

Predlagatelj:

MARJAN POLJŠAK
ŽUPAN OBČINE AJDOVŠČINA

Datum: 19.08.2010

OBČINSKI SVET OBČINE AJDOVŠČINA

ZADEVA: OBRAVNAVA POROČIL
NADZORNEGA ODBORA

GRADIVO PRIPRAVIL: Nadzorni odbor

PRISTOJNO DELOVNO TELO:

Predlagam, da se Občinski svet Občine Ajdovščina na 41. redni seji dne 2.9.2010 seznani s končnimi poročili, ki jih je opravil Nadzorni odbor Občine Ajdovščina in sicer:

1. nadzor nad javnim naročilom dogradnje OŠ Otlica
2. nadzor nad oddajo javnega naročila za prenovu nogometnega stadiona Ajdovščina
3. nadzor nad prodajo stavbe bivše lekarne v letu 2009

Nadzorni odbor je prva dva nadzora izvedel na osnovi predloga svetniške skupine NSi, nadzor pod točko 3 pa kot redni nadzor po sprejetem programu dela NO.

Nadzorni odbor je vse pobude uvrstil v svoje redne nadzore, izdal sklep o izvedbi nadzora ter določil osebe, ki so opravile nadzore.

Za nadzor pod točko 2. je s sklepom določil, da se opravi preko zunanje revizorke Metke Cerar katere poročilo je priloženo

V mesecu juniju in juliju so bila pripravljena predhodna poročila, ki so bila posredovana nadzorovanim osebam v pregled. Podane pripombe so vključene v poročilo.

Priloži se besedila poročil.

Župan
Marjan Poljšak, s.r.

**NADZORNI ODBOR
OBČINE AJDOVŠČINA**

Ajdovščina, 23. 3. 2010

OBČINSKEMU SVETU
OBČINE AJDOVŠČINA

P O R O Č I L O

ZADEVA:

Pregled prodaje stavbe bivše lekarne v letu 2009

NADZOROVANA OSEBA:

Občina Ajdovščina

DATUM NADZORA:

Marec 2010

IZVEDBA NALOGE:

Članica Nadzornega odbora: Romana Potrata

UVOD

Na podlagi sklepa, sprejetega na 13. seji Nadzornega odbora, dne 1. 2. 2010, da se opravi pregled prodaje poslovnih prostorov bivše lekarne in pooblastila št. 060-1/2010-2 z dne 11. 3. 2010, je bil dne 15. 3. 2010 opravljen pregled v prostorih Občine Ajdovščina. Pri nadzoru je sodelovala Sonja Lovrekovič, predsednica strokovne komisije za izvedbo prodaje nepremičnin par. št. 448/3 in 448/1 k.o. Ajdovščina.

Pravne podlage:

- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, Ur. l. RS, št. 94/07);
- Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Ur. l. RS, št. 14/07);
- Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Ur. l. RS, št. 84/07 in 94/07);
- Statut Občine Ajdovščina (Uradno glasilo št. 7/99, Ur. l. RS, št. 2/02, 41/05 in 92/05).

PREGLED POTEKA POSTOPKA, PREGLEDANA DOKUMENTACIJA IN UGOTOVITVE

Postopek prodaje poslovnih prostorov bivše lekarne je bil izpeljan v skladu z veljavno zakonodajo.

Na podlagi predloga proračuna za leti 2007 in 2008 je bil občinskemu svetu predložen tudi program prodaje občinskega premoženja.

V skladu z 19. členom Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, sta bili objavljeni dve Javni ponudbi, objavljeni v Uradnem listu 31. 8. 2007 in v Uradnem listu dne 28. 9. 2007, za izklicno ceno 140.043,40 EUR. Na objavi ni prispela nobena ponudba, zato so pismeno povabili znane interesente, da pošljejo ponudbo s ceno, po kateri bi bili pripravljene kupiti prostore bivše lekarne.

Za postopek prodaje je župan moral imenovati tudi komisijo za prodajo navedene nepremičnine. Komisija je dne 24. 10. 2007 odprla vseh 7 ponudb, ki so prispele. Ker cena ni smela biti manjša kot za 25% znižana stara cena, kar je pomenilo 105.032,55 EUR, je komisija predlagala občinskemu svetu v sprejem, da se neposredna pogodba sklene z Jasinom Šabanijem iz Ajdovščine, ki je ponudil najvišjo ceno: 128.000,00 EUR.

Na podlagi 33. člena Statuta Občine Ajdovščina je Občinski svet dne 6. 11. 2007 sprejel sklep, da se poslovni prostori, ki se nahajajo v večetažnem objektu na par. št. 448/3 in delno na par. št. 448/1, k.o.o. Ajdovščina, proda Jasinu Šabaniju, Gregorčičeva ulica 33, Ajdovščina.

Pogodba je bila realizirana 3. 3. 2008.



Pri pregledu celotne dokumentacije ni prišlo do kršitve predpisov in ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.

Nadzorni odbor daje pozitivno mnenje in ga posreduje Svetu Občine Ajdovščina v obravnavo in sprejem.

Predsednica Nadzornega odbora
Zvonka Črmej



Mag. Metka CERAR
*Sodna izvedenka za javna naročila
in preizkušena državna revizorka*

 OBČINA AJDOVŠČINA 			
Prejeto: 29 -06- 2010			
Org. enota	Štev.	Pril.	Vred.
	060-6	✓	✓

109-9

IZVEDENIŠKO MNENJE

VEZANO NA

postopek oddaje javnega naročila

"Posodobitev nogometnega stadiona v Ajdovščini«

Ljubljana, 21. junij 2010

I. UVODNA POJASNILA

To izvedeniško mnenje se podaja na podlagi pregleda dokumentacije, ki sta jo posredovala župan in občinska uprava Občine Ajdovščina.

