi s storitvami navedenimi v 4. členu koncesijske pogodbe, ki so nastali tako Občini Žalec kot krajevnim skupnostim ločeno. V obdobju 4 let (2011-2014) so za storitve letnega vzdrževanja v Občini Žalec realizirali skupaj sredstva v višini 2.173.716 EUR in za zimsko vzdrževanje v višini realizirane vrednosti 1.255.027 EUR, kar skupaj za letno in zimsko vzdrževanje zneso 3.428.743 EUR oz. letno povprečje realiziranih sredstev v višini 857.185 EUR.

3 ODLOK O NAČINU IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE VZDRŽEVANJA OBČINSKIH JAVNIH CEST V OBČINI ŽALEC

Skladno z veljavno zakonodajo v povezavi s 16. členom Zakona o cestah (Ur. list RS 109/10) in 15. členom Odloka o Občinskih cestah in cestnoprometni ureditvi v OŽ (Ur. list RS 52/2012), je občinska uprava Občine Žalec pripravila Odlok o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest v Občini Žalec, ki je bil potrjen 19.6.2014 na 27. redni seji Občinskega sveta in objavljen v Uradnem listu RS št. 51/14. S tem odlokom se je določil način opravljanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest v Občini Žalec. Ta odlok je tudi koncesijski akt za podelitev koncesije za izvajanje rednega vzdrževanja občinskih cest. Skladno z 9. členom koncesijskega akta se koncesija podeli v postopku sklenitve javno-naročniškega javno-zasebnega partnerstva, kar pomeni, da se skladno z 2. odstavkom 27. člena Zakona o javno zasebnem partnerstvu za izbiro izvajalca javno zasebnega partnerstva uporabljajo predpisi o javnih naročilih.

4 POSTOPEK ODDAJE JAVNEGA NAROČILA – ŠTEVILKA ZADEVE: 403-07-0005/2014

Naročnik- Občina Žalec je v skladu z določili 27. člena Zakona o javno zasebnem partnerstvu in 70. člena ZJN-2 dne 30.7.2014 sprejel sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila, ki ga je podpisala odgovorna oseba naročnika- župan. V sklepu je naveden predmet javnega naročila, ocenjena vrednost javnega naročila, vrsta postopka in proračunski vir, kjer so zagotovljena sredstva za izvedbo javnega naročila. Istočasno je v sklepu določena komisija za odpiranje in ocenjevanje ponudb.

Občina Žalec je v proračunu Občine Žalec, Urad za gospodarske javne službe, za izvedbo predmeta javnega naročila »Redno vzdrževanje občinskih javnih cest v Občini Žalec« zagotovila sredstva (razvidno iz sklepa o začetku postopka št. 403-07-0005/2012-2) na naslednjih proračunskih postavkah:

- 1302 Cestni promet in infrastruktura
- 13029002 Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest
- 13123 LC 490402 Studence – Podkraj
- 420402 Rekonstrukcije in adaptacije.



Predmet koncesije je Redno vzdrževanje občinskih javnih cest v Občini Žalec, ki obsega naslednje naloge: pregledniška služba, redno vzdrževanje prometnih površin, redno vzdrževanje bankin, redno vzdrževanje odvodnjavanja, redno vzdrževanje brežin, redno vzdrževanje prometne signalizacije in opreme, redno vzdrževanje cestnih naprav in ureditev, redno vzdrževanje vegetacije, zagotavljanje preglednosti, čiščenje cest, redno vzdrževanje cestnih objektov, intervencijski ukrepi, zimska služba.

V sklepu o začetku postopka je ocenjena vrednost javnega naročila znašala 4.600.000,00 EUR brez DDV in je bila ocenjena na podlagi dosedanjih stroškov vzdrževanja občinskih javnih cest.

Glede na ocenjeno vrednost naročila je naročnik izbral ustrezen postopek za izvedbo javnega naročila in v sklepu o začetku postopka navedel vse potrebne elemente za pričetek javnega naročila.

Naročnik je razpisno dokumentacijo objavil na portalu javnih naročil dne 27.8.2014 pod št. objave JN8735/2014 ter v Uradnem listu EU pod številko objave 2014/S 165-295091 dne 29.8.2014 in jo objavil tudi na spletnih straneh občine.

Do roka za predložitev ponudb to je do 6.10.2014 do 9.00 ure sta na naslov naročnika pravočasno prispeli dve ponudbi in sicer:

1. VOC Celje d.o.o. – vrednost ponudbe 5.587.780,44 brez DDV oz. 6.464.038,65 EUR z DDV¹
2. PLIMA d.o.o. – vrednost ponudbe 3.650.177,23 brez DDV oz. 4.453.216,22 EUR z DDV

Naročnik je ponudnika Plima d.o.o. pozval k dopolnitvi ponudbe. Ponudnik Plima d.o.o. je naročniku po elektronski pošti sporočil, da ponudbe ne bo dopolnil v roku, saj niso uspeli pridobiti ustreznih dokazil. Zato je naročnik skladno s 1. odstavkom 78. člena ZJN-2 ponudbo ponudnika Plima d.o.o. izločil iz nadaljnjega postopka. Naročnik je nato preveril ponudbo naslednjega najugodnejšega ponudnika - VOC Celje d.d. ter ga pozval k dopolnitvi ponudbe v zvezi s podizvajalci. Ponudnik VOC Celje d.d. je ponudbo v zahtevanem roku dopolnil.

