



**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.

Gre za sporno razmerje, ki je tudi natančno opisano v koncesijski pogodbi in sicer da naročnik v 3. točki pogodbe podeljuje koncesionarju *posebno in izključno pravico* za izvajanje javne službe, za čas trajanja koncesijskega razmerja opravljanja zimske službe, na način in pogoji, določenimi z zakoni in podzakonskimi predpisi, odlokom o občinskih cestah (Odlok o načinu opravljanja rednega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini Mengeš-Uradni vestnik Občine Mengeš 4/13-v nadaljevanju odlok) in Odlok o kategorizaciji občinskih cest v občini Mengeš (uradni popravek odloka o kategorizaciji občinskih cest v občini Mengeš-Uradni vestnik Občine Mengeš št. 4/17-v nadaljevanju odlok o kategorizaciji).

V 6. členu koncesijske pogodbe je kot predmet pogodbe navedeno opravljanje javne službe, ki obsega redno zimsko vzdrževanje občinskih javnih cest in drugih prometnih površin. Koncesionar je odgovoren in mora zagotoviti stalno prevoznost cest, tudi v nepredvidenih okoliščinah.

V 7. členu koncesijske pogodbe je določeno, da se zimsko vzdrževanje cest opravlja v skladu z izvedbenim programom zimskega vzdrževanja cest (priloga ponudbi podjetja HNG d.o.o.- brez datuma). Program vsebuje:

- seznam cest in javnih poti po kategorijah in prioritetah,
- seznam pločnikov v I. prioriteti,
- seznam avtobusnih postaj in deviacij v I. prioriteti,
- seznam parkirišč,
- seznam kolesarskih poti,
- karte območij.

13, 14. in 15. člen koncesijske pogodbe določajo, katera dela in naloge mora koncesionar opraviti in pod kakšnimi pogoji. Bistveno pri tem je, da se je koncesionar zavezal k opravljanju dejavnosti zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin *trajno in nepretrgoma za čas trajanja koncesijskega razmerja*, skladno z državnimi in občinskimi predpisi, ki urejajo zimsko vzdrževanje občinskih javnih cest in sicer:

- priprava izvedbenega programa zimske službe (opisano v prejšnjem odstavku),
- pripravljala dela pred začetkom opravljanja zimske službe,
- posipavanje cest zaradi poledice in
- zagotavljanje prevoznosti cest.

Zimska služba se opravlja od 15. novembra do 15. marca v tekočem letu v času trajanja koncesijske pogodbe. Naročnik je s tem koncesionarju *podelil izključno pravico* opravljanja zimske službe za dobo trajanja koncesijske pogodbe.

Zakon o cestah (UR.l. RS št. 109/2010-v nadaljevanju ZCes-1) v prvem odstavku 16. člena določa, da je redno vzdrževanje javnih cest *obvezna gospodarska služba*, ki obsega vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v stanju, ki zagotavljajo varnost in prevoznost javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in cestnega sveta ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah. Način upravljanja cest v tem primeru določi občina oz. občinska uprava, ki je v ta namen tudi sprejela *odlok*.

Občina Mengeš (v nadaljevanju naročnik) ob podelitvi koncesije za zimsko službo podjetju HNG d.o.o. ni upoštevala določbe 27. člena ZJZP, da v primeru ko javni partner (naročnik)

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/\(Priloga 4\)](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.

Odzivno poročilo v zaključku navaja, da je pri opredelitvi ali gre za koncesijsko razmerje ali javno naročniško razmerje izhajati iz širšega konteksta zakonodaje kot je samo določilo 27. člena Zakona o javno zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP).

Nadzorni odbor v osnutku poročila ugotavlja, da ni bil **izbran pravilen postopek izbire izvajalca koncesije**. ZJZP v 27. členu 1. odstavka postavlja ločnico med koncesijskim in javno-naročniškim partnerstvom. V osnutku poročila je bilo ugotovljeno, da gre v konkretnem primeru za javno naročniško partnerstvo, saj večino oz. celotno poslovno tveganje izvajanja koncesije nosi javni partner (Občina Mengeš).

2. odstavek 27. člena določa, da se v primeru javno-naročniškega partnerstva namesto določb o javnem razpisu (in ne kot ugotavljate v odzivnem poročilu, da ZJZP v vseh primerih predvideva obvezen javni razpis), neposredni podelitvi in pravnem oziroma/ter sodnem varstvu v postopku podelitve koncesije za **izbiri izvajalca** javno-zasebnega partnerstva in pravnega varstva v tem postopku uporabljajo predpisi o javnih naročilih.

3. odstavek 27. člena določa, da se po končanem postopku **izbire zasebnega partnerja** iz 2. odstavka, odvisno od narave in oblike razmerja, sklene koncesijska pogodba, skladno z zakonom, ki ureja gospodarske javne službe, v primeru, če ima razmerje obliko statusnega partnerstva pa pogodbo o statusnem partnerstvu. Nadzorni odbor v osnutku poročila ugotavlja, da je bila sklenitev koncesijske pogodbe o javno-zasebnega partnerstva skladna z zakonom, **nepravilen je bil postopek izbire zasebnega partnerja**.