1.1. PREDMET IZVEDENIŠKEGA MNENJA

Naloga izvedenke je, da se opredeli do naslednjih vprašanj oz. področij:

- ali je Občina Ajdovščina, Cesta 5. maja 6a, 5270 Ajdovščina (v nadaljnjem besedilu tudi: naročnik) pri postopku oddaje javnega naročila za izbiro izvajalca gradnje nogometnega stadiona Ajdovščina spoštovala določbe zakona, ki ureja javna naročila
- ali je podpisana pogodba z izbranim izvajalcem, podjetjem Primorje d.d., družba za gradbeništvo, inženiring in druge poslovne storitve, Vipavska cesta 3, 5270 Ajdovščina (v nadaljnjem besedilu tudi: naročnik), skladna z določbami iz razpisne dokumentacije in s predpisi, ki urejajo javna naročila.

Izvedenka se je v tem mnenju osredotočila tudi na nekatera vprašanja, ki so bila izpostavljena s strani skupine občinskih svetnikov, in sicer:

- ali je naročnik v postopku oddaje naročila spremenil predmet naročila?
- ali je projektant objekta sodeloval na razpisu za izvedbo naročila?
- ali bi lahko bilo sporno, da je bila ocenjena vrednost naročila v razpisni dokumentaciji določena v višini 700.000€ brez DDV (to je 840.000 € z DDV), čeprav je bila ocenjena vrednost investicije določena v višini 879.730 € + DDV (to je 1.055.676 € z DDV)?
- ali je dejstvo, da je ponudbo oddal le en ponudnik, kakorkoli povezano s kršitvijo postopka oddaje obravnavanega javnega naročila?
- ali je dejstvo, da je ocenjena vrednost investicije z dne 30.10.2008 v višini 1.055.676€ z DDV zelo blizu ponudbene cene edinega ponudnika v višini 1.045.239,31€ z DDV, kakorkoli povezano s kršitvami postopka?
- ali okoliščina, da v postopku razpisa s ponudnikom niso bila izvedena dodatna pogajanja, kot je bilo določeno v razpisu (ampak je ponudnik posredoval le obvestilo o znižanju ponudbe v višini 5.000€ z DDV), predstavlja kršitev postopka oddaje predmetnega javnega naročila?
- ali je naročnik s svojim ravnanjem kakorkoli (pre)kršil katero od temeljnih načel javnega naročanja?

1.2. USPOSOBLJENOST IZVEDENKE

Izvedeniško mnenje je podano na podlagi dolgoletnih delovnih izkušenj z javnimi naročili (tako na nivoju države kot tudi na nivoju lokalne samouprave) in večletnih izkušenj v vlogi sodne izvedenke za področje ekonomske stroke – javnih naročil. Izvedenka je za izrek mnenja

formalno usposobljena, saj ima univerzitetno izobrazbo ekonomske smeri s področja financ ter pridobljen znanstveni naziv »magistrica davčnega prava«. Je tudi »preizkušena državna revizorka« in »državna notranja revizorka«. Za izrek mnenja je usposobljena tudi dejansko, saj je v svoji dosednji karieri več let delala tudi kot načelnica oddelka za finance in gospodarstvo na Občini Domžale, bila pa je tudi članica Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Kot revizorka in svetovalka je bila zaposlena tudi na Računskem sodišču Republike Slovenije.

Do tehničnih vprašanj, tehničnih podatkov in specifikacij, povezanih s samo projektno dokumentacijo, vezano na investicijo v povezavi z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006) se izvedenka ni opredelila, ker to po eni strani presega njeno usposobljenost, po drugi strani pa gre za podzakonski akt, ki je izdan na podlagi 3. točke drugega odstavka 23. člena Zakona o javnih financah (in ne za podzakonski akt, ki bi bil izdan na podlagi Zakona o javnih naročilih) in torej neposredno ni povezano z samo izvedbo javnega naročila.



II. UGOTOVITVE

Nogomet je uveljavljen in prisoten tudi v družbenem življenju občine Ajdovščina, glavno nogometno dogajanje pa je skoncentrirano v nogometnem klubu Primorje. Zaradi dotrajanih objektov in igralne površine na nogometnem stadionu Ajdovščina se je Občinski svet Občine Ajdovščina že v letu 2008 na predlog župana seznanil z namero občine, da pristopi k njegovi obnovi.

V nadaljevanju so kronološko povzeti pomembnejši dogodki:

- marca 2009 je podjetje S.T.U. d.o.o. izdelalo investicijski programa IP za nogometni stadion Ajdovščina, iz katerega med drugim izhaja, da je projekt posodobitve stadiona sestavljen iz dveh faz:
 - 1) Obnova vadbene površine in zahodne tribune – cca. 72 % vrednosti celotne investicije
 - 2) Pokritje zahodne tribune – cca. 28 % vrednosti celotne investicije
 Vrednost projekta za obe fazi po stalnih cenah je bila določena v višini 1.044.220,00 €, v tekočih cenah pa 1.055.676,00 €.
- na svoji 27. redni seji, 26. marca 2010, je občinski svet sprejel sklep o potrditvi zgoraj omenjenega investicijskega programa. Gradivo je v imenu podjetja svetnikom predstavil g. Samo Trebižan. Svetniki so sprejeli še sklep, da naj župan uskladi načrt razvojnih programov (NRP). Iz obrazložitve obeh sklepov še izhaja, da investicije, katere ocenjena vrednost znaša 879.730 € brez DDV (oz. 1.055.676 € z DDV) Fundacija za šport finančno ne bo podprla v višini 270.000 €, kot je bilo prvotno predvideno, pač pa le v višini 75.871 €. Župan je zato svetnikom pojasnil, da bo potrebno manjkajoča sredstva zagotoviti iz lastnih virov, deloma v letu 2009, deloma pa v letu 2010 in 2011.
- aprila 2010 je podjetje IPSA ambienti d.o.o. Ajdovščina, izdelalo idejno zasnovo IDZ, odgovorna projektantka je bila Urška Mužina Rodman;
- na podlagi 25. člena Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2) je Občina Ajdovščina na portalu javnih naročil (www.enarocanje.si) po odprtem postopku pod zap. št. JN4786/2009 dne 15.6.2009 objavila Povabilo k oddaji ponudbe za nogometni stadion v Ajdovščini za obe fazi. V razpisni dokumentaciji je naročnik določil, da si pridržuje pravico, da v kolikor ponudba najugodnejšega ponudnika presega ocenjeno vrednost naročila – 700.000 € brez DDV, oz. 840.000 € z DDV, nadaljuje postopek s pogajanja z vsemi ponudniki, ki so oddali pravilne ponudbe.
- v roku, ki je bil določen za predložitev ponudb zainteresiranih ponudnikov, je ponudbo oddalo le ponudnik Primorje, d.d., Ajdovščina, v skupni ponudbeni vrednosti 1.045.239,31 € z DDV.
- dne 27.07.2009 je naročnik edinega ponudnika pisno pozval k predložitvi nove ponudbe z nižjo ceno.
- dne 28.07.2009 sta se v prostorih naročnika sestala edini ponudnik in naročnik. Dogovorila sta se, da ponudnik do 29.07.2009 do 10:00 ure naročniku predloži novo ponudbo, v kateri ostaja nespremenjeno vse, razen cene. O sestanku je bil narejen zapisnik, ki so ga podpisali predstavniki naročnika in edinega ponudnika.

- dne 29.7.2009 je ponudnik obvestil naročnika, da mu na ponudbeno vrednost daje še popust v višini 5.000 € z DDV. O tem je bil narejen tudi zapisnik o pogajanjih, ki se nahaja v spisu.
- dne 31.7.2009 je naročnik sprejel Poročilo o izbiri najugodnejšega ponudnika, na podlagi katerega je nato istega dne izdal Odločitev o oddaji javnega naročila, s katero je ponudbo podjetja Primorje d.d., Ajdovščina, v končni vrednosti 1.040.239,31 €, spoznal kot pravočasno, formalno popolno, sprejemljivo, pravilno in primerno.
- dne 18.08.2009 je naročnik na portalu objavil obvestilo o oddaji naročila
- dne 31.8.2009 je župan Občine Ajdovščina z izbranim izvajalcem podpisal pogodbo za prenovo nogometnega stadiona v Ajdovščini. Pogodbena vrednost del je 1.040.239,31 €, vključno z DDV.
- Septembra 2009 je občinska uprava izdelala novelacijo investicijskega programa, s katero se nekoliko spreminjata obseg del (dodana je »dograditev vzhodne tribune«) ter terminski plan financiranja po letih. Sama vrednost investicije ostaja nespremenjena.
- Dne 01.10.2009 je občinski svet na 31. redni seji obravnaval in sprejel sklep o potrditvi zgoraj predstavljene novelacije.

Iz razpoložljive dokumentacije ni razvidno, da bi se po tem datumu dogajalo še kaj, kar bi lahko bilo pomembno za pripravo tega mnenja.

Sama prenova tudi še ni končana oz. zaključena.

V nadaljevanju na podlagi povzetka dejanskega stanja, razpoložljive listinske dokumentacije in zakonskih določb podajam odgovore na devet vprašanj, ki so bila predstavljena že v uvodu.

1. Ali je naročnik pri postopku oddaje javnega naročila za izbiro izvajalca gradnje nogometnega stadiona Ajdovščina spoštoval določbe zakona, ki ureja javna naročila?

Izvedenka ugotavlja, da je naročnik izbral pravi postopek. Razpisna dokumentacija vsebuje vse elemente, ki jih mora vsebovati. Pogoji za priznanje usposobljenosti so skladni z zahtevami ZJN-2. Spoštovani so bili vsi roki, v rokih pa so bila posredovana tudi vsa obvestila, ki jih ZJN-2 od ponudnikov zahteva. Postopkovno je naročnik naredil manjšo napako, ko je zapisal, da se bo v primeru, če bodo ponudbene cene višje od 700.000 € + DDV, s ponudniki pogajal, česar pa ZJN-2 pri odprtem postopku sicer ne predvideva. ZJN-2 namreč določa, da mora v odprtem postopku naročnik sprejeti najugodnejšo ponudbo na podlagi meril, določenih v razpisni dokumentaciji. Za najugodnejšo ponudbo se šteje ponudba, ki je podana do roka za odpiranje ponudb, kasnejše spreminjanje ponudb ni dopustno. To seveda ne pomeni, da se naročnik in izbrani izvajalec ne smeta kasneje dogovoriti za kakšen dodaten popust, vendar je potrebno ta del posla izpeljati ločeno. V konkretnih danih okoliščinah bi bilo tako postopkovno bolj primerno in pravilno, da bi naročnik podpisal pogodbo v višini, kot je bila predložena s ponudbo in hkrati (lahko tudi isti dan) pripravil aneks, v katerem bi se na podlagi določila iz razpisne dokumentacije ponudnik in naročnik dogovorila za popust. Izvedenka ob tem še ugotavlja, da gre za nebitvena odstopanja, ki v končni fazi nimajo nobenega vpliva na samo višino končne pogodbene vrednosti.