Dne 20.11.2014 je bila izdana Odločitev št. 403-07-0011/2014-18 o izbiri koncesionarja - ponudnika VOC Celje d.d. z obrazložitvijo, da je bila izbrana najugodnejša in popolna ponudba. Odločitev je vsebovala tudi pravni pouk in je postala pravnomočna dne 12.12.2014.

Naročnik mora skladno z 62. členom ZJN-2 poslati v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila, katerega vrednost je enaka ali presega vrednost iz prvega ali drugega odstavka 12. člena tega zakona, v 48. dneh po oddaji naročila. Občina Žalec je v zakonito določenem roku dne 23.12.2014 na Portalu javnih naročil objavila obvestilo o oddaji naročil pod št. JN11759/2014.

NO je Občini Žalec zastavil vprašanje: Kakšni so bili razlogi, ob načrtih občine, da se izbere koncesionar, ki bo med drugim izvajal zimsko službo že sezoni 2014/2015, pričel postopek sprejema Odloka o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest v Občini Žalec šele v mesecu maju 2014. Ob tem, da je bila znana terminski plan postopka sprejema Odloka (prva in druga obravnava), časovnica postopka JN z objavo na EU Portalu JN in še nato končna odločba. Glede na pričakovan dolgotrajni postopek izbora koncesionarja, je tako pozen začetek postopka precej nenavadna odločitev, razen če je prišlo v prvi polovici leta do bistvenih zakonskih sprememb na tem področju. Prosimo za podrobno obrazložitev.

Odgovor Občine Žalec: »Priprava in sprejem Odloka o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest v Občini Žalec je bil predviden že v začetku leta 2014, vendar pa so na občini vmes morali nujno pristopiti k razpisu za pridobitev EU sredstev za gradnjo kanalizacije ter razpisom za energetske sanacije objektov šol in vrtcev,

¹ DDV je pri nekaterih storitvah obračunan v višini 22%, pri storitvah, ki se uvrščajo med storitve javne higiene se je v predračunu obračunala znižana 9,5% stopnja DDV



kjer so bili uspešni. Pripravo zgoraj navedenega odloka so tako odložili in ga predložili Občinskemu svetu takoj na naslednji seji, temu sta sledila razpis in izbor koncesionarja».

NO ob tem ugotavlja, da je glede na v letu 2010 sprejeto spremembo Zakona o cestah in v letu 2012 sprejet Odlok o Občinskih cestah in cestnoprometni ureditvi v OŽ, strokovna služba imela pravno formalno možnost že prej kot v letu 2014, pričeti s postopkom sprejemanja Odloka o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest v Občini Žalec.

NO je v osnutku poročila ugotavljal, da bi naročnik lahko uporabil določbo 3. točke 80. člena ZJN-2, ko zaradi bistveno višje ponudbe, kot so bili stroški v preteklih letih za isto dejavnost, ustavil postopek in/ali zavrnil vse ponudbe in podaljšal obstoječe pogodbe za vzdrževanje cest. Občina Žalec naj bi tako s sklenitvijo koncesijske pogodbe prevzela v breme za več kot 21 % povečanega javnofinančnega bremena, kot je bila določena ocenjena vrednost javnega naročila, ki je bila ocenjena na podlagi dosedanjih stroškov vzdrževanja občinskih javnih služb. Začetna skupna ocenjena vrednost naročila: 4.600.000,00 EUR brez DDV. Skupna končna vrednost naročila: 5.587.780,44 EUR brez DDV.

OŽ je v odzivnem poročilu podala odgovor, ki ga zaradi razumevanja vsebine področja javnega naročanja navajamo v nadaljevanju v celoti:

»

Odgovor:

Ocena vrednosti javnega naročila je v postopku javnega naročila pomembna le zaradi ustrezne izbire postopka javnega naročila in ni enaka ne končni vrednosti kot tudi ne zagotovljenim sredstvom v proračunu. Z ocenjeno vrednostjo je tako bil izbran ustrezní postopek javnega naročila, to je odprti postopek z objavo na portalu JN ter Uradnem listu EU.

Vrednost javnega naročila je bila ocenjena na podlagi porabljenih sredstev občinskega proračuna v preteklih letih za namen rednega vzdrževanja lokalnih cest ter porabe sredstev za redno vzdrževanja javnih poti pri KS in MS Žalec. Bila pa je izvedena sprememba obračunske enote za izvajanje zimske službe in sicer iz enote ura v enoto kilometer. Namreč dolžina posamezne ceste je določena v Odloku o kategorizaciji občinskih cest in jo je kot takšno pri obračunu možno kontrolirati, medtem ko je ure težje nadzirati.

V popise so bila dodana dela, ki v preteklih pogodbah niso bila predmet pogodbe (npr. postavitve jeklenih varnostnih ograj, cestnih zapor, ...). Kaj je redno vzdrževanje cest določa Pravilnik o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest (UL 62/98, 110/02, 109/10). Po pregledu ponudbe koncesionarja je bilo ugotovljeno, da so cene na enoto posamezne vrste dela v povprečju višje za cca 10 % kot v pretekli pogodbi (primerjave so bile narejene pred dogovorom o 4,2% znižanju cen).