4. odstavek 27. člena določa, da če je predmet koncesije izvajanje gospodarske javne službe ali druge dejavnosti, kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje izdajo upravne odločbe, mora koncedent izbranemu koncesionarju pred sklenitvijo pogodbe iz prejšnjega odstavka izdati odločbo, s katero mu podeli pravico izvajati to dejavnost. Drugih udeležencev (strank, stranskih udeležencev) v upravnem postopku izdaje odločbe ni.

Občina Mengeš je dne 18.10.2018 izdala odločbo 430-6/2018 o izbiri koncesionarja za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v Občini Mengeš, za obdobje petih let, z možnostjo podaljšanja še za pet let. Nadzorni odbor je v osnutku poročila nenamenoma izustil obveznost izdaje upravne odločbe o podelitvi koncesije.

## 7. Priporočila:

Nadzorni odbor je mnenja, da je sklenitev koncesijske pogodbe s podjetjem HNG d.o.o., Mengeš za izvajanje zimske službe v nasprotju z veljavno slovensko zakonodajo v času podpisa koncesijske pogodbe.

Naročnik (Občina Mengeš) bi moral, glede na prevzem večine ali celotnega poslovnega tveganja izvajanja zimske službe na strani naročnika, **izbrati pravilen postopek izbire izvajalca koncesijske pogodbe (dodano)**, to je javno naročilo po določilih ZJN-3. V ta namen bi moral:

- opraviti izračun ocenjene vrednosti javnega naročila,
- objaviti javni razpis na portalu javnih naročil v Uradnem listu Evropske unije,
- izbrati ustreznega ponudnika, po določilih ZJN-3 in določilih razpisa,
- izdati sklep župana o izbiri primernega izvajalca koncesije (dodano),
- izdati odločbo o podelitvi koncesije (dodano),

- 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

- Link do objave javnega razpisa za podelitev koncesije za opravljanje rednega zimskega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v Občini Mengeš (Uradni list RS št. 27/2018 z dne 20.04.2018), v nadaljevanju javni razpis,
- Ponudba št. 040-a/2018 z dne 10.10.2018 podjetja HNG d.o.o. Mengeš,
- Ponudba št. 040/2018 z dne 29.05.2018 podjetja HNG d.o.o., Mengeš,
- Izvedbeni program zimske službe na občinskih javnih cestah v Občini Mengeš za zimsko sezono 2018/2019 (bianco),
- Zapisnik o pogajanjih za podelitev koncesije št. 430-6/2018 z dne 09.10.2018,
- Razpisna dokumentacija za pripravo končne ponudbe po postopku konkurenčnega dialoga št. 430-6/2018 z dne 26.09.2018,
- Odločba o zavrnitvi pritožbe drugega ponudnika Razpoka d.o.o. z dne 04.09.2018,
- Razpisna dokumentacija za prijavo na javni razpis podjetja HNG d.o.o. z dne 29.05.2018 z dokazili, ki jih zahteva razpis.
- Vprašanja na odprt javni razpis za podelitev koncesije zimske službe z dne 21.05.2018,
- Spisek sprememb razpisne dokumentacije št. 430-6/2018 z dne 21.05.2018,
- Delna ponudba konkurenčnega ponudnika Razpoka d.o.o.

Dne 11.06.2019 je občinska uprava posredovala dodatna pojasnila:

1. za koncesijski akt se šteje Odlok o predmetu in pogojih za dodelitev koncesije za opravljanje rednega vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini Mengeš (Uradni vestnik Občine Mengeš št. 4/13) - [http://www.menges.si/media/moddoc\\_9062\\_c91e46292d332551292908.pdf](http://www.menges.si/media/moddoc_9062_c91e46292d332551292908.pdf) i9n
2. V skladu z 8. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 126/06) in na tej podlagi sprejetega Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/07) se ocena upravičenosti izdeluje le v primeru, ko zasebni partner vlaga sredstva v javno infrastrukturo. V navedenem primeru pa zasebni partner izvaja le javno službo t.j. redno vzdrževanje cest, ki se izvaja na podlagi letnega izvedbenega programa.

Dne 17.06.2019 je delovna skupina NO prejela še naslednje dokumente:

- račun HNG d.o.o. za opravljena dela zimske službe 01.03.2019-31.03.2019 v višini 6.204,20 €,
- račun HNG d.o.o. za opravljena dela zimske službe 01.02.2019-28.02.2019 v višini 18.718,44 €,
- račun HNG d.o.o. za opravljena dela zimske službe 01.01.2019-31.01.2019 v višini 112.554,10 €,
- račun HNG d.o.o. za opravljena dela zimske službe 01.12.2018-31.02.2018 v višini 30.536,66 €,
- račun HNG d.o.o. za opravljena dela zimske službe 15.11.2018-30.11.2018 v višini 15.534,11 €,
- gradbeni dnevnik opravljenih del od št. 36 do 66 (manjka dnevnik št. 43) podjetja HNG d.o.o.,
- gradbeni dnevnik opravljenih del od št. 37 do 66 podjetja GP Hribar d.o.o.,
- ponudbo podjetja Razpoka d.o.o., Domžale,
- račun št. 28-2019 za postavitve prometne signalizacije čez most v smeri Koseze z dne 31.01.2019 v višini 1.701,64 €,
- račun št. 29-2019 makadamske hitrostne ovire in postavitve PT v višini 619,52 € z dne 31.01.2019,
- račun št. 342-2018 z dne 31.12.2018 v višini 30.536,66 €.

## 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