Na tem mestu je potrebno opozoriti še na situacijo, ko naročnik ponudbo lahko kot nesprejemljivo zavrne. Sladno z določbami ZJN-2 bi naročnik namreč v primeru, ko ugotovi, da

gre za t.i. nesprejemljivo ponudbo (*tč. 21 prvega odstavka 2. člena ZJN-2 nesprejemljivo ponudbo definira kot ponudbo, katere ponudbena cena presega naročnikova zagotovljena sredstva ali cene, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu*), moral zavrniti in odprti postopek zaključiti brez izbire izvajalca. V takšnem primeru nato lahko naročnik avtomatično ta neuspešen postopek nadaljuje kot postopek s pogajanjem brez predhodne objave (pravna podlaga: 1. odstavek 29. člena ZJN-2), kar pomeni, da je potrebno pripraviti nov sklep o pričetku postopka in novo razpisno dokumentacijo. Izvedenka še ugotavlja, da glede na dejstvo, da je naročnik v NRP in v proračunu imel zagotovljena zadostna proračunska sredstva, ponudbe izbranega ponudnika NI mogoče šteti za nesprejemljivo.

Hkrati ne gre enačiti izraza »ocenjena vrednost javnega naročila« z izrazom »naročnikova zagotovljena sredstva«, saj gre za dva povsem različna pojma. Sama ocenjena vrednost javnega naročila je namenjena predvsem temu, da naročnik lahko izbere pravilno vrsto postopka. Sama številka pa ne vpliva na nič – niti je ni potrebno navesti v sklepu o pričetku postopka.

Z revizijo je bila temeljito pregledana tudi ponudba izbranega izvajalca. Ugotovljeno je bilo, da je ponudba dejansko pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna. V ponudbi ni nobenih računskih napak, vsebuje vsa potrebna dokazila, obrazce in izjave, ponudnik pa izpolnjuje vse zahteve iz razpisne dokumentacije.

2. Ali je podpisana pogodba z izbranim izvajalcem skladna z določbami razpisne dokumentacije in predpisi, ki urejajo javna naročila.

Primerjava osnutka pogodbe in pogodbe, ki jo je naročnik dne 31.08.2009 sklenil z izbranim ponudnikom, je pokazala, da se nekoliko razlikuje le 7. člen pogodbe, kjer je eksplicitno zapisano, da bo naročnik izvajalcu del plačil zagotovil (še)le v letu 2011. Izvedenka ugotavlja, da tudi v tem delu določila pogodbe v bistvenih elementih ne odstopajo od določb iz razpisne dokumentacije.

Z revizijo je bilo ugotovljeno, da ob podpisu pogodbe ni bila pravočasno pridobljena bančna garancija za dobro izvedbo del, pač pa se je prvotno izvedba del zavarovala le z bianco menicami in menično izjavo. Bančna garancija je bila pridobljena šele naknadno, kar ni povsem skladno z zahtevami pogodbe oz. razpisne dokumentacije, pa tudi kvaliteta zavarovanja ni povsem enakovredna.

3. Ai je naročnik je v postopku oddaje naročila spremenil predmet naročila?

V mesecu septembru je prišlo do novelacije investicijskega programa, s katerim se predvideva, da se dogradi vzhodni del tribune z nadstrešnico in pomožnimi prostori, zahodni del tribune pa se pokrije le v osrednjem delu, glede na prvotni projekt, ki je predvideval pokritje v celoti. Mejna ograja na južni strani se odstrani in zgradi nova, ki je odmaknjena od Goriške ulice, s tem se pridobi tudi površine za ureditev parkirišča. Iz pogodbe izhaja, da mora izbrani ponudnik izvesti prenovo, skladno z investicijskim programom po sistemu ključ v roke. Ta klavzula dejansko dopušča, da pogodbeno vrednost kljub naknadnim spremembam ostaja enaka. Izvedenka ugotavlja, da v tem ni prišlo do nobenih kršitev ZJN-2.

4. Ali je projektant objekta sodeloval na razpisu za izvedbo naročila?

Iz razpoložljive dokumentacije ni bilo mogoče najti nobenega dokazila, da je izbrani izvajalec tudi projektiral dokumente, na podlagi katerih je nato oddal ponudbo. Četudi bi se izkazalo, da temu vendarle ni tako, pa je potrebno opozoriti na določbo tretjega odstavka 9. člena ZJN-2, ki določa: »V primeru javnega naročanja, ki vključuje projektiranje, izbrani projektant ne sme sodelovati na razpisu za izvedbo naročila, ki ga je projektiral, razen če pridobi pisno soglasje ministra, pristojnega za finance, ki ga minister izda v primeru, ko projektant, ki je hkrati ponudnik za izvedbo naročila, razpolaga s svojo specifično tehnološko oziroma konstrukcijsko rešitvijo za izvedbo projekta, ki zaradi nižje cene ali višje kvalitete izvedbe

projekta predstavlja njegovo konkurenčno prednost, s katero drugi ponudniki ne razpolagajo. Minister, pristojen za finance, mora izdati soglasje v roku 8 dni od prejema vloge projektanta.« Izvedenka opozarja, da sama okoliščina, ko izbrani ponudnik sodeluje pri izdelavi investicijskega programa, niti ni nezakonita, potrebno je pridobiti le predhodno soglasje MF ter zagotoviti, da izbrani ponudnik zaradi projektiranja ni v privilegiranem položaju v primerjavi z drugimi ponudniki.

5. Ali bi lahko bilo sporno, da je bila ocenjena vrednost naročila v razpisni dokumentaciji določena v višini 700.000 € brez DDV (to je 840.000 € z DDV), čeprav je bila ocenjena vrednost investicije določena v višini 879.730 € + DDV (to je 1.055.676 € z DDV)?