Pri povišanju cen na enoto je potrebno upoštevati tudi vpliv inflacije, ki se je odražala v povečanju cen v gradbeništvu v obdobju od 2011 do 2014 (izračun pokaže povišanje za 6,7%; vir: GZS ZGIGM, Indeksi za obračun razlike v ceni gradbenih storitev, Ljubljana december 2015).



Izbrani ponudnik je k ponudbi predložil predračun, ki izkazuje ceno/enoto ter okvirne količine, ki jih je planiral koncedent. Cene/enoto so fiksne, medtem ko se količine spreminjajo ter prilagajajo delom, ki jih je potrebno opraviti v okviru zagotavljanja javne službe in jih predpisuje zakon in pravilnik, ter zagotovljenim sredstvom v proračunu. Končna vrednost naročila, ki ga navajate v ugotovitvah, ne predstavlja končne vrednosti zagotavljanja javne službe, ampak le okvirno vrednost glede na v razpisu planirane količine. Koncesijska pogodba zato ne vsebuje pogodbene vrednosti, ampak samo določilo, da se vrednost opravljenih del obračuna po cenah/enoto iz predračuna ter glede na potrjene količine, ki so letno naročene in opravljene.

Ta določba sicer res določa, da lahko naročnik v vseh fazah postopka zavrne vse ponudbe. Vendar pa mora naročnik pri sprejemu take odločitve spoštovati temeljna načela prava EU ter javno naročniške zakonodaje in za takšno odločitev navesti utemeljene razloge. To jasno izhaja iz sodne prakse. Poleg tega dolžnost naročnika, da navede razloge za svojo odločitev, narekuje prav skrb, da se zagotovi minimalna raven transparentnosti v postopkih javnega naročanja in s tem skladnost z načelom enakopravnega obravnavanja ponudnikov. V nasprotnem primeru bi lahko naročnik, v kolikor mu najugodnejši ponudnik ne ustreza, zavrnil vse ponudbe ter ponovil postopek. Zaradi razloga previsoke vrednosti je možno ponudbo zavrniti le, če naročnik nima dovolj zagotovljenih sredstev. V nasprotnem primeru bi bil morebiten revizijski postopek uspešen. Pomembno je poudariti, da v konkretnem primeru ne gre za javno naročilo, ampak za podelitev koncesije za opravljanje obvezne gospodarske javne službe, ki jo je občina dolžna zagotavljati na podlagi Zakona o cestah in v skladu z Zakonom o javno zasebnem partnerstvu (UL 127/06, 314/09, 319/11, 335/13, 307/15 in UL EU 317/2007).

Kot potrđitev, da ravnanje po 3. odstavku 80. člena ZJN-2 ne bi bilo pravilno, moramo omeniti še 4. odstavek istega člena, ki določa, da bi v primeru zavrnitve vseh ponudb lahko izvedli nov postopek javnega naročanja samo, če bi se okoliščine, zaradi katerih so bile ponudbe zavrnjene, bistveno spremenile, kar pa glede na malo število zainteresiranih kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje za sklenitev javno-naročniškega javno zasebnega partnerstva, ni verjetno.

NO navaja, da bi morala občina podaljšati obstoječo pogodbo za vzdrževanje cest.

Odgovor:

Obstoječe pogodbe ni mogoče kar enostavno podaljšati, ampak bi bilo potrebno izvesti ustrezen postopek, skladno z ZJN-2.

NO je razmišljal, da je naročnik ravnal neskladno z Zakonom o javnem naročanju po 2 točki 7. člena, ko je v razpisni dokumentaciji zahteval vključitev točno določenih podizvajalcev in po 3. točki 42. člena, ko je najprej pravilno izločil tri podizvajalce, ki so bili na dan ko je potekel rok za oddajo ponudb davčni dolžniki, in te iste ponudnike čez pol leta ponovno vključil kot podizvajalce

OŽ je v odzivnem poročilu podala naslednje pojasnilo:

»

**Odgovor:**

Kot je bilo pojasnjeno že zgoraj, ne gre za običajno javno naročilo, ampak za podelitev koncesije za opravljanje obvezne gospodarske javne službe. Naročnik je v razpisni dokumentaciji določil, da naj ponudnik vključi podizvajalce, ki so že do sedaj opravljali zimsko službo na javnih poteh. Zahteva ni bila kogentna, saj so imeli ponudniki možnost, da v kolikor bodo sami zagotovili izvajanje zimske službe na javnih poteh, po cenah, ki bodo nižje, kot jih ponudijo podizvajalci, podizvajalcev ni potrebno vključiti. S tem je koncedent, kljub zahtevi spoštoval načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, kršitev katerega nam očita NO. Vključitev določenih podizvajalcev smo predlagali predvsem iz razloga, da so dosedanji lokalni izvajalci zimske službe, tako na javnih poteh kot tudi na nekategoriziranih cestah lahko obdržali enak obseg dela. V kolikor bi se ponudnikom zdela ta določba nezakonita, bi jo lahko izpodbijali v revizijskem postopku, vendar te možnosti niso uporabili.

