

**OBČINA MENGEŠ**  
**Nadzorni odbor**



Prejeto: 12 -07- 2019			
Org. en.:	Številka:	Prip.:	Vredn.:
			IK
Slovenska cesta 30 1234 Mengeš, SLOVENIJA		tel: +386 (0)1 723 70 81 fax: +386 (0)1 723 89 81 e-mail: info@no-menges.si	

**KONČNO POROČILO O NADZORNEM PREGLEDU PRAVILNOSTI, ZAKONITOSTI IN SMOTRNOSTI SKLENITVE KONCESIJSKE POGODBE ZA OPRAVLJANJE REDNEGA ZIMSKEGA VZDRŽEVANJA OBČINSKIH JAVNIH CEST IN DRUGIH PROMETNIH POVRŠIN V OBČINI MENGEŠ**

**1. Predmet nadzornega pregleda:**

Nadzorni pregled je preverjal pravilnost, zakonitost, smotrnost, učinkovitost, in gospodarnost porabe proračunskih sredstev Občine Mengeš pri podelitvi koncesije za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v Občini Mengeš.

**2. Delovna skupina nadzornega odbora:**

Sklep o neposrednem nadzoru je nadzorni odbor sprejel na 13.03.2019 s sklepom o neposrednem nadzoru številka 9001-3/2019-1.

Nadzor je opravila delovna skupina NO v sestavi:

- Marko Juvan – vodja delovne skupine,
- Andrej Škrlep – član.

**3. Nadzorovani organ:**

Nadzorovani organ je Občinska uprava Občine Mengeš, PU – 13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije – PP 13029001- Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest, konto: 13002 Zimsko vzdrževanje cest.

**4. Odgovorna oseba:**

Boris Kavčič – skrbnik postavke.

**5. Ugotovitve:**

Nadzorni odbor Občine Mengeš je preverjal pravilnost, zakonitost, smotrnost, učinkovitost, in gospodarnost sklenitve koncesijske pogodbe za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v Občini Mengeš (v nadaljevanju zimska služba).

Menimo, da podeljena koncesija podjetju HNG d.o.o. Prešernova cesta 35, 1234 Mengeš (v nadaljevanju koncesionar) *ni v skladu* z Zakonom o javno zasebnem partnerstvu (Ur.l. RS št. 127/06-v nadaljevanju ZJZP) in Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3, Ur. l. RS št. 91/15 in 14/18-v nadaljevanju ZJN-3), v delu, ki ureja **pravilen postopek izbire izvajalca koncesije (dodano)**.

27. člen ZJZP jasno postavlja razmejitve med javno-naročniškim in koncesijskim partnerstvom, ki določa, da se v primeru, če nosi javni partner (tj. občina Mengeš) večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta, javno-zasebno partnerstvo šteje za javno naročniško, v nasprotnem primeru gre za koncesijsko partnerstvo.

nosi večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo, **ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu**, za namene tega zakona ne šteje za koncesijsko, temveč za javno-naročniško partnerstvo.

*Prevzem celotnega tveganja koncesijskega posla v tem primeru nosi naročnik, kar je razvidno tudi iz 17. člena koncesijske pogodbe, kjer se določa način plačila opravljenih storitev koncesionarja. Le-ta predvideva, da je naročnik v času trajanja koncesijske pogodbe dolžan koncesionarju plačevati storitve za izvajanje javne službe, kot je opredeljeno s ponudbenim predračunom št. 040-a/2018 z dne 10.10.2018 in izvedbenim programom zimske službe, razdeljenim na mesečne situacije. Koncesionar mora mesečno situacijo predložiti naročniku v izplačilo do petega dne v mesecu za pretekli mesec v skladu z dejansko izvedenimi deli v preteklem mesecu. Rok plačila je 30. dan od prejema mesečne situacije. Cene so fiksne za čas trajanja koncesijske pogodbe.*

16. člen koncesijske pogodbe določa standard kakovosti opravljenih del koncesionarja, kjer v 3. odstavku določa, da se v primeri dodatno vzdrževalnih del, ki presegajo standarde in merila kakovosti iz te pogodbe, *zagotovijo dodatna proračunska sredstva občine Mengeš za poplačilo dodatnih storitev koncesionarja, s čimer se tveganje v celoti prenese na koncedenta.*

O nošenju večine ali celotnega poslovnega tveganja izvajanje projekta javno-zasebnega partnerstva med naročnikom in koncesionarjem in o tem ali gre v primeru oddaje koncesije opravljanja zimske službe za javno-zasebno partnerstvo, lahko uporabimo primere, kjer se je ugotovilo, da tudi v konkretnem primeru podelitve koncesije izvajanja zimske službe HNG d.o.o. ne gre za obliko koncesije ( koncesijsko razmerje), ampak, **ne glede na poimenovanje oz. ureditev v posebnem zakonu**, za javno-naročniško razmerje.

