



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost in smotrnost poslovanja Mestne občine Velenje v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva

2019

11 TRAJNOSTNA MESTA
IN SKUPNOSTI



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost in smotrnost poslovanja Mestne občine Velenje v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva

Številka: 324-2/2016/53

Ljubljana, 21. oktobra 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost in smotrnost poslovanja Mestne občine Velenje v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva do 31. 12. 2015.*

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva, in izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva, do 31. 12. 2015.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Mestne občine Velenje izreklo *mnenje s pridržkom*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- pri koncesiji za vzdrževanje cest ni ugotovila javnega interesa za izvajanje storitev geodetske odmere v okviru javno-zasebnega partnerstva; pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ni v celoti izvedla predhodnega postopka; pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole postopka konkurenčnega dialoga zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov ni zaključila kot neuspešnega, koncesijski pogodbi za vzdrževanju cest ter za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je Ministrstvu za finance posredovala prepozno; pri koncesijah za vzdrževanje cest, vzdrževanje javnih površin ter mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ni v celoti izvajala nadzora nad izvajanjem projektov javno-zasebnega partnerstva;
- koncesijsko pogodbo za vzdrževanje cest je z aneksom spremenila tako, da je v bistvenih delih odstopala od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije;
- spremenila je določila koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest glede rokov izvedbe del, ne da bi bili za to izpolnjeni pogoji, določeni v koncesijski pogodbi;
- ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti po koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin z veljavnostjo od 25. 9. 2012 naprej; bančni garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti po koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin je pridobila prepozno in ni zadržala sredstev v višini 3 odstotkov letnega nadomestila;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- Ministrstvu za finance ni posredovala vseh sklenjenih aneksov h koncesijskim pogodbam oziroma jih je posredovala prepozno.

Glede smotrnosti poslovanja Mestne občine Velenje v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva, računsko sodišče meni, da je občina ravnala *delno učinkovito*.

Mestna občina Velenje je pri načrtovanju projektov javno-zasebnega partnerstva zagotovila, da so bili vsi trije projekti usklajeni s cilji in prioritetami, opredeljenimi v strateških dokumentih občine, pri tem pa v proračunih občine ciljev za posamezen projekt javno-zasebnega partnerstva v nekaterih primerih ni določila oziroma jih ni določila na jasn in merljiv način. Pri koncesiji za vzdrževanje cest je storitev

geodetske odmere cest oddala kot del gospodarske javne službe, ne da bi zanjo ugotovila javni interes. Mestna občina Velenje je za vse tri koncesije analizirala možnosti podelitve koncesije za različno obdobje, pri čemer pa pri koncesiji za vzdrževanje cest in koncesiji za vzdrževanje javnih površin ni proučila različnih možnosti izvedbe projekta javno-zasebnega partnerstva. Pri vseh treh koncesijah ni analizirala in utemeljila izbire vrste postopka za izbor izvajalca, pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa je v en projekt združila različni dejavnosti, pri tem pa ni analizirala vpliva združevanja različnih dejavnosti z vidika spoštovanja načela konkurence. Zaradi pomanjkljivosti pri načrtovanju projektov javno-zasebnega partnerstva mestnemu svetu ni bilo omogočeno, da bi se v celoti seznanil s posameznim projektom pred njegovo potrditvijo.

Pri postopkih izbire izvajalcev je Mestna občina Velenje pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole izvedla fazo konkurenčnega dialoga le z enim ponudnikom, čeprav bi morala postopek zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov zaključiti kot neuspešnega. Pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je v javni razpis vključila različne dejavnosti, ne da bi v celoti izvedla predhodni postopek, s čimer po oceni računskega sodišča ni ustrezno preverila, ali bo v postopku zagotovljena konkurenca med potencialnimi ponudniki. Ocenjena vrednost pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin ni bila ustrezna, saj je temeljila na ocenah dveh vrst stroškov, ki niso bile utemeljene. Pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin ni natančno opredelila razdelitve tveganj med partnerjema, vendar pa je tveganja mogoče razbrati iz razpisne dokumentacije in iz koncesijskih pogodb. Pri teh dveh koncesijah je v koncesijskih pogodbah tudi določila prilagoditev nadomestila za 2 odstotka oziroma 3 odstotke letno, pri čemer razlogi za takšno povišanje niso opredeljeni.

Mestna občina Velenje ima tako v odlokih kot v koncesijskih pogodbah določen nadzor nad izvajanjem gospodarskih javnih služb, pri čemer pa je ureditev pomanjkljiva predvsem glede finančnega nadzora nad izvajanjem koncesijskih pogodb, kar se je odražalo tudi v izvajanju nadzora nad koncesijskimi pogodbami. Doseganje ciljev posamezne koncesije je spremljala predvsem na podlagi poročil koncesionarjev, pri čemer pa poročila v vseh primerih niso bila strukturirana na način, da bi v celoti omogočala spremljanje ciljev. V zaključnih računih proračuna je sicer splošno poročala o realizaciji dejavnosti v okviru posamezne proračunske postavke, ni pa poročala o doseganju ciljev in učinkov koncesij ter ni prikazala informacije o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem posamezne koncesijske pogodbe. Iz podatkov občine izhaja, da naj bi s podpisom pogodb v primerjavi s predhodnimi ureditvami zmanjšala stroške, vendar ureditve niso neposredno primerljive, in sicer zaradi obsega opravljenih storitev kot tudi različnih izvajalcev teh dejavnosti, katerih stroški so se prepletali in jih ni mogoče natančno razmejiti med področji posamezne koncesije. Pomanjkljiva poročila koncesionarjev in pomanjkljivo poročanje občine o doseganju ciljev v zaključnih računih proračuna mestnemu svetu ni omogočalo, da bi se celovito seznanil z izvajanjem posamezne koncesije.

Računsko sodišče je Mestni občini Velenje podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je občina med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, sprejela ustrezne popravilne ukrepe za odpravo razkritih nepravilnosti in nesmotnosti oziroma ukrepe, ki bodo zmanjšali možnost nastajanja istovrstnih nepravilnosti in nesmotnosti v prihodnje.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 OMEJITEV REVIZIJE	9
1.3 PREDSTAVITEV OBČINE	9
1.3.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.3.2 Odgovorna oseba	9
1.4 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE	10
1.4.1 Splošno o javno-zasebnem partnerstvu	10
1.4.2 Javno-zasebno partnerstvo in gospodarske javne službe	14
1.5 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V OBČINI	15
1.5.2 Koncesija za vzdrževanje cest	18
1.5.3 Koncesija za vzdrževanje javnih površin	24
1.5.4 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole	28
2. PRAVLNOST IZVAJANJA PROJEKTOV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	34
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE	34
2.2 UGOTOVITVE	34
2.2.1 Koncesija za vzdrževanje cest	34
2.2.1.1 Opredelitev javnega interesa	34
2.2.1.2 Predhodni postopek	35
2.2.1.3 Spremembi koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest	37
2.2.1.4 Plačilni roki	40
2.2.1.5 Nadzor nad izvajanjem projekta	41
2.2.1.6 Poročanje ministrstvu	42
2.2.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin	43
2.2.2.1 Bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti	43
2.2.2.2 Plačilni roki	44
2.2.2.3 Nadzor nad izvajanjem projekta	44
2.2.2.4 Poročanje ministrstvu	45
2.2.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole	45
2.2.3.1 Predhodni postopek	45

2.2.3.2	Postopek izbora izvajalca.....	46
2.2.3.3	Nadzor nad izvajanjem projekta.....	47
2.2.3.4	Poročanje ministrstvu.....	48
3.	UČINKOVITOST IZVAJANJA PROJEKTOV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	49
3.1	OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	49
3.2	UGOTOVITVE.....	49
3.2.1	Načrtovanje projektov javno-zasebnega partnerstva.....	49
3.2.1.1	Strateški dokumenti in cilji projektov.....	49
3.2.1.2	Dokumentacija pri načrtovanju projektov javno-zasebnega partnerstva.....	57
3.2.2	Postopek izbire izvajalcev projektov javno-zasebnega partnerstva.....	69
3.2.2.1	Opredelitev tveganj.....	69
3.2.2.2	Postopek podelitve koncesije.....	73
3.2.3	Nadzor nad izvajanjem projektov javno-zasebnega partnerstva.....	83
3.2.3.1	Postopki nadzora in njihovo izvajanje.....	83
3.2.3.2	Spremljanje učinkov projektov.....	92
4.	MNENJE	107
4.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA MESTNE OBČINE VELENJE.....	107
4.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA MESTNE OBČINE VELENJE.....	108
5.	PRIPOROČILA	112

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja Mestne občine Velenje (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva do 31. 12. 2015, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 18. 1. 2016.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o pravilnosti in smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju: JZP) do 31. 12. 2015. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti ter smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP do 31. 12. 2015. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP, in za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP do 31. 12. 2015.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP do 31. 12. 2015. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2015, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani z izvajanjem projektov JZP.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP do 31. 12. 2015, in izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP do 31. 12. 2015. Glede smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila občina učinkovita pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva*.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-2/2016/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Omejitev revizije

V reviziji nismo presojali pravilnosti izvedbe postopkov v zvezi s pripravljalnimi dejanji pred začetkom izvajanja predhodnega postopka (postopek sprejemanja odloka o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: GJS), izdelava študij, strategij, projektne dokumentacije in podobno).

1.3 Predstavitev občine

1.3.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine v letu 2015 so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti, organih, prihodkih in odhodkih občine

Število prebivalcev ⁵	32.897
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2015:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁶	3 (2 nepoklicno in 1 poklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	33 članov
• nadzorni odbor	7 članov
Prihodki občine v letu 2015 ⁷	39.472.080 evrov
Odhodki občine v letu 2015 ⁸	38.625.607 evrov

Občina ima 16 krajevnih skupnosti in tri mestne četrti, ki niso pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica 20 javnih zavodov ter soustanoviteljica javnega zavoda, javnega podjetja, treh javnih agencij ter dveh gospodarskih družb, v katerih nima prevladujočega vpliva na upravljanje, in ene gospodarske družbe, v kateri ima prevladujoč vpliv na upravljanje.

1.3.2 Odgovorna oseba

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. Za učinkovitost poslovanja občine je odgovoren župan v skladu s svojimi pristojnostmi.

⁵ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp> stanje na dan 1. 1. 2016], 7. 10. 2019.

⁶ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

⁷ Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Velenje za leto 2015 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna 2015; Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 3/16).

⁸ Tako kot opomba 7.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil do 20. 10. 2010 odgovorna oseba občine Srečko Meh, župan občine, od 21. 10. 2010 ter med izvajanjem revizije pa je bil odgovorna oseba Bojan Kontič, župan občine.

1.4 Predstavitev predmeta revizije

1.4.1 Splošno o javno-zasebnem partnerstvu

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu⁹ (v nadaljevanju: ZJZP) v 2. členu definira JZP kot razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu¹⁰, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za GJS, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

JZP so tako le tista razmerja med javnim in zasebnim partnerjem, ki predstavljajo vlaganja zasebnega partnerja v javne projekte ali vlaganja javnega partnerja v zasebne projekte, ki so v javnem interesu ali so vsaj deloma v javnem interesu.

ZJZP v 6. členu določa, da je namen zakona omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav JZP ter druge projekte, ki so v javnem interesu, zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje gospodarskih in drugih javnih služb ali drugih dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za GJS, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, omogočiti smotrno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, grajenega javnega dobra ali drugih stvari v javni lasti ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. Za doseganje namena ZJZP se JZP izvaja na področju financiranja, projektiranja, izgradnje, nadzora, organizacije in upravljanja, vzdrževanja ter izvajanja dejavnosti iz prejšnjega stavka.

ZJZP je v prvem odstavku 3. člena opredeljen kot splošen zakon, ki se uporablja za postopke sklepanja in izvajanja JZP glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezne oblike JZP niso urejena drugače. Ob tem pa se ne glede na določbe morebitne posebne ureditve za nekatera vprašanja, glede katerih zakon to posebej določa, uporabljajo določbe ZJZP (primarnost uporabe).¹¹

⁹ Uradni list RS, št. 127/06.

¹⁰ Po ZJZP javni interes predstavlja z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določeno splošno korist, pri čemer odločitev o ugotovitvi javnega interesa sprejme vlada ali predstavniški organ lokalne skupnosti (19. točka 5. člena v povezavi z 11. členom ZJZP).

¹¹ Ne glede na določbe posebnega zakona ali drugega predpisa iz prvega odstavka 3. člena ZJZP se uporabljajo določbe ZJZP, če je to (primarnost uporabe) posebej določeno (pojem posebne oziroma izključne pravice – 10. točka 5. člena, predpostavke za obstoj javnega naročila oziroma javnonaročniškega partnerstva – 15., 27. člen, konkurenčni dialog – 46. člen, pravila o koncesijah gradenj – 79.–91. člen, soglasje za prenos razmerja – 131. člen, pogoji za izstop – 134. člen) – drugi odstavek 3. člena ZJZP.

ZJZP določa dve temeljni obliki JZP, ki se po 23. členu ZJZP lahko izvaja kot:

- razmerje pogodbenega JZP in
- razmerje statusnega JZP.

Pogodbeno JZP ima po 26. členu ZJZP lahko obliko:

- koncesijskega razmerja, to je dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati GJS oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (v nadaljevanju: koncesijsko JZP), ali
- javnonaročniškega razmerja, to je odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve (v nadaljevanju: javnonaročniško JZP).

ZJZP glede koncesijske oblike JZP opredeljuje pojma koncesije gradnje in koncesije storitev. Za koncesijo gradnje gre v skladu z 79. členom ZJZP v primeru, kadar je namen koncesije izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja ali da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradnje ter znaša vrednost gradnje, ki preide v last javnega partnerja, ocenjena skladno s predpisi o javnih naročilih, najmanj 5.278.000 evrov¹². Za koncesijo storitev pa gre v skladu z 92. členom ZJZP v primeru, ko je predmet koncesijskega partnerstva izvajanje GJS ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za GJS, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, ali izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja oziroma da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradenj in ne gre za koncesijo gradenj.

Statusno JZP, kot ga opredeljuje 96. člen ZJZP, pa je razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz JZP izhajajo, izvajalcu statusnega JZP z ustanovitvijo pravne osebe pod pogoji, ki jih določa ZJZP, s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava, z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali na drug primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz JZP izhajajo, na to osebo.

Glede na projekte JZP v revidirani občini (povezava s točko 1.5 tega poročila) v nadaljevanju podrobneje opisujemo zakonsko ureditev pogodbenega JZP.

ZJZP kot element razlikovanja med obema oblikama pogodbenega JZP poleg vsebinske razlike, ki je v podelitvi posebne ali izključne pravice zasebnemu partnerju za izvajanje dejavnosti v javnem interesu, opredeljuje tudi prenos poslovnih tveganj – če javni partner nosi večino ali celotno poslovno tveganje

¹² Znesek se je od uveljavitve Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L, št. 134/204 z dne 30. 4. 2004) in v obdobju, na katero se nanaša revizija, spreminjal z več uredbami Evropske komisije.

izvajanja projekta JZP, se po določilih prvega odstavka 27. člena ZJZP, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu, za namene ZJZP JZP ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško. Če iz okoliščin JZP ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, se po določilih 28. člena ZJZP v dvomu šteje, da gre za javnonaročniško JZP. ZJZP tako pogodbeni obliki JZP razlikuje po vsebini (26. člen ZJZP) in po obsegu prenesenih poslovnih tveganj (27. člen ZJZP).

V okviru pogodbenega JZP ZJZP v povezavi s potrebo po prenosu poslovnih tveganj ne določa jasno oziroma nedvoumno, v katerih primerih oziroma pod katerimi pogoji se posamezni projekti, četudi so v javnem interesu, dejansko lahko štejejo za projekte JZP. Določba tretjega odstavka 15. člena ZJZP, ki ureja načelo uravnoteženosti in izrecno določa, da ne gre za JZP, če zasebni partner ne nosi vsaj dela poslovnih tveganj, je namreč vsaj po jezikovni razlagi v nasprotju z določbo prvega odstavka 27. člena ZJZP, ki določa okoliščine za razmejitev med javnonaročniškim in koncesijskim partnerstvom kot vrstama pogodbenega partnerstva. V skladu s prvim odstavkom 27. člena ZJZP dopušča, drugače kot tretji odstavek 15. člena ZJZP, da javni partner nosi celotno poslovno tveganje izvajanja projekta JZP (v tem primeru gre za javnonaročniško partnerstvo).

Tako v okviru temeljnih načel JZP ZJZP določa, da ne gre za JZP, če vsaj dela poslovnih tveganj ne nosi zasebni partner, na drugi strani pa v okviru pogodbenega partnerstva dopušča, da vsa poslovna tveganja nosi javni partner in v takem primeru tako partnerstvo obravnava kot javnonaročniško. Ob tem ZJZP ne določa povsem jasno niti tega, kaj je poslovno tveganje. V drugem odstavku 15. člena ga opredeljuje kot tržno tveganje v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti, kar je razumeti kot specifično tveganje ekonomskega uspeha.

Iz navedenega izhaja, da ZJZP predvideva kot JZP večino razmerij sodelovanja javnega in zasebnega partnerja, ki so v javnem interesu, ne ureja pa jasno in nedvoumno razločevalnega elementa med JZP in javnim naročilom; na eni strani prenos poslovnih tveganj opredeljuje kot kvalifikatorni element JZP (tretji odstavek 15. člena ZJZP), na drugi strani pa ta element relativizira in projekt ob odsotnosti prenosa tveganj šteje za javnonaročniško JZP, kar bi lahko pomenilo, da je mogoče z vidika prenosa tveganj kot JZP opredeliti skoraj vsak projekt, ki je v javnem interesu.

Za JZP gre torej pri projektih, ki so v javnem interesu ali so vsaj delno v javnem interesu. Če element javnega interesa ni izpolnjen, projekta ni mogoče izvesti v obliki JZP. V okviru pogodbenega partnerstva pa gre za koncesijsko JZP, če glede na določbo 27. člena ZJZP zasebni partner nosi večji obseg poslovnih tveganj (tržna tveganja v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganje razpoložljivosti, kar vse predstavlja specifična tveganja ekonomskega uspeha), in ne zgolj običajnega obsega tveganj (finančna tveganja, tveganja izgradnje in podobno)¹³, v drugih primerih projektov v javnem interesu pa gre lahko le za javnonaročniško JZP.

Dejstva, da sta določba tretjega odstavka 15. člena ZJZP, ki opredeljuje prenos poslovnih tveganj na zasebnega partnerja kot bistven element JZP, in določba prvega odstavka 27. člena ZJZP v medsebojnem nasprotju, upoštevajoč jezikovno razlago norm, ni mogoče spregledati. Ker pa je vprašanje poslovnega tveganja in njegovega obsega razlikovalni element med posameznimi oblikami pogodbenega JZP in ker iz

¹³ Če z ZJZP ne bi bil mišljen prenos večjega obsega poslovnih tveganj od običajnega obsega poslovnih tveganj (tveganje poslovnih partnerjev v vsakem poslovnem razmerju), ZJZP ne bi obravnaval vprašanja poslovnih tveganj.

temeljnih določb JZP (načela) izhaja, da je poslovno tveganje bistven element opredelitve posameznih projektov kot JZP, smo v okviru revizije preverjali tudi, ali pri posameznih projektih zasebni partner nosi poslovna tveganja oziroma ali je njihov obseg večji od običajnega obsega poslovnih tveganj. Prenos večjega obsega tveganj na zasebnega partnerja od običajnega bi po našem mnenju moral biti, poleg obstoja javnega interesa, eden izmed temeljnih razlogov za odločitev o obliki JZP glede na to, da iz načel JZP izhaja prav to.

ZJZP v okviru ureditve postopka oblikovanja razmerja JZP v 8. členu med drugim določa, da mora javni partner zaradi spodbujanja JZP pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet JZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot JZP (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta). Če je vrednost nad 5.278.000 evrov, lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP ali to ekonomsko ni upravičeno. Postopek primerjave in ugotovitve iz prejšnjih dveh stavkov se izvede kot predhodni postopek v skladu z 31. do 35. členom ZJZP. V skladu z drugim odstavkom 31. člena ZJZP je namen predhodnega postopka, da se na podlagi investicijskega elaborata¹⁴ ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja JZP, in da se opredelijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine odločitve in/ali akta o JZP. Odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev JZP in izvedbi projekta v eni izmed oblik JZP je v skladu z 11. členom ZJZP obvezen akt in ga sprejme občinski svet. Prav tako pa se na tej podlagi določi vsebina morebitnega akta o JZP¹⁵.

Po 42. členu ZJZP se izvajalec JZP ne glede na obliko akta o izbiri izbire, razen če zakon določa drugače, na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi tudi na spletnih straneh. Po prvem odstavku 43. člena ZJZP se v primerih javnonaročniškega JZP za javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca JZP ter dodelitev del tretjim osebam uporablja, če ni z ZJZP drugače določeno, zakon o javnem naročanju. Po prvem odstavku 44. člena ZJZP se v primerih koncesijskega partnerstva, pri katerem pridobi koncesionar pravico izvajati gospodarsko javno službo, za javni razpis oziroma neposredno sklenitev, izbiro izvajalca JZP, pravno oziroma sodno varstvo v teh postopkih in koncesijsko pogodbo ter dodelitev del tretjim osebam uporablja tudi zakon, ki ureja gospodarske javne službe. Po prvem odstavku 46. člena ZJZP se ne glede na obliko in ureditev postopka JZP v posebnem zakonu za izbiro izvajalca JZP lahko uporabi za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe tudi postopek konkurenčnega dialoga.

Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o evidencah) v 3. členu določa, da mora javni partner do konca aprila tekočega leta Ministrstvu za finance (v nadaljevanju: MF) posredovati informacijo o izvajanju JZP v preteklem letu za vsako sklenjeno pogodbo. Na podlagi tretjega odstavka

¹⁴ Za neinvesticijske programe se uporablja namesto investicijskega elaborata ustrezen drug dokument z enako funkcijo.

¹⁵ Akt o JZP, razen če izvajalec JZP pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oziroma drugega splošnega akta (36. člen ZJZP), v postopku oblikovanja JZP ni obvezen akt. Če sprejem posebnega akta o JZP ni predviden, se v skladu z 41. členom ZJZP bistvene sestavine posameznega razmerja JZP in druga vprašanja, ki morajo biti urejena v predpisu ali drugem splošnem aktu, določijo v aktu iz 11. člena tega zakona (odločitev o JZP).

¹⁶ Uradni list RS, št. 56/07.

2. člena pravilnika o evidencah pa mora javni partner kopijo sklenjene pogodbe o JZP ter ostale podatke¹⁷ posredovati MF v roku 30 dni od sklenitve pogodbe.

Po določitih prvega odstavka 2. člena pravilnika o evidencah MF na podlagi prejetih pogodb, ki mu jih posreduje javni partner, kronološko vodi evidenco sklenjenih pogodb. MF je na svoji spletni strani zadnje poročilo o sklenjenih oblikah JZP objavilo po stanju na dan 31. 12. 2009¹⁸. Aktualnih podatkov o sklenjenih JZP v občinah ni, saj MF evidence o tem ne vodi¹⁹.

1.4.2 Javno-zasebno partnerstvo in gospodarske javne službe

Z GJS, se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu²⁰.

V skladu s 3. členom ZGJS se GJS delijo na GJS v pristojnosti države in GJS v pristojnosti občin, nadalje pa so GJS lahko obvezne (to je tiste, katerih zagotavljanje in uporaba javnih dobrin, ki se z njimi zagotavljajo, je obvezno) ali izbirne. Dejavnosti, ki se izvajajo kot GJS, se v skladu z 2. členom ZGJS določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture. Občina pa v skladu s 3. in 7. členom ZGJS z odlokom določi način opravljanja posamezne GJS in z odlokom ureja tudi splošna (sistemska) vprašanja lokalnih GJS²¹. ZGJS določa in ureja tudi oblike, v katerih je mogoče zagotavljati GJS. GJS se tako v skladu s 6. členom ZGJS lahko izvajajo v režimskem obratu, javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju ali z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava. Vsebinsko podobne oblike, v katerih občina zagotavlja GJS, določa tudi Zakon o lokalni samoupravi (61. člen).

Pri sklepanju JZP za izvajanje GJS je torej treba poleg ZJZP upoštevati tudi določila ZGJS in morebitna določila posebnih zakonov, ki urejajo posamezne vrste GJS. V postopku oblikovanja JZP je treba upoštevati, da ZGJS v primeru podelitve koncesije za izvajanje GJS med drugim predvideva:

- sprejem koncesijskega akta, s katerim se določijo predmet in pogoji opravljanja GJS za posamezno koncesijo (32. in 33. člen ZGJS);

¹⁷ Ime, priimek in naslov ali naziv ter sedež pogodbenih strank, opis predmeta pogodbe, vrsta JZP, predračunska investicijska vrednost projekta, finančne obveznosti pogodbenih strank, letna poročila o izvajanju pogodbe, datum začetka izvajanja pogodbe, datum zaključka pogodbenega razmerja, matična številka pogodbene stranke in proračunska postavka, vezna na JZP, če obstaja.

¹⁸ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/20110314_1.pdf], 4. 4. 2017.

¹⁹ Iz podatkov na podlagi izpolnjenih vprašalnikov vseh občin v Republiki Sloveniji (Vprašalnik Podatki o poslovanju občin v letu 2015 in stanju na dan 31. 12. 2015 smo 31. 3. 2016 poslali vsem občinam v Republiki Sloveniji) pa je razvidno, da je imelo 77 občin v obdobju od leta 2010 do leta 2015 sklenjene pogodbe o JZP, skupaj so imele sklenjenih 156 pogodb o JZP (brez upoštevanja podeljenih koncesij na področju zdravstva). Podrobnejše analize podatkov, pridobljenih z vprašalnikom, zaradi pomanjkljivih in neenotnih odgovorov občin ni bilo mogoče izvesti.

²⁰ 1. člen Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS; Uradni list RS, št. 32/93).

²¹ Na primer glede opravljanja strokovno-tehničnih in razvojnih nalog (11. člen ZGJS), sistema varstva uporabnikov javnih dobrin in storitev (14. člen ZGJS), virov financiranja teh služb (59. do 65. člen ZGJS).

- javni razpis, katerega podlage se določijo že v koncesijskem aktu in se objavi v Uradnem listu RS (36. člen ZGJS);
- odločitev o izbiri koncesionarja z upravno odločbo (37. člen ZGJS);
- sklenitev koncesijske pogodbe (namen, vsebino in obliko določa 39. člen ZGJS).

ZGJS pa ima posebne določbe tudi glede prenehanja koncesijskega razmerja²² in nekaterih vprašanj izvajanja pogodbe²³.

Koncesija je ena izmed oblik, v kateri se po ZGJS izvaja GJS, koncesijsko partnerstvo pa je skladno s 26. členom ZJZP vrsta pogodbenega JZP, v katerem se podeli posebna ali izključna pravica izvajati GJS, lahko pa se podeli tudi pravica izvajati drugo dejavnost, ki ni GJS, če je ta v javnem interesu. Med oblikami pogodbenega partnerstva v 26. členu ZJZP je pri obliki koncesijskega razmerja izrecno navedeno podeljevanje posebne ali izključne pravice izvajati GJS oziroma drugo dejavnost v javnem interesu. Določilo 27. člena ZJZP pa nadalje kot razlikovalni element med koncesijskim in javnonaročniškim razmerjem izpostavlja prenos tveganj. Če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta JZP, se JZP ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu ne šteje za koncesijsko, temveč javnonaročniško.

1.5 Javno-zasebna partnerstva v občini

Po podatkih občine je imela občina v letu 2015 sklenjenih šest pogodb za projekte JZP, in sicer za:

- zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov ter odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in izgradnjo področnega centra za ravnanje z odpadki (koncesija podeljena za 25 let; ocenjena vrednost projekta 3.769.737 evrov; pogodba sklenjena 6. 7. 2009),
- obdelavo in odlaganje odpadkov (koncesija podeljena za 30 let; ocenjena vrednost projekta 24.409.005 evrov; pogodba sklenjena 24. 12. 2009),
- vzdrževanje in obnavljanje občinskih javnih cest, vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki je namenjeno prometni ureditvi oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja, ter odvoz in hrambo zapuščenih vozil v občini (koncesija podeljena za 15 let; ocenjena vrednost projekta 27.804.197 evrov; pogodba sklenjena 26. 11. 2009),
- urejanje in čiščenje javnih površin v občini (koncesija podeljena za 10 let; ocenjena vrednost projekta 9.015.236 evrov; pogodba sklenjena 7. 9. 2010),
- izvedbo projekta rekonstrukcije ogrevalnega sistema na Osnovni šoli Livada – Podružnični Osnovni šoli Škale (koncesija podeljena za 15 let; ocenjena vrednost projekta 95.000 evrov; pogodba sklenjena 30. 9. 2010) in
- izvajanje izbirne GJS mestnega avtobusnega prometa v občini in izvajanje prevozov učencev osnovne šole (koncesija podeljena za 8 let; ocenjena vrednost projekta 7.282.269 evrov; pogodba sklenjena 30. 8. 2012).

Ocenjene vrednosti projektov so predvideni vložki občine v projekt, razen pri koncesiji za obdelavo in odlaganje odpadkov, kjer vložek občine znaša 1.538.636 evrov, plačilo nadomestila za izvajanje koncesije

²² 41. do 45. člen ZGJS.

²³ Na primer glede prenosa koncesije (46. in 47. člen ZGJS), odgovornosti za škodo (51. člen ZGJS), računovodstva in revidiranja izvajalcev GJS (66. in 67. člen ZGJS).

obdelave in odlaganja ostankov odpadkov na odlagališču pa se pokriva iz cene storitve, ki jo plačujejo uporabniki²⁴.

V tabeli 2 so prikazani odhodki po posameznem projektu JZP od leta 2009 do leta 2015.

Tabela 2: Odhodki po posameznem projektu JZP od leta 2009 do leta 2015

v evrih

Leto	Vzdrževanje in obnavljanje občinskih javnih cest	Urejanje in čiščenje javnih površin	Mestni avtobusni promet in izvajanje prevozov učencev osnovne šole	Prevoz in zbiranje komunalnih odpadkov	Ogrevalni sistem v osnovni šoli	Obdelava in odlaganje odpadkov
2009	0	/	/	0	/	0
2010	1.312.228	3.069	/	0	0	0
2011	1.642.920	928.818	/	7.129	18.209	0
2012	1.482.934	873.537	182.770	104.573	21.129	0
2013	1.531.886	914.841	887.845	101.933	20.870	0
2014	1.703.928	946.477	903.067	111.309	17.871	0
2015	2.065.812	1.009.565	881.693	120.933	23.645	0
Skupaj	9.739.708	4.676.307	2.855.375	445.877	101.724	0

Vir: podatki občine.

Vsi odhodki po vseh projektih JZP od leta 2009 do leta 2015 so znašali 17.818.991 evrov.

V tabeli 3 je prikazan delež skupnih odhodkov za sklenjena JZP v tekočih odhodkih in v vseh odhodkih občine v obdobju od leta 2009 do leta 2015.