Skladno z določili ZJN-2 lahko izbrani izvajalec kadarkoli zamenja ali vključi novega podizvajalca v posel. Naročnik ga lahko zavrne samo v primeru, da ne izpolnjuje pogojev, ki so določeni v zakonu ter razpisni dokumentaciji. Določeni podizvajalci, ki ob oddaji ponudbe niso imeli plačanih obveznosti v zvezi s plačili davkov in prispevkov, so bili izločeni. Ko jih je koncesionar ponovno nominiral, so imeli poravnane vse davke in prispevke, zato koncedent ni imel razloga, da bi vlogo zavrnil. Tudi stališče MF je takšno, da se plačilo davkov in prispevkov naknadno nominiranih podizvajalcev kontrolira takrat, ko je podizvajalec nominiran. Namen zakonodajalca v tem primeru namreč ni bil v tem, da pravna ali fizična oseba, ki vstopa v razmerje z javnim naročnikom, in nima plačanih davkov, nikoli več ne sme sodelovati, ampak ureditev plačilne discipline.

»

5 IZDAJA ODLOČBE O PODELITVI KONCESIJE

Skladno s 4. odstavkom 27. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, mora koncedent pred sklenitvijo pogodbe izbranemu koncesionarju izdati odločbo, s katero se mu podeli pravica izvajati to dejavnost. Župan Občine Žalec je dne 12.12.2014 izdal Odločbo s katero je podelil koncesijo za opravljanje gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest v Občini Žalec za obdobje 6 let podjetju VOC Celje d.d., Lava 42, 3000 Celje. Po dokončnosti te odločbe je bila 20.1.2015 z izbranim koncesionarjem sklenjena koncesijska pogodba.

6 IZVAJANJE KONCESIJSKE POGODBE

Dne 20.01.2015 je bila sklenjena koncesijska pogodba. Koncesijska pogodba je bila sklenjena za dobo 6 let v višini razvidni iz rekapitulacije predračuna VOC Celje d.d. za šestletno obdobje, ki znaša 6.464.038,65 EUR, za enoletno obdobje, je ta znesek v višini 1.077.340 EUR. Upoštevajoč 4,2 % popusta doseženega z aneksom št. 1 znaša okvirna letna vrednost koncesijske pogodbe 1.032.092 EUR, kar je razvidno tudi iz prejete bančne garancije.

NO je ob tem Občini Žalec zastavil naslednje vprašanje:

Glede na sklep o pričetku postopka in tam navedeno ocenjeno vrednost ter navedbo proračunskih postavk, kjer se zagotavljajo sredstva za izvedbo javnega naročila, nam posredujte izpis iz proračuna (veljaven na dan 20.1.2015) z označenimi proračunskimi postavkami (STM in KTO) in na njej planirana sredstva, ki bodo v skupni višini izkazovala zagotavljanje sredstev za sklenitev pogodbe v predvideni višini za leto 2015 in morebitno potrebno obrazložitev.

**Odgovor Občine Žalec:**

Ocenjena vrednost javnega naročila je vrednost, ki jo določi naročnik z vsemi upoštevanimi parametri za izvedbo javnega naročila, vključno s povečanjem pogodbenih del oziroma povišanjem cen, v kolikor je to opredeljeno v pogodbi. Ocenjena vrednost ni nujno tudi enaka zagotovljenim sredstvom v proračunu, ampak je pomembna samo za pravilno izbiro postopka javnega naročila. Naročnik namreč ob začetku javnega naročila ne more vedeti, kakšne ponudbe bo prejel, zato na podlagi ocenjene vrednosti izbere postopek, po katerem bo vodil javno naročilo. Zagotovljena sredstva v proračunu so pomembna ob sklenitvi pogodbe. Je pa potrebno poudariti, da je v koncesijski pogodbi vrednost določena po načelu cena/enoto je fiksna, zato koncesijska pogodba nima končne vrednosti, ampak jo lahko samo ocenimo glede na predvidene količine. Koncesijska pogodba je zastavljena na način, da bo koncesionar na podlagi plana izvedel toliko del, kolikor bo imel naročnik zagotovljenih sredstev v proračunu za posamezno leto. Skladno z Zakonom o javnih financah (ob predpostavki začasnega financiranja) se lahko financiranje nalog občine nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu, torej so smo imeli vse podlage za sklenitev pogodbe. Izvedba je bila skladna z zagotovljenimi sredstvi v proračunu 2015.

NO pri tem ugotavlja, da v koncesijski pogodbi ni zaslediti zgoraj navedenega določila vezanega na realizacijo plana koncesionarja skladno z zagotovljenimi proračunskimi sredstvi.

OŽ v odzivnem poročilu to pojasni v poglavju priporočila - točka 4.

Hkrati s podpisom pogodbe dne 20.01.2015 je bil sklenjen aneks št. 1 k koncesijski pogodbi, ki določa popust 4,2% na cene iz ponudbenega predračuna. Št 1205-00/14-VOC z dne 6.10.2014.

Strokovna služba je pojasnila, da je aneks dodatek k pogodbi, pomeni pa sporazumno določen popust med pogodbenima strankama. Pravna podlaga za sklenitev aneksa je pogodba in Obligacijski zakonik. Z izvajalcem gospodarske službe se je Občina Žalec dogovorila za popust in ocenjujejo, da so gospodarno ravnali.

Ne glede na obrazložitev strokovne službe zgoraj, bi naročnik kot pravno podlago za sklenitev aneksa moral iskati tudi v Zakonu o javnem naročanju in izvesti Postopek s pogajanja brez predhodne objave. NO pri tem ugotavlja, da v aneksu št. 1 ni navedeno na katero vrednost podaja izvajalec popust (neto ali bruto – pomembno zaradi neenotnih davčnih stopenj posameznih storitev).