**Primeri:**[http://www.lex-localis.info/files/c98e6ab3-dc0b-4604-91d8-4768594c21fb/633456234600000000\\_Lex%20localis,%20Vol%206,%20No.%202,%20April%202008\\_Janez%20Ahlin.pdf](http://www.lex-localis.info/files/c98e6ab3-dc0b-4604-91d8-4768594c21fb/633456234600000000_Lex%20localis,%20Vol%206,%20No.%202,%20April%202008_Janez%20Ahlin.pdf) (Priloga 5).

**in**

[http://www.dkom.si/odlocitve\\_DKOM/2012031607473135/](http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2012031607473135/)(Priloga 4).

## **6. Odzivno poročilo:**

Odzivno poročilo občinske uprave na predhodno poročilo Nadzornega odbora Mengeš:

V odzivnem poročilu občinske uprave z dne 03.07.2019 občinska uprava zatrjuje, da ugotovitev, da koncesija podjetju HNG d.o.o. ni podeljena skladno z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-3), ni pravilna.

Osnutek poročila z dne 17.06.2019 v delu 6.-Priporočila opozarja, da ni uporabljena **pravilna izbira izvajalca** in sicer bi se morala izbira izvajalca koncesije opraviti po določilih Zakona o javnih naročilih (ZJN-3) in ne po določilih Zakona o javnem zasebnem partnerstvu (ZJZP).

Kot ugotavljate v odzivnem poročilu, je sklenitev koncesijske pogodbe z izvajalcem pravilna, sporen je postopek izbira izvajalca.

V odzivnem poročilu je tudi pravilna ugotovitev, da je akt izbire upravna odločba, ki jo izda občinska uprava. V osnutku poročila Nadzornega odbora v delu 6.-priporočila je bila izdaja odločbe o izbiri koncesionarja za opravljanje koncesije nenamenoma izpuščena.

- skleniti koncesijsko pogodbo za določeno obdobje z možnostjo podaljšanja pogodbe, vendar ne več kot polovico določenega obdobja,
- prekrškovni organ v tem primeru je Državna revizijska komisija.

*Nadzorni odbor daje priporočilo občinski upravi, da v bodoče dobro preuči veljavno zakonodajo in ob naslednji sklenitvi koncesijske pogodbe za izvajanje storitev in gradenj, uporabi izbiro izvajalca po postopkih veljavnega Zakona o javnih naročilih.*

*Tudi obstoječa koncesijska pogodba ni v skladu z veljavno zakonodajo, saj ZJZP v 71. členu, 4. Odstavek določa, da trajanja javnega-zasebnega partnerstva ni možno podaljšati za več kot polovico. V konkretnem primeru pomeni, da se koncesijska pogodba lahko podaljša samo za dve leti (upoštevaje sezonsko dejavnost storitve zimske službe), zato bo potreben aneks h koncesijski pogodbi, v katerem bo rok za podaljšanje koncesije lahko največ dve leti (ta del priporočil se v končnem poročilu ne upošteva zaradi ugotovitev in ukrepov v nadaljevanju).*

## **8. Ukrepi:**

V predmetnem primeru gre za situacijo, ko naročnik storitev zimske službe v celoti financira iz svojega proračuna, koncesionar pa ne prevzema nobenega poslovnega tveganja, tako da ne gre za koncesijo (javno-naročniškega partnerstva), ampak, ne glede na poimenovanja oz. ureditev v posebnem zakonu, za javno-naročniško razmerje.

**Pri javno-naročniškem razmerju pa se izvajalca storitev koncesije izbere z javnim naročilom po predpisih Zakona o javnih naročilih.**

Koncesija za opravljanje storitev zimske službe podjetju HNG d.o.o. Mengeš je bila podeljena s pravnomočno upravno odločbo št. 430-6/2018 z dne 18.10.2018. Nadzorni odbor Občine Mengeš daje priporočilo občinski upravi, da po preteku vseh podeljenih koncesij različnim izvajalcem storitev in gradenj, pred podaljšanjem trajanja koncesije (ali načrtovane nove podelitve koncesije) izbiro izvajalca koncesije opravi po določilih veljavnega Zakona o javnih naročilih, koncesijo pa podeli po določilih 3. in 4. odstavka 27. člena ZJZP.