Ne, to samo po sebi ni sporno in tudi ni opravičljiv razlog za zavrnitev ponudbe (več o tem že v okviru zadnjega odstavka odgovora pod št. 1). Naročniki včasih v želji, da bi prejeli čim nižje ponudbe, taktizirajo. V obravnavanem primeru se taktiziranje očitno ni obneslo, saj so bili investicijski program in vsi spremljajoči sklepi občinskega sveta objavljeni javno in je vsak zainteresiran ponudnik brez težav ugotovil, da ima naročnik v okviru proračuna in NRP zagotovljena sredstva v višini 1.055.676,00 €. In če je pripravljalec investicijske dokumentacije ta dokument pripravljaval s potrebno skrbnostjo, potem v praksi ocenjena vrednost iz IP praviloma tudi bistveno ne odstopa od cen iz ponudb.

6. Ali je dejstvo, da je ponudbo je oddal le en ponudnik, kakorkoli povezano s kršitvijo postopka oddaje obravnavanega javnega naročila?

Ne.

7. Ali je dejstvo, da je ocenjena vrednost investicije z dne 30.10.2008 v višini 1.055.676 € z DDV zelo blizu ponudbene cene edinega ponudnika v višini 1.045.239,31 € z DDV, kakorkoli povezano s kršitvami postopka?

Ne. Več o tem v okviru odgovora pod št. 6.

8. Ali okoliščina, da v postopku razpisa s ponudnikom niso bila izvedena dodatna pogajanja, kot je bilo določeno v razpisu (ampak je ponudnik posredoval le obvestilo o znižanju ponudbe v višini 5.000 € z DDV), predstavlja kršitev postopka oddaje predmetnega javnega naročila?

Ne. Naročnik v razpisni dokumentaciji ni definiral, kako naj bi potekala pogajanja. Prav tako ZJN-2 ne definira, kako naj bi v okviru odprtega postopka sploh lahko potekala pogajanja.

Če nekaj ni definirano, potem izvajanje ne more predstavljati kršitve.

Način, da izbrani ponudnik naknadno pisno sporoči popust, je dokaj razširjena oblika izvedbe pogajanj (predvsem pri postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi – 30. člen ZJN-2). Večinoma se to izvede tako, da se tudi te dodatne popuste javno odpre in prebere, kar pa v primeru, ko imamo enega samega ponudnika s katerim se pogajamo, sploh ne bi bilo smiselno.

9. Ali je naročnik s svojim ravnanjem kakorkoli (pre)kršil katero od temeljnih načel javnega naročanja?

Za lažje razumevanje so uvodoma povzeta vsa temeljna načela, na katerih temeljijo postopki oddaje javnih naročil.

6. člen (načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti):

(1) Naročnik mora izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

(2) Če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je mogoče ponudbo oddati po sklopih. Pri tem mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom.

7. člen (načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki)

(1) Naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.

(2) Naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila zaposli določene podizvajalce, ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev, če s posebnim zakonom ali mednarodnim sporazumom ni določeno drugače.

8. člen (načelo transparentnosti javnega naročanja)

(1) Ponudnik mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

(2) Postopki naročanja po tem zakonu so javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil glede na vrednosti iz 12. člena tega zakona tako v Uradnem listu Evropske unije kot tudi na portalu javnih naročil.

9. člen (načelo enakopravne obravnave ponudnikov)

(1) Naročnik mora zagotoviti, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov, ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila.

(2) Naročnik mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.

(3) V primeru javnega naročanja, ki vključuje projektiranje, izbrani projektant ne sme sodelovati na razpisu za izvedbo naročila, ki ga je projektiral, razen če pridobi pisno soglasje ministra, pristojnega za finance, ki ga minister izda v primeru, ko projektant, ki je hkrati ponudnik za izvedbo naročila, razpolaga s svojo specifično tehnološko oziroma konstrukcijsko rešitvijo za izvedbo projekta, ki zaradi nižje cene ali višje kvalitete izvedbe projekta predstavlja njegovo konkurenčno prednost, s katero drugi ponudniki ne razpolagajo. Minister, pristojen za finance, mora izdati soglasje v roku 8 dni od prejema vloge projektanta.

10. člen (načelo sorazmernosti)

Javno naročanje se mora izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

Izvedenka meni, da naročnik v postopku oddaje obravnavanega javnega naročila ni (pre)kršil nobenega od temeljnih načel ZJN-2.

Načelo gospodarnosti sicer določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

Četudi je naročnik javno naročilo oddal na podlagi ene same prejete ponudbe, ni mogoče avtomatično zaključiti, da je s tem oz. zaradi tega naročnik negospodarno ravnal z občinskim proračunskim denarjem. Zlasti manjše občine se neredko znajdejo v situaciji, ko je število ponudnikov, ki so zainteresirani za posel, precej omejeno, interes ponudnikov pa nizek. Zakon o javnem naročanju, ki je veljal v letu 2009, je sicer dopuščal možnost, da bi naročnik postopek oddaje predmetnega javnega naročila brez večjih težav prekinil (lahko tudi iz razloga, ker je prejela eno samo ponudbo), vendar se je potrebno zavedati, da naročnik ni imel nobenega zagotovila, da bi v ponovljenem postopku dejansko prejel kakšno ponudbo več oziroma da bi

bile te nove ponudbe ugodnejše. Postopki oddaje javnih naročil so mnogokrat dolgotrajni in morebitna prekinitev bi lahko pomenila večmesečni zamik pričetka investicije.