V odzivnem poročilu OŽ navaja, da se je običajna poslovna praksa, da se dogovorjen popust nanaša na cena/enoto brez DDV. OŽ v odzivnem poročilu tudi zatrjuje, da so vsi aneksi ter pogodbe sklenjeni v skladu z javno-naročniško zakonodajo ter Obligacijskim zakonikom ter v povezavi s tem dodatno pojasni pogoje postopka s pogajanja brez predhodne objave:

Pogoji so določeni taksativno in jih naročnik ne sme razširjati. Ker ZJN-2 ne predvideva posebnega postopka za dogovorjeni popust, se ta popust dogovori skladno s splošnim predpisom, ki določa pogodbeno razmerja (Obligacijskim zakonikom), torej sporazumno med pogodbenima strankama. Ne smemo pa višati cen/enoto, ker bi s tem lahko obšli javno-naročniško zakonodajo v primeru, da izbrana ponudba, v primerjavi z ostalimi, ne bi bila več najugodnejša.

NO glede na naveden odgovor iz odzivnega poročila ugotavlja, da je aneks št 1. sklenjen skladno z zakonodajo.



Naročnik je v razpisni dokumentaciji v točki XIX. Zavarovanje odgovornosti navedel:

»izbrani koncesionar kot izvajalec javne službe je v skladu z zakonom odgovoren za škodo, ki jo pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem javne službe povzročijo pri njem zaposlene osebe ali pogodbeni (pod)izvajalci, Občini Žalec, uporabnikom ali tretjim osebam. Koncesionar je pred sklenitvijo koncesijske pogodbe dolžan iz naslova splošne civilne odgovornosti (vključno z razširitvijo na druge nevarnostne vire), z zavarovalnico skleniti zavarovalno pogodbo za škodo z najnižjo višino enotne zavarovalne vsote v višini najmanj 100.000,00 EUR – zavarovanje dejavnosti (za škodo, ki jo povzroči občini z nerednim ali nevestnim opravljanjem javne službe, za škodo, ki jo pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem javne službe povzročijo pri njem zaposlene osebe, uporabnikom ali tretjim osebam). Pogodba o zavarovanju mora imeti klavzulo, da je zavarovanje sklenjeno v korist Občine Žalec«.

Nato je koncedent pogoj iz razpisne dokumentacije vezan na zavarovanje odgovornosti vključil tudi v pogodbeno določila 37. člena koncesijske pogodbe s pripisom, da se opustitev s to pogodbo dogovorjenega zavarovanja šteje za bistveno kršitev pogodbe.

Občina Žalec je prejela zavarovalno polico Zavarovalnice TILIA št. PR0042050323 z dne 15.5.2014 z veljavnostjo od 1.5.2014 do 30.4.2015 ter polico št. PR0042173893 z dne 22.4.2015 z veljavnostjo od 1.5.2015 do 30.04.2016, na obeh je zavarovalec VOC Celje in zavarovanec VOC Celje. Zavarovalna vsota Splošne civilne odgovornosti iz dejavnosti je navedena v višini 90.000€, letni agregat izplačil: dvakratna zavarovalna vsota.

NO ugotavlja: Glede na navedeno določilo razpisne dokumentacije bi VOC Celje d.d. moral Občini Žalec izročiti zavarovalno polico iz naslova splošne civilne odgovornosti za vrednost 100.000 €. Zavarovalna polica ni vinkulirana v korist Občine Žalec.

Odgovor iz odzivnega poročila OŽ:

Koncedent je zahteval zavarovalno polico, ki je skladna s 37. členom pogodbe takoj ob prvi ugotovitvi NO, da izdana zavarovalna polica v zavarovalni vsoti ne ustreza zahtevam iz pogodbe. Vinkulacija v zavarovalništvu vsebinsko pomeni »izjavo zavarovanca, da bo zavarovalnica po nastopu zavarovalnega primera izplačala zavarovalnino določeni osebi oziroma, da se brez privolitve te osebe zavarovalnina zavarovancu ne sme plačati« (Viršek Milan, Vinkulacija zavarovalne police, objavljeno na spletni strani, URL: <http://www.zavzdruzenje.si/wp-content/uploads/2013/01/Vinkulacija-zavarovalne-police.pdf>).

Vinkulirati je mogoče vse zavarovalne police, razen police za zavarovanje odgovornosti zaradi instituta direktne tožbe. Pridobljenih imamo več pravnih mnenj.

Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – UPB, v nadaljevanju OZ) v 965. členu določa, da lahko oškodovanec pri zavarovanju pred odgovornostjo zahteva neposredno od zavarovalnice povrnitev škode, ki mu je nastala zaradi dogodka, za katerega odgovarja zavarovanec, toda največ do zneska njene obveznosti. Oškodovanec ima od takrat, ko nastane zavarovalni primer, lastno pravico do odškodnine iz zavarovanja in nobena poznejša sprememba v pravicah zavarovanca nasproti zavarovalnici ne vpliva na njegovo pravico do odškodnine.

Občina v razpisu ni navedla, da mora biti polica vinkulirana v korist občine, ampak da mora imeti zavarovalna polica klavzulo, da je zavarovanje sklenjeno v korist Občine Žalec. Koncesionar je predložil polico, na kateri je navedeno, da je občina sozavarovana oseba, kar pomeni, da tudi v primeru odškodninske odgovornosti občine (ne koncesionarja) zaradi neizvajanja javne službe, škodo krije zavarovalnica, kar je bil tudi namen omenjene določbe.