²⁴ Občina je skupaj z Občino Šoštanj in Občino Šmartno ob Paki za izvajanje GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov ter odlaganje ostankov predelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov v delu, ko se ta služba izvaja na območju občin koncedentov, in za izgradnjo področnega centra za ravnanje z odpadki sklenila koncesijsko pogodbo za 25 let z družbo PUP-Saubermacher, d. o. o., v kateri so vse tri občine tudi kapitalsko udeležene. Drugo koncesijsko pogodbo za obdelavo in odlaganje odpadkov, ki se bo izvajala v Regionalnem centru za ravnanje z odpadki Celje, za obdobje 30 let pa so sklenili občina, družba PUP-Saubermacher, d. o. o. in družba Simbio, d. o. o., glede katere iz pogodbe izhaja, da je bila že v letu 2003 na podlagi pogodbe o sofinanciranju izgradnje Regijskega centra za ravnanje z odpadki Celje, ki jo je sklenilo med seboj več občin v regiji, imenovana za nosilca izvajanja GJS ravnanja z odpadki in upravljavca objektov in naprav Regionalnega centra za ravnanje z odpadki Celje.

Tabela 3: Delež skupnih odhodkov za sklenjena JZP v tekočih odhodkih in v vseh odhodkih občine v obdobju od leta 2009 do leta 2015

Leto	Odhodki za sklenjena JZP v evrih	Vsi tekoči odhodki v evrih	Delež v odstotkih $(4)=(2)/(3)*100$	Vsi odhodki v evrih	Delež v odstotkih $(6)=(2)/(5)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(3)*100	(5)	(6)=(2)/(5)*100
2009	0	9.482.989	0	31.477.539	0
2010	1.315.297	8.449.296	15,6	30.887.455	4,3
2011	2.597.076	10.362.947	25,1	36.469.236	7,1
2012	2.664.943	8.569.691	31,1	35.314.035	7,5
2013	3.457.375	9.072.861	38,1	41.636.127	8,3
2014	3.682.652	9.717.151	37,9	52.720.852	7,0
2015	4.101.648	9.476.164	43,3	38.625.607	10,6
Skupaj	17.818.991	65.131.099	/	267.130.851	/

Vir: podatki občine.

Delež skupnih odhodkov za sklenjena JZP v vseh tekočih odhodkih občine je v obdobju od leta 2009 do leta 2015 znašal od 15,6 do 43,3 odstotka, v vseh odhodkih občine pa od 4,3 do 10,6 odstotka.

Preverili smo tri projekte, ki jih je občina opredelila kot JZP, in sicer:

- koncesijo za izvajanje lokalne GJS vzdrževanje in obnavljanje občinskih javnih cest, vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja, ter odvoz in hrambo zapuščenih vozil (v nadaljevanju: koncesija za vzdrževanje cest);
- koncesijo za opravljanje lokalne GJS urejanje in čiščenje javnih površin (v nadaljevanju: koncesija za vzdrževanje javnih površin);
- koncesijo za izvajanje GJS urejanje mestnega avtobusnega prometa in izvajanje prevozov učencev osnovne šole (v nadaljevanju: koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole).

Občina je vse tri izbrane projekte JZP opredelila kot javnonaročniško pogodbeno partnerstvo, kot ga določa 27. člen ZJZP.

V nadaljevanju so za vsak projekt, ki so bili vključeni v preveritev, predstavljene pravne podlage, stanje pred izvedbo projekta, opis osnovnih aktivnosti občine pri načrtovanju in izvedbi projekta ter podatki o realiziranih odhodkih občine.

1.5.1 Koncesija za vzdrževanje cest

S koncesijo za vzdrževanje cest je občina podelila v izvajanje GJS vzdrževanje javnih cest, ki je bila določena v 8. členu Zakona o javnih cestah²⁵ (v nadaljevanju: ZJC) kot obvezna GJS in je obsegala redno vzdrževanje javnih cest²⁶ in obnavljanje javnih cest²⁷. Četrti odstavek 8. člena ZJC je določal, da se obnovitvena dela na javnih cestah oddajajo v izvedbo v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje. Podrobnejših vsebinskih določb, ki bi se nanašale na vzdrževanje občinskih javnih cest, ZJC ni vseboval. Vrste vzdrževalnih del na javnih cestah in raven rednega vzdrževanja cest so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, podrobneje predpisane s Pravilnikom o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest²⁸. V skladu z 8. in 82. členom ZJC je morala občina najkasneje v enem letu po uveljavitvi zakona²⁹ sprejeti še odlok o občinskih cestah, v katerem je uredila upravljanje, graditev, vzdrževanje in varstvo občinskih cest ter nadzorstvo nad občinskimi cestami, v enem mesecu po sprejetju odloka pa določiti način opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja občinskih cest.

V ta projekt je občina dodatno vključila še vzdrževanje dela državnih cest, ki jih mora vzdrževati v skladu s 44. členom ZJC³⁰, dejavnost odvoza in hrambe zapuščenih vozil, ki je v skladu z določbami Zakona o varnosti cestnega prometa³¹ (v nadaljevanju: ZVCP-1) določena kot obveznost izvajalca rednega vzdrževanja cest³², ter geodetsko odmero občinskih cest.

Statut Mestne občine Velenje³³ (v nadaljevanju: statut) v 102. členu določa, da občina zagotavlja obvezne lokalne GJS, tudi GJS vzdrževanja občinskih javnih cest, lahko pa zagotavlja tudi izbirne lokalne GJS, ki jih določi z odlokom, med drugim tudi na področju odvoza in hrambe nepravilno parkiranih vozil ter vzdrževanja prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja. Enaka določila kot statut

²⁵ Uradni list RS, št. 33/06-UPB1, 45/08, 42/09, 109/09. Zakon je veljal do 1. 4. 2011, ko je stopil v veljavo nov Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15) in se uporabljal do začetka uporabe Zakona o cestah dne 1. 7. 2011.

²⁶ Vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v dobrem stanju, zagotavljanje prometne varnosti in prevoznosti javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in njihovega varovalnega pasu ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah.

²⁷ Organiziranje vzdrževalnih del, ki se na javnih cestah opravljajo v mejah cestnega sveta in v daljših časovnih obdobjih zaradi izboljševanja in obnavljanja njihovih prometnih in varnostnih lastnosti.

²⁸ Uradni list RS, št. 62/98. Pravilnik je nehal veljati 11. 6. 2016, ko je začel veljati Pravilnik o rednem vzdrževanju javnih cest (Uradni list RS, št. 38/16).

²⁹ ZJC je začel veljati 7. 6. 1997.

³⁰ ZJC je 44. členu določal, da občine vzdržujejo določene prometne površine, objekte in naprave na, ob ali nad voziščem državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja, ter krijejo sorazmeren del stroškov za vzdrževanje državne ceste skozi naselja, če je ta zaradi potreb odvijanja prometa v naselju zgrajena s širšim voziščem kot zunaj naselja.

³¹ Uradni list RS, št. 56/08-UPB5, 58/09, 37/10.

³² ZVCP-1 je v 16. členu določal, da lahko občina na občinskih cestah med drugim tudi odredi pogoje in načine odvoza bivalnih priklopnikov in zapuščenih vozil, v 244. členu pa je določal pristojnost in obveznosti izvajalca rednega vzdrževanja cest, da v primeru, ko lastnik tudi po prejemu pisne odredbe policista, občinskega redarja ali inšpektorja v treh dneh ne odstrani zapuščenega vozila, ga na njegove stroške odstrani občina.

³³ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 15/2006-UPB1, 26/07, 18/08, 21/15.

vsebuje tudi Odlok o lokalnih gospodarskih javnih službah v Mestni občini Velenje³⁴ (v nadaljevanju: odlok o GJS) v 5. in 6. členu, pri čemer se v skladu z 12. členom odloka o GJS za opravljanje vseh navedenih dejavnosti podeli koncesija. Odlok o GJS v 3. členu predvideva, da občina način opravljanja posameznih lokalnih GJS podrobneje uredi s posebnim odlokom.

Občina je imela pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje cest za izvajanje GJS vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest in javnih prometnih površin sklenjeni dve pogodbi, in sicer koncesijsko pogodbo za opravljanje GJS vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest in javnih prometnih površin v občini za območje A z izvajalcem PUP Velenje d. d. (v nadaljevanju: družba PUP) in koncesijsko pogodbo za opravljanje GJS vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest in javnih prometnih površin v občini za območje B z izvajalcem Andrejc, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Andrejc). Pogodbi je sklenila v letu 2001 za obdobje 5 let, kasneje pa podaljšala za 3 leta. Obnove cest, geodetske odmere cest in ravnanje z zapuščenimi vozili pa je občina zagotavljala s sklepanjem pogodb po predpisih, ki urejajo javno naročanje.

Cilj občine je bil, da z novo koncesijo podeli eno skupno koncesijo za vzdrževanje vseh cest, pri čemer je nameravala v projekt vključiti tako redno vzdrževanje kot tudi obnove cest, vzdrževanje dela državnih cest, odvoz in hrambo zapuščenih vozil ter geodetsko odmero cest in tako vzpostaviti večjo preglednost in racionalnost pri izvajanju dejavnosti javnih služb. Cilj je bil tudi razbremenitev dela občinske uprave v zvezi z izvajanjem GJS. Načrtovano je bilo, da se obnove cest in geodetska odmera izvršijo v začetnem obdobju koncesije, potem pa se ceste do konca trajanja koncesije samo vzdržujejo.

Občina je v okviru načrtovanja in izbire izvajalca projekta JZP izvedla naslednje aktivnosti:

- pri Inštitutu IRIS Maribor je avgusta 2008 naročila strokovno študijo Ekonomsko finančno svetovanje v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva v okviru vzdrževanja in obnov lokalne cestne infrastrukture; študija je bila podlaga za odločanje v postopku sklenitve JZP, saj obravnava vprašanje ustrezne razdelitve prihodkov, stroškov in donosov med partnerjema v odnosu do tveganj in nalog, ki jih prevzemata;
- oktobra 2008 je pripravila Investicijski program o vzdrževanju občinskih cest in vzdrževanju prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja (v nadaljevanju: investicijski program);
- Svet Mestne občine Velenje (v nadaljevanju: mestni svet) je 16. 12. 2008 sprejel Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za izvajanje lokalne gospodarske javne službe vzdrževanje občinskih javnih cest in vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja³⁵ (v nadaljevanju: sklep o ugotovitvi javnega interesa);
- mestni svet je 10. 3. 2009 sprejel Odlok o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja občinskih javnih cest ter vzdrževanja drugih prometnih površin v Mestni občini Velenje³⁶

³⁴ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 18/08.

³⁵ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 22/08.

³⁶ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 6/09. Odlok določa dejavnosti, ki so določene kot javna služba, obliko njenega zagotavljanja (podelitev koncesije), opredeljuje pojme redno vzdrževanje in obnovitvena dela na cestah, določa obveznost priprave letnega izvedbenega programa vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini in izvedbenega programa obnovitvenih del na občinskih javnih cestah, glede pogojev in načina opravljanja dejavnosti odvoza in hrambe zapuščenih vozil pa se sklicuje na odlok občine, ki ureja ureditev cestnega prometa v občini in ki določa, da se koncesionarju za izvajanje teh storitev podeli javno pooblastilo.

(v nadaljevanju: odlok o načinu rednega vzdrževanja cest) in Odlok o predmetu in pogojih za dodelitev koncesije za opravljanje rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin v Mestni občini Velenje³⁷ (v nadaljevanju: odlok o podelitvi koncesije za redno vzdrževanje cest);

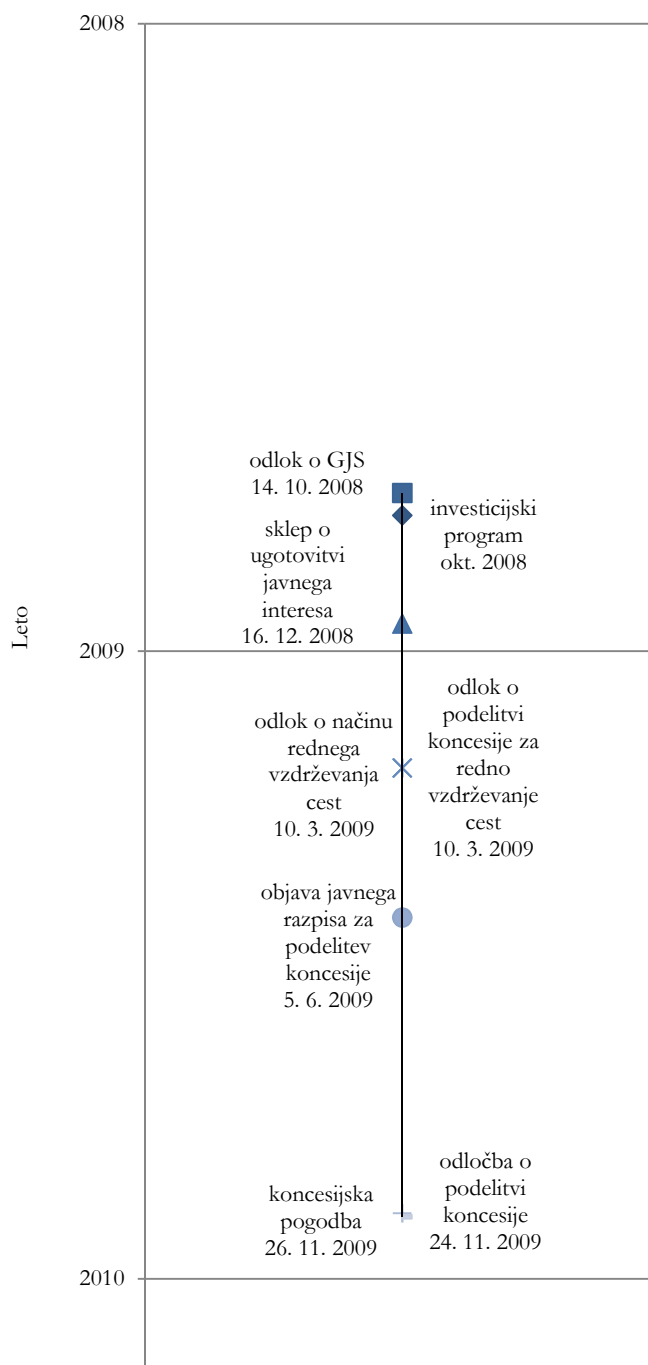
- občina je 5. 6. 2009 objavila javni razpis³⁸ za podelitev koncesije za vzdrževanje cest; oddajo je izvedla po postopku konkurenčnega dialoga (v skladu s 46. členom ZJZP);
- na javni razpis je prispelo pet pravočasnih prijav, glede katerih je občina ugotovila, da izpolnjujejo zahtevane pogoje iz javnega razpisa, vse ponudnike je 3. 7. 2009 povabila h konkurenčnemu dialogu, z njimi izvedla prvi krog dialoga (10. 7. 2009) ter jim 4. 9. 2009 poslala povabilo k oddaji končne ponudbe;
- za drugo fazo postopka konkurenčnega dialoga je ponudbo poslalo vseh pet ponudnikov; strokovna komisija je 5. 10. 2009 pripravila poročilo o pregledu in oceni ponudb ter predlagala, da se za izvajanje koncesije izbere družba PUP, ki je pri ocenjevanju ponudb dosegla najvišje število točk;
- občina je 5. 10. 2009 sprejela odločitev o izboru najugodnejšega ponudnika, 24. 11. 2009 izdala odločbo o podelitvi koncesije ter 26. 11. 2009 z družbo PUP sklenila Koncesijsko pogodbo za opravljanje rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin v Mestni občini Velenje (v nadaljevanju: koncesijska pogodba za vzdrževanje cest).

Na sliki 1 je predstavljen časovni prikaz pomembnejših aktov v postopku podelitve koncesije za vzdrževanje cest.

³⁷ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 6/09. Odlok določa predmet javne službe, območje izvajanja javne službe, uporabnike ter razmerja do uporabnikov, pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar, način podelitve koncesije, začetek in čas trajanja koncesije, vire financiranja javne službe in prenehanje koncesijskega razmerja.

³⁸ Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje lokalne gospodarske javne službe vzdrževanje in obnavljanje občinskih javnih cest, vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja ter odvoz in hrambo nepravilno parkiranih in zapuščenih vozil (Uradni list RS, št. 42/09).

Slika 1: Časovni prikaz pomembnejših aktov v postopku podelitve koncesije za vzdrževanje cest



Vir: podatki občine.

V nadaljevanju povzemamo najpomembnejša določila koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest:

- predmet pogodbe:
 - redno vzdrževanje občinskih javnih cest ter vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja v obdobju trajanja koncesije (8. člen);
 - odvoz in hramba zapuščenih vozil na območju občine, za kar občina koncesionarju podeli javno pooblastilo za čas trajanja koncesije (21. člen);
 - obnavljanje občinskih javnih cest; koncesionar se zaveže v roku 3 let od podpisa pogodbe obnoviti občinske javne ceste iz izvedbenega programa obnovitvenih del, ki je sestavni del ponudbe koncesionarja (asfaltirati okoli 18.000 m makadamskih vozišč, preplastiti okoli 17.500 m asfaltnih vozišč, sanirati okoli 31.000 m poškodovanih cest; 18. in 20. člen);
 - geodetska odmera občinskih javnih cest; koncesionar se zaveže v roku 3 let od podpisa pogodbe izvesti geodetsko odmero cest v dolžini okoli 90.000 m (18. člen);
- čas trajanja pogodbenega razmerja: koncesija je podeljena za 15 let (7. člen);
- financiranje:
 - občina mora v času trajanja koncesijske pogodbe za izvajanje dejavnosti koncesije plačevati koncesionarju nadomestilo v letnih zneskih (razdeljeno na mesečne račune), ki je določeno s ponudbenim predračunom in znaša za celotno obdobje izvajanja koncesije 27.804.197 evrov (drugi odstavek 22. člena); izhodiščno letno nadomestilo od 15. 11. 2009 do 15. 11. 2010 je znašalo 1.494.937 evrov;
 - višina nadomestila se v skladu s pogodbenim predračunom, na katerega se sklicuje koncesijska pogodba za vzdrževanje cest, predvidoma letno prilagodi za 3 odstotke (drugi odstavek 22. člena);
 - višina nadomestila se lahko spremeni ob soglasju obeh pogodbenih strank, ki se lahko za spremembo dogovorita, če pride v okviru izvajanja dejavnosti do višje sile, spremenjenih okoliščin ali spremembe predmeta koncesije (tretji odstavek 22. člena);
 - višina nadomestila za vzdrževanje novih odsekov občinskih javnih cest in drugih prometnih površin se določi tako, da se ponudbena cena za redno vzdrževanje posamezne kategorije občinske javne ceste, kot je opredeljena s ponudbenim predračunom na kilometer, pomnoži s faktorjem 0,80 (tretji odstavek 22. člena);
- nadzor občine nad izvajanjem koncesije:
 - občina in osebe, ki jih ta pooblasti, imajo pravico nadzirati izvajanje vseh obveznosti koncesionarja po pogodbi, zlasti izvajanje vzdrževalnih in obnovitvenih del v skladu z normativi in standardi, nadzirati kakovost vgrajenih proizvodov izvedenih del, ravnanje z odpadki, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti, ki je predmet pogodbe, ter nadzirati časovno izvajanje posameznih vzdrževalnih in obnovitvenih del (23. člen);
 - finančni nadzor nad izvajanjem koncesije vrši za finance pristojen organ občine; koncesionar mora na zahtevo občini posredovati vse podatke oziroma dovoliti vpogled v dokumentacijo in kopiranje dokumentacije, ki je predmet finančnega nadzora (24. člen);
 - koncesionar mora občini ob polletju in ob zaključku leta posredovati pisno poročilo o izvrševanju posamičnih izvedbenih programov posameznih storitev izvajanja javne službe (13. člen);
 - koncesijska pogodba vsebuje tudi druge določbe, ki po vsebini omogočajo nadzor občine nad izvajanjem koncesije (določajo obveznosti koncesionarja, pogodbene kazni in podobno).

Pogodbeni stranki sta do konca leta 2015 h koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest sklenili osem aneksov, in sicer:

- 1. 10. 2010 Aneks št. 1 zaradi dodatno kategoriziranih občinskih cest, ki jih mora koncesionar prevzeti in vključiti v izvedbeni program vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini; s spremembo se je mesečno nadomestilo povečalo za 546 evrov;
- 19. 6. 2012 Aneks št. 2 zaradi podaljšanja roka za obnovo občinskih javnih cest in za geodetsko odmero cest s 3 na 4 leta;
- 23. 1. 2012 Aneks št. 3 zaradi dodatno kategoriziranih občinskih cest, ki jih mora koncesionar prevzeti in vključiti v izvedbeni program vzdrževanja občinskih javnih cest in drugih prometnih površin v občini; s spremembo se je mesečno nadomestilo povečalo za 218 evrov;
- 1. 7. 2013 Aneks št. 4 zaradi spremenjenih okoliščin (sprememba stopenj DDV), zaradi česar se je spremenila višina nadomestila za izvajanje dejavnosti koncesije;
- 25. 11. 2013 Aneks št. 5 zaradi dodatno kategoriziranih cest, dodatno zgrajenih prometnih površin in novozgrajene prometne signalizacije na cestah; s spremembo se je mesečno nadomestilo povečalo za 1.014 evrov;
- 14. 11. 2014 Aneks št. 6 zaradi dodatno kategoriziranih cest, dodatno zgrajenih prometnih površin in novozgrajene prometne signalizacije na cestah; s spremembo se je mesečno nadomestilo povečalo za 563 evrov;
- 27. 11. 2014 Aneks št. 7 zaradi spremenjene dinamike plačila nadomestila za izvajanje dejavnosti v znesku 800.000 evrov zaradi spremenjenih okoliščin (težave izvajalca pri pridobivanju kreditnih sredstev); v letu 2014 se je višina letnega nadomestila povečala za 100.000 evrov, v letu 2015 za 400.000 evrov in v letu 2016 za 300.000 evrov; za navedene zneske se bo zmanjšala višina letnih nadomestil v zadnjih 3 letih izvajanja koncesije;
- 25. 11. 2015 Aneks št. 8 zaradi dodatno zgrajenih prometnih površin in dodatno urejene prometne signalizacije na cestah; s spremembo se je mesečno nadomestilo povečalo za 276 evrov.

Upošteva vse navedene spremembe koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest je letno nadomestilo na dan 31. 12. 2015 znašalo 1.849.085 evrov³⁹.

V tabeli 4 so prikazani odhodki občine za koncesijo za vzdrževanje cest v obdobju od leta 2010 do leta 2015 po posameznih sklopih del.

³⁹ Znesek ne vključuje spremenjene dinamike plačila 800.000 evrov, ki ga je občina plačala ločeno od mesečnih plačil nadomestila.

Tabela 4: Odhodki za koncesijo za vzdrževanje cest v obdobju od leta 2010 do leta 2015 po posameznih sklopih del

v evrih					
Leto	Tekoče vzdrževanje cest	Obnova cest	Odmera cest	Odvoz in hramba zapuščenih vozil	Skupaj
2010	729.209	563.850	4.748	14.421	1.312.228
2011	797.761	829.631	1.696	13.832	1.642.920
2012	720.057	749.712	659	12.506	1.482.934
2013	742.713	775.524	706	12.943	1.531.886
2014	779.587	910.210	610	13.521	1.703.928
2015	1.016.692	1.034.762	427	13.931	2.065.812
Skupaj	4.786.019	4.863.689	8.846	81.154	9.739.708

Vir: podatki občine.

Do konca leta 2015 je občina izvajalcu po koncesijski pogodbi plačala skupaj 9.739.708 evrov (od tega 4.786.019 evrov za tekoče vzdrževanje cest, 4.863.689 evrov za obnove cest, 8.846 evrov za odmere cest ter 81.154 evrov za odvoz in hrambo zapuščenih vozil).

1.5.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin

Urejanje in čiščenje javnih površin sodi med obvezne občinske GJS varstva okolja, določene v prvem odstavku 149. člena Zakona o varstvu okolja⁴⁰ (v nadaljevanju: ZVO-1). Občina jo mora zagotoviti skladno s predpisi, ki urejajo GJS. Podzakonski predpisi, ki bi urejali GJS urejanja in čiščenja javnih površin, niso bili sprejeti, čeprav ZVO-1 v tretjem odstavku 149. člena določa, da vlada podrobneje predpiše vrste nalog, ki se izvajajo v okviru javnih služb iz prvega odstavka tega člena, ter metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje teh javnih služb.

Statut v 102. členu določa, da občina zagotavlja obvezne lokalne GJS, tudi GJS urejanja in čiščenja javnih površin, enako določa tudi odlok o GJS v 5. členu, pri čemer se v skladu z 12. členom odloka o GJS za opravljanje te GJS podeli koncesija. Občina je koncesijo za izvajanje te GJS tudi podelila.

Pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin je imela občina na področju GJS urejanje in čiščenje javnih površin sklenjene tri pogodbe, in sicer koncesijsko pogodbo za javno snago in čiščenje javnih površin, koncesijsko pogodbo za urejanje in vzdrževanje javnih zelenih površin ter koncesijsko pogodbo za vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest in javnih prometnih površin – območje A. Prvi dve koncesijski pogodbi sta bili sklenjeni v letu 2001 za obdobje 5 let, kasneje pa ju je občina podaljševala do podelitve koncesije za vzdrževanje javnih površin, koncesijska pogodba za vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest in javnih prometnih površin – območje A pa je bila sklenjena v letu 2001 za obdobje 5 let, kasneje pa jo je občina podaljšala za 3 leta. Vse tri pogodbe so bile sklenjene z družbo PUP.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15.

Cilj občine je bil, da z novo koncesijo podeli eno skupno koncesijo za GJS, za katere je imela pred tem sklenjenih več koncesijskih pogodb. Cilj je bil zagotoviti stabilnejšo obliko izvajanja GJS tako z vidika financiranja kot z vidika izvajanja predmeta koncesije, obenem pa tudi razbremenitev dela občinske uprave v zvezi z izvajanjem GJS.

Občina je v okviru načrtovanja in izbire izvajalca GJS izvedla naslednje aktivnosti:

- novembra 2009 je pripravila Investicijski elaborat o urejanju in čiščenju javnih površin v Mestni občini Velenje (v nadaljevanju: investicijski elaborat);
- mestni svet je 2. 2. 2010 sprejel Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin⁴¹ (v nadaljevanju: odlok o načinu vzdrževanja javnih površin) in Odlok o predmetu in pogojih za dodelitev koncesije za opravljanje urejanja in čiščenja javnih površin v Mestni občini Velenje⁴² (v nadaljevanju: odlok o podelitvi koncesije za vzdrževanje javnih površin) ter Pravilnik o standardih storitev opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Mestni občini Velenje⁴³; odlok o podelitvi koncesije za vzdrževanje javnih površin je koncesijski akt v skladu z določili ZJZP in ZGJS ter predstavlja skupen akt, s katerim sta bila sprejeta odločitev o ugotovitvi javnega interesa in akt o JZP v skladu s 40. členom ZJZP;
- občina je 26. 3. 2010 objavila javni razpis⁴⁴ za podelitev koncesije vzdrževanje javnih površin; občina je oddajo izvedla po odprtem postopku (v skladu s 25. členom Zakona o javnem naročanju⁴⁵; v nadaljevanju: ZJN-2);
- na javni razpis sta prispeli dve popolni ponudbi; strokovna komisija je 26. 5. 2010 pripravila poročilo o pregledu in vrednotenju prijav ter predlagala, da se za izvajanje koncesije izbere družba Andrejc, ki je pri ocenjevanju ponudb dosegla večje število točk;
- občina je 26. 5. 2010 sprejela odločitev o izboru najugodnejšega ponudnika, 23. 6. 2010 izdala odločbo o podelitvi koncesije družbi Andrejc in z njo 7. 9. 2010 podpisala Koncesijsko pogodbo za opravljanje lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Mestni občini Velenje (v nadaljevanju: koncesijska pogodba za vzdrževanje javnih površin).

Na sliki 2 je predstavljen časovni prikaz pomembnejših aktov v postopku podelitve koncesije za vzdrževanje javnih površin.

⁴¹ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 2/10. Odlok določa organizacijsko in prostorsko zasnovo opravljanja javne službe, vrsto in obseg storitev javne službe ter njihovo prostorsko razporeditev, pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, pravice in obveznosti uporabnikov, vire financiranja javne službe, vrsto in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje javne službe, ki so v lasti občine, ter del javne lastnine, ki je javno dobro, in varstvo, ki ga uživa, in nadzor nad izvajanjem določil odloka.

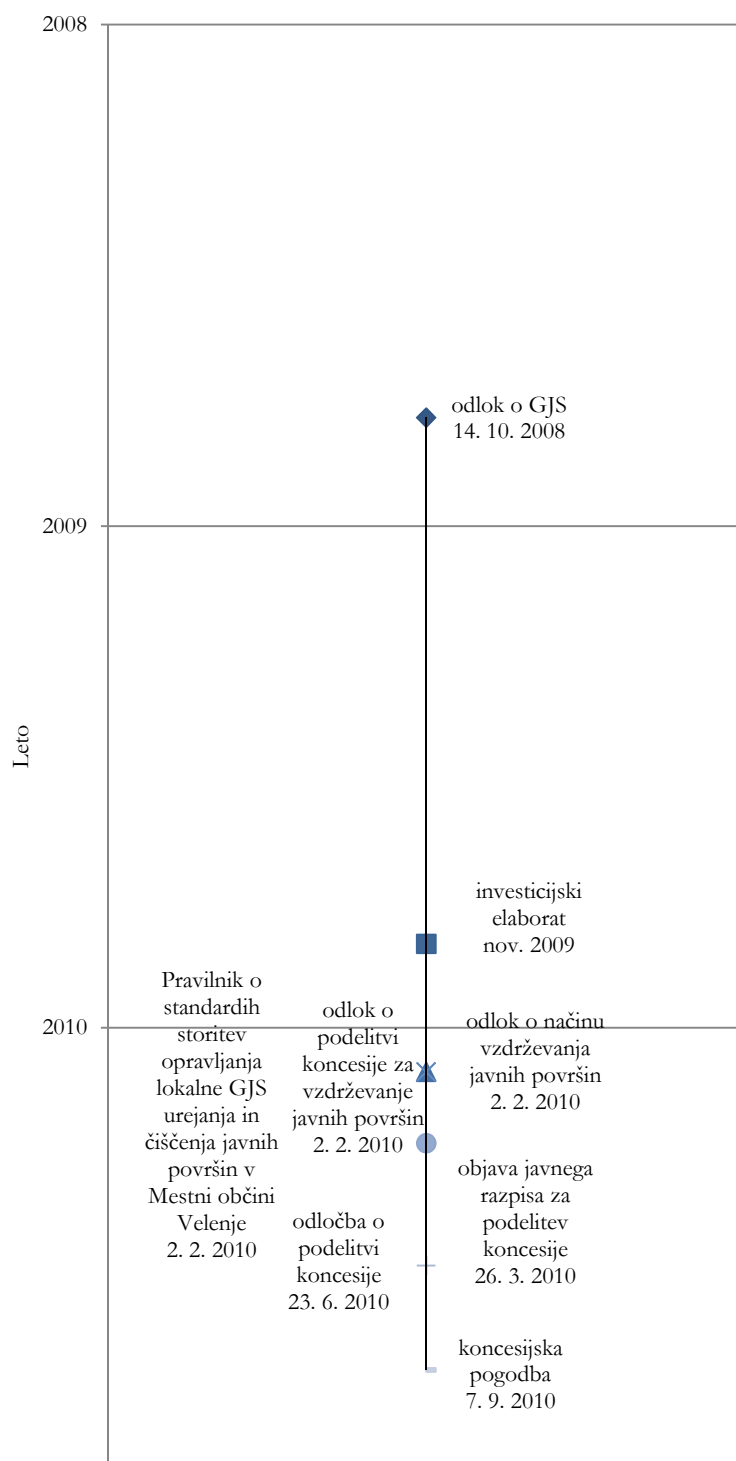
⁴² Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 2/10.