Okoliščina, da je naročnik od izvajalca zahteval, da za pogodbeno dogovorjeno ceno izvede vsa dela po načelu »ključ v roke« pa po drugi strani kaže na gospodarnost oz. skrbnost naročnika. S tem določilom je namreč naročnik vnaprej onemogočil dvig pogodbeno dogovorjene cene za t.i. nepredvidena oz. dodatna dela ter za morebitne stroške dviga cen, bodisi zaradi inflacije bodisi zaradi dviga minimalne plače.¹

¹ Drugi odstavek 17. člena takrat veljavnega ZJN-2 določa:

»Pri naročanju gradenj, katerih vrednost ne presega vrednosti iz prvega odstavka 12. člena tega zakona, lahko naročnik, kadar gre za izvajanje dodatnih oziroma več del, dovoli izvajalcu, ki že izvaja dela na gradbišču, po potrditvi obsega del s strani osebe, ki opravlja nadzor nad gradbenimi deli, začetek opravljanja teh del istočasno z začetkom postopka pogajanj, v kolikor bi lahko zaradi zamika izvedbe del zaradi izvedbe postopka prišlo do dodatnih stroškov pri naročniku, pri tem pa vrednost teh del ne sme presegati 10% osnovne pogodbene vrednosti.«

III. SKLEP

Z revizijo postopka oddaje javnega naročila, katerega predmet je bila posodobitev nogometnega stadiona v Ajdovščini, je bil opravljen pregled vseh faz postopka, od izdaje sklepa o pričetku postopka, do izvajanja pogodbe z izbranim ponudnikom. Kot je obširno pojasnjeno v poglavju II, ni bilo ugotovljenih pomembnih napak ali celo nezakonnosti z vidika javnega naročanja. V zvezi s samo pogodbo je izvedenka sicer ugotovila dve pomanjkljivosti, ki pa na ceno predmeta javnega naročila, na roke za izvedbo del in/ali na samo kvaliteto izvedenih del neposredno nista vplivali. Izvedenka še ugotavlja, da je naročnik pogodbo pripravil z vso potrebno skrbnostjo, kar dokazuje tudi dogovorjena klavzula »ključ v roke« in dejstvo, da pogodba na dan priprave tega poročila nima še nobenega aneksa.

Občina Ajdovščina je izbiro izvajalca izvedla po odprtem postopku, kar je pravilno in kar omogoča, da lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe. Pogoji, ki jih je naročnik določil za priznanje usposobljenosti potencialnim ponudnikom, so povsem skladni z zahtevami ZJN-2 – določeni so bili sorazmerno s predmetom javnega naročila, niso bili diskriminatorni in niso preferirali nikogar od potencialnih ponudnikov. Glede na postavljene pogoje bi ponudbo lahko oddalo najmanj 10 ponudnikov. Izvedenki ni uspelo ugotoviti, kje so dejanski razlogi za to, da je Občina Ajdovščina prejela eno samo ponudbo, kar je morda nekoliko nenavadno, nikakor pa ne sporno. Zaradi te okoliščine je bil naročnik brez dvoma v bistveno slabši pogajalski poziciji, kot bi bil, če bi prejel več ponudb. Ob tem pa velja poudariti, da ravnanje naročnika, ki odda javno naročilo na podlagi ene same prejete ponudbe, ni nezakonito in je celo dokaj pogosto v postopkih javnega naročanja.

Glede na navedeno menim, da pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila za obnovo nogometnega stadiona Ajdovščina ni prišlo do kršenja predpisov s področja javnega naročanja. Prav tako na podlagi razpoložljive listinske dokumentacije ni bilo mogoče najti nobenega dokaza, s katerim bi naročniku lahko očitali kršenje temeljnih načel javnega naročanja. Četudi je naročnik javno naročilo oddal na podlagi ene same prejete ponudbe, ni mogoče avtomatično zaključiti, da je s tem oz. zaradi tega naročnik negospodarno ravnal z občinskim proračunskim denarjem. Zlati manjše občine se neredko znajdejo v situaciji, ko je število ponudnikov, ki so zainteresirani za posel, precej omejeno, interes ponudnikov pa nizek. Zakon o javnih naročilih je sicer dopuščal možnost, da bi občina postopek oddaje predmetnega javnega naročila prekinila, vendar naročnik ni imel nobenega zagotovila, da bi v ponovljenem postopku dejansko prejel kakšno ponudbo več oz. da bi bile te nove ponudbe ugodnejše.



Mag. Metka CERAR

Občina Ajdovščina

Nadzorni odbor

Datum: 28.07.2010

POROČILO

o izvedbi nadzora nad javnim naročilom »Dogradnja OŠ Otlica«

KRATEK POVZETEK: nadzor je bil odrejen z namenom preveriti pravilnost izvedbe postopka javnega naročila za dogradnjo OŠ Otlica in sicer:

- ali je bil ta izveden v skladu s temeljnimi načeli, na katerih temeljijo postopki oddaje javnih naročil, kot jih določa Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 128/2006-ZJN-2, 16/2008, 34/2008) predvsem v skladu z načelom gospodarnosti in je bila zato zagotovljena pravilna poraba proračunskih sredstev;
- ali je bil izveden v skladu z določili zakona, ki ureja javna naročila ter Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS, št. 60/2006);
- ali je bila pogodba, sklenjena z izbranim izvajalcem, skladna s pogoji in zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije (vprašanje, ki je bilo postavljeno tudi s strani pobudnika za nadzor iz svetniških vrst).

NADZOROVANA OSEBA: Občina Ajdovščina

DATUM NADZORA: 20. in 30. maj 2010

UVOD:

Podatki o nadzorovanem organu: Občina Ajdovščina, Cesta 5.maja 6a, Ajdovščina. Nadzor se je opravljal v Oddelku za investicije in gospodarske javne službe. Pri nadzoru je sodelovala ga. Alenka Čadež Kobil. Odgovorna oseba v času, na katerega se nadzor nanaša je bil župan g. Marjan Poljšak.

Pravna podlaga za izvedbo nadzora: sklep Nadzornega odbora št. 060-5/2009, sprejet na 12. seji dne 21.12.2009 na podlagi 38. Člena Poslovnika Nadzornega odbora občine Ajdovščina in na podlagi letnega plana dela NO.