V 38. členu pogodbe je določilo o izročitvi nepreklicne bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti koncesionarja v 10 dneh po podpisu pogodbe v višini 10 % od okvirne vrednosti del z veljavnostjo najmanj eno leto. Garancijo mora koncesionar en mesec pred potekom njene veljavnosti podaljšati za najmanj eno leto oz. do izteka roka koncesije. Garancijo za dobro in pravočasno izvedbo del je naročnik prejel 3.2.2015 z zneskom garancije v višini 107.733,98€ in veljavnostjo do 1.2.2016.



Bančna garancija za dobro izvedbo del št. 084195-277 izdana pri SKB d.d., po naročilu VOC Celje, upravičenec Občina Žalec, izpolnjuje zahteve 38 čl. Koncesijske pogodbe št. 36/2015.

15. člen koncesijske pogodbe določa: *»Oddaja pravnih poslov tretjim osebam, ki niso osebe iz prvega odstavka tega člena, ni dovoljena, razen v primeru, da koncesionar na koncedenta naslovi vlogo za vključitev tretje osebe v pravni posel po tej pogodbi in soglasjem koncedenta. V tem primeru mora tretja oseba, ki bo kot podizvajalec izvajala dela v okviru koncesije, izpolnjevati osnovne pogoje za priznanje sposobnosti, ki so bili določeni v razpisni dokumentaciji in se nanašajo na del posla, ki ga tretja oseba prevzema.«*, zato je bil sklenjen aneks št. 2, s katerim sta pogodbeni stranki dodali tri podizvajalce. Aneks št. 2 je datiran z dne 1.6.2015 samo na strani koncesionarja. Vključili so tiste podizvajalce, ki v postopku izbire niso imeli plačanih davkov in prispevkov.

Pojasnilo strokovne službe z dne 12.11.2015 v zvezi z nominiranimi podizvajalci:

»Naročnik je v samem postopku izbire koncesionarja ugotovil, da nekateri podizvajalci, ki jih je ponudnik VOC d.d. navedel v ponudbi, ne izpolnjujejo pogoja v zvezi s plačili davkov in prispevkov. Zato je izbranega koncesionarja obvestil, da predmetni podizvajalci ne morejo sodelovati pri izvedbi javnega naročila. Podizvajalci so neplačane obveznosti poravnali, nato pa je koncesionar ponovno obvestil naročnika, da želi izvajanje javne službe opravljati z nekaterimi izmed njih, k vlogi je predložil tudi dokazila o plačanih obveznostih. Zato sta jih pogodbeni stranki vključili v pogodbeno razmerje.« Nato pojasnijo da, *»namen zakona v zvezi s plačili davkov in prispevkov je v tem, da se posamezne gospodarske subjekte prisili v plačilo davkov in prispevkov, kar je bilo v tem primeru uspešno. Lahko pa izvajalec kadarkoli nominira novega podizvajalca, in v kolikor izpolnjuje pogoje, mu je naročnik dolžan to omogočiti.«*

Likvidacija prejetih računov

Likvidacija računov poteka tako, da odgovorna oseba navedena v 52. členu koncesijske pogodbe preveri Dnevnik obračunov del, ki ga predloži VOC Celje d.d. za vsak dan, v katerem so bila dela opravljena. Na osnovi tako potrjenih dnevnikov izda VOC Celje d.d. mesečni račun za opravljena dela v skupni vrednosti izvedenih del VOC-a kot glavnega izvajalca in podizvajalcev. K računu so predloženi tudi s strani glavnega izvajalca potrjeni računi podizvajalcev. Predložene so tudi Izjave, da Občina Žalec izvede direktna plačila podizvajalcem.

NO je preverjal 1. začasno situacijo za mesec februar 2015 v višini 129.417,33 € (vrednost z DDV) in 2. začasno situacijo za mesec marec 2015 v višini 32.843,99 € (vrednost z DDV), ki jih je izdal VOC Celje d.d. Iz dokumentov in dodatnih pojasnil strokovnega delavca, ki je odgovoren za izvajanje nadzora nad izvajanjem pogodbenih del, je razvidno, da postopek likvidacije poteka, tako kot je navedeno v predhodnem odstavku.

Ob pregledu računa VOC in potrjenih računov podizvajalcev za mesec februar je razvidno, da je koncesionar ob samem pričetku veljavnosti koncesijske pogodbe imel sklenjeno pogodbeno razmerje z vsemi tremi podizvajalci, kljub navodilu koncedenta ob zaključku javnega naročila, da storitve ne smejo izvajati s podizvajalci, ki niso imeli plačanih davkov in prispevkov. Občina Žalec je predlog nominacije treh podizvajalcev prejela z elektronsko pošto šele v mesecu maju 2015. Le ti podizvajalci so bili po potrditvi občine Žalec vključeni v aneks št. 2 z dne 1.6.2015.

NO ugotavlja, da so računi VOC-a in podizvajalcev potrjeni, knjiženi in plačani skladno z dokumentacijo. Obveznosti do podizvajalcev so v računovodski evidenci na posebnih kontih obveznosti in so le-te obveznosti tudi plačane skladno z računi. Vsa plačila iz 1. Začasne situacije vezana na podizvajalce, ki so bili navedeni v osnovni koncesijski pogodbi, so bila izvedena 16.04.2015. Plačila trem podizvajalcem, ki so bili nominirani kasneje in potrjeni z aneksom št. 2 so bila izvedena 04.06.2015, torej po sklenitvi aneksa št. 2., pri čemer ni bil upoštevan 30 dnevni plačilni rok prejetega



računa, kar ni skladno s 26. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015.