⁴³ Tako kot opomba 42.

⁴⁴ Javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Mestni občini Velenje (Uradni list RS, št. 25/10). Javni razpis je bil objavljen tudi na portalu javnih naročil (št. objave JN2422/2010).

⁴⁵ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

Slika 2: Časovni prikaz pomembnejših aktov v postopku podelitve koncesije za vzdrževanje javnih površin



Vir: podatki občine.

V nadaljevanju povzemamo najpomembnejša določila koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin:

- predmet pogodbe (8. člen):
 - urejanje in vzdrževanje utrjenih prometnih površin,
 - pometanje in čiščenje utrjenih javnih in drugih površin,
 - urejanje in čiščenje zelenih javnih površin,
 - vzdrževanje urbane opreme,
 - vzdrževanje vodometrov,
 - vzdrževanje igral in
 - izobešanje zastav;
- čas trajanja pogodbenega razmerja: koncesija je podeljena za 10 let (7. člen);
- financiranje:
 - občina mora v času trajanja koncesijske pogodbe za izvajanje dejavnosti koncesije plačevati koncesionarju nadomestilo za izvajanje dejavnosti koncesije v letnih zneskih (razdeljenih na mesečne račune), ki je določeno s ponudbenim predračunom in znaša za celotno obdobje izvajanja koncesije 9.015.236 evrov (drugi odstavek 18. člena); izhodiščno letno nadomestilo za prvo leto izvajanja je znašalo 823.330 evrov;
 - višina nadomestila se v skladu s pogodbenim predračunom, na katerega se sklicuje koncesijska pogodba za vzdrževanje javnih površin, predvidoma letno prilagodi za 2 odstotka (drugi odstavek 18. člena);
 - višina nadomestila se lahko spremeni samo ob soglasju obeh pogodbenih strank, ki se lahko za spremembo dogovorita v primeru, če pride v okviru izvajanja dejavnosti do višje sile, spremenjenih okoliščin ali spremembe predmeta koncesije (tretji odstavek 18. člena);
 - sprememba višine nadomestila zaradi predaje novih javnih površin, spremembe namembnosti ali ukinitve obstoječih javnih površin se izvrši enkrat letno z aneksom (četrti odstavek 18. člena);
- nadzor občine nad izvajanjem koncesije:
 - občina in osebe, ki jih pooblasti, imajo pravico nadzirati izvajanje vseh obveznosti koncesionarja po pogodbi, zlasti pa izvajanje javne službe v skladu z normativi in standardi, nadzirati kakovost vgrajenih proizvodov izvedenih del, nadzirati ravnanje z odpadki, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti, ki je predmet pogodbe, ter nadzirati časovno izvajanje posameznih del javne službe (19. člen);
 - finančni nadzor nad izvajanjem koncesije vrši za finance pristojen organ občine; koncesionar mora občini na njeno zahtevo posredovati vse podatke oziroma dovoliti vpogled v dokumentacijo in kopiranje dokumentacije, ki je predmet finančnega nadzora (20. člen);
 - koncesionar mora občini ob polletju in ob zaključku leta posredovati pisno poročilo o izvrševanju posamičnih izvedbenih programov posameznih storitev izvajanja javne službe (15. člen);
 - koncesijska pogodba vsebuje tudi druge določbe, ki po vsebini omogočajo nadzor občine nad izvajanjem koncesije (določajo obveznosti koncesionarja, pogodbene kazni in podobno).

Pogodbeni stranki sta do konca leta 2015 h koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin sklenili pet aneksov⁴⁶ zaradi spremembe obsega javnih površin, na katerih se izvaja javna služba, s katerimi sta

⁴⁶ Aneks št. 1 z dne 14. 9. 2011, Aneks št. 2 z dne 14. 9. 2012, Aneks št. 4 z dne 14. 9. 2013, Aneks št. 5 z dne 12. 9. 2014 in Aneks št. 6 z dne 14. 9. 2015.

spremenili tudi višino nadomestila, ter en aneks zaradi spremembe stopenj DDV⁴⁷. Upošteva vse spremembe koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin je letno nadomestilo na dan 31. 12. 2015 znašalo 1.036.820 evrov.

Do konca leta 2015 je občina izvajalcu po koncesijski pogodbi plačala skupaj 4.676.307 evrov.

1.5.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole

S koncesijo za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je občina zagotovila izvajanje GJS javnega linijskega prevoza v mestnem prometu, pri čemer je v projekt vključila tudi izvajanje prevozov učencev osnovne šole. Javni linijski prevoz v mestnem prometu⁴⁸ je kot GJS določen v Zakonu o prevozih v cestnem prometu⁴⁹ (v nadaljevanju: ZPCP-2), ki v 53. členu določa, da je organizacija in način izvajanja linijskih prevozov v mestnem prometu obvezna GJS v mestnih občinah, ki imajo več kot 100.000 prebivalcev⁵⁰, kot izbirno GJS pa so jo lahko določile tudi preostale občine. V času podelitve koncesije (koncesijska pogodba je bila sklenjena 30. 8. 2012) je četrti odstavek 53. člena ZPCP-2⁵¹ določal, da se sredstva za opravljanje javnega prevoza potnikov v mestnem prometu zagotavljajo s prodajo prevoznih storitev in iz proračuna občine, v tretjem odstavku 53. člena ZPCP-2⁵² pa so bili določeni dejavniki, ki naj bi jih občina upoštevala pri določanju te GJS⁵³.

Izvajanje šolskih prevozov pa je urejeno v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁵⁴, ki v 82. členu določa, da se iz sredstev lokalne skupnosti v skladu z normativi in standardi zagotavljajo med drugim tudi sredstva za prevoze učencev osnovne šole v skladu s 56. členom Zakona o osnovni šoli⁵⁵ (v nadaljevanju: ZOsn), razen za prevoze učencev s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih. ZOsn v 56. členu določa, da ima učenec pravico do brezplačnega prevoza, če je njegovo prebivališče od osnovne šole oddaljeno več kot 4 km, ter učenci v 1. razredu osnovne šole ne glede na oddaljenost njihovega prebivališča od osnovne šole, v ostalih razredih pa, če pristojni organ za preventivo v cestnem prometu ugotovi, da je ogrožena varnost učenca na poti v šolo. Prav tako imajo otroci s posebnimi potrebami na podlagi 56. člena ZOsn pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost njihovega prebivališča od osnovne šole, če je tako določeno v odločbi o usmeritvi. Otroci s posebnimi potrebami, ki imajo z odločbo o usmeritvi določeno izvajanje dodatne strokovne pomoči v zavodu za vzgojo in izobraževanje

⁴⁷ Aneks št. 3 z dne 12. 7. 2013.

⁴⁸ V skladu s 17. točko 3. člena ZPCP-2 je javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu prevoz, ki se opravlja na določenih relacijah, po vnaprej določenem voznem redu, ceni in splošnih prevoznih pogojih in se opravlja kot medkrajevni linijski in mestni linijski prevoz potnikov.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 131/06 (5/07-popr.), 123/08, 28/10, 49/11, 57/12, 39/13, 92/15.

⁵⁰ Na dan 1. 7. 2012 je imela občina 33.063 prebivalcev.

⁵¹ Od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu – ZPCP-2E (Uradni list RS, št. 39/13) dne 7. 5. 2013 je to peti odstavek.

⁵² Od uveljavitve ZPCP-2E je to četrti odstavek.

⁵³ Občina naj bi upoštevala zlasti obseg dnevne migracije in velikost gravitacijskega območja, soodvisnost medkrajevnega linijskega prevoza potnikov in mestnega linijskega prevoza, povezanost javnega mestnega cestnega prometa z drugimi vrstami prometa ter zagotovitev dostopa in prostora za invalidske vozičke na avtobusih mestnega prometa.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11, 47/15.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 63/13.

otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, imajo pravico do povračila stroškov prevoza do zavoda, v katerem se ta pomoč izvaja, če je njihovo prebivališče od tega zavoda oddaljeno več kot 4 km.

Statut v 102. členu določa, da občina lahko zagotavlja tudi izbirne lokalne GJS, ki jih določi z odlokom, med drugim tudi na področju javnega potniškega prometa. Enako določa tudi odlok o GJS v 6. členu, pri čemer se v skladu z 12. členom odloka o GJS za opravljanje te GJS podeli koncesija.

Občina je že v letu 2006⁵⁶ sprejela Odlok o organizaciji in načinu izvajanja gospodarske javne službe urejanja mestnega avtobusnega prometa v Mestni občini Velenje⁵⁷. Do leta 2008 občina ni izvajala dejavnosti prevoza potnikov v mestnem prometu. V obdobju od leta 2008 do 30. 6. 2012 je občina poskusno izvajala prevoz potnikov v mestnem prometu na podlagi sedmih zaporedno sklenjenih pogodb o javnih naročilih storitev z izvajalcem Izletnik Celje, d. d. (v nadaljevanju: družba Izletnik Celje). Po podatkih občine so povprečni letni stroški za mestni promet v obdobju od leta 2009 do leta 2011 znašali 498.595 evrov. Po navedbi občine je v obdobju od 30. 6. do 31. 8. 2012 izvajalec nadaljeval s poskusnim brezplačnim prevozom potnikov v mestnem prometu⁵⁸.

Občina je tudi prevoze učencev osnovne šole pred podelitvijo koncesije v letih 2010 in 2011 izvajala na podlagi sklenjene pogodbe o javnem naročilu storitve z družbo Izletnik Celje s podizvajalcema APS, d. d. (v nadaljevanju: družba APS) in Strehar Roman – prevozi z avtobusom, s. p. Po podatkih občine so povprečni letni stroški za prevoze učencev osnovne šole v letih 2010 in 2011 znašali 614.445 evrov.

Prvotno se je občina za uvedbo brezplačnega mestnega prometa odločila, ker je želela spodbuditi uporabo javnega potniškega prometa ter s tem zmanjšati pritisk vozil na mestno središče, zagotoviti bolj varen in tekoč promet, zmanjšati onesnaževanje okolja z izpušnimi plini in hrupom ter povečati dostopnost javnega potniškega prometa vsem skupinam prebivalcev in dnevnim obiskovalcem občine. Ker je bil odziv uporabnikov v poskusnem obdobju pozitiven (število potnikov v mestnem prometu se je ves čas povečevalo) in ker je občina na podlagi podatkov, pridobljenih v obdobju poskusnega izvajanja prevoza potnikov v mestnem prometu⁵⁹, lahko oblikovala relativno stabilno mrežo prog, postajališč in predlog voznega reda, je s podelitvijo koncesije želela vzpostaviti trajnejši in dolgoročnejši sistem izvajanja javnega mestnega potniškega prometa. Tudi pri tem projektu je bil cilj tudi v razbremenitvi dela občinske uprave v zvezi z izvajanjem GJS. Ker je bilo treba reševati tudi problematiko prevoza učencev osnovne šole, je želela občina s ciljem doseganja večje ekonomičnosti poslovanja v projekt vključiti tudi posebne linijske prevoze učencev osnovne šole.

Občina je v okviru načrtovanja in izbire izvajalca projekta JZP izvedla naslednje aktivnosti:

- občinska uprava je januarja 2009 pripravila Projektno nalogo Ureditev javnega mestnega prometa (v nadaljevanju: projektna naloga);

⁵⁶ Na podlagi takrat veljavnega Odloka o gospodarskih javnih službah v občini Velenje (Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 13/93, 2/00), ki je prav tako določal, da se za izvajanje GJS javni potniški in cestni promet podeli koncesija.

⁵⁷ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 22/06.

⁵⁸ Izvajalec je z izvajanjem prevozov po pojasnilu občine nadaljeval brezplačno, ker je šlo za šolske počitnice, ko je potnikov bistveno manj, in glede na to, da je bil postopek izbora izvajalca JZP v tem času že v drugi fazi (kandidatu je bil izdan sklep o priznanju sposobnosti, potekale so nadaljnje faze postopka konkurenčnega dialoga).

⁵⁹ V obdobju poskusnega izvajanja so se prilagajale proge in lokacije postajališč, spreminjal se je tudi vozni red.

- Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, zavod Turjak je maja 2010 po naročilu občine pripravil Študijo o dopustnosti brezplačnega javnega potniškega prometa z vidika varovanja javnega interesa, državnih pomoči in izkrivljanja konkurence;
- mestni svet je v obdobju od leta 2010 do leta 2012 na sejah obravnaval letna poročila o poskusnem izvajanju prevoza potnikov v mestnem prometu⁶⁰;
- Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, zavod Turjak je marca 2012 po naročilu občine pripravil dopolnjeno Študijo izvedljivosti brezplačnega javnega mestnega prevoza in integriranega posebnega linijskega prevoza učencev v Mestni občini Velenje (v nadaljevanju: študija izvedljivosti);
- mestni svet je 10. 4. 2012 sprejel Odlok o organizaciji in načinu izvajanja GJS urejanja mestnega avtobusnega prometa v občini in o organizaciji in načinu izvajanja šolskih prevozov⁶¹ (v nadaljevanju: odlok o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu), ki je koncesijski akt v skladu z določili ZJZP in ZGJS ter predstavlja skupen akt, s katerim sta bila sprejeta odločitve o ugotovitvi javnega interesa in akt o JZP v skladu s 40. členom ZJZP;
- občina je 18. 5. 2012 objavila javni razpis⁶² za podelitev koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole; občina je oddajo izvedla po postopku konkurenčnega dialoga (v skladu s 46. členom ZJZP);
- na javni razpis je prispela ena pravočasna prijava ponudnika družbe Izletnik Celje v partnerstvu z družbo APS, za katero je občina ugotovila, da izpolnjuje zahtevane pogoje iz javnega razpisa, 21. 6. 2012 ponudniku izdala sklep o priznanju sposobnosti za sodelovanje v konkurenčnem dialogu ter uvrstitvi kandidata v naslednji krog konkurenčnega dialoga, ga povabila, da se udeleži druge faze konkurenčnega dialoga, z njim izvedla tri kroge dialoga (9. 7. 2012, 12. 7. 2012 in 13. 8. 2012) ter mu 27. 8. 2012 poslala povabilo k oddaji končne pisne ponudbe;
- občina je 29. 8. 2012 prejela končno ponudbo družbe Izletnik Celje s partnerjem družbo APS, jo ocenila kot popolno, sprejela odločitev o izboru najugodnejšega ponudnika, 29. 8. 2012 izdala odločbo o podelitvi koncesije ter 30. 8. 2012 z družbama sklenila koncesijsko pogodbo za izvajanje izbirne GJS javnega mestnega prevoza in integriranega posebnega linijskega prevoza učencev v Mestni občini Velenje (v nadaljevanju: koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole).

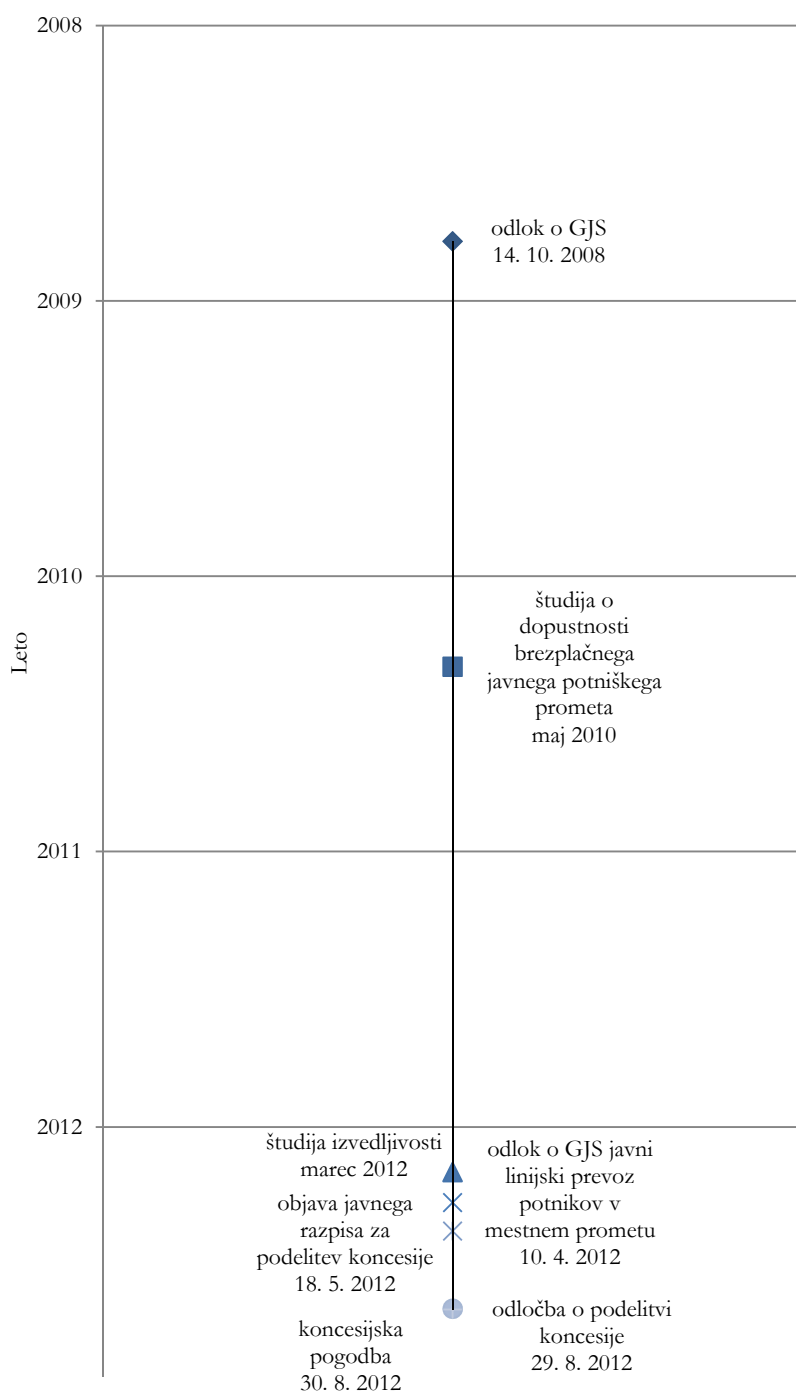
Na sliki 3 je predstavljen časovni prikaz pomembnejših aktov v postopku podelitve koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole.

⁶⁰ Mestni svet se je na seji 2. 2. 2010 seznanil s poročilom o poskusnem izvajanju prevoza potnikov v mestnem prometu v obdobju od 1. 9. 2008 do 31. 12. 2009, na seji 15. 2. 2011 s poročilom o poskusnem izvajanju prevoza potnikov v mestnem prometu v obdobju od 1. 9. 2008 do 31. 12. 2010, na seji 19. 6. 2012 pa s poročilom o poskusnem izvajanju prevoza potnikov v mestnem prometu za leto 2011.

⁶¹ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 6/12.

⁶² Javni razpis je bil objavljen na portalu javnih naročil (št. objave JN5289/2012).

Slika 3: Časovni prikaz pomembnejših aktov v postopku podelitve koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole



Vir: podatki občine.

V nadaljevanju povzemamo najpomembnejša določila koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole:

- predmet pogodbe: storitve javnega mestnega prevoza potnikov na linijah in po voznem redu, ki so določene s sklepom koncedenta, njihovo zagotavljanje vsem uporabnikom pod enakimi pogoji, obveščanje uporabnikov mestnega prometa ter opremljanje avtobusnih postaj in postajališč z voznimi redi, potekom linij, obvestili, splošnimi prevoznimi pogoji in podobno, izdaja vozovnic, prevoz ročne in izročene prtljage v določenem obsegu in storitve posebnega linijskega prevoza učencev, vključno s prevozom učencev v invalidskih vozičkih⁶³ (točka 2.1.);
- čas trajanja pogodbenega razmerja: koncesija je podeljena za 8 let (točka 3.2.);
- financiranje:
 - prevoz potnikov in ročne prtljage je za uporabnike brezplačen, storitve se financirajo iz proračuna občine; kljub temu mora koncesionar vsakemu potniku izdati vozovnico, na kateri je navedena cena prevoza 0 evrov, občina pa ima pravico, da spremeni način financiranja tako, da se uvedejo neposredna plačila uporabnikov (točki 2.2. in 2.4.);
 - pogodbeni vrednost letnega nadomestila za izvajanje GJS javnega mestnega prometa znaša 352.200 evrov, pogodbeni vrednost letnega nadomestila za izvajanje prevoza učencev osnovne šole pa 544.800 evrov (točki 5.1. in 5.4.);
 - ne glede na dogovorjene zneske nadomestilo ne sme presegati zneska, potrebnega za pokrivanje upravičenih stroškov, ki so nastali pri izvajanju koncesionirane dejavnosti, ob upoštevanju ostalih prihodkov koncesionarja in primernega dobička (tako imenovano prekomerno nadomestilo; točka 5.5.);
 - pogodba določa tudi možnosti spremembe letnega nadomestila (zaradi možnosti sprememb linij in njihovega obsega, opustitve ali uvedbe dodatnih linij, sprememb voznega reda, sprememb cen goriva⁶⁴, subvencioniranja vozovnic; točke 2.6. do 2.11., 2.13., 5.3. in 5.6.);
 - morebitni drugi viri financiranja (na primer plačila potnikov, sofinanciranja, donacije, sponzorstva, in podobno) so prihodki proračuna občine (točka 5.1.);
- nadzor občine nad izvajanjem koncesije:
 - nadzor obsega pregled finančnega poslovanja koncesionarja v zvezi s koncesijo, nadzor nad ustreznostjo uporabe prevoznih sredstev in naprav ter ostalih sredstev za izvajanje dejavnosti in nadzor izvajanja dejavnosti glede prevozov v skladu z voznimi redi, kakovosti ter drugih značilnosti (točka 6.1.);
 - koncesionar mora občini omogočiti stroškovni in finančni nadzor ter nadzor nad zakonitostjo dela ter kontrolo izvajanja mestnega prometa vključno s kontrolo števila izdanih vozovnic (točka 4.1.);
 - koncesionar ima obveznost predložitve mesečnih in letnih poročil o izvajanju dejavnosti (točka 6.2.), ki so med drugim podlaga za mesečna izplačila nadomestil (točka 5.4.) in morebitna vračila nadomestil v primeru, ko bi bilo ugotovljeno, da so bila ta prekomerna (točka 5.5.);
 - koncesijska pogodba vsebuje tudi druge določbe glede nadzora občine nad izvajanjem koncesije (določajo obveznosti koncesionarja, pogodbene kazni in podobno).

⁶³ Linije, vozni redi in seznam potnikov za prevoz učencev so določeni s prilogami pogodbe.

⁶⁴ V pogodbi je na podlagi določenega zneska letnega nadomestila (ločeno za mestni promet in ločeno za prevoze učencev osnovne šole) izračunana lastna cena koncesionarja na kilometer prevoza, ki jo sestavljajo upravičeni odhodki in stroški koncesionarja, ter je določeno, da se izhodišča lastna cena spremeni, če se cene goriva z DDV v času trajanja koncesije spremenijo za več kot 10 odstotkov glede na izhodiščno določeno ceno goriva, in se v tem primeru zviša ali zniža za 3 odstotke. Letno nadomestilo se v takem primeru uskladi s spremembo lastne cene.

Pogodbeni stranki sta do konca leta 2015 h koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole sklenili dva aneksa, in sicer:

- 18. 1. 2013 Aneks št. 1, s katerim sta dogovorili podizvajalca za del obveznosti izvajanja prevozov učencev osnovne šole⁶⁵ ter spremenili višino nadomestila za izvajanje prevozov učencev osnovne šole zaradi spremenjenega števila kilometrov in učencev na eni od relacij (nadomestilo se je zvišalo za 6.185 evrov oziroma 1,1 odstotka na 550.985 evrov letno);
- 17. 10. 2013 Aneks št. 2 zaradi spremembe stopenj DDV (nadomestilo se je zvišalo za 3.246 evrov oziroma 0,9 odstotka na 355.446 evrov letno za izvajanje GJS javnega mestnega prevoza in za 5.078 evrov oziroma 0,9 odstotka na 556.063 evrov letno za izvajanje prevozov učencev osnovne šole).

Do konca leta 2015 je občina izvajalcem po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole plačala skupaj 2.855.375 evrov (od tega 1.071.101 evro za mestni promet in 1.784.274 evrov za prevoze učencev osnovne šole).

⁶⁵ Za podizvajalca je bil imenovan Strehar Roman – prevozi z avtobusom, s. p.

2. PRAVILNOST IZVAJANJA PROJEKTOV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

2.1 Obrazložitev revizije

Za projekte, vključene v preveritev, smo v reviziji preverili:

- izvedbo predhodnega postopka,
- postopek izbire izvajalca JZP,
- postopek izvajanja JZP in
- nadzor nad izvajanjem projekta JZP.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Koncesija za vzdrževanje cest

2.2.1.1 Opredelitev javnega interesa

Mestni svet je v skladu z 11. členom ZJZP 16. 12. 2008 sprejel sklep o ugotovitvi javnega interesa in 10. 3. 2009 odlok o podelitvi koncesije za redno vzdrževanje cest, ki predstavlja koncesijski akt po 36. členu ZJZP in 32. členu ZGJS.

Predmet javnega razpisa je poleg vzdrževanja občinskih javnih cest⁶⁶ in dejavnosti vzdrževanja prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja, ter odvoza in hrambe zapuščenih vozil, vključeval tudi storitev geodetske odmere cest.

2.2.1.1.a Občina javnega interesa za storitev geodetske odmere cest, ki jo občina izvaja v okviru koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest, v sklepu o ugotovitvi javnega interesa in odloku o podelitvi koncesije za redno vzdrževanje cest ni ugotovila. V skladu z 19. točko 5. člena ZJZP je javni interes z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določen kot splošna korist, ki se ugotovi z odločitvijo iz 11. člena tega zakona. Opozarjamo, da mora občina za geodetsko odmero cest poskrbeti kot lastnica nepremičnega premoženja.

Občina je z vključitvijo storitev geodetske odmere cest v okvir JZP, ne da bi pred tem ugotovila in utemeljila javni interes, ravnala v nasprotju z 11. členom ZJZP.

⁶⁶ Vzdrževanje občinskih cest obsega redno vzdrževanje javnih cest in obnavljanje javnih cest.

2.2.1.2 Predhodni postopek

ZJZP v 8. členu med drugim določa, da mora javni partner zaradi spodbujanja JZP pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet JZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot JZP (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta). Postopek primerjave in ugotovitve se izvede kot predhodni postopek v skladu z 31. do 35. členom ZJZP, vsebino ocene o upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP pa v skladu s četrtem odstavkom 8. člena podrobneje ureja podzakonski predpis. Po določilih 31. člena ZJZP javni partner začne pred sprejemom odločitve o JZP predhodni postopek, na podlagi katerega sprejme odločitev o izvedbi projekta JZP. Namen predhodnega postopka je, da se na podlagi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja JZP, in da se opredelijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine odločitve in/ali akta o JZP. Za neinvesticijske programe se namesto investicijskega elaborata uporablja ustrezen drug dokument z enako funkcijo. Pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije za vse investicijske projekte in druge ukrepe, ki se financirajo po predpisih, ki urejajo javne finance, določa Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁶⁷ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji). Na podlagi 3. člena uredbe o enotni metodologiji se na podlagi investicijske dokumentacije sprejemajo med drugim tudi odločitve o investicijskem vzdrževanju osnovnih sredstev. Obnavljanje občinskih javnih cest, kar je občina vključila v javni razpis in koncesijsko pogodbo za vzdrževanje cest, predstavlja investicijsko vzdrževanje osnovnih sredstev⁶⁸. V skladu s 4. členom uredbe o enotni metodologiji mora občina za investicijske projekte izdelati investicijsko dokumentacijo, in sicer mora za projekte, ki presegajo vrednost 2.500.000 evrov, pripraviti dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijsko zasnovo in investicijski program. Tudi oceno ekonomske izvedljivosti projekta ali programa opravi javni partner skladno s predpisom iz četrtega odstavka 8. člena ZJZP. Podrobneje vsebino ocene upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP določa Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva⁶⁹. Iz določb tega pravilnika pa izhaja, da občina na podlagi pripravljene investicijske dokumentacije izdelava oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP.

Občina je pripravila investicijski program, ki se je nanašal na redno vzdrževanje občinskih cest, odvoz in hrambo zapuščenih vozil, geodetsko odmero občinskih cest ter obnove občinskih cest, brez obnove mestnih cest.

Pojasnilo občine

Obnova mestnih cest zahteva drugačno obravnavo, saj so mestne ceste širše in pod njimi potekajo komunalni koridorji, zato je smiselno sočasno obnoviti tudi komunalne vode, kar pa bi predstavljalo prevelike stroške za vključitev v koncesijo, zato mestnih cest vanjo občina ni vključila.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

⁶⁸ Po določilih 23. točke 2. člena uredbe o enotni metodologiji investicijsko vzdrževanje zajema večja (občasna) popravila zaradi obnovitve ali ohranitve funkcionalnosti osnovnih sredstev, povezana z nastajanjem večjih stroškov v daljših obdobjih, ki jih je treba načrtovati vnaprej; pri gradbenih objektih na primer pomenijo investicijska vzdrževalna dela izvedbo popravil, gradbenih, obrtniških in drugih del ter izboljšav, ki sledijo napredku tehnike in tehnologije, z njimi pa se ne posega v konstrukcijo objekta in tudi ne spreminjajo njegove zmogljivosti, velikosti, namembnosti in zunanjega videza.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 32/07.

Občina je v enoten projekt JZP koncesija za vzdrževanje cest vključila redno vzdrževanje in obnavljanje občinskih javnih cest, vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja, odvoz in hrambo zapuščenih vozil ter geodetsko odmero cest. Občina je v statutu in odloku o GJS vse te dejavnosti, razen geodetske odmere cest, opredelila kot obvezne oziroma izbirne GJS. ZGJS v prvem odstavku 2. člena in prvem odstavku 3. člena določa, da se GJS določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture, ter da se obvezna GJS določi z zakonom.

Opozarjamo, da vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja, ter odvoz in hramba zapuščenih vozil v predpisih niso določeni kot GJS, čeprav se dejavnosti, ki so lahko GJS, določijo le z zakonom⁷⁰, od tega, ali je GJS z zakonom določena kot obvezna ali izbirna pa je odvisno le to, ali jo je občina dolžna tudi dejansko zagotavljati.

Po obliki koncesija za vzdrževanje cest glede na določila 27. člena ZJZP predstavlja javnonaročniško JZP. ZJZP v 16. členu določa, da javni partner v postopku sklepanja JZP ne sme omejevati konkurence med kandidati ter pri nastajanju in izvajanju razmerja JZP ravna v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Tudi ZJN-2 je v 7. členu določal smiselno enako načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki. V primerih javnonaročniškega partnerstva se za javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca JZP ter dodelitev del tretjim osebam uporablja, če ni drugače določeno, zakon o javnem naročanju (prvi odstavek 43. člena ZJZP). ZJN-2 je v drugem odstavku 6. člena določal, da mora naročnik, če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, 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.