Namen in cilj nadzora:

1. ugotavljanje pravilnosti izvedbe postopka v zvezi z javnim naročanjem ter zakonitosti, gospodarnosti in učinkovitosti pri porabi proračunskih sredstev;
2. poročanje o morebitnih ugotovljenih nepravilnostih;
3. priporočila in predlogi za nadaljnje poslovanje občine.

Pravni viri:

- Zakon o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999 s spremembami);
- Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 32/2006 – ZFO – UPB1);
- Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 128/2006-ZJN-2, 16/2008, 34/2008) ter veljavni podzakonski akti;
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 (ZIPRS0708) (Ur. l. RS, št. 126/06);
- Obligacijski zakonik (Ur. l. RS, št. 83/01);
- Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS, št. 60/2006).

KRONOLOŠKI PREGLED POTEKA POSTOPKA ODDAJE JAVNEGA NAROČILA, PREGLEDANA DOKUMENTACIJA IN UGOTOVITVE:

- izdelava Dokumenta identifikacije investicijskega projekta (DIIP) št. 351-85/2007 v juniju 2007. V njem je navedeno, da je investicija potrebna, saj se je v obdobju obratovanja izkazalo, da je objekt OŠ Otlica zaradi ostrih klimatskih pogojev in zasnove same neustrezno toplotno izoliran ter da šoli, v skladu s smernicami Ministrstva za šolstvo in šport, primanjkuje nekaterih prostorov. Vrednost investicije je bila ocenjena na 941.121,00 EUR po stalnih cenah oz. 976.510,00 EUR po tekočih cenah. Investicijo naj bi pokrili v proračunskem letu 2008 in sicer v višini 245.466,00 EUR ter v proračunskem letu 2009 v višini 695.655,00 EUR. Poleg tega je bilo tudi načrtovano sofinanciranje MŠŠ v višini 29% upravičenih stroškov. Iz občinskega proračuna bi tako za investicijo porabili 716.736,00 EUR, ostalih 224.385,00 EUR pa bi krilo MŠŠ.
- javni razpis za izbiro izvajalca za dogradnjo OŠ Otlica po odprtem postopku, objavljen na portalu javnih naročil pod št. JN5754/2008 dne 10.7.2008. Pregledana je bila tudi razpisna dokumentacija. Na objavljeni javni razpis sta prispeli dve ponudbi, ki sta jih predložila naslednja ponudnika:
 - Primorje d.d. s ponujeno vrednostjo ponudbe 2.063.347,66 EUR z DDV in 9% popustom ter

- o Marc d.o.o. s ponujeno vrednostjo ponudbe 2.157.194,51 EUR z DDV in 3 % popustom.

Postopek javnega odpiranja ponudb je bil pravilno izveden. Ponudbi sta bili sicer v skladu z določbami zakona, ki ureja javna naročila, pravilni in popolni. Ker pa sta bili obe za naročnika nesprejemljivi, saj sta presegali zagotovljena sredstva v proračunu občine, je slednji skladno z 2. odstavkom 80. člena ZJN-2 prekinil postopek oddaje javnega naročila (sklep št. 4301/2008 z dne 8.9.2008). Sklep o prekinitvi je bil poslan obema ponudnikoma. Po prekinitvi se je postopek javnega naročanja v skladu z ZJN-2 nadaljeval z novim javnim razpisom kot sledi v naslednji alineji.

- javni razpis za oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi za izbiro izvajalca gradnje za dogradnjo OŠ Otlica, objavljen na portalu javnih naročil pod št. JN7609/2008 dne 9.9.2008. Razpisna dokumentacija je ostala enaka, kot to določa ZJN-2. Na objavljeni javni razpis je prispela ena ponudba in sicer podjetja Primorje d.d. Komisija je ugotovila, da je bila ponudba pravilna in popolna. Ponudbena cena je znašala 1.924.465,76 EUR in sicer
 - za Sklop 1: 1.527.654,48 EUR (z vključenim 8% popustom) po sistemu ključ v roke ter
 - za Sklop 2: 396.811,28 EUR (z vključenim 8% popustom) po obračunu dejansko izvedenih del.

Ker je ponudbena cena še vedno presegala razpoložljiva proračunska sredstva, je bil ponudnik povabljen na dodatna pogajanja.

- 21.10.2008 so bila izvedena pogajanja. Iz zapisnika št. 4301-8/2008 je razvidno, da so se pogajanja vodila o ponudbeni ceni ter uskladitvi obsega ponudbe med željami in zahtevami naročnika ter predvideno zunanjo ureditvijo, ki jo je v ceno zajel ponudnik. Po pregledu ponudbe ter dodatne obrazložitve z dne 13.10.2008 sta se naročnik in ponudnik sporazumela, da se dogovorjeni obseg del pri zunanji ureditvi zmanjša. Skupni prihranek zaradi zmanjšanja del bi tako znašal 152.745,80 EUR.

Nova ponudbena cena za Sklop 1 z zmanjšanim obsegom del je tako znašala 1.374.908,68 EUR z vključenim DDV. Na to ponudbeno ceno je ponudnik priznal še 126.151,96 EUR popusta in končna ponudbena cena je znašala:

- za Sklop 1: skladno z vsemi zahtevami iz razpisne dokumentacije 1.248.756,72 EUR po sistemu ključ v roke z upoštevanim 8% popustom na osnovno ponudbeno ceno ter dodatnim popustom v višini 126.151,96 EUR

- za Sklop 2: 396.811,28 EUR z upoštevanim 8% popustom na osnovno ponudbeno ceno. Obračun naj bi se vršil na osnovi dejansko izvedenih del potrjenih s strani nadzornega organa.

Skupna ponudbena cena za oba sklopa dogradnje OŠ Otlica je torej znašala 1.645.568,00 EUR.