V primeru, da občinska uprava ne bo upoštevala priporočil Nadzornega odbora Občine Mengeš, bo Nadzorni odbor ukrepal skladno s 40. in 39. členom Poslovnika Nadzornega odbora Občine Mengeš.

## **9. Vsebina nadzora:**

### 9.1. Pregled dokumentacije:

Vodja skupine je dne 27.05.2019 od pristojne osebe Občinske uprave g. Kavčič Borisa pridobil kopije naslednjih dokumentov:

- Koncesijska pogodba za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v Občini Mengeš (v nadaljevanju koncesija) z koncesionarjem HNG d.o.o. Mengeš, številka 430-6/2018 z dne 09.11.2018,
- Odločba o izboru koncesionarja HNG d.o.o., Mengeš, št. 430-6/2018 z dne 18.10.2018

*h*

## 9.2. Nadzorni odbor je pridobil naslednje dokumente:

- Odlok o načinu opravljanja rednega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini Mengeš; Uradni vestnik Občine Mengeš, št. 4/13,
- Odlok o kategorizaciji občinskih cest v občini Mengeš; Uradni vestnik Občine Mengeš 4/2017.

## 10. Datum sestankov delovnih skupin:

Datum sestanka	Kraj sestanka	Prisotni
03.04.2019	Občina Mengeš	Juvan, Škrlep.
06.06.2019	Zasebno	Juvan, Škrlep.
13.06.2019	Zasebno	Juvan, Škrlep.
19.06.2019	Občina Mengeš	Juvan, Škrlep, Horjak.
10.07.2019	Zasebno	Juvan, Škrlep, Horjak.

## 11. Priloge:

1. Koncesijska pogodba med naročnikom Občino Mengeš in izvajalcem koncesije podjetjem HNG d.o.o., Mengeš,
2. Javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v Občini Mengeš (zimska služba); Ur.l. RS št. 27/2018 z dne 20.04.2018,
3. Odločba o izbiri koncesionarja za opravljanje redne zimske službe št. 430-6/2018 z dne 18.10.2018,
4. Sklep državne revizijske komisije številka 018-065/2012 o razveljavi odločbe o podelitvi koncesije za opravljanje gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest v občini Muta,
5. Uporaba pravil Obligacijskega zakonika za razmerja iz koncesijske pogodbe: koncesijska pogodba na meji med javnim in zasebnim; mag. Janez Ahlin, Državno pravobranilstvo Ljubljana, Lex localis-revija za lokalno samoupravo, letnik 6, št. 2, stran 245-270, april 2008.
6. Osnutek poročila o nadzornem pregledu pravilnosti in smotrnosti sklenitve koncesijske pogodbe za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini Mengeš z dne 20.06.2019.
7. Odzivno poročilo občinske uprave Občine Mengeš št. 9001-3/2019-2 z dne 03.07.2019.

Mengeš, 12.07.2019

Predsednica NO Mengeš:  
Marjeta Horjak



**NADZORNI ODBOR  
OBČINE MENGEŠ**

Št: 9001-3/2019-2  
Datum: 3. 7. 2019

**SLOVENSKA CESTA 30  
1234 MENGEŠ**

**ZADEVA: Odzivno poročilo.**

**ZVEZA: Osnutek poročila o nadzornem pregledu pravilnosti in smotrnosti sklenitve koncesijske pogodbe za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini Mengeš, z dne 20. 6. 2019**

**Pravna podlaga:** prvi odstavek 36. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Mengeš (Uradni vestnik Občine Mengeš, št. 6/15).

Občina Mengeš kot revidiranec v postopku nadzornega pregleda pravilnosti in smotrnosti sklenitve koncesijske pogodbe za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini Mengeš, podaja sledeča pojasnila, ki so navedena v nadaljevanju.

1. NO v tč. 5. Osnutka poročila ocenjuje, da koncesija podjetju HNG d.o.o., Prešernova cesta 35, 1234 Mengeš ni podeljena skladno z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-3). Menimo, da navedena ugotovitev oz. ocena ni pravilna.

Pri izvajanju javnih služb je potrebno upoštevati Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o javno zasebnem partnerstvu in področno zakonodajo, ki ureja posamezno vrsto koncesije. (V navedenem primeru Zakon o cestah). Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS št. 32/93) v členih od 17. do 39. določa pravno organizacijske oblike v katerih se izvajajo gospodarske javne službe.