Na podlagi drugega odstavka 31. člena ZJZP bi morala občina na podlagi izvedenih analiz ugotoviti, ali je združevanje različnih dejavnosti v enovit projekt pravno dopustno ter kakšni so ekonomski učinki združitve, kot tudi, ali lahko tovrstno združevanje vpliva na omejevanje konkurence pri izbiri koncesionarja in posledično pomeni kršitev 16. člena ZJZP. Iz dokumentacije, ki jo je občina pripravila pri načrtovanju projekta, ni razvidno, da je izvedla ustrezno analizo različnih variant in oceno, kako združevanje različnih dejavnosti vpliva na morebitno omejevanje konkurence.

Pojasnilo občine

Za zagotovitev zakonite in pravilne izvedbe postopka podelitve koncesije do sklenitve koncesijske pogodbe je občina najela zunanje strokovnjake. Z Inštitutom za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor je 26. 2. 2009 sklenila pogodbo, na podlagi katere je imel izvajalec naslednje obveznosti: izdelati analizo organiziranosti lokalnih GJS v občini, pripraviti odlok o GJS, odlok o načinu izvajanja lokalne GJS vzdrževanja občinskih cest v občini ter odlok o JZP na področju vzdrževanja in obnove cest, predstavitev aktov na sejah sveta občine in delovnih teles občine, izvedba predhodnega postopka po ZJZP, priprava javnega razpisa za izbiro izvajalca JZP na področju vzdrževanja in obnove cest, strokovna pomoč pri izvedbi

⁷⁰ Podobno stališče je zavzelo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije (na primer v odločbah št. U-I-49/95 in U-I-384/98). Glede na omejitve revizije iz točke 1.2 tega poročila postopka sprejemanja odloka o GJS v reviziji nismo preverjali in nismo presojali njegove vsebine.

javnega razpisa, vodenje postopka javnega razpisa, konkurenčnega dialoga in dela strokovne komisije, priprava koncesijske pogodbe oziroma pogodbe o JZP.

Z Inštitutom IRIS Maribor je občina 1. 8. 2008 sklenila pogodbo za pripravo preliminarne ocene ekonomske izvedljivosti in upravičenosti projekta JZP na področju vlaganj v občinsko cestno infrastrukturo, pripravo finančne konstrukcije modela investicij in vzdrževanja kot podlago za sestavo koncesijskih listin in vodenje postopkov, pripravo meril za izbor izvajalca JZP, sodelovanje v postopku izvedbe predhodnega postopka po ZJZP, sodelovanje pri pripravi javnega razpisa za izbiro izvajalca JZP na področju vzdrževanja in obnove cest in v postopku konkurenčnega dialoga, strokovno pomoč pri izvedbi javnega razpisa, strokovno pomoč pri pripravi koncesijske pogodbe oziroma pogodbe o JZP in sodelovanje v strokovni komisiji.

Ne glede na to, da je občina za svetovanje v postopku izvedbe projektov najela zunanje strokovnjake, je odgovorna za pravilnost izvedbe postopkov.

2.2.1.2.a Občina predhodnega postopka ni izvedla v celoti, saj:

- ni pripravila dokumenta identifikacije investicijskega projekta in predinvesticijske zasnove za obnove cest;
- je v skupni projekt združila več različnih dejavnosti, ne da bi izvedla ustrezno analizo različnih variant in oceno, kako posamezne variante vplivajo na omejevanje konkurence.

Ker občina ni v celoti izvedla predhodnega postopka, je ravnala v neskladju s prvim odstavkom 8. člena in z 31. členom ZJZP.

2.2.1.3 Spremembi koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest

Občina je večkrat spremenila koncesijsko pogodbo za vzdrževanje cest, pri tem pa je:

- z Aneksom št. 2 z dne 19. 6. 2012 koncesionarju podaljšala roke za izvedbo obnovitvenih del in geodetske odmere občinskih cest ter
- z Aneksom št. 7 z dne 17. 11. 2014 se je spremenila višina letnega nadomestila za leta 2014, 2015 in 2016 v skupnem znesku 800.000 evrov, za kolikor so se hkrati zmanjšala nadomestila za leta 2022, 2023 in 2024.

Sprememba koncesijske pogodbe z dne 19. 6. 2012

2.2.1.3.a V 18. členu koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest je določeno, da se koncesionar zaveže v roku 3 let od podpisa pogodbe obnoviti občinske javne ceste iz izvedbenega programa obnovitvenih del, ki ga je koncesionar predložil k ponudbi. Letne izvedbene programe pripravi koncesionar do 1. 9. tekočega leta in jih posreduje v uskladitev strokovnim službam koncedenta (1. točka 19. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest). Sestavni del izvedbenega programa obnovitvenih del je tudi geodetska odmera občinskih javnih cest z oceno stroškov odmere (2. točka 19. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest). V 20. členu koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest je določeno, da se koncesionar zaveže v roku 3 let od podpisa pogodbe izvesti geodetsko odmero cest.

V 19. členu koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest je določeno, da se v primeru, da koncesionar zaradi objektivnih razlogov ne bo mogel izvesti obnovitvenih del na posameznih odsekih občinskih javnih cest v skladu z izvedbenim programom obnovitvenih del, ki ga je predložil ob sklenitvi pogodbe, pogodbeni stranki dogovorita o izvedbi drugih obnovitvenih del v enakovrednem obsegu.

V 42. členu koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest je določeno, če nastanejo po sklenitvi pogodbe okoliščine, ki bistveno otežujejo izpolnjevanje obveznosti katere od pogodbenih strank in to v takšni meri, da bi bilo kljub posebni naravi te pogodbe nepravilno pogodbeno tveganja prevaliti pretežno ali izključno le na eno od strank, ima druga stranka pravico zahtevati spremembo pogodbe.

Koncesionar je občino v začetku leta 2012 zaprosil za podaljšanje roka za izvedbo obnovitvenih del in geodetske odmere občinskih cest zaradi nezmožnosti pridobitve sredstev (kreditov) za pravočasno izvedbo obnovitvenih del.

Mestni svet je 22. 5. 2012 sprejel Sklep o soglasju k spremembi koncesijske pogodbe za izvajanje koncesije za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin v Mestni občini Velenje⁷¹, s katerim je dal soglasje k podaljšanju roka za izvedbo obnovitvenih del in geodetske odmere občinskih javnih cest za eno leto, do 26. 11. 2013, pod pogojem, da se programu obnovitvenih del dodajo dodatna dela, katerih vrednost je po oceni občine 90.000 evrov.

Pogodbeni stranki sta 19. 6. 2012 sklenili Aneks št. 2 h koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest, s katerim sta podaljšali rok za obnovo občinskih javnih cest in za geodetsko odmero cest s 3 na 4 leta ter dodali programu obnovitvenih del dodatna dela v ocenjeni vrednosti 90.000 evrov.

Koncesionar obnove in odmere cest tudi v roku, določenem s spremembo koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest, ni uspel izvesti ter jih je dokončal šele konec leta 2015. Občina je v letu 2013 zaradi te kršitve koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest uveljavljala pogodbeno kazen v skladu z določili pogodbe, ki jo je koncesionar v letih 2014 in 2015 tudi plačal.

V postopku pred sklenitvijo koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest je bil v investicijskem programu za obnove in odmere cest predviden rok 4 let (torej tak, kot je bil s spremembo koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest odobren koncesionarju), je pa bila sposobnost izvedbe obnove cest v roku, krajšem od 4 let, v razpisni dokumentaciji določena kot eno izmed meril za izbor izvajalca. Vendar bi koncesionar, če za sposobnost izvedbe obnove cest v krajšem roku ne bi prejel točk, še vedno zbral največ točk in bi bil izbran za izvajalca⁷².

Občina je spremenila določila koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest glede podaljšanja pogodbenih rokov za izvedbo obnove in geodetske odmere občinskih cest, ne da bi na strani koncesionarja nastale okoliščine, ki bi bile takšne narave, da bi bistveno oteževale izpolnjevanje njegovih obveznosti in nepravilno povečevale obseg prevzetih tveganj, kar kot pogoj za spremembo pogodbe določa 1. točka 42. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest. Pomanjkanje finančnih sredstev pri koncesionarju, zaradi katerega koncesionar ne more pravočasno izvajati prevzetih obveznosti, ne moremo šteti za tveganje, ki ga je po koncesijski pogodbe za vzdrževanje cest mogoče prevaliti na občino.

⁷¹ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 8/12.

⁷² Preostala merila za izbor so bila ponujena cena (85 točk), kadri (ponudnik, ki ima na razpolago večje število kadra, kot je določeno za izvajanje koncesije z razpisno dokumentacijo, prejme 5 točk) in izkušnje v zvezi z izvajanjem primerljivih del v zadnjih 5 letih (5 točk). V drugi fazi konkurenčnega dialoga so vsi ponudniki za obnovo cest ponudili izvedbo v 3 letih in prejeli vse možne točke za tehnično usposobljenost, izkušnje in kadre. Odločilen kriterij za izbor izvajalca je bila tako ponujena cena. Izbrani koncesionar je prejel vseh 100 možnih točk, drugi najugodnejši ponudnik pa je prejel 90,43 točke.

Občina je spremenila določila koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest glede rokov izvedbe del, ne da bi bili za to izpolnjeni pogoji, določeni v koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

Sprememba koncesijske pogodbe z dne 27. 11. 2014

2.2.1.3.b Koncesionar je občini 18. 11. 2014 predložil Poročilo o izvajanju koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest, ki ga je na seji 18. 11. 2014 obravnaval mestni svet. V poročilu je koncesionar med drugim pojasnil, da je zašel v likvidnostne težave, zato zaostaja z realizacijo obnove cest. Mestnemu svetu je predlagal spremembo dinamike in višine letnega nadomestila v letih 2014, 2015 in 2016 v skupnem znesku 800.000 evrov na način, da bi se v letu 2014 letno nadomestilo zvišalo za 100.000 evrov, v letu 2015 za 400.000 evrov in v letu 2016 za 300.000 evrov. Hkrati bi se za enake zneske znižalo letno nadomestilo v letih 2022, 2023 in 2024.

Mestni svet je 18. 11. 2014 sprejel Sklep o soglasju k spremembi koncesijske pogodbe za izvajanje koncesije za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin v Mestni občini Velenje, št. 7252/09 z dne 26. 11. 2009⁷³, s katerim je dal soglasje k predlagani spremembi višine letnega nadomestila od leta 2014 do konca trajanja koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest v skupni vrednosti 800.000 evrov. Sklep o soglasju se sklicuje na 22. člen koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest, v katerem so opredeljena finančna vprašanja koncesije, med drugim, da se lahko višina nadomestila spremeni ob soglasju obeh pogodbenih strank, ki se za spremembo dogovorita v primeru, da pride v okviru izvajanja dejavnosti do višje sile, spremenjenih okoliščin ali spremembe predmeta koncesije.

Pogodbeni stranki sta 27. 11. 2014 podpisali Aneks št. 7 h koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest zaradi spremenjene dinamike plačila nadomestila za izvajanje dejavnosti v znesku 800.000 evrov zaradi spremenjenih okoliščin (težav izvajalca pri pridobivanju kreditnih sredstev). V letu 2014 se je višina letnega nadomestila povečala za 100.000 evrov, v letu 2015 za 400.000 evrov in v letu 2016 za 300.000 evrov. Dinamika plačil po pogodbenem predračunu naj bi se v zadnjih treh letih izvajanja koncesije zmanjšala za navedene zneske.

ZJN-2 je v četrtem odstavku 71. člena določal, da pogodba o izvedbi naročila, ki jo podpišeta naročnik in izbrani ponudnik, v bistvenih delih ne sme odstopati od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije, razen v primeru, ko je bila v postopku oddaje javnega naročila posamezna določba osnutka pogodbe predmet pogajanj med naročnikom in ponudnikom.

Pogodbe, sklenjene na podlagi postopka javnega naročanja, je dovoljeno spreminjati le v primerih, ko sprememba pogodbenih določil ne pomeni bistvene spremembe vsebine pogodbe. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča Evropske unije⁷⁴ med drugim izhajajo naslednji elementi, ki jih je treba upoštevati pri

⁷³ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 37/14.

⁷⁴ Tako na primer sodba Sodišča Evropske unije v zadevi C-454/06, Presstext Nachrichtenagentur GmbH proti Republikli Avstriji z dne 19. 6. 2008. Elementi so bili kot kriteriji za odločitev o tem, kdaj je sprememba pogodbe bistvena, povzeti v Direktivi 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, UL L, št. 94/65 z dne 28. 3. 2014 (4. točka 72. člena), ki je bila v naš pravni sistem prenesena z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-3; Uradni list RS, št. 91/15; četrty odstavek 95. člena ZJN-3).

presoji, ali gre za bistveno spremembo pogodbe:

- sprememba uvaža pogoje, ki bi, če bi bili del prvotnega postopka javnega naročanja, omogočili udeležbo drugih kandidatov kot tistih, ki so bili prvotno izbrani, ali sprejem druge ponudbe kot tiste, ki je bila prvotno izbrana, ali pa bi k sodelovanju v postopku javnega naročanja pritegnili še druge udeležence;
- sprememba spreminja ekonomsko ravnotežje pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma v korist izvajalca na način, ki ni bil predviden v prvotni pogodbi;
- zaradi spremembe je znatno razširjen obseg pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Sprememba dinamike plačil in višine letnega nadomestila pomeni bistveno spremembo koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest, saj spreminja ekonomsko ravnotežje naročila v prid izvajalcu na način, ki ni bil predviden v prvotni pogodbi.

Občina je s spremembo pogodbe glede dinamike plačil ravnala v neskladju s četrtem odstavkom 71. člena ZJN-2 v povezavi s prvim odstavkom 43. člena ZJZP.

Pojasnilo občine

Koncesionar je zaradi splošne gospodarske krize v gradbeništvu in zaradi odločbe Davčne uprave Republike Slovenije, s katero mu je bilo naloženo plačilo DDV v znesku 326.795 evrov v zvezi že izvedenimi obnovami cest iz koncesijske pogodbe, za katere koncesionar v skladu z dinamiko plačil po koncesijski pogodbi prejema enakomerno letno nadomestilo, občini predlagal, da se del nadomestila, ki bi ga morala občina plačati ob koncu pogodbe, plača predčasno. Če občina ne bi pristala na spremembo pogodbe, bi bilo ogroženo nadaljnje poslovanje koncesionarja in izvajanje koncesijske pogodbe (nedokončana obnova cest, iskanje novega koncesionarja za izvajanje obvezne GJS, morebitni tožbeni zahtevki za že izvedene obnove cest).

2.2.1.4 Plačilni roki

2.2.1.4.a Četrti odstavek 22. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest določa, da bo koncedent koncesionarju plačal nadomestilo za opravljene storitve 30. dan od prejema računa koncesionarja. Rok plačila prične teči naslednji dan po prejemu pravilno izstavljenega računa. Koncesionar lahko koncedentu v primeru zamude pri plačilu zaračuna zamudne obresti v višini 4 odstotkov letno.

Občina je v letih 2010 in 2011 izvedla 39 izplačil v skupnem znesku 1.828.065 evrov (18,3 odstotka vseh izplačil po koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest do 31. 12. 2015) z zamudo (v roku od 12 do 232 dni po roku plačila). Zaradi zamud pri plačilih je izvajalcu v letih 2010, 2011 in 2012 plačala skupaj 10.504 evre zamudnih obresti⁷⁵.

Občina v letih 2010 in 2011 ni pravočasno, to je 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, poravnala obveznosti v skupnem znesku 1.828.065 evrov. Plačevanje obveznosti v roku, ki je daljši od 30 dni, je bilo v neskladju z 22. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011⁷⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS1011) in 23. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012⁷⁷ (v nadaljevanju: ZIPRS1112), ki sta za plačilo vseh obveznosti določala, da

⁷⁵ 3.349 evrov v letu 2010, 6.157 evrov v letu 2011 in 889 evrov v letu 2012.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

je plačilni rok 30. dan, ki po določbi drugega odstavka istih členov začne teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.2.1.5 Nadzor nad izvajanjem projekta

V skladu s prvim odstavkom 135. člena ZJZP ima javni partner pravico in dolžnost nadzorovati izvajanje pogodbe o JZP. Nadzor nad izvajanjem JZP javni partner izvaja skladno z dogovorjenim načrtom nadzora in zagotavljanja kakovosti.

Občina je po sklenitvi koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest do 31. 12. 2015 izvajala naslednje aktivnosti v zvezi z nadzorom nad izvajanjem koncesije:

- z izvajalcem je izvajala dnevne in tedenske operativne sestanke in preglede stanja na terenu;
- pregledovala je dnevnike pregledniške službe;
- izvajala je redne mesečne sestanke, na katerih so bili prisotni direktor koncesionarja, vodje posameznih služb koncesionarja, zunanji nadzornik, vodja pristojnega organa in skrbnik pogodbe;
- sklenila je pogodbe za izvedbo nadzora z zunanjim izvajalcem nadzora⁷⁸ ter preverjala poročila zunanjega izvajalca o izvedenih nadzorih;
- potrjevala je mesečne račune izvajalca;
- nadzor je izvajala prek uporabnikov, ki občino obveščajo o morebitnih pomanjkljivostih in nepravilnostih po elektronski pošti, telefonu in osebno;
- izvajala je komisijske preglede in prevzeme obnovljenih cest;
- pridobila in preverjala je letna poročila koncesionarja, ki jih je obravnaval tudi mestni svet.

2.2.1.5.a ZJZP v 77. členu določa, da mora izvajalec JZP, če izvaja tudi druge dejavnosti, voditi ločeno računovodstvo za vsako dejavnost JZP in za druge dejavnosti. V tem primeru mora izvajalec pred začetkom izvajanja razmerja JZP predložiti javnemu partnerju v soglasje izhodišča, ki so osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih⁷⁹. Javni partner sme zavrnil soglasje samo, če bi predložena izhodišča lahko ogrozila nemoteno izvajanje ali nadzor nad razmerjem JZP. Tudi 66. člen ZGJS določa, da koncesionar za dejavnost, ki je GJS, ločeno vodi računovodstvo po določilih zakona, ki ureja gospodarske družbe.

⁷⁸ Občina je v obdobju od podelitve koncesije dalje 4. 12. 2009, 13. 1. 2011 in 27. 1. 2012 sklenila enoletne pogodbe za izvedbo nadzora nad izvajanjem koncesije za vzdrževanje cest z izvajalcem JOCO, d. o. o. ter 10. 2. 2014 in 5. 2. 2015 z izvajalcem Komunalnim podjetjem Velenje, d. o. o. Občina je izvajalca nadzora s pogodbo pooblastila, da nadzira izvajanje vseh obveznosti koncesionarja, zlasti za nadzor nad izvajanjem vzdrževalnih in obnovitvenih del v skladu z normativi in standardi, kakovostjo vgrajenih proizvodov izvedenih del, za meritve kakovosti spodnjega oziroma zgornjega ustroja, nadzor nad ravnanjem z odpadki, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti, ki je predmet pogodbe, časovnim izvajanjem vzdrževalnih in obnovitvenih del, stanjem občinskih javnih cest in njihovega varovalnega pasu ter vzpostavitev prevoznosti občinskih javnih cest ob naravnih in drugih nesrečah, osnimi obremenitvami, masami in dimenzijami vozil, kakovostjo vzdrževanosti občinskih javnih cest in drugih prometnih površin ter cestnih objektov, izvajanjem zimske službe, izvajanjem rednega vzdrževanja ter za opravljanje koordinacije pri izvedbi geodetske odmere cest.

⁷⁹ Ključni za delitev skupnih in splošnih stroškov po posameznih stroškovnih mestih ali stroškovnih nosilcih, transferne cene in nadzor nad njimi, delitev izgube in dobička, delitev dobičkov, če pride do refinanciranja dolga.

ZGJS v 67. členu določa, da morajo imeti pravne osebe, ki opravljajo dejavnost GJS, revidirane letne računovodske izkaze v skladu z zakonom, pri reviziji pa se ugotavlja tudi namenskost, učinkovitost in racionalnost uporabe proračunskih sredstev. Tudi v skladu z 78. členom ZJZP mora imeti izvajalec revidirane letne računovodske izkaze v skladu z zakonom, določeno pa je tudi, da se s posebno pogodbo med izvajalcem JZP in revizorjem določi, da revizor poleg revizije iz prvega odstavka tega člena ugotavlja tudi izvajanje določil 72. in 74. člena ZJZP⁸⁰ in določi pogodbe med javnim in zasebnim partnerjem, o čemer revizor poroča v posebnem revizorjevem poročilu.

Občina nadzora nad izvajanjem koncesije ni izvajala v celoti, saj:

- od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva za dejavnost JZP in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih JZP, ter
- ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju določil ZJZP in pogodbe o JZP.

Občina ni v celoti izvajala nadzora nad izvajanjem koncesije, kar je v neskladju s prvim odstavkom 135. člena ZJZP.

Ukrepi občine

Občina je 30. 3. 2018 od koncesionarja pridobila Pogodbo za pripravo poročila neodvisnega revizorja, Poročilo neodvisnega revizorja za leto 2017 o izvajanju določil 72. in 74. člena ZJZP in določil pogodbe med javnim in zasebnim partnerjem ter Poročilo o izvajanju 135. člena ZJZP za leto 2017. Občina je 13. 5. 2019 pozvala koncesionarja k predložitvi izhodišč, ki so osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih.

Župan je 25. 1. 2018 sprejel Sklep o imenovanju komisije za izvajanje finančnega nadzora izvajanja pogodb o JZP in sodelovanje pri pripravi končnih poročil zasebnih partnerjev oziroma koncesionarjev.

2.2.1.6 Poročanje ministrstvu

2.2.1.6.a Prvi odstavek 70. člena ZJZP določa, da mora javni partner v osmih dneh po sklenitvi pogodbe o JZP o tem obvestiti MF, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb o JZP, in mu predložiti izvod pogodbe o JZP.

Občina je obvestilo o sklenitvi pogodbe o izvajanju JZP z dne 26. 9. 2009 in kopijo koncesijske pogodbe o vzdrževanju cest posredovala MF 2. 12. 2009.

Občina je koncesijsko pogodbo o vzdrževanju cest posredovala MF prepozno (67 dni po njeni sklenitvi), kar je v neskladju s prvim odstavkom 70. člena ZJZP.

2.2.1.6.b Občina je h koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest sklenila osem aneksov, s katerimi je spremenila pogodbena določila.

⁸⁰ ZJZP v 72. členu določa obveznosti izvajalca JZP z vidika javnosti njegovega dela, v 74. členu pa ureja oddajo poslov tretjim osebam.

Pravilnik o evidencah v prvem in drugem odstavku 4. člena določa, da mora javni partner posredovati MF podatke o kakršnikoli spremembi v zvezi z izvajanjem JZP oziroma sklenjeno pogodbo o JZP v roku 30 dni od uveljavitve spremembe.

Občina MF ni posredovala štirih aneksov h koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest, tri pa je posredovala prepozno⁸¹, kar je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 4. člena pravilnika o evidencah.

Ukrepi občine

Občina je 25. 4. 2016, 26. 4. 2017 in 24. 4. 2018 MF posredovala anekse h koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest.

2.2.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin

2.2.2.1 Bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti

Po določitvah 41. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin mora koncesionar predložiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 3 odstotkov letnega nadomestila za vsako leto trajanja koncesijske pogodbe.

Koncesionar je v obdobju od sklenitve koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin do konca leta 2015 predložil občini dve bančni garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, in sicer:

- 23. 9. 2010 v znesku 24.700 evrov z rokom veljavnosti do 24. 9. 2011;
- 17. 11. 2011 v znesku 26.054 evrov z rokom veljavnosti do 24. 9. 2012.

Prvi in drugi odstavek 41. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin določata, da mora koncesionar v roku 10 dni po podpisu pogodbe koncedentu predložiti bančno garancijo ali garancijo zavarovalnice za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 3 odstotkov letnega nadomestila z DDV za prvo leto trajanja pogodbe ter za vsako leto trajanja pogodbe najkasneje 5 dni pred iztekom veljavnosti garancije za preteklo leto.

2.2.2.1.a Koncesijska pogodba za vzdrževanje javnih površin je bila podpisana 7. 9. 2010, občina pa je garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti pridobila 23. 9. 2010 (16 dni po podpisu pogodbe), za drugo leto izvajanja pogodbe pa 17. 11. 2011 (59 dni po roku za predložitev), kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.2.2.1.b Koncesionar občini ni predložil bančnih garancij oziroma garancij zavarovalnice za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z veljavnostjo od 25. 9. 2012 naprej. Občina je 23. 9. 2012 pisno pozvala izvajalca k predložitvi bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v skladu z določili 41. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin z veljavnostjo od 24. 9. 2012 naprej.

V skladu s tretjim odstavkom 41. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin koncedent v primeru, da koncesionar ne predloži zahtevane bančne garancije, zadrži izplačilo v višini 3 odstotkov letnega nadomestila z DDV do predložitve garancij. Občina izplačil koncesionarju ni zadržala.

⁸¹ Aneks št. 2 posredovan 181 dni prepozno, Aneks št. 7 posredovan 485 dni prepozno, Aneks št. 8 pa 122 dni prepozno.

Občina ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z veljavnostjo od 25. 9. 2012 naprej in ni zadržala sredstev v višini 3 odstotkov letnega nadomestila z DDV, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

Ukrepi občine

Koncesionar je občini v letu 2016 predložil dve bančni garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, in sicer 24. 5. 2016 v znesku 9.072 evrov z rokom veljavnosti do 15. 9. 2016 in 22. 9. 2016 v znesku 32.103 evre z rokom veljavnosti do 15. 9. 2017.

2.2.2.2 Plačilni roki

Šesti odstavek 18. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin določa, da bo koncedent koncesionarju plačal nadomestilo za opravljene storitve 30. dan od prejema računa koncesionarja. Rok plačila prične teči naslednji dan po prejemu pravilno izstavljenega računa. Koncesionar lahko koncedentu v primeru zamude pri plačilu zaračuna zamudne obresti v višini 4 odstotkov letno.

2.2.2.2.a Občina je v letih 2010, 2011, 2012 in 2015 izvedla 22 izplačil v skupnem znesku 1.172.913 evrov (24,2 odstotka vseh izplačil po koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin do 31. 12. 2015) z zamudo (v roku od 12 do 336 dni po roku plačila). Zaradi zamud pri plačilih je izvajalcu v letu 2010 plačala skupaj 8.291 evrov zamudnih obresti.

Občina v letih 2010, 2011, 2012 in 2015 ni pravočasno, to je 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, poravnala obveznosti v skupnem znesku 1.172.913 evrov. Plačevanje obveznosti v roku, ki je daljši od 30 dni, je bilo v neskladju z 22. členom ZIPRS1011, 23. členom ZIPRS1112 in 26. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁸², ki so za plačilo vseh obveznosti določali, da je plačilni rok 30. dan, ki po določbi drugega odstavka istih členov začne teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.2.2.3 Nadzor nad izvajanjem projekta

Občina je po sklenitvi koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin izvajala naslednje aktivnosti v zvezi z nadzorom nad izvajanjem koncesije:

- z izvajalcem je izvajala redne tedenske sestanke;
- opravljala je preglede stanja na terenu;
- opravljala je tedenske preglede dnevnikov izvajanja GJS, na podlagi katerih lahko koncesionar izstavi račun;
- potrejevala je mesečne račune izvajalca;
- pridobila in preverjala je polletna in letna poročila izvajalca o izvrševanju izvajanja javne službe.

Občina nadzora nad izvajanjem koncesije ni izvajala v celoti, saj:

- od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva za dejavnost JZP in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih JZP, ter
- ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju določil ZJZP in pogodbe o JZP.

⁸² Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

2.2.2.3.a Občina ni v celoti izvajala nadzora nad izvajanjem koncesije, kar je v neskladju s prvim odstavkom 135. člena ZJZP.

Ukrep občine

Občina je 9. 5. 2019 od koncesionarja pridobila pojasnila glede načina vodenja ločenega računovodstva za koncesijsko pogodbo. Občina je 13. 5. 2019 koncesionarja pozvala k predložitvi posebne pogodbe, sklenjene z revizorjem, za ugotavljanje izvajanja določil koncesijske pogodbe ter 72. in 74. člena ZJZP ter posebnega revizorjevega poročila za leto 2016.

Župan je 25. 1. 2018 sprejel Sklep o imenovanju komisije za izvajanje finančnega nadzora izvajanja pogodb o JZP in sodelovanje pri pripravi končnih poročil zasebnih partnerjev oziroma koncesionarjev.

2.2.2.4 Poročanje ministrstvu

2.2.2.4.a Občina je h koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin sklenila šest aneksov, s katerimi je spremenila pogodbeni določila.

Občina MF ni posredovala petih sklenjenih aneksov, Aneks št. 2 pa je posredovala 212 dni prepozno, kar je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 4. člena pravilnika o evidencah.

Ukrep občine

Občina je 26. 4. 2017 in 24. 4. 2018 MF posredovala anekse h koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin.

2.2.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole

2.2.3.1 Predhodni postopek

Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole vključuje storitev mestnega avtobusnega prometa, ki je izbirna GJS, ter storitev organizacije ter načina izvajanja prevozov učencev osnovne šole, ki je obvezna naloga občine po ZOsn oziroma Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, nima pa statusa GJS.

Po obliki koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole po določilih 27. člena ZJZP predstavlja javnonaročniško JZP. ZJZP v 16. členu določa, da javni partner v postopku sklepanja JZP ne sme omejevati konkurence med kandidati ter pri nastajanju in izvajanju razmerja JZP ravna v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Tudi ZJN-2 je v 7. členu določal smiselno enako načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki. V primerih javnonaročniškega partnerstva se za javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca JZP ter dodelitev del tretjim osebam uporablja, če ni drugače določeno, Zakon o javnem naročanju (prvi odstavek 43. člena ZJZP). ZJN-2 je v drugem odstavku 6. člena določal, da mora naročnik, če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, 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. Na podlagi drugega odstavka 31. člena ZJZP bi morala občina na podlagi izvedenih analiz ugotoviti, ali je združevanje različnih dejavnosti pravno dopustno ter kakšni so ekonomski učinki združitve, kot tudi, ali lahko tovrstno združevanje vpliva na omejevanje konkurence pri izvedbi javnega razpisa in posledično pomeni kršitev 16. člena ZJZP.

Iz dokumentov, ki jih je občina pripravila pri načrtovanju projekta, izhajajo splošne navedbe, da naj bi bil eden od ciljev projekta zagotoviti integriran redni linijski in posebni linijski promet učencev in da se je občina odločila, da preveri smiselnost in ekonomičnost kombiniranja posebnih linijskih prevozov šolskih otrok z rednimi linijami. Občina pa je analizirala le pravne podlage za izvajanje obeh vrst prevozov in vprašanja dopustnosti oddaje skupnega razpisa ter podelitev koncesije za šolske prevoze⁸³. Iz analiz ni razvidno, da bi občina podrobneje analizirala in utemeljila prispevek skupne oddaje obeh dejavnosti k gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnonaročniškega JZP. Tako na primer podrobneje ni naveden potek vmesnih linij šolskih prevozov, niti niso analizirana možna prekrivanja linij obeh vrst prevozov in tudi ni narejena ocena, kako tako združevanje vpliva na morebitno omejevanje konkurence. Občina ni izkazala objektivne opravičljivosti oziroma večje gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe enovitega posla s prikazom različnih variant in njihove ocene.