NO pri tem ugotavlja, da koncedent ni upošteval 50. člena Zakona o javnih financah, ter je neupravičeno prevzel v breme proračuna plačilo storitve 3 podizvajalcev za mesec februar in marec, ki v tem obdobju ne bi smeli izvajati del, saj niso bili potrjeni s strani naročnika kot narekuje 15. člen koncesijske pogodbe. Pri tem je določila pogodbe kršil tudi koncesionar, ki je bil dolžan sam na tem področju izvajati zimsko službo.

Ugotavljamo tudi, da je v Dnevniku za posamezni dan izračun kilometrov in iz tega izhajajoč izračun vrednosti del nepreverjen. Sam obračun VOC opravlja v programskem modulu, ki se sicer uporablja v republiškem merilu. Potrditve vrednosti opravljenih del za posamezni dan Občina Žalec potrjuje s predpostavko, da program deluje pravilno in so izračunane vrednosti pravilne.

OŽ v odzivnem poročilu pojasni, da ima notranjo kontrolo računov vzpostavljeno večstopenjsko, skladno s Pravilnikom o računovodstvu Občine Žalec.

Računovodstvo in revidiranje koncesionarja

Koncesionar lahko poleg izvajanja koncesije izvaja tudi druge dejavnosti, vendar mora voditi ločeno računovodstvo za dejavnost, ki je gospodarska javna služba, po določilih zakona, ki ureja gospodarske družbe.

Koncesionar mora imeti revidirane letne računovodske izkaze v skladu z zakonom. Pri reviziji se ugotavlja tudi namenskost, učinkovitost in racionalnost uporabe proračunskih sredstev.

Sprememba pogodbenih cen

Glede na to, da je oblikovanje cene iz koncesijske pogodbe vezano tudi na ceno nafte je NO zanimalo kako se bo to odražalo na ceni storitev koncesionarja, saj ima na oblikovanje cene posamezne storitve velik vpliv cena nafte, ki je v aktualnem času padla na rekordno nizki nivo.

Občina Žalec nam je posredovala v odgovor 23. člen pogodbe iz katerega izhaja, da koncesionar za obdobje prvih treh let od podpisa pogodbe zagotavlja fiksno cen. Pri tem pa se cene ne valorizirajo glede na gibanje cen naftnih derivatov na trgu, ampak glede na indeks za obračun razlike v ceni gradbenih storitev za gradbeno inženirske gradnje- objekte, ki ga objavlja Gospodarska zbornica Slovenije.

7 PRIPOROČILA

1. OŽ-Koncedent naj zahteva zavarovalno polico skladno s 37. členom pogodbe.
Koncedent je v vmesnem času med izvedbo nadzora zahteval in pridobil od koncesionarja zavarovalno polico skladno s pogodbenimi določili in posredoval NO utemeljitev zakaj polica ne more biti vinkulirana. Utemeljitev iz odzivnega poročila navajamo v tekstu pod poglavjem 6.
2. Koncesionar naj zagotovi možnost kontrole seštevka kilometrov in cen oziroma izračun vrednosti opravljenih del za posamezni dan in mesečno skupaj.
V odzivnem poročilu OŽ dodatno pojasni kontrolo izvedenih del in poda tudi odgovor o upoštevanju priporočila NO:



Kontrola izvedenih del poteka ob mesečnih pregledih izvedenih del, kjer sta prisotna predstavnik koncesionarja in predstavnik koncedenta. Na pregledu mesečne situacije se pregleda in potrdi izvedena dela za vsak dan v mesecu, ko so se ta izvajala. Na vsakem obračunskem listu so podatki o cesti, odseku, šifri dela (iz popisov), opisu dela, enoti dela in količini. V spodnjem levem delu lista je nato izveden stroškovni seštevek izvedenih del.

Ker se različna dela obračunavajo za različne enote (m, km, m², tona, kom,...) skupni seštevek enot na dnu tabele ni smiseln, saj bi s tem dobili podatek, ki pri kontroli izračuna ne bi bil uporaben. Občinska uprava bo priporočilo NO upoštevala in od koncesionarja zahtevala EXCELOVO datoteko, iz katere bo možno preverjati pravilnost izračunov.

3. Koncedent naj zahteva revidirane računovodske izkaze od koncesionarja po izvedeni reviziji za leto 2015 za del, ki se nanaša na vsebino koncesijske pogodbe za leto 2015 in jih po prejemu posreduje v vrednost NO.
4. Koncesijska pogodba se dopolni z manjkajočimi pogodbenimi določili ugotovljenimi v tem poročilu (realizacija plana in zagotovljena proračunska sredstva, posledice nespoštovanja pogodbenih določil..) ter dopolni ser 23. člen koncesijske pogodbe, ki govori o fiksni ceni in valorizaciji ter povišanju cen, se dopolni z določili o možnosti spremembe cen tudi v povezavi z nižanjem cen določenih storitev, zaradi bistvenega znižanja cen naftnih derivatov.