- novelacija DIIP, pripravljena v oktobru 2008 in sprejeta na občinskem svetu 3.11.2008 s sklepom št. 351-85/2007. Kot izhaja iz noveliranega DIIP naj bi do velike razlike v oceni investicijskih stroškov prišlo zaradi večjega obsega dozidave (po osnovnem DIIP 821 m², po noveliranem DIIP 1021,60 m²). Skupna vrednost investicije z vključenim DDV naj bi tako znašala 1.742.567,00 EUR (po osnovnem DIIP 976.510,00 EUR). Manjkajoča sredstva v višini 992.280,00 EUR naj bi se zagotovila z rebalansom proračuna za leto 2009.

Sprememba je tudi pri predvidenem viru financiranja in sicer naj bi se investicija v celoti financirala iz občinskega proračuna in ne tudi iz sredstev MŠŠ. Kasneje so bila sicer na razpisu Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (SVLR) uspešno pridobljena dodatna finančna sredstva za sofinanciranje investicije v višini 618.336,00 EUR oz. 35,1 % vrednosti investicije.

- končno poročilo o oddaji naročila z dne 18.12.2008, sestavljeno v skladu z ZJN-2.
- v nadzornem postopku so bili pregledani tudi proračuni in rebalansi proračunov za leto 2008, 2009 in 2010. Finančna sredstva za izvedbo investicije so bila zagotovljena z rebalansi proračunov za leto 2008 in 2009.
- sklenitev pogodbe za dogradnjo OŠ Otlica za Sklop 1 z izvajalcem Primorje d.o., Vipavska cesta 3, Ajdovščina št. 4301-8/2008-sklop 1 z dne 5.1.2009 ter z istim izvajalcem za Sklop 2 št. 4301-8/2008-sklop 2 z dne 5.1.2009

ZAKLJUČEK

Po pregledu celotne dokumentacije ter na podlagi odzivnega poročila nadzorovanega organa lahko zaključim naslednje:

- da je bilo javno naročilo izvedeno v skladu s temeljnimi načeli, na katerih temeljijo postopki oddaje javnih naročil, kot jih določa Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 128/2006-ZJN-2, 16/2008, 34/2008), predvsem v skladu z načelom gospodarnosti in je bila zato zagotovljena pravilna poraba proračunskih sredstev. Finančna sredstva za izvedbo investicije so bila zagotovljena z rebalansi proračunov za leto 2008 in 2009.

- da je bilo javno naročilo izvedeno v skladu z določili zakona, ki ureja javna naročila.
- da je bil DIIP izdelan v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS, št. 60/2006, v nadaljevanju: Uredba).
- da je bil investicijski program izdelan šele po sklenitvi pogodbe z izvajalcem. Kot določa Uredba je za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000,00 EUR potrebna priprava in obravnavo tako DIIP-a kot tudi investicijskega programa (IP) (2. točka 1. odstavka 4. člena uredbe). IP pa je bil pripravljen v maju 2009 ter sprejet na 29. seji občinskega sveta šele 28.5.2009. V IP je vrednost investicije po tekočih cenah znašala 1.762.367,00 EUR z DDV, vire finančnih sredstev pa naj bi zagotovila Občina v višini 1.144.031,00 EUR (64,9%) ter SVLR v višini 618.336,00 EUR (35,1%). V skladu s 1. in 2. točko 1. odstavka 10. člena Uredbe je potrebno IP izdelati pred odločitvijo o investiciji oziroma do začetka postopka javnega razpisa, kar pa se v tem primeru ni zgodilo. Kot izhaja iz 13. člena uredbe, je namreč IP s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev zato menim, da občina ni ravnala skladno z uredbo in njenim namenom. Nadzorovana oseba je v svojem odgovoru na osnutek poročila nadzornega odbora navedla, da je bil DIIP izdelan na podlagi normativnih površin ter cene/m² že izgrajenih objektov v občini, novelacija DIIP pa je bila izdelana na osnovi potrjenega idejnega projekta, kjer so bile določene vse predpostavke gradnje in ponudbe izvajalca. Prav tako naj bi bil investicijski program sprejet šele, ko so bili znani vsi parametri glede vrednosti investicije in virov financiranja. Zakon o javnih naročilih res ne predvideva predhodnega sprejetja investicijske dokumentacije, kot to navaja nadzorovana oseba v svojem odgovoru. Vendar pa je-kot to določa Uredba-priprava investicijske dokumentacije podlaga za investicijsko odločitev. Zato priporočamo natančno in predvsem pravočasno pripravo investicijske dokumentacije glede vrednosti investicij in virov financiranja, v izogib pogostim in zneskovno visokim rebalansom proračuna.
- da je bila pogodba, sklenjena z izbranim izvajalcem, skladna s pogoji in zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije ter sprejetimi dogovori po izvedenih pogajanjih.

Kot pooblaščen nadzornica ugotavljam, da pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila za dogradnjo OŠ Otlica ni prišlo do kršitve predpisov s področja javnega naročanja. Na podlagi pregledane listinske dokumentacije nadzoranemu organu (naročniku) tudi ni mogoče očitati kršenje katerega izmed temeljnih načel javnega naročanja. Novelacija DIIP in sprejeti rebalans proračuna sta bila podlaga za pravilno izbiro izvajalca na javnem razpisu. Kljub prepoznemu sprejemu IP, je bilo javno naročilo pravilno oddano. Uredba, ki določa pravila sprejemanja investicijske

dokumentacije na področju javnih financ je namreč podzakonski akt, izdan na podlagi Zakona o javnih financah in zato z izvedbo javnega naročila nima neposredne povezave. Kar pa ne pomeni, da je pri načrtovanju investicij in pripravi investicijske dokumentacije ni potrebno upoštevati.

Pooblaščenka za nadzor
odbora

Klara Remec

Predsednica Nadzornega

Zvonka Črmelj