2.2.3.1.a Občina predhodnega postopka ni izvedla v celoti, saj je v skupni projekt JZP združila storitvi mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole, ne da bi izvedla ustrezno analizo različnih variant in oceno, kako posamezne variante vplivajo na omejevanje konkurence glede na 16. člen ZJZP. Občina je s tem ravnala v neskladju s prvim odstavkom 8. člena in z 31. členom ZJZP.

2.2.3.2 Postopek izbora izvajalca

2.2.3.2.a Po obliki koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole po določitih 27. člena ZJZP predstavlja javnonaročniško JZP. Občina je oddajo izvedla po postopku konkurenčnega dialoga. V postopku izvedbe konkurenčnega dialoga je ponudbo oddal le en kandidat, ki mu je bila v postopku nato priznana sposobnost.

Četrti odstavek 46. člena ZJZP določa, da je v primeru javnonaročniškega partnerstva minimalno število kandidatov v postopku konkurenčnega dialoga, razen v primeru razlogov, ki dopuščajo oddajo javnega naročila brez javnega razpisa (zaščita izključnih pravic, izredna nujnost dogodkov in podobno), vsaj tri. Peti odstavek 46. člena ZJZP določa, da je v primeru obstoja objektivnih razlogov, kot sta na primer neobstoj večje konkurence na trgu ali če ni izkazanega interesa, lahko število kandidatov tudi manjše od treh, vendar to ne velja za primere, ko ima JZP naravo javnega naročila.

Primere, ki jih četrti odstavek 46. člena ZJZP opredeljuje kot dopustne za odmik od pravila vsaj treh kandidatov oziroma kot dopustne za oddajo javnega naročila brez javnega razpisa, sta določali na primer naslednji določbi ZJN-2:

- 2. točka prvega odstavka 29. člena (oddaja javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave) – zaščita izključnih pravic (pogoji za uporabo te določbe morajo biti izpolnjeni);
- 3. točka prvega odstavka 29. člena (oddaja javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave) – izredna nujnost dogodkov (pogoji za uporabo te določbe morajo biti izpolnjeni).

⁸³ V študiji izvedljivosti je navedeno, da v zakonodaji ni najti določb, ki bi preprečevale integrirano izvajanje šolskih prevozov in javnega potniškega prometa, in da je v praksi mogoče zaslediti primere integriranega izvajanja šolskih in rednega medkrajevnega linijskega prevoza potnikov na državni ravni. Navedeno pa je tudi, da za izvajanje šolskih prevozov ni mogoče podeliti koncesije, temveč skleniti le javnonaročniško JZP, glede na to, da imajo v skladu s 56. členom ZOsn učenci pravico do brezplačnega prevoza.

Iz dokumentacije ne izhajajo okoliščine, ki bi opravičevale odmik od pravila vsaj treh kandidatov v konkurenčnem dialogu oziroma odmik od pravila izvedbe javnega razpisa. Občina je s tem, ko postopka konkurenčnega dialoga zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov ni zaključila kot neuspešnega, ravnala v neskladju s četrtem odstavkom 46. člena ZJZP.

2.2.3.3 Nadzor nad izvajanjem projekta

2.2.3.3.a Občina je po sklenitvi koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole izvajala naslednje aktivnosti v zvezi z nadzorom nad izvajanjem koncesije:

- pridobila in preverjala je redna mesečna in letna poročila koncesionarja o izvajanju obeh dejavnosti;
- preverjala je revidirane računovodske izkaze koncesionarja na spletnih straneh AJPES, od koncesionarja letno pridobila podatke o skupnih prihodkih in stroških izvajanja koncesionirane dejavnosti ter na tej podlagi preverjala morebitno prekomernost nadomestila za izvajanje dejavnosti;
- pridobila je kopije zavarovalnih polic koncesionarja in bančne garancije za zavarovanje dobre izvedbe del;
- seznanjala se je z obvestili koncesionarja o dogodkih, pomembnih za izvajanje koncesionirane dejavnosti (zamude, težave v prometu in podobno);
- seznanila se je s splošnimi prevoznimi pogoji koncesionarja in določila način izdaje vozovnic ter oblikovno rešitev ter barve, ki se uporabijo za označitev avtobusov;
- na spletni strani je objavila brezplačno telefonsko številko in e-naslov, prek katerih uporabniki lahko postavljajo vprašanja, pripombe in pobude v zvezi s izvajanjem koncesionirane dejavnosti, ter zagotovila nadaljnje reševanje podanih pritožb pri koncesionarju;
- nadzor nad pravilnostjo izvajanja pogodbe (urnik prevozov, urejenost postajališč, čistoča avtobusa, urejenost šoferjev, izdaja vozovnic) je izvajala prek tako imenovanih skritih potnikov;
- spremljala je podatke o spremembah cen goriv;
- potrjevala je mesečne račune izvajalca.

Koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole določa obveznost koncesionarja, da za izvajanje koncesionirane dejavnosti vodi ločeno računovodstvo in poslovne knjige v skladu s 66. členom ZGJS in Zakonom o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti⁸⁴ ter občini posreduje računovodski izkaz v enem mesecu po zaključnem računu (točke 1.5., 4.1. in 5.2. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole). Prav tako pa mora koncesionar voditi dokumentacijo, določeno s koncesijsko pogodbo za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole⁸⁵, jo hraniti ves čas trajanja koncesije in jo na zahtevo izročiti na vpogled občini, sicer ni upravičen do nadomestila za linijo in obdobje, za katero nima dokumentov oziroma jih ne izroči (točki 4.3. in 4.9. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole).

Občina nadzora nad izvajanjem koncesije ni izvajala v celoti, saj:

- od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva za dejavnost JZP in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih JZP;

⁸⁴ Uradni list RS, št 33/11. Tudi ta zakon za izvajalce z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili ureja in določa obveznost ločenega evidentiranja različnih dejavnosti, določitev sodil in revizijo objektivne upravičenosti sodil.

⁸⁵ Potni oziroma delovni nalogi, tahografi, razen za izvajanje mestnega prometa, evidenca prihodov in odhodov na linijah, evidenca čiščenja in pranja avtobusov, evidenca o pritožbah potnikov.

- ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju določil ZJZP in pogodbe o JZP;
- pri preverjanju morebitne prekomernosti nadomestila koncesionarju ni v celoti preverjala podatkov o skupnem znesku prihodkov in upravičenih stroškov, ki ji jih je letno posredoval.

Občina ni v celoti izvajala nadzora nad izvajanjem koncesije, kar je v neskladju s prvim odstavkom 135. člena ZJZP.

Ukrepi občine

Občina je 3. 4. 2017 in 28. 4. 2018 od zasebnega partnerja pridobila podatke o poslovanju (prihodkih in stroških, ki se nanašajo na izvajanje koncesijske pogodbe) za leti 2016 in 2017. Občina je 13. 5. 2019 zasebnega partnerja pozvala k predložitvi izhodišč, ki so osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih, posebne pogodbe, sklenjene z revizorjem, za ugotavljanje izvajanja določil koncesijske pogodbe, 72. in 74. člena ZJZP ter posebnega revizorjevega poročila za leto 2016, 10. 6. 2019 pa ga je pozvala tudi k rešitvi problematike glede preverjanja morebitne prekomernosti nadomestila zasebnemu partnerju.

Župan je 25. 1. 2018 sprejel Sklep o imenovanju komisije za izvajanje finančnega nadzora izvajanja pogodb o JZP in sodelovanje pri pripravi končnih poročil zasebnih partnerjev oziroma koncesionarjev.

2.2.3.4 Poročanje ministrstvu

2.2.3.4.a Občina je obvestilo o sklenitvi pogodbe o izvajanju JZP z dne 30. 8. 2012 in kopijo koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole posredovala MF 16. 1. 2013.

Občina je koncesijsko pogodbo za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole posredovala MF prepozno (129 dni po njeni sklenitvi), kar je v neskladju s prvim odstavkom 70. člena ZJZP.

2.2.3.4.b Občina je h koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole sklenila dva aneksa, s katerimi je spremenila pogodbeni določila.

Občina MF ni posredovala dveh sklenjenih aneksov, kar je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 4. člena pravilnika o evidencah.

Ukrepi občine

Občina je 30. 4. 2019 MF posredovala aneksa h koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole.

3. UČINKOVITOST IZVAJANJA PROJEKTOV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

3.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP do 31. 12. 2015, smo iskali odgovor na glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila občina učinkovita pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva*.

Oceno učinkovitosti izvajanja projektov JZP smo presojali na podlagi odgovorov na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je bila občina učinkovita pri načrtovanju projektov JZP;
- ali je občina učinkovito izvedla postopke izbire izvajalcev projektov JZP;
- ali je občina učinkovito izvajala nadzor nad izvajanjem projektov JZP.

Zagotovila za izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov JZP do 31. 12. 2015, smo pridobili na podlagi različnih metod in tehnik dela, predvsem s proučevanjem dokumentacije, pravnih podlag in literature s področja, ki je predmet revizije, metodo intervjuja ter analiziranjem pridobljenih podatkov in pojasnil.

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Načrtovanje projektov javno-zasebnega partnerstva

Občina je bila učinkovita pri načrtovanju projektov JZP, če:

- so bili projekti JZP usklajeni z opredelitvami in prioritetami v strateških dokumentih občine;
- so bili v proračunu cilji projektov v letu sklenitve pogodbe določeni na jasn in merljiv način;
- je pripravila celovito investicijsko dokumentacijo;
- je pripravila in analizirala različne možnosti izvedbe projekta JZP;
- je mestni svet obravnaval in potrdil izvedbo projektov JZP.

3.2.1.1 Strateški dokumenti in cilji projektov

Pred sprejetjem odločitve za izvedbo posameznega projekta mora občina določiti cilje, ki jih želi z izvedbo posameznega projekta doseči. Načrtovani projekti morajo upoštevati cilje, opredeljene v dolgoročnih dokumentih občine, ki določajo razvojne prioritete občine (strateški dokumenti), in kratkoročnih

dokumentih, praviloma v obrazložitvah proračuna⁸⁶. Cilji morajo biti jasno določeni, merljivi in usklajeni s sprejetimi strateškimi dokumenti občine in morajo občini omogočati spremljanje njihovega uresničevanja. V zvezi s strateškimi dokumenti in cilji projektov smo iskali odgovora na vprašanja:

- ali so bili projekti JZP usklajeni z opredelitvami in prioritetami v strateških dokumentih občine;
- ali so bili cilji projektov ob sprejetju odločitve za izvedbo JZP določeni na jasen in merljiv način.

Občina je razpolagala s strateškimi dokumenti, ki so povezani s projekti predmeta revizije, in sicer:

- Lokalna agenda 21 za Mestno občino Velenje⁸⁷ (v nadaljevanju: lokalna agenda), ki navaja cilje nadaljnega izkoriščanja prednosti oziroma rešitve morebitnih pomanjkljivosti v občini ter predlaga strategijo sonaravnega in trajnostnega razvoja občine (točka 1.1); temeljni cilj programa lokalne agende je vzpostavitev oziroma okrepitev in pospešitev sonaravnega in trajnostnega razvoja, torej sonaravnega in trajnostnega ravnoesja med potrošnjo, prebivalstvom in nosilnimi sposobnostim okolja za kvalitetnejše okolje in višjo kakovost življenja v lokalni skupnosti (točka 4.0);
- Strateški razvojni dokument Mestne občine Velenje⁸⁸ (v nadaljevanju: strategija občine), v katerem je načrtovan razvoj občine do leta 2025 na petih stebrih oziroma operativnih programih, med katerimi sta tudi promet in okolje; kot ključna področja teh dveh operativnih programov pa so navedena tudi področja prometne infrastrukture, javnega prevoza in varstva okolja;
- Občinski program varstva okolja v Mestni občini Velenje 2010–2015⁸⁹ (v nadaljevanju: program varstva okolja), v katerem je občina opredelila okoljske cilje in sistemske ukrepe ter v njihovem okviru podrobnejše operativne cilje in ukrepe.

3.2.1.1.1 Koncesija za vzdrževanje cest

V zvezi z vzdrževanjem cest so bili dolgoročni cilji oziroma ukrepi kot tudi nekateri kazalniki, s katerimi naj bi občina preverjala doseganje ciljev, določeni v naslednjih dokumentih:

- lokalni agendi: na področju obnove cest so bili kot cilji določeni sprotna obnova vozišč, redno vzdrževanje in prenova cest v mestu, kot ukrepa za doseg ciljev pa ugotovitev stanja cestnih površin ter kakovostna izvedba vzdrževanja cest;
- strategiji občine: na področju prometa je občina pri določitvi ciljev izpostavila zadovoljstvo občanov glede občinskih cest in varnost ter navedla naslednje ukrepe: izdelava dolgoročne strategije obnov, skladnost s strateško-razvojnimi dokumentom, transparentnost vzdrževanja, določitev standardov, servis za informiranje občanov; določila je tudi kazalnike za spremljanje doseganja ciljev: dolžina asfaltiranih občinskih cest v kilometrih, dolžina pločnikov v kilometrih, zadovoljstvo občanov z urejenostjo cest, ulic, pločnikov;
- Planu razvoja in vzdrževanja občinskih cest⁹⁰ (v nadaljevanju: plan vzdrževanja cest) za obdobje 4 let, v katerem je občina predstavila prednostne naloge razvoja in vzdrževanja občinskih cest, vire sredstev ter letno dinamiko njihovega uresničevanja.

⁸⁶ V skladu s 16. členom Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13) mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju.

⁸⁷ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 6/04.

⁸⁸ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 19/08.

⁸⁹ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 12/10.

⁹⁰ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 4/10. Plan vzdrževanja cest je mestni svet sprejel 9. 3. 2010.

Pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje cest je občina nekatere dolgoročne in letne cilje⁹¹ vzdrževanja občinskih cest predstavila tudi v Obrazložitvah osnutka Odloka o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2009⁹² (v nadaljevanju: obrazložitev proračuna 2009). Koncesija za vzdrževanje cest je bila v proračunu načrtovana na več različnih postavkah v okviru dveh programov, in sicer *1302 Cestni promet in infrastruktura*⁹³ in *1502 Zmanjševanje onesnaževanja, kontrola in nadzor*⁹⁴. Cilji v obrazložitvah proračuna 2009 po posameznih podprogramih pred sprejemom odločitve za izvedbo projekta v vseh primerih niso bili določeni na jasn in merljiv način. V nadaljevanju navajamo primere neustrezno določenih ciljev oziroma kazalnikov v obrazložitvah proračuna 2009:

- pri podprogramu *Redno vzdrževanje cest in varstvo lokalnih cest* je občina navedla obseg del in standarde izvajanja del, ni pa določila ne dolgoročnih ne letnih ciljev; kot kazalnik doseganja letnih ciljev pa je navedla stroške izvedenih vzdrževalnih del, ki po naši oceni ni bil ustrezno določen;
- kot dolgoročni cilj pri podprogramu *Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest* je bilo določeno, da bo občina zagotovila izgradnjo nove cestne infrastrukture v skladu s strategijo razvoja ter obnavljanje, urejanje in izboljšanje obstoječe cestne infrastrukture za zagotavljanje varnosti vsem udeležencem v prometu; letni cilji in kazalniki, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev, niso bili določeni;
- kot dolgoročni cilj pri podprogramu *Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest* je občina navedla učinkovito in uspešno vzdrževanje občinskih cest, ki omogoča primerne pogoje dostopnosti glede na geografski položaj ter učinkovito in gospodarno povezavo na celotnem območju občine z upoštevanjem demografsko ogroženih in turističnih območij; kot letni cilj je navedla zagotavljanje z zakoni predpisanega nivoja vzdrževanja občinske cestne infrastrukture; kazalniki, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev, pa niso bili določeni.

Ker občina v proračunu ni povsem jasno opredelila ciljev projekta, smo preverili še druge dokumente, ki določajo cilje, povezane s podelitvijo koncesije za vzdrževanje cest.

V investicijskem programu je občina kot dolgoročne cilje projekta JZP navedla:

- zagotoviti varno in nemoteno vožnjo po občinskih cestah, dostop do delovnih mest, ustanov, trgovin, športnih in rekreacijskih površin ter drugo, kar predstavlja splošno korist;
- zagotoviti redno vzdrževanje občinskih javnih cest v skladu z normativi in standardi, kar bo zagotavljalo varen promet na njih, ohranile oziroma izboljšale se bodo njihove prometne, tehnične in varnostne lastnosti ter urejen videz cest;

⁹¹ Na primer pri podprogramu *Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest* je kot dolgoročni cilj navedeno učinkovito in uspešno vzdrževanje občinskih cest, ki omogoča primerne pogoje dostopnosti glede na geografski položaj, ter učinkovito in gospodarno povezavo na celotnem območju občine z upoštevanjem demografsko ogroženih in turističnih območij. Kot izhodišča tega podprograma pa je občina določila tudi ukrepe za preprečevanje propadanja cest in objektov na njih ter za urejen videz cest. Kot letni cilji istega podprograma so navedeni zagotavljanje z zakoni predpisane ravni vzdrževanja občinske cestne infrastrukture in redno vzdrževanje 79 km lokalnih cest, kazalniki za oceno doseganja ciljev niso bili določeni.

⁹² Glasilo Sveta mestne občine Velenje, št. 19/3/08. Mestni svet je na seji 18. 11. 2008 sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2009 (Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 19/08).

⁹³ V okviru tega programa je načrtovala pet podprogramov, ki se nanašajo na vzdrževanje cest.

⁹⁴ V okviru podprograma *Izboljšanje stanja okolja* je občina načrtovala odvoz in hrambo zapuščenih vozil.

- doseči dolgoročnejšo ureditev investicijskega vzdrževanja posameznih delov cest; investicijsko vzdrževanje se izvede v začetnem obdobju trajanja koncesijskega razmerja (asfaltiranih bo okoli 18.000 m makadamskih vozišč, preplastenih okoli 17.500 m asfaltnih vozišč ter sanirano okoli 31.000 m poškodovanih cest);
- izvesti geodetsko odmero cest v dolžini okoli 90.000 m.

Občina je pripravila tudi Standard vzdrževanja občinskih javnih cest (v nadaljevanju: standardi vzdrževanja cest), ki je bil priloga k razpisni dokumentaciji razpisa za podelitev koncesije za vzdrževanje cest. V standardih vzdrževanja cest je določen cilj glede stanja cest po koncu trajanja koncesije za vzdrževanje cest. Po koncu trajanja koncesije bodo morale biti vse ceste predane v stanju, ocenjenem med dobrim 2,0 in srednjim stanjem 2,5⁹⁵.

3.2.1.1.1.a Projekt JZP za podelitev koncesije za vzdrževanje cest je bil usklajen z opredelitvami in prioritetami v strateških dokumentih občine. Dolgoročne cilje je občina pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje cest opredelila v strateških dokumentih, v investicijskem programu in v standardih vzdrževanja cest ter jih določila po posameznih podprogramih v obrazložitvah proračuna 2009. Dolgoročni cilji v nekaterih primerih niso bili določeni (na primer: pri podprogramu *Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest* dolgoročni cilji niso bili določeni, občina je navedla samo obseg del in standarde izvajanja del) oziroma niso bili določeni na jasn in merljiv način. Letni cilji so bili v obrazložitvah proračuna 2009 v večini primerov določeni po posameznih podprogramih, vendar pa v vseh primerih niso bili določeni na jasn in merljiv način (na primer: pri podprogramu *Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest* je občina kot letni cilj navedla zagotavljanje z zakoni predpisanega nivoja vzdrževanja občinske cestne infrastrukture; kazalniki, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev, pa niso bili določeni).

3.2.1.1.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin

V zvezi z vzdrževanjem javnih površin so bili dolgoročni cilji oziroma ukrepi kot tudi nekateri kazalniki, s katerimi bo občina preverjala doseganje ciljev, določeni v naslednjih dokumentih:

- lokalni agendi: na področju vzdrževanja mestnih zelenih površin so bili kot cilji določeni vzdrževanje, obnavljanje in širjenje zelenih površin (ozelenitev betonskih naselij), kot ukrepa pa priprava programa ureditve zelenih in parkovnih površin in dokončna ureditev Sončnega parka;
- strategiji občine: na področjih prometa in okolja je občina pri določitvi ciljev izpostavila zadovoljstvo občanov z urejenostjo javnih površin in varnost ter navedla naslednje ukrepe: določitev standardov urejenosti in uporabe, operativnih planov vzdrževanja, informiranje in izobraževanje občanov; kot kazalnik za spremljanje doseganja ciljev je določila zadovoljstvo občanov z urejenostjo cest, ulic, pločnikov, parkirišč in javnimi površinami;
- programu varstva okolja: v okviru okoljskega cilja ohranjanja in vzdrževanja zelenih javnih površin je kot cilje in ukrepe navedla prenovu Sončnega parka in ohranjanje ter vzdrževanje drugih zelenih površin v mestu.

⁹⁵ Za vrednotenje stanja cest je občina pripravila tabelo kriterijev (vzpostavljena ravnost cest, razpoke, površinske poškodbe, krpe, kolesnice), na podlagi katerih je stanje cest mogoče oceniti od zelo dobrega: 1,0 do zelo slabega: 5,0.

Občina je pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin nekatere dolgoročne in letne cilje⁹⁶ določila tudi v Obrazložitvah osnutka Odloka o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2010⁹⁷ (v nadaljevanju: obrazložitev proračuna 2010). Koncesija za vzdrževanje javnih površin je bila v proračunu načrtovana na več različnih postavkah v okviru programa *1302 Cestni promet in infrastruktura*⁹⁸. Cilji v obrazložitvah proračuna 2010 pred sprejemom odločitve za izvedbo projekta v vseh primerih niso bili določeni na jasn in merljiv način. V nadaljevanju navajamo nekaj primerov neustrezno določenih letnih ciljev v obrazložitvah proračuna 2010:

- v okviru podprograma *Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest* je pri proračunski postavki Zimska služba mestnih površin naveden letni cilj in naloga službe za vzdrževanje cest, da se zagotavlja prehodnost cest in ostalih javnih prometnih površin in ustvarjajo pogoji za čim večjo varnost udeležencev v prometu v zimskih razmerah ter zimsko vzdrževanje cest, pločnikov, javnih parkirišč, pešpoti in drugih javnih površin, da se uporabnikom omogoči uporabo prometnih površin, kot je to možno v oteženih zimskih razmerah (sneg, poledica), s poudarkom na varnosti udeležencev v prometu; tak cilj ni natančen niti merljiv, saj ni jasno, v katerih primerih se šteje, da je zagotovljena ustrežna prehodnost in varnost udeležencev v prometu v zimskih razmerah;
- kot letni cilj je pri podprogramu *Objekti za rekreacijo* navedeno le, da se bo v letu 2009 ogradil Sončni park; v okviru tega podprograma naj bi se izvajalo tudi vzdrževanje javnih zelenih površin po koncesijski pogodbi in vzdrževanje otroških igrišč, cilji izvajanja teh vzdrževanj pa niso bili določeni, niti niso bili določeni kazalniki.

Ker občina v proračunu ni povsem jasno opredelila ciljev projekta, smo preverili še druge dokumente, ki določajo cilje, povezane s podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin.

Iz investicijskega elaborata izhaja, da je cilj podelitve koncesije za vzdrževanje javnih površin zagotoviti občanom in ostalim uporabnikom urejene, čiste in varne javne površine ter urbano opremo, varen in nemoten dostop do stanovanj, delovnih mest, ustanov, trgovin, športnih in rekreacijskih površin, javnih parkirnih mest, parkov in otroških igrišč ter urejeno in čisto mesto.

Ker standardi in normativi za urejanje in čiščenje javnih površin na ravni države niso sprejeti⁹⁹, je občina določila svoje standarde urejanja in čiščenja javnih površin s Pravilnikom o standardih storitev opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Mestni občini Velenje¹⁰⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o standardih). Pravilnik o standardih predstavlja podlago za preverjanje učinkovitosti izvajalca pri urejanju in čiščenju javnih površin, saj so v njem določeni cilji oziroma standardi, ki jih želi občina doseči s koncesijsko pogodbo za vzdrževanje javnih površin.

⁹⁶ Na primer pri podprogramu *Objekti za rekreacijo* je kot dolgoročni cilj navedena urejena in sprostitev ter rekreaciji namenjena površina, kot letni cilj pa, da se bo v letu 2009 ogradil Sončni park. Pri podprogramu *Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest* je kot dolgoročni cilj navedeno ohranjanje cestne infrastrukture, kot letni cilj, ki se nanaša na zimsko službo mestnih površin, pa zagotavljanje prehodnosti prometnih površin in čim večja varnost udeležencev v prometu v zimskih razmerah.

⁹⁷ Glasilo Sveta Mestne občine Velenje, št. 19/4. Mestni svet je na seji dne 18. 11. 2008 sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2010 (Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 19/08).

⁹⁸ V okviru tega programa je načrtovala šest podprogramov, ki se nanašajo na vzdrževanje javnih površin.

⁹⁹ 2. točka tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 med drugim sicer določa, da vlada podrobneje predpiše oskrbovalne standarde in normative za opravljanje javnih služb.

¹⁰⁰ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 2/10.

Standardi urejanja in čiščenja javnih površin v vseh primerih niso bili jasno določeni. Tako na primer pri rednem vzdrževanju prometne signalizacije in opreme ter pri otroških igralih ni določeno število pregledov, ki jih je treba na letni ravni opraviti, pri oskrbi gredic s sezonskim cvetjem ter trajnic (vrtnice) ni navedeno, kolikokrat na leto je treba opraviti zaščito pred boleznimi in škodljivci.

Glede na to, da cilji v obrazložitvah proračuna 2010 pred sprejemom odločitve za izvedbo projekta v vseh primerih niso bili opredeljeni oziroma niso bili določeni na jasen in merljiv način, smo preverili, ali so bili cilji konkretizirani v izvedbenih programih, ki jih v skladu s koncesijsko pogodbo za vzdrževanje javnih površin za vsako leto pripravi koncesionar.

V izvedbenih programih so zgolj povzeti standardi iz pravilnika o standardih, niso pa konkretizirana posamezna dejanja, ki v pravilniku o standardih niso natančno opredeljena. V nadaljevanju navajamo nekaj primerov neustrezno določenih ciljev oziroma standardov v izvedbenih programih:

- *Izvedbeni program urejanja in čiščenja zelenih javnih površin na območju Mestne občine Velenje za leto 2015/2016 s terminskim planom:*
 - oskrba trajnic (vrtnice) in gredic s sezonskim cvetjem: ni navedeno, kolikokrat na leto je treba opraviti zaščito pred boleznimi in škodljivci;
 - nega drevja: ni navedeno, koliko in katera drevesa bodo odstranjena in katera bodo nadomeščena;
- *Izvedbeni program vzdrževanja igral na območju Mestne občine Velenje za leto 2015/2016 s terminskim planom:*
 - ni navedeno, katera igrala so dotrajana ali uničena in jih bo treba v tem letu zamenjati oziroma odstraniti;
- *Izvedbeni program urejanja in vzdrževanja utrjenih javnih površin z zimsko službo na območju Mestne občine Velenje za leto 2015/2016 s terminskim planom:*
 - redno vzdrževanje utrjenih javnih površin: ni navedeno, katere lokalne poškodbe javnih površin se bodo v tem letu popravile, temveč je navedeno, da se bo prioriteta določala glede na nujnost in obsežnost potrebnih vzdrževalnih del.

3.2.1.1.2.a Projekt JZP za podelitev koncesije za vzdrževanje javnih površin je bil usklajen z opredelitvami in prioriteta v strateških dokumentih občine. Dolgoročne cilje je občina pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin opredelila v strateških dokumentih ter določila po posameznih podprogramih v obrazložitvah proračuna 2010, vendar pa niso bili v celoti določeni na jasen in merljiv način (na primer pri podprogramu *Objekti za rekreacijo* je kot dolgoročni cilj navedena urejena in sprostitev ter rekreaciji namenjena površina, ni pa določeno, kdaj bo ta cilj dosežen). Prav tako tudi letni cilji, ki jih je občina sicer določila v obrazložitvah proračuna 2010, niso bili določeni na jasen in merljiv način (na primer pri podprogramu *Objekti za rekreacijo*, v okviru katerega naj bi se izvajalo tudi vzdrževanje javnih zelenih površin po koncesijski pogodbi in vzdrževanje otroških igrišč, je kot letni cilj navedeno le, da se bo v letu 2009 ograbil Sončni park, cilji izvajanja teh vzdrževanj pa niso bili določeni).

3.2.1.1.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole

V zvezi z mestnim prometom so bili dolgoročni cilji in ukrepi kot tudi nekateri kazalniki, s katerimi je občina preverjala doseganje ciljev, določeni v naslednjih dokumentih:

- lokalni agendi: na področju lokalnega potniškega prometa sta bila kot cilja določena povečanje uporabe javnih prevoznih sredstev in ugotovitev potreb občanov glede javnega potniškega prometa, kot ukrepa pa priprava strategije razvoja osebnega in javnega cestnega ter kolesarskega omrežja ter vzpostavitev javnega potniškega omrežja; na področju onesnaženosti zraka je bilo določeno izboljšanje kakovosti zraka v mestu kot cilj, kot ukrepa pa priprava programa zmanjševanja prometa ter subvencioniranje javnega potniškega prometa;
- strategiji občine: na področju prometa je občina pri določitvi ciljev in ukrepov izpostavila boljše avtobusne povezave ter navedla naslednje ukrepe: izvedba analiz potreb občanov, uvedba javnega mestnega prometa, sklenitev JZP; kot kazalnik za spremljanje doseganja ciljev pa je določila zadovoljstvo občanov s stanjem hrupa, kakovostjo zraka in z javnim prevozom;
- programu varstva okolja: v okviru okoljskega cilja izboljšanja kakovosti zraka in znižanja ravni hrupa zaradi prometa je občina kot sistemski ukrep navedla izdelavo strokovnih podlag za urejanje mestnega prometa, kot cilj pa določila trajnostno rešitev lokalnega prometa s predvidenimi ukrepi poskusnega brezplačnega delovanja in z nadaljnjim iskanjem stalne rešitve za javni prevoz;
- prometni študiji¹⁰¹: med predlogi ureditve na področju mestnega prometa so bili podani predlogi novih lokacij avtobusnih postajališč in linij ter predlagano, da se glede na velikost mesta uvedejo manjši avtobusni prevozi (do 20 potnikov);
- poročilu o uresničevanju Lokalne agende 21¹⁰²: glede zastavljenih ciljev v letu 2004 je bilo analizirano stanje konec leta 2011 ter pripravljen predlog novih ciljev in ukrepov za naslednje obdobje: pri področju mestnega prometa je navedeno, da je bil uveden brezplačni mestni avtobus, med predlaganimi ukrepi in raziskavami pa je glede na prvotno besedilo lokalne agende dodatno predvideno iskanje novih virov za financiranje javnega potniškega prometa in zagotovitev primerne prometa tudi do lokacij izven mesta.