V odzivnem poročilu je OŽ posredovala odgovor v zvezi s priporočilom št. 4, ki ga navajamo:

Odgovor:

Koncesijska pogodba se v bistvenih sestavinah ne sme spreminjati – to je osnovno določilo javno-naročniške zakonodaje. Cena je bistven element pogodbe, način spreminjanja cen je bil določen v razpisni dokumentaciji in mora takšen tudi ostati. Ceno je možno znižati samo na podlagi sporazuma obeh pogodbenih strank, skladno z OZ. Ob pripravi dokumentacije za javno naročilo je bilo odločeno, da se sprememba cene ne valorizira le glede na gibanje cen naftnih derivatov na trgu, ampak glede na Indeks za obračun razlike v ceni gradbenih storitev za gradbeno inženirsko gradnjo - objekte, ki ga objavlja Gospodarska zbornica Slovenije. Indeksi GZS ZGIGM so nepristranski pokazatelj o gibanju stroškov na področju posameznih vrst del in gradenj v gradbeništvu. Indeksi ZGIGM za obračun razlik v ceni gradbenih storitev odražajo dejansko gibanje teh stroškov, saj se izračunavajo na podlagi strukture posameznih del ter dejanskih podatkov o gibanju cen gradbenih materialov vseh vrst, cen strojne opreme in prevozov ter dejanskega gibanja plač, ki jih sporočajo proizvajalna podjetja gradbenih materialov, trgovska podjetja s tehničnim blagom ter gradbeni izvajalci.

V zvezi z realizacijo plana ter zagotovljenimi proračunskimi sredstvi je vse opredeljeno v 25. in 26. členu koncesijske pogodbe:

»Koncesionar pripravi in predloži koncedentu:

- program dela za naslednje leto z razdelitvijo del po mesecih s finančnim ovrednotenjem za letno in zimsko vzdrževanje, v roku 15 dni od prejema izhodišč za pripravo proračuna, ki mu ga posreduje koncedent,
- plan zimske službe za izvajanje zimske službe do 15. oktobra vsakega leta,
- finančno ovrednoten mesečni program dela za naslednji mesec do 25. v mesecu,
- končno (letno) poročilo o opravljenih delih, izvajanih v preteklem letu do 15. januarja.

Programi del in plan morajo biti po vsebini in obsegu smiselno skladni s predloženo ponudbo. Koncedent potrjuje posamezna dela najmanj enkrat mesečno v okviru letnega programa dela s pisno potrditvijo obsega dogovorjenega naročila. Koncesionar je dolžan izvesti naročena manjša (krpanje udarnih jam) vzdrževalna dela najkasneje v roku 5 (pet) delovnih dni in ostala vzdrževalna dela v roku 15 (petnajst) dni od prejema pisne potrditve. Intervencijske ukrepe in dela v okviru zimske službe pa najkasneje v roku ene (1) ure od prejema pisne ali telefonske potrditve koncedenta.



Koncedent si pridružuje pravico, da bo programe in posamezna naročila del uskladi skladno s svojimi potrebami in z razpoložljivimi sredstvi v veljavnem občinskem proračunu. «

Prav tako so v koncesijski pogodbi urejena razmerja v primeru nespoštovanja pogodbenih določil (pogodbene kazni, bančne garancije, odstop od pogodbe ter odvzem koncesije...)

NO upošteva odgovor OŽ iz odzivnega poročila vezan na priporočilo številka 4 in se z njim strinjamo. V povezavi s tem priporočamo OŽ, da spremlja tudi gibanje cen naftnih derivatov in poda predlog koncesionarju za preračun in znižanje pogodbenih cen in poskuša doseči znižanje cen na podlagi sporazuma obeh pogodbenih strank.

8 POVZETEK OZ. ZAKLJUČEK

V postopku nadzora je bil opravljen pregled pravilnosti, zakonitosti in gospodarnosti ter učinkovitosti oddaje javnega naročila za izbiro koncesionarja za izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest v Občini Žalec. Opravljen je bil pregled postopka sklenitve pogodbe z izbranim koncesionarjem ter izvajanje pogodbenih določil.

Ob pregledu izvajanja pogodbe z izbranim izvajalcem so bile ugotovljene nekatere nepravilnosti pri izvajanju pogodbenih določil in ugotovljene so bile manjše neskladnosti s pravno regulativo obravnavanega nadzora.

Nadzorni odbor je posredoval Osnutek poročila o nadzoru, ki ga je nadziranec prejel 2.3.2016. Nadziranec je v roku 15 dni posredoval odzivno poročilo, ki ga je Nadzorni odbor prejel 17.3.2016. Nadzorni odbor se je z odzivnim poročilom seznanil in skladno z 41. členom Poslovnika Nadzornega odbora Občine Žalec odgovore ter pojasnila iz odzivnega poročila navedel pri posameznih ugotovitvah in priporočilih.

Strokovna služba je v času do dokončnosti poročila že odpravila ugotovljene nepravilnosti ter o popravljalnih ukrepih obvestila nadzorni odbor. OŽ naj še nadalje izvaja aktivnosti v skladu s priporočili NO in NO seznanil z morebitnimi bistvenimi spremembami koncesijske pogodbe.

Strokovna služba Občine Žalec je pri izvedbi nadzora posredovala vso zahtevano dokumentacijo in po potrebi tudi pojasnila med izvedbo nadzora.

Žalec, dne 11. 04. 2016


Predsednica Nadzornega odbora
mag. Gorski Barbara