ZGJS določa naslednje organizacijske oblike:

- režijski obrat, kar pomeni, da občina zagotovi izvajanje GJS v svojem režijskem obratu znotraj občinske uprave;
- z ustanovitvijo javnega gospodarskega zavoda;
- z ustanovitvijo javnega podjetja ali s podelitvijo koncesije javne službe.

Obvezne gospodarske javne službe so tiste, ki jih določa zakon, izbirne pa tiste, ki jih določa občina sama.

Zakon o cestah tako določa, da mora občina zagotoviti izvajanje vzdrževanja občinskih javnih cest v obliki gospodarske javne službe, kot jih določa ZGJS.



se skladno z zakonom, ki ureja upravni postopek, odloča o pravicah, zato o pravnih **sredstvih odloča upravno sodišče, in ne Državna revizijska komisija.**

Skladno z zahtevami iz Direktive 2014/23/EU je treba za koncesijske pogodbe, ki so predmet tega zakona, zagotoviti hitro in učinkovito pravno varstvo na način, kot je to zagotovljeno v postopkih javnega naročanja, zato se v ZNKP predvideva zagotavljanje pravnega varstva z uporabo Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja.

Znova velja izpostaviti, da veljavna zakonodaja na področju podeljevanja koncesij ne ureja različnih postopkov za izbiro koncesionarja glede na vrednost posamezne koncesije. ZNKP ureja koncesijske pogodbe, kot so opredeljene v Direktivi 2014/23/EU, in sicer za koncesije, katerih vrednost je višja ali enaka mejni vrednosti za uporabo Direktive 2014/23/EU (5.186.000,00 eur) Zakon zato ne posega na ureditev podeljevanja koncesij pod mejno vrednostjo. S predlaganim zakonom se ne posega niti v veljavno zakonodajo, ki se bo še naprej uporabljala za podeljevanje koncesij, pri katerih je predmet koncesije izvajanje javne službe oziroma druge dejavnosti, za katere področni zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje izdajo upravne odločbe, in za podeljevanje koncesij pod vrednostnim pragom (mejno vrednostjo) za uporabo tega zakona.

Cilj novega zakona je tudi določiti enotna pravila za sklepanje koncesijskih pogodb za gradnje in koncesijskih pogodb za storitve nad vrednostnim pragom za uporabo Direktive 2014/23/EU (5.186.000,00 eur) in tega zakona, razen za koncesije na področjih, ki so izvzeta iz uporabe omenjene direktive oziroma tega zakona.

### **Zaključek**

Iz vsega navedenega je treba pri opredelitvi ali gre za koncesijsko razmerje ali za javno naročniško razmerje izhajati iz širšega konteksta zakonodaje kot je samo določilo 27. člena ZJZP. To določilo je uporabno le za primere, ko ne gre za gospodarsko javno javno službo, kjer se poleg ZJZP uporablja še drugi predpisi.

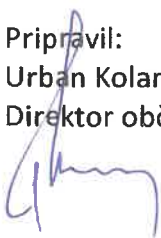
ZNKP je zato posebej določil, da se uporablja le za nekatere koncesijske pogodbe (zlasti koncesijo gradnje) ko akt izbire ni upravna odločba. V teh primerih je za odločanje pristojna Državna revizijska komisija.

Res je, da je v enem primeru že pred uveljavitvijo novih Direktiv EU, DKOM sprejela odločitev, da pri vzdrževanju cest ne gre za koncesijsko razmerje, ampak za javnonaročniško razmerje (primer občine Slovenske Konjice). Ta odločitev v praksi ni bila izvedljiva, ker je Upravno sodišče odločilo, da niso podani zakoniti pogoji za razveljavitev koncesijske odločbe.

Pri javnonaročniškem razmerju po ZJN-3 je obvestilo o izbiri akt poslovanja, ki ga sprejme Župan, pri koncesiji javne službe pa je akt izbire upravna odločba, ki jo izda občinska uprava. Zoper obvestilo o izbiri odloča Državna revizijska komisija, zoper odločbo o izbiri pa na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi župan in končni fazi Upravno sodišče. Za izdajo odločbe pa se uporablja ZUP.

2. V tč. 6.2. Osnutka poročila je potrebno še navesti, da je občinska uprava po e-pošti dne 11. 6. 2019 posredovala NO oziroma delovni skupini pojasnila, ki zadevajo oceno upravičenosti izvedbe projekta in pojasnila, ki zadevajo koncesijski akt.

Pripravil:  
Urban Kolar  
Direktor občinske uprave



Franc Jerič  
župan