Občina je pred podelitvijo koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole glede prevozov učencev v Obrazložitvah osnutka Odloka o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2012¹⁰³ (v nadaljevanju: obrazložitve proračuna 2012) ter Obrazložitvah predloga Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2012¹⁰⁴ (v nadaljevanju: obrazložitve dopolnitev proračuna 2012) določila tudi nekatere dolgoročne in letne cilje.

¹⁰¹ Prometna študija v okviru urbanistične zasnove mesta Velenja z navezavo na ostala naselja v Mestni občini Velenje z idejno zasnovo predvidenega cestno-prometnega omrežja in grobo ocenitvijo predlaganih variant, junij 2007 [URL: <http://arhiva.velenje.si/www3/Projekti/Porocilo.pdf>], 28. 3. 2017.

¹⁰² Poročilo o uresničevanju lokalne agende 21 v Mestni občini Velenje [URL: <http://www.velenje.si/o-velenju/varstvo-okolja>], 28. 3. 2017.

¹⁰³ Glasilo Sveta Mestne občine Velenje, št. 01/4/10. Mestni svet je na seji dne 21. 12. 2010 sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2012 (Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 29/10).

¹⁰⁴ Glasilo Sveta Mestne občine Velenje, št. 10/1/11. Mestni svet je na seji 29. 11. 2011 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2012 (Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 23/11).

V okviru podprograma *Pomoč v osnovnem šolstvu* je glede prevozov učencev osnovne šole naveden dolgoročni cilj, da bo občina zagotavljala sredstva za prevoze v skladu s predpisi in si zaradi naraščanja zahtevkov za financiranje prizadevala zmanjšati število nevarnih šolskih poti, na katerih mora zagotavljati prevoze učencev osnovne šole ne glede na oddaljenost njihovega prebivališča od osnovne šole (jih spremeniti v varne), ter tako znižati stroške prevozov, kot letni cilj pa je določeno le, da so vsi učenci, ki so upravičeni do prevozov, varno prepeljeni v šolo in nazaj domov.

Glede ureditve javnega mestnega prometa občina v obrazložitvah proračuna 2012 in obrazložitvah dopolnitve proračuna 2012 ni navedla dolgoročnih in letnih ciljev. Kot letni cilj je pri podprogramu *Urejanje cestnega prometa*, v okviru katerega naj bi se zagotavljalo financiranje ureditve javnega mestnega prometa, navedeno le, da je cilj letnega programa zagotavljanje nemotenega delovanja cestnega omrežja občine, nadzor in spremljanje prometa, štetje prometa oziroma vodenje statistike obremenitve križišč, možnost sledenja zgodovine dogodkov v križiščih. V okviru tega podprograma naj bi se izvajala tudi ureditev javnega mestnega prometa po koncesijski pogodbi. V okviru proračunske postavke *Urejanje mestnega prometa* je bilo navedeno le, da je projekt še v fazi poskusnega izvajanja in je še brezplačen.

Ker občina v proračunu ni povsem jasno opredelila ciljev projekta, smo preverili še druge dokumente, ki določajo cilje, povezane s podelitvijo koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole.

V letu 2009 je občina pripravila projektno nalogo, ki je obsegala analizo stanja mestnega potniškega prometa v letu 2008 in prvem delu leta 2009, določala pa je tudi splošne in operativne cilje projekta ter delovni plan projekta z opredeljenimi delovnimi sklopi ter aktivnostmi in zadolžitvami posameznih članov projektne skupine po posameznih delovnih sklopih.

Kot dolgoročni cilji projekta so bili v projektni nalogi navedeni:

- zagotovitev brezplačnih prevozov občanom v prihodnje;
- zmanjšanje stroškov javnega prevoza in šolskih prevozov;
- izboljšanje lokalne mobilnosti občanov in
- zmanjšanje emisij CO₂ ter drugih škodljivih snovi, ki nastajajo v cestnem prometu.

Kot izvedbeni cilji projekta pa so bili v projektni nalogi navedeni:

- izvedba koncesije za izvajanje javnega potniškega prometa;
- združitev javnega potniškega prometa in šolskih prevozov, kjer je to možno;
- identifikacija in uvedba novih prog znotraj občine;
- identifikacija možnosti primestnega prometa z Občino Šoštanj;
- izvedba kakovostnega medijskega plana ter
- vzpostavitev kontinuiranega nadzora in monitoringa nad projektom.

V študiji izvedljivosti je občina kot cilje projekta JZP navedla:

- izboljšanje mobilnosti prebivalcev ter omogočiti dostopnost javnega mestnega potniškega prometa vsem skupinam prebivalstva, saj bo brezplačen za uporabnike;
- zmanjšanje onesnaževanja okolja s hrupom in izpušnimi plini;
- izboljšanje prometne varnosti, ublažiti prometne zastoje, zmanjšanje izgube časa udeležencev v prometu;
- sprostiti povpraševanja po parkirnih mestih;

- celovito zasnovati visokokakovosten javni potniški promet; trajnejši in dolgoročnejši sistem koncesijske ureditve javnega mestnega prevoza, ki bo omogočil vzpostavitev hitrega, pogostega in enakomerne prevoza z avtobusi;
- zagotoviti integriran redni linijski in posebni linijski promet učencev ter
- povečati ugled mesta z dolgoročno ureditvijo brezplačnega javnega prevoza.

3.2.1.1.3.a Projekt JZP za podelitev koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je bil usklajen z opredelitvami in prioritetami v strateških dokumentih občine. Dolgoročne cilje je občina pred podelitvijo koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole opredelila v strateških dokumentih, projektni nalogi, študiji izvedljivosti in določila tudi po posameznih podprogramih v obrazložitvah proračuna 2012 in v obrazložitvah dopolnitev proračuna 2012 vendar so se ti nanašali predvsem na dejavnost mestnega prometa in niso bili v celoti določeni na jasn in merljiv način. Občina je tako na primer cilje zmanjšanja stroškov mestnega prometa in šolskih prevozov, zmanjšanja onesnaževanja okolja s hrupom in izpušnimi plini, izboljšanja prometne varnosti in prometnih zastojev in sprostitev povpraševanja po parkirnih mestih določila preveč splošno in brez določitve izhodiščnih in želenih vmesnih in končnih vrednosti oziroma kazalnikov za njihovo spremljanje, kot cilji so bili določeni tudi trajnejši in dolgoročnejši sistem koncesijske ureditve javnega mestnega prometa, zagotovitev brezplačnih prevozov občanom v prihodnje ter združitve mestnega prevoza in prevozov učencev osnovne šole, ki so bili v celoti ali deloma¹⁰⁵ izpolnjeni že s podelitvijo koncesije za mestni prevoz in prevoze učencev osnovne šole. V obrazložitvah proračuna 2012 in v obrazložitvah dopolnitev proračuna 2012 je bilo kot letni cilj glede prevozov učencev osnovne šole določeno le, da so vsi učenci, ki so upravičeni do prevozov, varno prepeljani v šolo in nazaj domov, kar je zakonska obveza občine, glede ureditve javnega mestnega prometa pa letni cilji niso bili navedeni.

3.2.1.2 Dokumentacija pri načrtovanju projektov javno-zasebnega partnerstva

Občina mora za učinkovito načrtovanje projektov med drugim pripraviti tudi vso predpisano dokumentacijo, v kateri so jasno določeni predmet JZP, obdobje trajanja JZP, način financiranja ter opravljena analiza potencialnih tveganj in razdelitve teh tveganj med občino in zasebnim partnerjem. Pred odločitvijo o izvedbi projektov JZP mora občina pripraviti in analizirati različne možnosti za doseg ciljev projektov (izvedba z javnim naročilom, podelitev koncesije, druge oblike izvajanja GJS) ter pred izvedbo postopka izbire izvajalca projekta JZP proučiti različne možnosti oblik JZP. Da bi mestni svet lahko sprejel ustrezno odločitev in potrdil izvedbo projektov JZP, bi moral biti seznanjen z vsemi potrebnimi informacijami.

Predpisi, ki urejajo postopek odločanja o izvedbi projektov JZP, v katere je vključeno izvajanje GJS, določajo, da občina sprejme naslednje dokumente:

- odlok občine, s katerim se določi način opravljanja GJS (3. in 7. člen ZGJS);
- oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP in investicijski elaborat oziroma drug ustrezen dokument za neinvesticijske projekte z oceno ekonomske izvedljivosti projekta (8. in 31. člen ZJZP);
- odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev JZP in akt o JZP (11. člen in 36. člen ZJZP) oziroma koncesijski akt, s katerim se določijo predmet in pogoji opravljanja GJS za posamezno koncesijo (32. in 33. člen ZGJS).

¹⁰⁵ Dejavnost mestnega prometa in dejavnost prevoza učencev osnovne šole sta bili sicer oddani s podelitvijo iste koncesije, iz dokumentacije pa izhaja, da se organizacija in izvajanje obeh dejavnosti po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ne prekrivata.

Za določitev oblike pogodbenega JZP je poleg vsebinske razlike, ki je v podelitvi posebne ali izključne pravice zasebnemu partnerju za izvajanje dejavnosti v javnem interesu, treba določiti tudi prenos poslovnih tveganj in jih porazdeliti med oba partnerja. Obstoj in obseg poslovnega tveganja je razlikovalni element med posameznimi oblikami JZP in po naši oceni pomemben element odločitve za JZP, zato smo pri posameznih projektih preverili, ali je občina v predhodnem postopku ugotovila in razdelila tveganja med javnim in zasebnim partnerjem.

3.2.1.2.1 Koncesija za vzdrževanje cest

Odlok o GJS v 5. členu določa, da je vzdrževanje občinskih javnih cest obvezna lokalna GJS, v 6. členu pa, da se kot izbirna lokalna javna služba opravlja dejavnost vzdrževanja prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki je namenjeno prometni ureditvi oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja, ter odvoz in hramba zapuščenih vozil. V skladu z 12. členom odloka o GJS se za opravljanje vseh navedenih dejavnosti podeli koncesija. Odlok o GJS v 3. členu predvideva še, da občina način opravljanja posameznih lokalnih GJS podrobneje uredi s posebnim odlokom.

Občina je avgusta 2008 pridobila strokovno študijo Ekonomsko finančno svetovanje v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva v okviru vzdrževanja in obnov lokalne cestne infrastrukture, ki je bila podlaga za odločanje v postopku sklenitve JZP in obravnava vprašanje ustrezne razdelitve prihodkov, stroškov in donosov med partnerjema v odnosu do tveganj in nalog, ki jih prevzemata.

Občina je septembra 2008 pridobila strokovno študijo Analiza organiziranosti lokalnih gospodarskih javnih služb v Mestni občini Velenje¹⁰⁶ (v nadaljevanju: analiza organiziranosti), iz katere pa izhajata analiza dejanskega stanja in obstoječih predpisov, ki urejajo GJS v občini, ter predlog za njihovo dopolnitev¹⁰⁷.

Občinska uprava je oktobra 2008 pripravila investicijski program, v katerem je opredelila:

- analizo obstoječega načina organiziranosti izvajanja GJS¹⁰⁸;
- analizo tržnih možnosti;
- oceno vrednosti projekta po stalnih in tekočih cenah¹⁰⁹;
- analizo vplivov na okolje;
- časovni načrt izvedbe in analizo izvedljivosti investicije;

¹⁰⁶ Izvajalec Inštitut za lokalno samoupravo Maribor.

¹⁰⁷ Glede GJS vzdrževanja cest je ugotovljeno, da občina nima odloka, s katerim bi predpisala način opravljanja GJS, kot to določa ZGJS.

¹⁰⁸ V času priprave investicijskega elaborata je imela občina podeljeni dve koncesiji za opravljanje GJS vzdrževanja kategoriziranih občinskih cest in javnih prometnih površin, in sicer koncesijo za območje A (mestne zbirne ceste, mestne ceste in manjši del lokalnih cest in javnih poti, mestne javne površine) in koncesijo za območje B (pretežni del lokalnih cest in javnih poti).

¹⁰⁹ Povprečni letni stroški so bili izračunani na podlagi ocene stroškov (za vzdrževanje cest na podlagi ocene povprečnega letnega stroška za obdobje od leta 2004 do leta 2010, za geodetsko odmero cest na podlagi zbiranja ponudb, za investicijsko vzdrževanje pa na podlagi ocene preteklih stroškov). V investicijskem programu so pri oceni vrednosti po tekočih cenah predstavljeni stroški za vzdrževanje cest za obdobje od leta 2009 do leta 2030 s 3-odstotno letno rastjo v prvih 4 letih, to je za obdobje trajanja investicije v sanacijo, preplastitve in asfaltiranje predmeta koncesije, ter 2-odstotno letno rastjo v preostalem obdobju.

- analizo tveganj in občutljivosti¹¹⁰;
- načrt financiranja v tekočih cenah po dinamiki in virih¹¹¹.

Mestni svet je 16. 12. 2008 sprejel sklep o ugotovitvi javnega interesa v obliki pogodbenega (koncesijskega) JZP, 10. 3. 2009 pa odlok o podelitvi koncesije za redno vzdrževanje cest, v katerem so določeni tudi predmet in pogoji opravljanja obvezne lokalne GJS vzdrževanja javnih cest na območju občine. Ta odlok predstavlja koncesijski akt po 36. členu ZJZP in 32. členu ZGJS. V 2. členu so določene storitve, ki so predmet GJS, in sicer:

- redno vzdrževanje občinskih javnih cest in obnavljanje občinskih javnih cest,
- vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad voziščem državnih cest, ki je namenjeno prometni ureditvi oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja,
- odvoz in hramba nepravilno parkiranih in zapuščenih vozil.

Odlok o podelitvi koncesije za redno vzdrževanje cest določa, da se koncesija za vzdrževanje cest podeli za 15 let in začne teči s podpisom koncesijske pogodbe (9. in 10. člen) ter da koncesionar pridobiva sredstva za opravljanje javne službe iz proračuna občine in drugih virov (11. člen), ne določa pa, kateri so še drugi možni viri financiranja in način plačila koncesionarja.

Način plačila koncesionarju v koncesijskem aktu ni določen, razviden je šele iz 22. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest, iz katerega izhaja, da mora koncedent v času trajanja koncesijske pogodbe koncesionarju plačevati nadomestilo za izvajanje dejavnosti koncesije v letnih zneskih, razdeljenih na mesečne račune. Izhodiščno letno nadomestilo za prvo leto trajanja koncesije znaša 1.494.937 evrov, predvidena je tudi enakomerna letna prilagoditev vrednosti pogodbe tako, da se ta vsako leto poveča za 3 odstotke.

Občina je sicer pripravila investicijski program, v katerem je analizirala različne možnosti podelitve koncesije, vendar smo pri pregledu njegove vsebine ugotovili naslednje pomanjkljivosti:

- predlagano je, da se koncesija podeli za 15 let, vrednost pogodbe naj bi se vsako leto zvišala za 3 odstotke, pri tem pa ni navedena podlaga ali utemeljitev za tako določeno stopnjo rasti;
- ne vsebuje podrobnejše analize potencialnih tveganj JZP in razdelitve tveganj med občino in zasebnim partnerjem;
- ne vsebuje analize, ali je združevanje več različnih dejavnosti sprejemljivo z vidika spoštovanja načela konkurence in analize dopustnosti oddaje posameznih dejavnosti v okviru JZP.

3.2.1.2.1.a Občina je storitev geodetske odmere cest oddala kot del GJS v okviru JZP, kljub temu da za storitev geodetske odmere cest ni ugotovila javnega interesa (povezava s točko 2.2.1.1.a tega poročila).

¹¹⁰ Analiza obsega simulacije ocen, ki prikazujejo različne možne višine plačil (nadomestil) občine glede na naslednje predpostavke: obdobje koncesije 10, 15 in 20 let, soudeležba občine pri investiciji v višini 0 in 33 odstotkov, strošek kapitala za koncesionarja 7 odstotkov, interna stopnja donosa 14 odstotkov ter 3-odstotna letna stopnja rasti.

¹¹¹ V investicijskem programu je navedeno, da je najustreznejša različica podelitev koncesije za 15-letno obdobje z izhodiščnim letnim nadomestilom 2.378.000 evrov ter 3-odstotno letno stopnjo rasti, občina pa bi v tem obdobju koncesionarju skupaj izplačala 44.220.000 evrov.

Občina je že v odloku o GJS določila, da se za izvajanje GJS vzdrževanja občinskih javnih cest podeli koncesija, zato v postopku izbire zasebnega partnerja ni analizirala drugih možnih oblik opravljanja GJS, temveč je zgolj pridobila analizo dejanskega in pravnega stanja izvajanja GJS v občini¹¹². Predmet JZP pa ni bila le GJS, pač pa tudi storitve geodetske odmere cest. Cilj investicijskega programa je bil pripraviti strokovne podlage za sprejem odločitve o podelitvi koncesije za izvajanje predmeta GJS. V investicijskem programu je občina analizirala le različna časovna obdobja podelitve koncesije in možnost soudeležbe občine pri investiciji, ni pa proučila različnih možnosti izvedbe projekta JZP, dopustnosti oddaje posameznih dejavnosti v okviru JZP in vpliva združevanja različnih dejavnosti z vidika spoštovanja načela konkurence. V investicijskem programu je bila tudi predlagana podelitev koncesije z upoštevanjem letne rasti vrednosti pogodbe za 3 odstotke, vendar pa ni bila navedena in utemeljena podlaga za tako določeno stopnjo rasti. Investicijski program tudi ne vsebuje analize potencialnih tveganj JZP in razdelitve tveganj med občino in zasebnim partnerjem. Mestni svet je obravnaval in potrdil izvedbo projekta JZP v obliki, kot je bila določena z odlokom o GJS. Zaradi navedenega ocenjujemo, da mestni svet ni imel dovolj informacij, da bi lahko sprejel ustrezno odločitev, pri čemer izpostavljamo predvsem, da predmet JZP ni bila samo GJS, kar je bilo po naši oceni v dokumentaciji premalo razdelano, saj v dokumentaciji ni bila utemeljena 3-odstotna letna rast pogodbene vrednosti, prav tako pa tudi ne, kdo nosi pretežni del tveganj.

3.2.1.2.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin

Odlok o GJS tudi urejanje in čiščenje javnih površin v 5. členu določa kot obvezno lokalno GJS, za katero se v skladu z 12. členom podeli koncesija.

Občina je v letu 2008 pred sprejemom odločitve za podelitev koncesije pridobila analizo organiziranosti ter pripravila investicijski elaborat.

Iz analize organiziranosti izhaja opis dejanskega in pravnega stanja posamezne GJS v občini in predlog za morebitne spremembe. Investicijski elaborat predstavlja strokovno podlago za sprejem odločitev glede podelitve koncesije za urejanje in čiščenje javnih površin. Z njim je bilo ugotovljeno, da se z realizacijo predlaganega projekta prehaja na stabilnejšo obliko izvajanja GJS, tako z vidika financiranja kot z vidika izvajanja predmeta koncesije. Vzdrževanje javnih površin se tako uredi zgolj z eno pogodbo za daljše časovno obdobje, na podlagi vnaprej določenih standardov storitev¹¹³ in s plačilom storitev na podlagi izračuna lastne cene z upoštevanjem stopnje rasti stroškov.

Občina je v investicijskem elaboratu opredelila:

- osnovne podatke o koncedentu, izdelovalcih investicijskega elaborata in prihodnjem upravljavcu;
- analizo obstoječega stanja¹¹⁴, ki vključuje tudi stroške koncesije v letih od 2005 do 2008 in so prikazani kot povprečni stroški izvajanja storitev javne službe (stroški vzdrževanja in urejanja javnih utrjenih površin so zgolj ocenjeni, ker jih občina ni izkazovala ločeno, ampak v okviru vzdrževanja cest);

¹¹² Zaradi časovne oddaljenosti postopka v reviziji nismo preverjali postopka sprejemanja odloka o GJS.

¹¹³ Po pojasnilu občine so se pred sklenitvijo koncesijske pogodbe dela za vzdrževanje javnih površin opravljala odvisno od potreb (standardi storitev niso bili vnaprej določeni), po presoji koncesionarja, situacije so se izstavljale po dejansko opravljenih delih, zato je prihajalo do prekoračitev plana, določenega v aneksih.

¹¹⁴ V času priprave investicijskega elaborata so bile podeljene tri koncesije za urejanje in čiščenje javnih utrjenih in zelenih površin, in sicer koncesija javna snaga in čiščenje javnih površin, koncesija za urejanje in vzdrževanje javnih zelenih površin in koncesija za vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest in javnih prometnih površin – območje A; storitev izobešanja zastav se ni izvajala v okviru koncesije, temveč na podlagi oddaje javnega naročila.

- analizo tržnih možnosti (investicijski elaborat obravnava izvajanje GJS v obliki koncesije);
- tehnično-tehnološki del za koncesijo izvajanja storitve, ki obsega predmet koncesije;
- analizo zaposlenih z ali brez investicije;
- oceno vrednosti koncesije po stalnih in tekočih cenah¹¹⁵;
- lokacije izvajanja koncesije;
- analizo vplivov na okolje;
- časovni načrt izvedbe in analizo izvedljivosti investicije;
- načrt financiranja projekcije prihodkov in stroškov ter vrednotenje drugih stroškov in koristi¹¹⁶;
- projekcije prihodkov in stroškov ter
- vrednotenje drugih stroškov in koristi ter presojo upravičenosti¹¹⁷.

Mestni svet je sprejel odlok o podelitvi koncesije za vzdrževanje javnih površin, s katerim so določeni predmet in pogoji opravljanja obvezne lokalne GJS urejanja in čiščenja javnih površin. Ta odlok predstavlja koncesijski akt po 36. členu ZJZP in 32. členu ZGJS. Odlok o podelitvi koncesije za vzdrževanje javnih površin v 2. členu določa predmet javne službe, ki obsega:

- urejanje utrjenih javnih površin;
- pometanje in čiščenje utrjenih javnih in drugih površin;
- urejanje in čiščenje zelenih javnih površin;
- vzdrževanje urbane opreme;
- vzdrževanje vodometrov ter
- vzdrževanje igral in izobešanje zastav.

Odlok o podelitvi koncesije za vzdrževanje javnih površin določa, da se koncesija podeli za 10 let in začne teči s podpisom koncesijske pogodbe (8. in 9. člen) ter da koncesionar pridobiva sredstva za opravljanje javne službe iz proračuna občine in drugih virov (10. člen), ne določa pa, kateri so še drugi možni viri financiranja in način plačila koncesionarja.

Način plačila koncesionarju v koncesijskem aktu ni določen, je pa določen v 18. členu koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin, iz katere izhaja, da mora koncedent v času trajanja koncesijske pogodbe koncesionarju plačevati nadomestilo za izvajanje dejavnosti koncesije v letnih zneskih, razdeljenih na mesečne račune. Izhodiščno letno nadomestilo za prvo leto trajanja koncesije znaša 823.330 evrov, predvidena je tudi enakomerna letna prilagoditev vrednosti pogodbe tako, da se ta vsako leto poviša za 2 odstotka.

¹¹⁵ Povprečni letni stroški so bili izračunani na podlagi ocene stroškov v preteklih letih in vključujejo tudi donos koncesionarja. V investicijskem elaboratu so predstavljeni stroški koncesije za 5-letno in 10-letno koncesijsko obdobje s 3-odstotno oziroma 2-odstotno letno rastjo.

¹¹⁶ Predlagana je bila podelitev koncesije za 10 let, z izhodiščnim letnim nadomestilom koncesionarju v znesku 905.970 evrov ter 2-odstotno letno prilagoditvijo vrednosti pogodbe, pod predpostavko, da ne bo prišlo do bistvenih sprememb obsega del ali bistvenih zahtev koncedenta po višjem standardu opravljanja storitev. Koncesionar nosi tveganje razpoložljivosti v smislu zagotavljanja standardov storitve.

¹¹⁷ V elaboratu je navedeno, da drugih posebnih stroškov ni pričakovati, če ne bo prišlo do nepredvidenih okoliščin v času trajanja koncesijskega razmerja, za kar je treba zagotoviti pogodbene možnosti, da se koncesijsko razmerje ustrezno dopolni, prilagodi oziroma korigira.

Občina je sicer pripravila investicijski elaborat, v katerem je analizirala možnosti podelitve koncesije za 5-letno oziroma 10-letno obdobje, vendar smo pri pregledu njegove vsebine ugotovili naslednje pomanjkljivosti:

- prikazana je analiza stroškov izvajanja koncesije v obdobju od leta 2005 do leta 2008, ki pa ne prikazuje skupnih stroškov po letih, temveč le povprečne letne stroške za navedeno obdobje; povprečni letni stroški v obdobju od leta 2005 do leta 2008 temeljijo tudi na ocenah stroškov¹¹⁸, ki pa niso bile utemeljene, kar po naši oceni lahko pomeni neustrezno določeno ocenjeno vrednost projekta v postopku podelitve koncesije; v investicijskem elaboratu je občina navedla, da znašajo za obdobje od leta 2005 do leta 2008 povprečni letni stroški 900.970 evrov, ocenjena vrednost koncesije za izhodiščno vrednost pa 905.970 evrov¹¹⁹, v kateri je upoštevan tudi donos koncesionarja;
- predlagano je, da se koncesija podeli za 10 let, vrednost pogodbe pa naj bi se vsako leto zvišala za 2 odstotka; predlog temelji na primerjavi ocenjenih stroškov pri podelitvi koncesije za 5 oziroma 10 let, pri čemer je upoštevana 3-odstotna oziroma 2-odstotna letna rast stroškov; glede na to, da koncesionar ne bo pridobil prihodka neposredno od uporabnikov javnih sredstev, je občina prihodek ocenila na podlagi lastne cene opravljene storitve, povečan za letno rast stroškov; predvidena letna rast stroškov naj bi bila določena izkustveno, glede na ponudbe na trgu pri primerljivi koncesiji, pri čemer naj bi bilo upoštevano, da bo koncesionar izvajal storitve koncesije v daljšem časovnem obdobju, kar pomeni, da bo imel v zaostrenih gospodarskih razmerah zanesljiv posel in stabilen prihodek in ne bo vsako leto podvržen konkurenci na trgu; iz dokumentacije občine pa ni razvidno, na podlagi katerih primerljivih koncesij sta bili določeni stopnja rasti ter utemeljitev za izvedbo analize z različno letno rastjo;
- predvideno je, da koncesionar prevzame le tveganje razpoložljivosti v smislu zagotavljanja standardov storitev; podrobnejše analize potencialnih tveganj JZP in razdelitve tveganj med občino in zasebnim partnerjem investicijski elaborat ne vsebuje.

Mestni svet je sicer sprejel koncesijski akt, posebej pa omenjenega projekta ni obravnaval oziroma potrdil.

3.2.1.2.2.a Občina je že v odloku o GJS določila, da se za izvajanje GJS vzdrževanja javnih površin podeli koncesija, zato v postopku izbire zasebnega partnerja ni analizirala drugih možnih oblik opravljanja GJS, temveč je zgolj pridobila analizo dejanskega in pravnega stanja izvajanja GJS v občini¹²⁰. Cilj investicijskega elaborata je bil pripraviti strokovne podlage za sprejem odločitve o podelitvi koncesije za izvajanje predmeta GJS. V investicijskem elaboratu je občina analizirala možnosti podelitve koncesije za 5-letno oziroma 10-letno obdobje, pri čemer pa je imel investicijski elaborat nekatere vsebinske pomanjkljivosti, saj sta v analizi stroškov izvajanja koncesije v obdobju od leta 2005 do leta 2008 dve vrsti stroškov temeljili na ocenah, ki pa niso bile utemeljene (pri izračunu letnega povprečnega stroška je bila pri storitvah javne utrjene površine in urbane in druge opreme ter javnih sanitarij upoštevana ocenjena

¹¹⁸ Vzdrževanje javnih utrjenih površin se je izvajalo v sklopu dveh različnih koncesij, koncesije za vzdrževanje cest in koncesije za vzdrževanje javnih površin. Ker se stroški niso vodili ločeno, so v analizi ocenjeni. Prav tako so ocenjeni tudi stroški za vzdrževanje urbane in druge opreme.

¹¹⁹ Povprečne letne stroške urejanja in vzdrževanja javnih utrjenih površin, povprečne letne stroške vzdrževanja urbane in druge opreme ter javnih sanitarij ter povprečne letne stroške izobešanja zastav je občina izračunala na podlagi ocene stroškov v preteklih letih. Pri tem je povprečne letne stroške vzdrževanja urbane in druge opreme ter javnih sanitarij zaradi povečanega obsega del zvišala za 5.000 evrov. Povprečne letne stroške urejanja in vzdrževanja javnih zelenih površin ter povprečne letne stroške pometanja in čiščenja javnih in drugih površin je občina določila na podlagi analize stroškov v preteklih letih.

¹²⁰ Tako kot opomba 112.

vrednost, ta vrednost pa ni bila razdeljena po letih, prav tako tudi pri izračunu povprečnega letnega stroška ocene vrednosti niso bile utemeljene). Ocenjeni stroški, brez ustrezne analize, po naši oceni lahko pomenijo neustrezno določeno ocenjeno vrednost projekta v postopku podelitve koncesije. V elaboratu je občina pri določitvi stroškov koncesije upoštevala tudi letno rast, vendar pa pri tem ni ustrezno utemeljila in navedla podlag za obračun letne rasti stroškov, ki so bile upoštevane pri oceni stroškov podelitve koncesije. V investicijskem elaboratu tudi ni prikazala podrobnejše analize potencialnih tveganj JZP in razdelitve tveganj med občino in zasebnim partnerjem. Mestni svet je sicer sprejel koncesijski akt, posebej pa omenjenega projekta ni obravnaval oziroma potrdil.

3.2.1.2.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole

Odlok o GJS v 6. členu določa, da občina zagotavlja tudi izbirno GJS na področju javnega potniškega prometa, za katero se v skladu z 12. členom podeli koncesija.

Občina je v okviru proučevanja možnosti izvajanja te GJS v letu 2007 proučila tudi možnost nakupa lastnih avtobusov ter pridobitve sredstev regijskega sklada¹²¹, vendar pa se za to ni odločila, ker so bili stroški predvidene investicije v nakup avtobusov in stroški, povezani z izvajanjem dejavnosti, ocenjeni zelo visoko, obenem pa občina še ni vedela, ali in v kakšni meri bodo občani mestni promet uporabljali. Zato se je sprva odločila za izvedbo poskusnega izvajanja mestnega prometa s sklepanjem kratkotrajnejših pogodb o javnem naročilu storitev, pri njihovem izvajanju pa je želela sproti analizirati in določiti postajališča in urnik in proučiti, kako bo projekt sprejet med občani. Poskusno izvajanje bi bilo podlaga za pripravo študij in izvedbo nadaljnjega postopka podelitve koncesije za izvajanje GJS.

Občina je pred sprejemom odločitve za podelitev koncesije v letu 2008 pridobila analizo organiziranosti, v letu 2009 pripravila projektno nalogo, v letu 2010 pridobila Študijo o dopustnosti brezplačnega javnega potniškega prometa ter v letu 2012 pridobila dopolnjeno študijo izvedljivosti, ki je vključevala tudi dejavnost prevozov učencev osnovne šole.

Iz analize organiziranosti tudi glede GJS javnega linijskega prevoza v mestnem prometu izhajata analiza obstoječih predpisov, ki urejajo GJS v občini, in predlog za njihovo dopolnitev¹²².

Projektno nalogo je pripravila občinska uprava. V njej je opravljena analiza stanja in pripomb takratnega izvajalca mestnega prometa ter uporabnikov glede ureditve in izvajanja dejavnosti mestnega prometa v letu 2008, opredeljeni so cilji projekta in posamezni delovni sklopi ter predvidene aktivnosti občine v postopku priprave projekta¹²³. Naloga ne vsebuje konkretnjših ekonomskih ali pravnih analiz glede možnosti izvedbe projekta JZP.

¹²¹ V Odloku o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2008 (Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 11/07) je občina v načrt razvojnih programov vključila projekt NRP 4002-1302-059 Ureditve javnega mestnega prevoza, v okviru katerega je načrtovala odhodke za nakup vozil in zgraditev postajališč v letih 2008 in 2009 v skupnem znesku 515.269 evrov, pri čemer bi del sredstev v znesku 360.688 evrov pridobila kot transfer iz državnega proračuna. Občina je pojasnila, da investicijske dokumentacije za ta projekt ni pripravila.

¹²² Predlagano je bilo, da občina sprejme poseben odlok, s katerim bi predpisala način opravljanja GJS, kot to določata 3. in 7. člen ZGJS.

¹²³ Na primer izvedba analiz glede možnosti sofinanciranja projekta s strani podjetij, subvencioniranja mestnega potniškega prometa, integriranega izvajanja prevozov učencev osnovne šole in mestnega prometa, sprejem odločitve o podelitvi koncesije z morebitnimi spremembami koncesijskega akta, priprava razpisne dokumentacije, potencialne naloge nadzora nad izvajanjem pogodbe ter promocije in marketing projekta.

Študija izvedljivosti je bila pripravljena kot del dokumentacije, na podlagi katere naj bi se izvedel postopek za izbiro zasebnega partnerja (v študiji je navedeno, da gre za izdelavo strokovnih podlag za izvedbo predvsem postopka konkurenčnega dialoga, v okviru katerega se bo izvedlo usklajevanje vsebine pogodbe o JZP in sprejela odločitev o oddaji končnih ponudb), njen namen pa je bil podrobna razčlenitev projekta ter podajanje argumentov, s katerimi se bo odgovorilo na vprašanje o dopustnosti brezplačnega javnega potniškega prometa z vidika varovanja javnega interesa, ekonomskih izhodišč, državnih pomoči in izkrivljanja konkurence ter izvedbe postopka izbire izvajalca GJS.

Študija izvedljivosti obsega:

- osnovne podatke o občini, njenih odgovornih osebah ter izdelovalcu študije;
- analizo stanja¹²⁴ z opisom razlogov za projekt;
- opredelitev razvojnih možnosti in ciljev projekta (opis, namen in cilji projekta, analiza tržnih možnosti¹²⁵);
- usklajenost ciljev projekta z razvojnimi strategijami in politikami z opredelitvijo javnega interesa za projekt;
- pravno analizo normativnega okvirja in odprtih pravnih vprašanj, kjer je bilo med drugim obravnavano tudi vprašanje možnosti izvedbe enotnega razpisa za izvajanje mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole; iz navedb izhaja, da predpisi takšnega izvajanja ne omejujejo, da je v praksi mogoče zaslediti primere skupnega zagotavljanja obeh vrst prevozov z namenom doseganja bolj ekonomičnega izvajanja storitev (prihranki zaradi obsega in dolgoročnosti posla ter optimizacija voznega parka in kadrov ter drugo), da pa prevozov učencev osnovne šole ne bi bilo mogoče zagotavljati kot koncesijsko JZP;
- opis variant izvedbe projekta v javnonaročniški obliki in koncesijski obliki z utemeljitvijo izbora javnonaročniške oblike kot optimalne variante¹²⁶ ter matrico predlagane razdelitve tveganj pri optimalni varianti¹²⁷; razdelitev tveganj je bila predvidena tako, da koncesionar prevzema le običajna poslovna tveganja, ki jih lahko upošteva in vključi pri določitvi pogodbene cene, in ne višje stopnje tveganj za ekonomski uspeh;

¹²⁴ V času priprave študije izvedljivosti je občina prevoz potnikov v mestnem prometu izvajala poskusno s sklepanjem kratkotrajnejših pogodb o javnih naročilih storitev. Z oddajo javnega naročila storitve je zagotavljala tudi prevoze učencev osnovne šole.

¹²⁵ Analiza tržnih možnosti obsega analizo števila potnikov v obdobju poskusnega izvajanja brezplačnega javnega mestnega potniškega prometa ter trend spreminjanja števila prebivalcev v občini.

¹²⁶ Kot razlogi za izbor te oblike so navedeni: možnost spoštovanja cilja občine, da je mestni promet za uporabnike brezplačen in dostopen širšemu krogu občanov, zagotovitev visokega števila prepeljanih potnikov in pozitivnih učinkov za okolje, možnost integracije prevozov učencev, ki jih mora po predpisih zagotavljati in financirati občina, v pogodbo in s tem doseganje enotnega modela financiranja za obe dejavnosti ter sinergijskih učinkov (prihranki zaradi obsega ter dolgoročnosti posla, optimizacija voznega parka in kadrov), skladnost z delitvijo tveganj in oblik JZP po ZJZP ter izogibanje očitkom uporabe milejših pravil za oddajo posla, izogibanje tveganju, da bi bila tudi pri izvedbi projekta v koncesijski obliki s financiranjem prek plačil uporabnikov potrebna finančna nadomestila izvajalcu zaradi zmanjšanja števila potnikov.

¹²⁷ Kot tveganja, ki so prenesena na zasebnega partnerja, so navedena tveganja primernosti voznega parka, vzdrževanja vozil, načrtovanja kapacitet, izvajanja javne službe, zamud in zavarovanja, kot tveganja, ki so razdeljena med zasebnega partnerja in občino, so navedena tveganja večjega števila potnikov in rentabilnosti projekta, kot tveganja, ki jih prevzame občina, pa tveganja financiranja in finančne sposobnosti izvajalca.

- opredelitev relacij mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole ter opredelitev okvirnega letnega števila prevoženih kilometrov za mestni promet, šolske prevoze in prevoze šolarjev invalidov;
- časovni načrt izvedbe projekta;
- analizo vplivov na okolje s predlogom opredelitve temeljnih okoljskih zahtev, ki naj bodo upoštevane pri sklenitvi pogodbe;
- oceno investicijskih stroškov za izvedbo projekta¹²⁸, ki bremenijo zasebnega partnerja, izvedba projekta pa predvideva financiranje izvajanja projekta oziroma izvajanje storitev v pretežnem delu iz proračuna občine;
- analizo ekonomske upravičenosti projekta s projekcijo neto denarnega toka zasebnega partnerja v stalnih cenah in primerjavo finančnih kazalcev za dve varianti izvedbe projekta¹²⁹;
- zaključke, v katerih je predlagano in utemeljeno, da se projekt izvede v javnonaročniški obliki, za obdobje 8 let¹³⁰ in z možnostjo občine, da v času trajanja pogodbe spremeni način financiranja tako, da uvede plačljiv mestni potniški promet.

Mestni svet je v letu 2011 obravnaval in 10. 4. 2012 sprejel nov odlok o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu, v katerem so določeni tudi predmet in pogoji opravljanja izbirne GJS urejanja mestnega avtobusnega prometa in organizacija ter način izvajanja prevozov učencev osnovne šole. Ta odlok predstavlja koncesijski akt po 36. členu ZJZP in 32. členu ZGJS. Odlok o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu v 4. členu, ki ureja predmet izvajanja koncesije, določa, da:

- je predmet koncesije izvajanje izbirne GJS urejanja mestnega avtobusnega prometa,
- se v okviru tega koncesijskega razmerja uredi izvajanje prevozov učencev osnovne šole.

Odlok o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu določa, da se koncesija podeli za največ 8 let in začne teči s podpisom koncesijske pogodbe (20. člen). Glede načina financiranja koncesionirane dejavnosti določa, da se ta opredeli z javnim razpisom ter koncesijsko pogodbo, pri čemer se koncesijska dejavnost lahko financira iz občinskega proračuna, s plačili uporabnikov ter iz subvencij gospodarstva. V primeru, ko se koncesijska dejavnost financira s plačili uporabnikov, se cena vozovnice določi s cenikom, ki ga potrdi mestni svet koncedenta, občina pa si prizadeva oblikovati tak način financiranja koncesionirane dejavnosti, da bo ta za uporabnike predstavljal najmanjšo možno finančno obremenitev (22. in 23. člen). Višina letnega plačila se določi na podlagi ponudbe na javnem razpisu izbranega ponudnika, vendar pa znesek letnih plačil občine ne sme presegati zneska, potrebnega za pokrivanje upravičenih stroškov, ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti koncesionirane dejavnosti, ob upoštevanju ustreznih prihodkov in primernega dobička. Višina plačila se določi tako, da se stroškom, ki nastanejo z izvajanjem koncesionirane dejavnosti, prištejejo primeren dobiček in stroški financiranja ter odštejejo vsi prihodki, ki nastanejo pri izvajanju koncesionirane dejavnosti, razlika pa predstavlja višino plačila. Primeren dobiček predstavlja največ višino obrestne mere na državne vrednostne papirje primerljive ročnosti glede na koncesijsko pogodbo, povečano za največ 2 odstotka (24. člen).

¹²⁸ Kot investicijski stroški projekta so upoštevani stroški za nabavo in vzdrževanje 16 vozil z ustrezno opremo (skupaj 1.485.000 evrov brez DDV) ter stroški za dokumentacijo in svetovanje (10.000 evrov brez DDV), kot podlaga za ugotovitev vrednosti investicije je glede vozil navedeno, da so kapacitete in cene objavljene na internetu.

¹²⁹ Projekcija neto denarnega toka zasebnega partnerja in finančni kazalci so opredeljeni za varianti 5-letnega in 8-letnega pogodbenega obdobja.

¹³⁰ Kot razlog za takšen predlog je navedeno, da ekonomska analiza v tem primeru kaže nižjo skupno vrednost letnih nadomestil kot v primeru 5-letnega obdobja.

Študija izvedljivosti se glede določanja višine nadomestila sklicuje na ureditev GJS na področju kopenskega prometa po pravu Evropske unije¹³¹, višina določenega primernega dobička pa tudi tam ni pojasnjena. Enako, kot je bilo določeno v odloku o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu, je višino primernega dobička določala Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe¹³², ki je urejala GJS javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, ki jo zagotavlja država.

Pojasnilo občine

Občina je pojem primernega dobička določila glede na določbe uredbe 1370/2007, ki določa, da je kot primeren dobiček treba razumeti stopnjo donosnosti kapitala, ki je običajna za sektor v določeni državi članici in ki mora upoštevati tveganje, ali odsotnost tveganja izvajalca javne službe zaradi posegov javnega organa. Občina je pojem primernega dobička vezala na obrestno mero na državne vrednostne papirje primerljive ročnosti glede na koncesijsko pogodbo, povečano za največ 2 odstotka. S tem, ko je uporabila enako ureditev tudi za šolske prevoze, glede katerih pojem primernega dobička sicer ni reguliran, je občina dosegla strožja pravila tudi za del nalog, ki se izvajajo kot tržne.

Način plačila koncesionarju v koncesijskem aktu ni določen, je pa določen v točki 5.4. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole, iz katerega izhaja, da se nadomestilo za izvajanje mestnega prevoza koncesionarju plačuje mesečno v višini 1/12 letnega nadomestila, dogovorjenega s koncesijsko pogodbo (to je za mestni promet prvotno znašalo 352.200 evrov, za prevoze učencev osnovne šole pa 544.800 evrov), na podlagi izstavljenega računa.

Iz gradiv za seje in zapisnikov sej mestnega sveta ni razvidno, da bi bil mestni svet podrobneje seznanjen z vsebino in ugotovitvami študije izvedljivosti, posebej pa iz objavljenega gradiva za seje mestnega sveta ne izhaja, da bi mu bile v postopku sprejemanja odloka o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu podane obrazložitve sprememb glede določb, ki so se nanašale na vključitev dejavnosti prevozov učencev osnovne šole v projekt in so bile vključene v zadnji fazi postopka, to je fazi sprejemanja predloga odloka o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu¹³³. V objavljenem gradivu za sejo mestnega sveta 10. 4. 2012, na kateri je mestni svet obravnaval in sprejel predlog odloka o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu, je navedena le obrazložitev glede upoštevanih in neupoštevanih pripomb svetnikov. Občina je sicer predložila tudi izvod besedila predloga odloka o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu, iz katerega so razvidne spremembe besedila, v obrazložitvah sprememb pa je opozorjeno, da so vsebinsko pomembne tudi spremembe, s katerimi so koncesijskemu razmerju dodane določbe, ki se nanašajo na organizacijo in način izvajanja prevozov učencev osnovne šole, vendar pa občina ni izkazala, da je bilo to besedilo predloga odloka o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu z obrazložitvami posredovano mestnemu svetu. Ker prevozi

¹³¹ Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70120 (v nadaljevanju: uredba 1370/2007; UL L, št. 315/1 z dne 3. 12. 2007), ki določa, da je treba višino nadomestila določiti tako, da to ne presega neto stroškov, nastalih zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe, pri čemer se upoštevajo z javno službo ustvarjeni prihodki in primeren dobiček.

¹³² Uradni list RS, št. 73/09. Uredba je nehala veljati 21. 5. 2019 z uveljavitvijo Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice (Uradni list RS, št. 29/19).

¹³³ Pred tem je mestni svet na seji 15. 2. 2011 obravnaval delovno gradivo odloka, na seji 21. 6. 2011 pa osnutek odloka.

učencev osnovne šole po vrednosti predstavljajo večji del projekta in ne predstavljajo dejavnosti, ki se izvaja kot GJS, menimo, da bi moral biti mestni svet seznanjen z razlogi za vključitev te dejavnosti in vplivom te odločitve na preostali del projekta oziroma na projekt kot celoto.

Mestni svet je v okviru načrtovanja in priprave projekta JZP v letih 2010, 2011 in 2012 na sejah obravnaval tudi poročila občinske uprave o poskusnem izvajanju prevoza potnikov v mestnem prometu, ki so obsegala opis projektov po posameznih pogodbah (linije in število avtobusov, vozni redi, spremembe v posameznem obdobju in podobno) ter navedbo števila prepeljanih potnikov in stroškov prevoza po posameznih pogodbah.

Občina je sicer pripravila študijo izvedljivosti, vendar pa smo pri pregledu njene vsebine ugotovili naslednje pomanjkljivosti:

- ne prikazuje in upošteva realiziranih odhodkov občine za izvajanje obeh dejavnosti, ki bi jih vključevala podelitev koncesije, v preteklem obdobju, to je odhodkov v času poskusnega izvajanja brezplačnega javnega mestnega potniškega prometa od leta 2008 dalje ter odhodkov za izvajanje prevozov učencev osnovne šole v predhodnih letih, čeprav je občina na podlagi podatkov o teh odhodkih določila ocenjeno vrednost projekta v sklepu o pričetku postopka izvedbe javnega razpisa (povezava s točko 3.2.2.2.3 tega poročila);
- ne obsega podrobnejših analiz ali izračunov v zvezi z vplivom vključitve dejavnosti prevozov učencev osnovne šole v koncesijsko pogodbo, predvsem glede možnosti ločene oddaje te storitve in vpliva združevanja različnih dejavnosti z vidika spoštovanja načela konkurence ter vpliva na način financiranja GJS za mestni promet (na primer delitev stroškov med obe dejavnosti, ločeno vodenje računovodstva, določitev primerne dobička);
- obsega izračun neto denarnega toka zasebnega partnerja v stalnih cenah za 5-letno in 8-letno pogodbeno obdobje za primer izvedbe projekta v javnonaročniški obliki, pri katerem so upoštevani prihodki in odhodki za izvajanje obeh dejavnosti, pri tem pa ni navedena in pojasnjena podlaga za oceno njihovih vrednosti, ki so upoštevane pri izračunu¹³⁴;
- v okviru predstavitve rezultatov analize in zaključkov so navedeni:
 - vrednost izračunanih finančnih kazalcev projekta¹³⁵,
 - ocena stroška na prepeljanega potnika v javnonaročniškem in koncesijskem¹³⁶ modelu,
 - znesek nadomestila občine za mestni prevoz za primer izvedbe projekta v javnonaročniški obliki, za primer izvedbe projekta v koncesijski obliki pa znesek nadomestila občine pri ceni dnevne karte 1 evro, znesek cene dnevne karte za primer enakega števila potnikov kot v letu 2011 in za primer upada števila potnikov za okvirno 35 odstotkov, če mestni promet ne bi bil več brezplačen,
 - ocena, da se projekt izvede za obdobje 8 let,
 pri čemer pa niso navedene in pojasnjene podlage oziroma izračuni, na katerih so temeljile pridobljene posamezne vrednosti oziroma zneski;

¹³⁴ Pojasnilo je deloma podano le glede investicijskih stroškov za nakup vozil, glede katerih je navedeno le, da so kapacitete in cene vozil objavljene na internetu, ter glede stroškov plač, glede katerih je navedeno, da so upoštevani za 17 zaposlenih (vozniki in ena oseba, zaposlena na sedežu podjetja), pri čemer so bile bruto plače zaposlenih izračunane na podlagi izkušenj.

¹³⁵ Neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, modificirana interna stopnja donosnosti.

¹³⁶ To je s financiranjem projekta tudi s prodajo vozniških kart, pri čemer je občina predpostavila, da se bo število prevoženih potnikov zmanjšalo za 35 odstotkov.

- opredeljena je le razdelitev tveganj za primer izvedbe projekta v javnonaročniški obliki, podrobnejše analize potencialnih tveganj JZP in različnih možnosti razdelitve tveganj med občino in zasebnim partnerjem pa študija izvedljivosti ne vsebuje.

3.2.1.2.3.a Občina je že v odloku o GJS določila, da se za izvajanje GJS za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole podeli koncesija, zato v postopku izbire zasebnega partnerja ni analizirala drugih možnih oblik opravljanja GJS, temveč je zgolj pridobila analizo dejanskega in pravnega stanja izvajanja GJS v občini¹³⁷. Cilj študije izvedljivosti je bil pripraviti strokovne podlage za sprejem odločitve o podelitvi koncesije za izvajanje predmeta javne službe. V študiji izvedljivosti je občina analizirala možnosti podelitve koncesije za različno časovno obdobje in možnosti realizacije projekta v javnonaročniški in koncesijski obliki, pri čemer pa je imela študija izvedljivosti nekatere vsebinske pomanjkljivosti. Občina v njej ni navedla izhodiščnih stroškov za izvajanje obeh dejavnosti, ki jih je nameravala vključiti v projekt (podatkov o realiziranih odhodkih občine za izvajanje obeh dejavnosti koncesije v preteklih obdobjih), s katerimi je sicer razpolagala, v njej pa tudi niso bile navedene in pojasnjene osnove za oceno vrednosti prihodkov in odhodkov, ki so bili upoštevani pri izračunu neto denarnega toka zasebnega partnerja, ter podlage oziroma izračuni, na katerih so temeljile pridobljene posamezne vrednosti rezultatov analize. V študiji izvedljivosti je opredeljena le razdelitev tveganj za primer izvedbe projekta v javnonaročniški obliki, podrobnejše analize potencialnih tveganj JZP in možnosti razdelitve teh tveganj med partnerjema pa ne vsebuje. Študija tudi ne obsega podrobnejših analiz ali izračunov v zvezi z vplivom vključitve dejavnosti prevozov učencev osnovne šole v koncesijsko pogodbo, predvsem glede vpliva na način financiranja GJS za mestni promet in vpliva združevanja različnih dejavnosti z vidika spoštovanja načela konkurence. Mestni svet je izvedbo projekta obravnaval in potrdil. Zaradi navedenega ocenjujemo, da mestni svet ni imel dovolj informacij za sprejem ustrezne odločitve.

Povzetek ugotovitev

Da bi ugotovili, ali je bila občina učinkovita pri načrtovanju projektov JZP, smo preverili, če so bili projekti JZP usklajeni z opredelitvami in prioritetami v strateških dokumentih občine, če so bili v proračunu cilji projektov določeni na jasn in merljiv način, če je občina pripravila celovito investicijsko dokumentacijo, če je pripravila in analizirala različne možnosti izvedbe projekta JZP ter če je mestni svet obravnaval in potrdil izvedbo projektov JZP.

Projekti JZP za podelitev koncesije za vzdrževanje cest, za vzdrževanje javnih površin ter za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole so bili usklajeni s cilji in prioritetami, ki so opredeljeni v strateških dokumentih občine. Pred podelitvijo koncesij je občina dolgoročne in letne cilje opredelila v strateških dokumentih, v investicijski dokumentaciji ter določila po posameznih podprogramih v obrazložitvah proračunov, v nekaterih primerih pa ti niso bili določeni oziroma niso bili določeni na jasn in merljiv način.

Občina je storitev geodetske odmere cest oddala kot del GJS v okviru JZP, kljub temu da za storitev geodetske odmere cest ni ugotovila javnega interesa.

¹³⁷ Tako kot opomba 112.

Občina je za vse tri GJS že v odlokih o GJS določila, da se za izvajanje GJS podeli koncesija, zato v postopkih izbire zasebnega partnerja tudi ni analizirala drugih možnih oblik opravljanja GJS, temveč je zgolj pridobila analizo dejanskega in pravnega stanja izvajanja GJS v občini. Pri koncesiji za vzdrževanje cest pa predmet JZP ni bila le GJS, pač pa tudi storitve geodetske odmere cest. Mestni svet je pred izvedbo obravnaval in potrdil projekta za podelitev koncesije za vzdrževanje cest ter koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v obliki, kot je bila določena z odlokom o GJS, pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin pa je sicer sprejel koncesijski akt, posebej pa tega projekta ni obravnaval oziroma potrdil. Ocenili smo, da mestni svet pri koncesijah za vzdrževanje cest in za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ni bil v celoti seznanjen z vsemi potrebnimi podatki, da bi lahko sprejel odločitev o tem.

Z investicijsko dokumentacijo je občina pripravila strokovne podlage za sprejem odločitve o podelitvi posameznih koncesij. Iz investicijske dokumentacije izhaja, da je občina analizirala možnosti podelitve koncesij za različno obdobje, pri čemer občina pri koncesiji za vzdrževanje cest in koncesiji za vzdrževanje javnih površin ni proučila različnih možnosti izvedbe projekta JZP, pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa je analizirala možnosti realizacije projekta v javnonaročniški ali koncesijski obliki. Pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je občina združevala različne dejavnosti v okviru JZP, ni pa analizirala vpliva združevanja različnih dejavnosti z vidika spoštovanja načela konkurence, pri koncesiji za vzdrževanje cest pa tudi ni analizirala dopustnosti oddaje posameznih dejavnosti v okviru JZP. Investicijska dokumentacija pri koncesiji za vzdrževanje cest in koncesiji za vzdrževanje javnih površin ne vsebuje analize potencialnih tveganj JZP in razdelitve tveganj med občino in zasebnim partnerjem, prav tako pa je imela tudi druge vsebinske pomanjkljivosti (na primer v analizi stroškov izvajanja koncesije za vzdrževanje javnih površin sta dve vrsti stroškov temeljili na ocenah, ki pa niso bile utemeljene, kar lahko neustrezno vpliva na določitev ocenjene vrednosti stroškov, v investicijskem elaboratu pri tej koncesiji in koncesiji za vzdrževanje cest niso bile ustrezno utemeljene in navedene podlage za obračun letne rasti stroškov, ki so bile upoštevane pri oceni stroškov podelitve koncesije, pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole občina ni opredelila izhodiščnih stroškov za izvajanje obeh dejavnosti, s katerimi je sicer razpolagala, ni opravila podrobnejše analize vključitve dejavnosti prevozov učencev osnovne šole v projekt, pri analizi ekonomske upravičenosti projekta pa tudi niso bile navedene in pojasnjene osnove za oceno vrednosti prihodkov in odhodkov, ki so bili upoštevani pri izračunu neto denarnega toka zasebnega partnerja, ter podlage oziroma izračuni, na katerih so temeljile pridobljene posamezne vrednosti rezultatov analize.

3.2.2 Postopek izbire izvajalcev projektov javno-zasebnega partnerstva

Občina je učinkovito izvedla postopke izbire izvajalcev projektov JZP, če je:

- opredelila razdelitev tveganj med partnerjema,
- analizirala in utemeljila izbiro vrste postopka za izbor izvajalca projekta JZP in
- pri tem razpisno dokumentacijo pripravila tako, da je omogočala učinkovito izvedbo postopka izbire izvajalca projekta JZP.

3.2.2.1 Opredelitev tveganj

Za določitev oblike pogodbenega JZP je poleg vsebinske razlike, ki je v podelitvi posebne ali izključne pravice zasebnemu partnerju za izvajanje dejavnosti v javnem interesu, treba določiti tudi prenos poslovnih tveganj in jih porazdeliti med oba partnerja. Obstoj in obseg poslovnega tveganja je razlikovalni

element med posameznimi oblikami pogodbenega JZP, zato smo pri posameznih projektih preverili, kakšen obseg poslovnih tveganj nosita pogodbeni partnerja.

3.2.2.1.1 Koncesija za vzdrževanje cest

Razpisna dokumentacija in sklenjena koncesijska pogodba za vzdrževanje cest ne vsebujeta neposrednih navedb o tveganjih. Za potrebe presoje obstoja morebitnih tveganj v nadaljevanju povzemamo obveznosti obeh pogodbenih strank, kot izhajajo iz posameznih določb koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest:

- koncesionar se zavezuje opravljati dejavnost javne službe v skladu s predpisi, ki urejajo opravljanje dejavnosti javne službe, ki je predmet te pogodbe, vključno z obveznimi tehničnimi predpisi, standardi in tehničnimi specifikacijami za javne ceste (drugi odstavek 3. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest);
- koncesionar mora redno vzdrževanje opravljati najmanj v skladu s standardi in merili kakovosti vzdrževanja, določenimi z veljavnimi predpisi, in s standardom vzdrževanja občinskih javnih cest, ki je priloga 2 koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest (prvi odstavek 14. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest);
- občina se zavezuje koncesionarju za izvajanje dejavnosti koncesije plačati s pogodbo določen znesek letnega nadomestila, in sicer mesečno po dvanajstinah (drugi odstavek 22. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest); predvidena je prilagoditev zneska letnega nadomestila tako, da se ta vsako leto poviša za 3 odstotke (kar v 15 letih pomeni kar 46,9-odstotno prilagoditev letnega nadomestila);
- višina nadomestila za vzdrževanje novih odsekov občinskih javnih cest in drugih prometnih površin se določi tako, da se ponudbena cena za redno vzdrževanje posamezne kategorije občinske javne ceste, kot je opredeljena s ponudbenim predračunom na kilometer, pomnoži s faktorjem 0,80 (tretji odstavek 22. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest);
- koncesionar se zaveže v roku 3 let od podpisa koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest obnoviti občinske javne ceste iz izvedbenega programa obnovitvenih del (drugi odstavek 18. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest);
- koncesionar se v roku 3 let od podpisa koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest zaveže izvesti geodetsko izmero cest (20. člen koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest);
- koncesionar mora organizirati dežurno službo in delovno skupino za izvajanje intervencijskih ukrepov zaradi izrednih dogodkov na občinskih javnih cestah in mora pričeti z izvajanjem intervencijskih ukrepov v času, krajšem od 30 minut po prejemu obvestila o izrednem dogodku (15. člen koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest);
- če nastanejo po sklenitvi koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest okoliščine, ki bistveno otežujejo izpolnjevanje obveznosti katere od pogodbenih strank in to v takšni meri, da bi bilo kljub posebni naravi te pogodbe nepravilno pogodbeno tveganja prevaliti pretežno ali izključno le na eno od strank, ima druga stranka pravico zahtevati spremembo pogodbe (prvi odstavek 42. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest).

3.2.2.1.1.a Občina razdelitve tveganj sicer ni natančneje opredelila, vendar je nekatera mogoče razbrati iz razpisne dokumentacije in iz koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest. V koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest, ki je sklenjena za 15 let, je občina opredelila, da mora koncesionar opravljati dejavnost GJS v skladu s predpisanimi standardi, ki urejajo opravljanje dejavnosti GJS, in da mora v roku 3 let od podpisa koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest obnoviti občinske javne ceste iz izvedbenega programa obnovitvenih del ter izvesti geodetsko izmero cest. Občina je navedla, da je koncesionar s koncesijsko pogodbo prevzel tveganje zaradi vremenskih vplivov in morebitnih intervencijskih ukrepov, saj mora tudi v primeru neugodnih vremenskih vplivov in morebitnih intervencij zagotavljati izvajanje GJS najmanj v

skladu s standardi in merili kakovosti vzdrževanja. To po naši oceni predstavlja le manjša oziroma običajna poslovna tveganja, ki jih je treba upoštevati in vključiti pri določitvi pogodbene cene. Koncesijska pogodba predvideva tudi prilagoditev zneska letnega nadomestila tako, da se ta vsako leto poviša za 3 odstotke, pri čemer razlogi za takšno povišanje niso navedeni. Tudi v fazi načrtovanja projekta razlogi za takšno povišanje niso bili opredeljeni, tovrstna prilagoditev pa občutno zmanjšuje obseg tveganj zasebnega partnerja. Koncesijska pogodba za vzdrževanje cest dopušča tudi možnost njenih sprememb, na primer zaradi spremembe območja izvajanja GJS, pri čemer pa tudi v takšnih primerih ohranja razmerje glede razporeditev tveganj med partnerjema, kot je določeno v prvotni pogodbi.

3.2.2.1.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin

Razpisna dokumentacija in sklenjena koncesijska pogodba za vzdrževanje javnih površin ne vsebujeta neposrednih navedb o tveganjih. Za potrebe presoje obstoja morebitnih tveganj v nadaljevanju povzemamo obveznosti obeh pogodbenih strank, kot izhajajo iz posameznih določb koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin:

- koncesionar se zavezuje opravljati dejavnost GJS v skladu s predpisi, ki urejajo opravljanje dejavnosti GJS, ki je predmet te pogodbe, vključno s predpisanimi standardi storitev in tehničnimi specifikacijami ter s to pogodbo (drugi odstavek 3. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin);
- občina se zavezuje koncesionarju za izvajanje GJS vzdrževanja javnih površin plačati s koncesijsko pogodbo za vzdrževanje javnih površin določen znesek letnega nadomestila, in sicer mesečno po dvanajstlinah (drugi odstavek 18. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin); predvidena je prilagoditev zneska letnega nadomestila tako, da se vsako leto poviša za 2 odstotka (kar v 10 letih pomeni kar 19,5-odstotno prilagoditev letnega nadomestila); višina nadomestila se za vzdrževanje novozgrajenih utrjenih javnih površin določi tako, da se cena na enoto letnega vzdrževanja utrjenih javnih površin, kot je opredeljena s ponudbenim predračunom, pomnoži s faktorjem 0,80 (peti odstavek 18. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin);
- koncesionar mora izvajanje GJS opravljati najmanj v skladu s standardi in merili kakovosti vzdrževanja, določenimi v pravilniku o standardih (prvi odstavek 16. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin);
- če nastanejo po sklenitvi pogodbe okoliščine, ki bistveno otežujejo izpolnjevanje obveznosti katere od pogodbenih strank in to v takšni meri, da bi bilo kljub posebni naravi te pogodbe nepravilno pogodbeno tveganje prevladati pretežno ali izključno le na eno od strank, ima druga stranka pravico zahtevati spremembo pogodbe (prvi odstavek 36. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin).

3.2.2.1.2.a Občina razdelitve tveganj sicer ni natančneje opredelila, vendar je nekatera mogoče razbrati iz razpisne dokumentacije in iz koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin. V koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin, ki je sklenjena za 10 let, je občina opredelila, da mora koncesionar opravljati dejavnost GJS v skladu s predpisanimi standardi in merili kakovosti vzdrževanja. Občina je navedla, da je koncesionar s koncesijsko pogodbo za vzdrževanje javnih površin prevzel tveganje zaradi vremenskih in naravnih vplivov¹³⁸, morebitnih intervencijskih ukrepov oziroma obrabe objektov na javnih površinah¹³⁹, saj mora tudi v primeru neugodnih vremenskih vplivov in ostalih dejavnikov, ki vplivajo na izvajanje GJS, zagotavljati izvajanje GJS najmanj v skladu s standardi in merili kakovosti vzdrževanja. To po naši oceni

¹³⁸ Na primer zimska služba, pojav škodljivcev, bolezni rastlin in podobno.

¹³⁹ Na primer otroška igrala, klopi in podobno.

predstavlja le manjša oziroma običajna poslovna tveganja, ki jih je treba upoštevati in vključiti pri določitvi pogodbene cene. Koncesijska pogodba predvideva tudi prilagoditev zneska letnega nadomestila tako, da se vsako leto poviša za 2 odstotka, pri čemer razlogi za takšno povišanje niso navedeni. Tudi v fazi načrtovanja projekta razlogi za takšno povišanje niso bili opredeljeni, tovrstna prilagoditev pa občutno zmanjšuje obseg tveganj zasebnega partnerja. Koncesijska pogodba za vzdrževanje javnih površin dopušča tudi možnost njenih sprememb, na primer zaradi spremembe območja izvajanja GJS, pri čemer tudi v takšnih primerih ohranja razmerje glede razporeditve tveganj med partnerjema, kot je določeno v prvotni pogodbi.

3.2.2.1.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole

Občina je v študiji izvedljivosti opredelila razdelitev tveganj pri javnonaročniški obliki izvedbe projekta. Nekatera tveganja je mogoče razbrati tudi iz razpisne dokumentacije in iz koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole, vendar pa ta tveganja niso posebej opredeljena. V sklenjeni pogodbi je splošno določeno, da se pojem koncesije po tej pogodbi šteje za javnonaročniško obliko partnerstva glede na določbe ZJZP (točka 1.2. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole) ter da koncesionar izvaja koncesionirano dejavnost v svojem imenu in za svoj račun ter prevzema tveganja v obsegu, kot so opredeljeni s to pogodbo in odlokom o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu (točka 4.4. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole).

Za potrebe presoje obstoja morebitnih tveganj v nadaljevanju povzemamo obveznosti obeh pogodbenih strank, kot izhajajo iz koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole:

- koncesionar se zavezuje opravljati dejavnost javnega mestnega prevoza potnikov¹⁴⁰ in posebne linijske prevoze učencev v občini na linijah, po voznem redu in z vozili, kot je določeno s pogodbo ter v skladu z določbami pogodbe, odlokom o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu, zakonom, ki ureja prevoze v cestnem prometu, zakonodajo, ki ureja pogoje za izvrševanje prevoza šolskih otrok ter zavarovanje potnikov in vozil v prometu, in drugimi veljavnimi predpisi (točke 1.3., 2.1., 2.13. in 4.1. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole);
- občina se zavezuje koncesionarju za izvajanje obeh dejavnosti plačati s pogodbo določen znesek letnega nadomestila, in sicer mesečno po dvanajstinah (točka 5.4. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole);
- v pogodbi je na podlagi tako določenega zneska letnega nadomestila ločeno za mestni promet in za prevoze učencev osnovne šole izračunana lastna cena koncesionarja na kilometer prevoza, ki jo sestavljajo upravičeni odhodki in stroški koncesionarja, ter določena možnost sprememb lastne cene zaradi sprememb cen goriva in uskladitve letnega nadomestila s spremembo lastne cene (točka 5.6. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole);
- občina ima pravico do spremembe poteka in obsega avtobusnih linij, pri čemer na pogodbeno ceno vplivajo le bistvene spremembe, zaradi katerih stranki z aneksom uskladiata pogodbeno vrednost glede na dejanske stroške koncesionarja, ki so posledica povečanja oziroma zmanjšanja prevoženih kilometrov; za bistvene se štejejo tiste spremembe, ki spreminjajo obseg prevozov za več kot 5 odstotkov vseh prevoženih kilometrov v enem koledarskem letu (točka 2.6. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole); vendar pa je v koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole določen tudi vpliv opustitve ali uvedbe dodatne linije na finančna razmerja tako, da se nadomestilo zmanjša oziroma poveča za sorazmeren delež upravičenih

¹⁴⁰ Vključno z obveščanjem uporabnikov, izdajo vozovnic in prevozom prtljage v obsegu, določenim s pogodbo in odlokom o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu.

stroškov koncesionarja, ki so povezani z obratovanjem takšne linije (točki 2.7. in 2.8. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole);

- prilagoditev finančnih razmerij je možna tudi zaradi sprememb voznega reda, ki jih lahko opravi občina sama ali na predlog koncesionarja (točka 2.11. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole);
- če nastanejo po sklenitvi pogodbe okoliščine, ki bistveno otežujejo izpolnjevanje obveznosti katere od pogodbenih strank in to v takšni meri, da bi bilo kljub posebni naravi te pogodbe nepravilno pogodbeni tveganja prevladati pretežno ali izključno le na eno od strank, ima druga stranka pravico zahtevati spremembo pogodbe; za spremenjene okoliščine se štejejo tudi predpisi, posamezni akti ali ukrepi občine, ki pomenijo vključitev določb predpisov Evropske unije ali izvrševanje neposredno uporabljivih pravil prava Evropske unije, ki izpolnjujejo pogoje za spremenjene okoliščine (točka 6.10. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole).

Občina si je v koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pridržala tudi pravico spremeniti način financiranja mestnega prometa tako, da se uvedejo neposredna plačila uporabnikov, pri čemer pa pogodba določa, da v takšnem primeru celoten znesek plačil uporabnikov predstavlja prihodek proračuna. Odločitev občine za uvedbo takšnega načina financiranja tako neposredno ne vpliva na obveznost občine, da koncesionarju plačuje nadomestilo v skladu z določbami pogodbe. Koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole za tak primer določa le, da koncesionar ni upravičen do nobenega zvišanja cene, niti obračunavanja posebnih manipulativnih stroškov pobiranja prevoznine in prenakazila teh sredstev v proračun (točka 2.4. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole).

3.2.2.1.3.a Občina je v študiji izvedljivosti opredelila razdelitev tveganj pri javnonaročniški obliki izvedbe projekta. Nekatera tveganja je mogoče razbrati tudi iz razpisne dokumentacije in iz koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole, vendar pa ta tveganja niso posebej opredeljena. V koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole, ki je bila sklenjena za 8 let, je občina opredelila, da mora koncesionar opravljati dejavnost javne službe in prevozov učencev osnovne šole v skladu z vnaprej določenimi obveznostmi in v skladu s predpisi, ki se nanašajo na predmet pogodbe, projekt pa se bo, ne glede na odločitev občine za drugačen način financiranja, v celoti financiral iz proračuna občine. Koncesionar je s koncesijsko pogodbo za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole po naši oceni prevzel le manjša oziroma običajna poslovna tveganja, na primer tveganja zvišanja cen bencina do 10 odstotkov glede na izhodiščno določeno ceno, ki jih je po naši oceni treba upoštevati in vključiti pri določitvi pogodbene cene. Koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole dopušča tudi več možnosti njenih sprememb, na primer zaradi spremembe poteka in obsega avtobusnih linij, pri čemer pa tudi v takšnih primerih ohranja razmerje glede razporeditev tveganj med partnerjema, ki je določeno v prvotni pogodbi.

3.2.2.2 Postopek podelitve koncesije

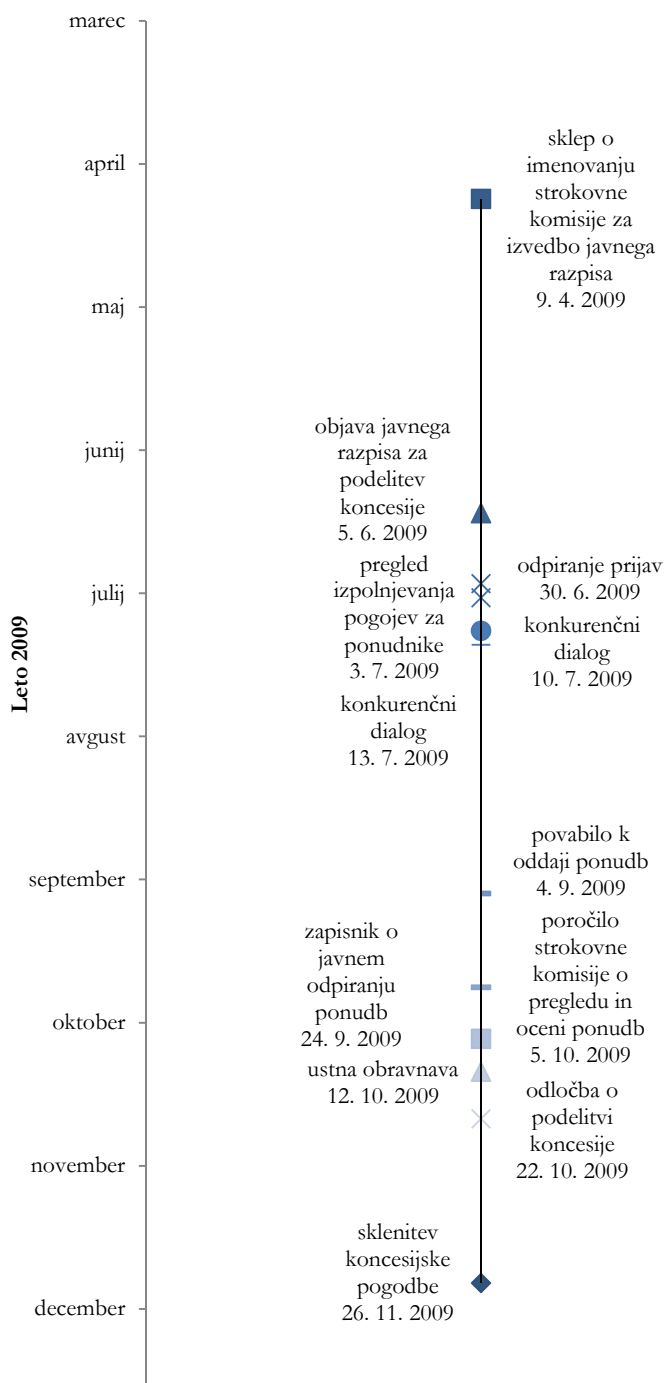
Za učinkovito izvedbo postopka podelitve koncesije bi občina po naši oceni morala:

- analizirati in utemeljiti izbiro vrste postopka za izbor izvajalca projektov JZP (posamezne vrste postopkov javnega naročanja, konkurenčni dialog in podobno) ter
- pripraviti razpisno dokumentacijo tako, da bi omogočala učinkovito izvedbo postopkov izbire izvajalca projekta JZP (brez prekinitev in sprememb, z ustreznim rokom za predložitev ponudb in realno ocenjeno vrednostjo projekta).

3.2.2.2.1 Koncesija za vzdrževanje cest

Občina je oddala koncesijo za vzdrževanje cest po postopku konkurenčnega dialoga. Postopek oddaje koncesije za vzdrževanje občinskih javnih cest prikazuje slika 4.

Slika 4: Postopek oddaje koncesije za vzdrževanje občinskih javnih cest



Vir: podatki občine.

Občina v fazi načrtovanja ni posebej analizirala in utemeljila izbire vrste postopka za izbor izvajalca JZP.

Javni razpis je bil objavljen v Uradnem listu RS¹⁴¹. Iz objave izhaja, da je bila razpisna dokumentacija objavljena na spletnih straneh občine. Rok za prejem prijav o izpolnjevanju pogojev je bil 25 dni od objave. Razpisna dokumentacija je bila pripravljena tako, da je omogočala izvedbo postopka brez prekinitev in sprememb. Za prijave na javni razpis zainteresirani prijavitelji niso potrebovali dodatnih pojasnil, občina pa razpisne dokumentacije tudi ni spreminjala oziroma dopolnjevala. Po zaključeni prvi fazi konkurenčnega dialoga pa je občina po izdaji povabila k oddaji ponudb podala štiri pojasnila razpisne dokumentacije, s katerimi je odpravila dvoumnosti navedb v razpisni dokumentaciji, razpisne dokumentacije pa občina ni spreminjala ali dopolnjevala.

Občina je v skupni projekt JZP združila redno vzdrževanje in obnavljanje občinskih javnih cest, vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad vozišči državnih cest, ki je namenjeno prometni ureditvi oziroma varnemu odvijanju prometa skozi naselja, odvoz in hrambo zapuščenih vozil ter geodetsko odmero cest. S tem, ko je občina v javni razpis vključila različne dejavnosti, ne da bi v celoti izvedla predhodni postopek, po naši oceni ni ustrezno preverila, ali bo v postopku zagotovljena konkurenca med ponudniki (povezava s točko 2.2.1.2.a tega poročila).

V objavi javnega razpisa predmet koncesije ni bil jasno določen, saj geodetska odmera ni bila opredeljena kot predmet koncesije. Geodetska odmera cest je navedena le pri opredelitvi ciljev koncesije, ki jih koncedent zasleduje. V razpisni dokumentaciji pa je vsebina koncesije podrobneje opredeljena in vsebuje tudi geodetsko odmero cest.

Ocenjena vrednost projekta je temeljila na vrednosti, določeni v investicijskem programu na podlagi preteklih stroškov¹⁴² za izvajanje GJS vzdrževanja občinskih cest in ostalih del, ki so bila predvidena za vključitev v koncesijo. Ocenjena vrednost javnega razpisa je znašala 44.220.000 evrov, vrednost sklenjene koncesijske pogodbe pa je bila 27.804.196 evrov, kar znaša 16.418.804 evre manj od ocenjene vrednosti. Najvišja ponudba, ki jo je pridobila občina, je znašala 37.535.452 evrov, kar je 6.684.548 evrov manj od ocenjene vrednosti. Vrednost sklenjene pogodbe je bila torej precej nižja od ocenjene vrednosti.

3.2.2.2.1.a Občina je projekt JZP oddala po postopku konkurenčnega dialoga, vendar pa v fazi načrtovanja ni posebej analizirala in utemeljila izbire vrste postopka za izbor izvajalca JZP. Razpisna dokumentacija je bila pripravljena tako, da je omogočala izvedbo postopka izbire izvajalca brez prekinitev in sprememb, ustrezno pa so bili po naši oceni določeni tudi roki za predložitev ponudb. S tem, ko je občina v javni razpis vključila različne dejavnosti, ne da bi v celoti izvedla predhodni postopek, po naši oceni ni ustrezno preverila, ali bo v postopku zagotovljena konkurenca med ponudniki. V objavi javnega razpisa predmet koncesije tudi ni bil jasno določen, saj ni vključeval geodetske odmere cest. Geodetska odmera cest je navedena pri opredelitvi ciljev koncesije v objavi javnega razpisa, ki jih koncedent zasleduje, v razpisni dokumentaciji pa je vsebina koncesije podrobneje opredeljena in vsebuje tudi geodetsko odmero cest. Ocenjena vrednost javnega razpisa je temeljila na vrednosti, določeni v investicijskem programu na podlagi preteklih stroškov za izvajanje GJS vzdrževanja občinskih cest in ostalih del, ki so bila predvidena za vključitev v koncesijo.

¹⁴¹ Tako kot opomba 38.

¹⁴² Prikazani so zbirni stroški izvajanja GJS vzdrževanja občinskih cest za obdobje od leta 2004 do leta 2007.

Pojasnilo občine

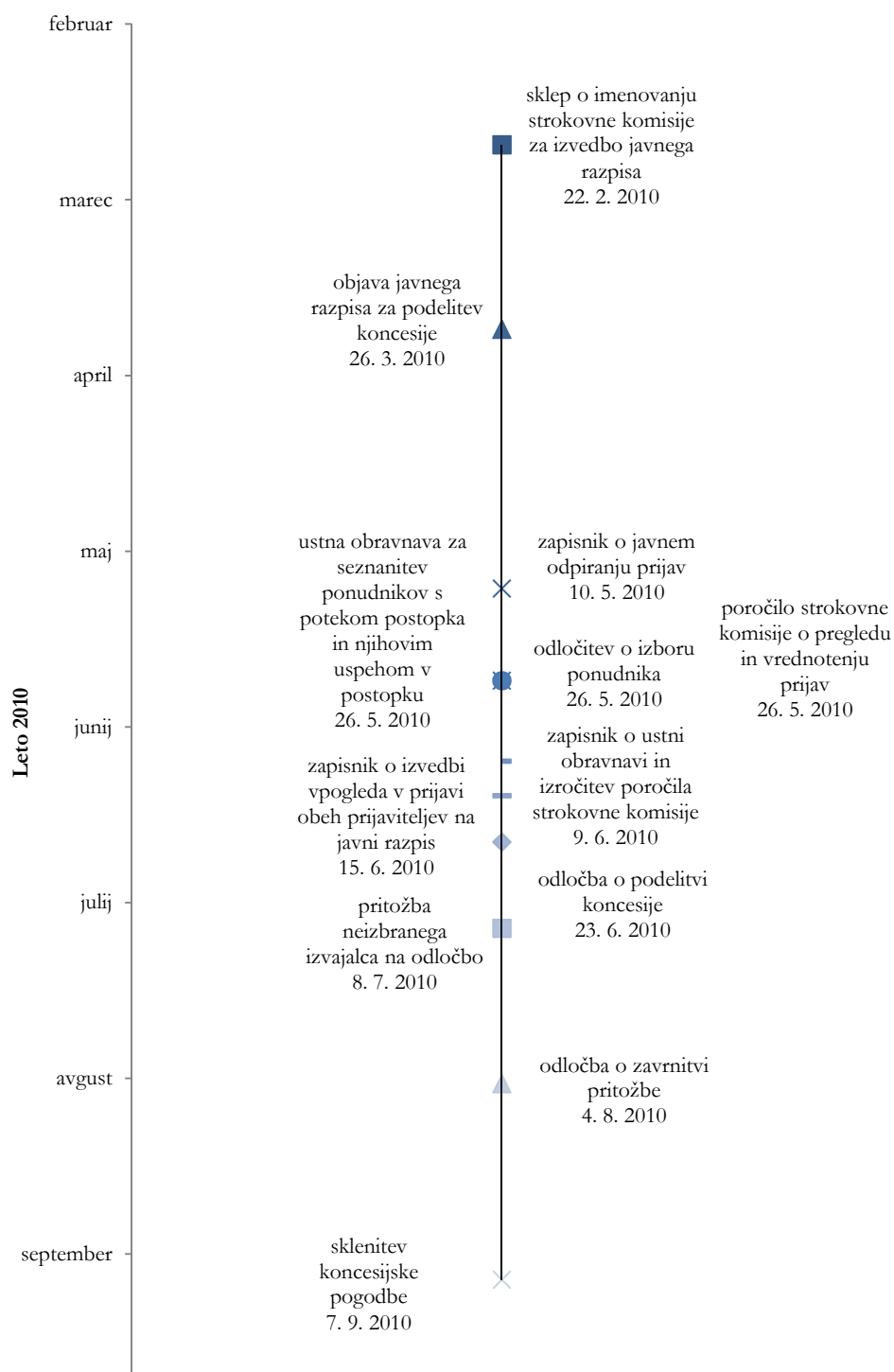
V tem primeru je šlo za oddajo posebno zahtevnega javnega naročila, saj tehničnih, pravnih in finančnih elementov predmeta javnega naročila ni bilo mogoče opredeliti brez ustreznih informacij in rešitev, pridobljenih od potencialnih ponudnikov. Občina je izvedla postopek konkurenčnega dialoga, saj drugi postopki niso omogočali, da naročnik po objavi javnega razpisa in razpisne dokumentacije poseže v njune opredelitve.

3.2.2.2.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin

Občina je za oddajo koncesije za vzdrževanje javnih površin izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku.

Postopek oddaje koncesije za vzdrževanje javnih površin prikazuje slika 5.

Slika 5: Postopek oddaje koncesije za vzdrževanje javnih površin



Vir: podatki občine.

Občina v fazi načrtovanja ni posebej analizirala in utemeljila izbire vrste postopka za izbor izvajalca JZP.

Javni razpis je bil objavljen v Uradnem listu RS. Iz objave izhaja, da je bila razpisna dokumentacija objavljena na spletnih straneh občine, prav tako pa so jo lahko prijavitelji prevzeli tudi na občini. Rok za oddajo prijav je bil 45 dni, kar je po naši oceni ustrezen rok, da so zainteresirani prijavitelji lahko pripravili ustrezno ponudbo. Razpisna dokumentacija je bila pripravljena tako, da je omogočala izvedbo postopka brez prekinitev in sprememb. Zainteresirani prijavitelji so pri pripravi ponudbe potrebovali dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo, s katerimi so se odpravile dvoumnosti navedb v razpisni dokumentaciji, razpisne dokumentacije pa občina ni spreminjala ali dopolnjevala. Občina je sprejela odločitev o izboru ponudnika v 16 dneh, odločitev o podelitvi koncesije pa v 44 dneh od roka za predložitev vlog oziroma od dneva odpiranja prijav. Zaradi pritožbe na javni razpis se je postopek sklenitve koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin podaljšal. Kljub pritožbenemu postopku je bila koncesijska pogodba sklenjena v 76 dneh po sprejemu odločitve o podelitvi koncesije.

Občina je v javnem razpisu navedla, da lahko vsak kandidat nastopa le v eni prijavi, ne glede na to, ali nastopa samostojno ali kot partner, sicer diskvalificira vse prijave, v katerih nastopa, ki bodo zato kot nepravilne zavrnjene. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki¹⁴³.

Ocenjena vrednost projekta v sklepu o pričetku postopka javnega razpisa je izhajala iz predlagane izhodiščne vrednosti nadomestila koncesionarja, ki je bila določena v investicijskem elaboratu, in je znašala 905.970 evrov. Tako določena ocenjena vrednost po naši oceni ni bila ustrezna, saj je temeljila na analizi stroškov izvajanja koncesije v obdobju od leta 2005 do leta 2008, ki ne prikazuje skupnih stroškov po letih, temveč le povprečne letne stroške za navedeno obdobje. Povprečni letni stroški v obdobju od leta 2005 do leta 2008 vključujejo tudi ocene dveh vrst stroškov, ki pa niso bile utemeljene, zato po naši oceni lahko to vpliva na neustrezno določeno ocenjeno vrednost v postopku podelitve koncesije¹⁴⁴ (povezava s točko 3.2.1.2.2.a tega poročila).

3.2.2.2.2.a Občina je projekt JZP oddala po odprtem postopku, vendar pa v fazi načrtovanja ni posebej analizirala in utemeljila izbire vrste postopka za izbor izvajalca JZP. Razpisna dokumentacija je bila pripravljena tako, da je omogočala izvedbo postopka izbire izvajalca brez prekinitev in sprememb, ustrezno pa so bili določeni tudi roki za predložitev ponudb. Določilo razpisne dokumentacije, da vsak kandidat lahko nastopa le v eni prijavi, je z vidika zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljivo. Ocenjena vrednost projekta po naši oceni ni bila ustrezna, saj je temeljila tudi na ocenah dveh vrst stroškov za obdobje od leta 2005 do leta 2008, ki pa niso bile utemeljene.

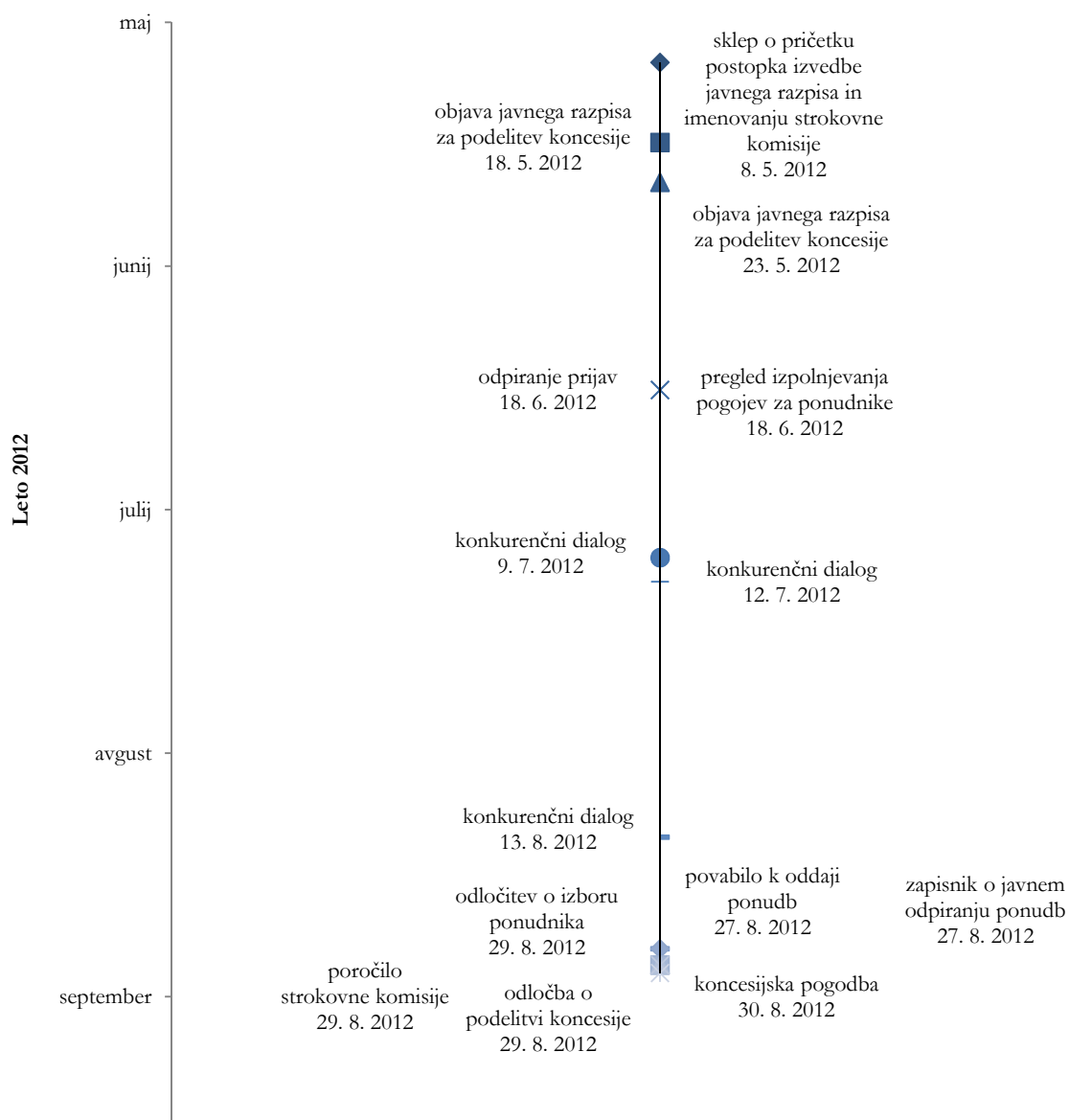
3.2.2.2.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole

Občina je koncesijo za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole oddala po postopku konkurenčnega dialoga. Postopek oddaje koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole prikazuje slika 6.

¹⁴³ Takšno stališče je zavzela tudi Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (na primer v odločitvah št. 018-139/2013 z dne 7. 6. 2013 in št. 018-191/13 z dne 23. 7. 2013).

¹⁴⁴ Tako kot opomba 118.

Slika 6: Postopek oddaje koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole



Vir: podatki občine.

V študiji izvedljivosti je bilo v uvodu navedeno, da bodo z njo izdelane strokovne podlage za izvedbo postopka konkurenčnega dialoga, v okviru katerega se bo izvedlo usklajevanje vsebine pogodbe o JZP in sprejela odločitev o oddaji končnih ponudb, občina pa v fazi načrtovanja projekta ni podrobneje analizirala in utemeljila izbire vrste postopka za izbor izvajalca JZP. V razpisni dokumentaciji je občina v fazi predložitve prijav od kandidatov zahtevala predložitev finančnega načrta izvajanja dejavnosti za eno leto

in z njim usklajenega elaborata organizacije izvajanja dejavnosti, v njej pa je navedla tudi, da bo postopek konkurenčnega dialoga izvedla v treh fazah, pri čemer bo v fazi dialoga s kandidati identificirala možne rešitve glede na potrebe javnega partnerja in ekonomsko korist, ki bi ji sledil posamezen partner, v okviru dialoga pa bo izvedeno tudi usklajevanje besedila vzorca koncesijske pogodbe. Občina si je pridržala pravico, da v fazi dialoga spreminja vsebino in obseg projekta glede na podatke, ki jih bo pridobila, s ciljem oblikovanja uravnoveženega JZP.

Javni razpis je bil objavljen na portalu javnih naročil¹⁴⁵ in v Dopolnilu k Uradnemu listu Evropske unije¹⁴⁶, na portalu javnih naročil je bila objavljena tudi razpisna dokumentacija. Rok za prejem prijav o izpolnjevanju pogojev je bil 31 dni, kar je po naši oceni ustrezen rok, da so zainteresirani prijavitelji lahko pripravili ustrezno prijavo. Zainteresirani prijavitelji so pri pripravi prijave na javni razpis potrebovali dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo, s katerimi so se odpravile dvoumnosti navedb v razpisni dokumentaciji, občina pa je razpisno dokumentacijo v manjšem delu tudi spreminjala oziroma dopolnjevala.

Občina je v skupni projekt JZP združila storitvi mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole, ne da bi v predhodnem postopku izvedla ustrezno analizo različnih variant in oceno, kako posamezne variante vplivajo na omejevanje konkurence. S tem, ko je občina v javni razpis vključila obe dejavnosti, ne da bi v celoti izvedla predhodni postopek, po naši oceni ni ustrezno preverila, ali bo v postopku zagotovljena konkurenca med ponudniki (povezava s točko 2.2.3.1 tega poročila).

Za dokazovanje izpolnjevanja pogojev glede poslovne in finančne sposobnosti ponudnika¹⁴⁷ pri partnerskih ponudbah je občina v razpisni dokumentaciji določila koeficiente, s katerimi se je z večjim številom partnerjev zniževal znesek, ki ga je občina upoštevala kot prihodkovno realizacijo partnerjev¹⁴⁸. Takšno določilo pomeni, da so ponudbe, ki bi jih skupaj podalo večje število partnerjev, pri ugotovitvi izpolnjevanja pogojev obravnavane strožje, pri tem pa občina v razpisni dokumentaciji ni utemeljila razlogov za tako neenakopravno obravnavo.

Občina je v razpisni dokumentaciji določila tudi, da izvajanje koncesije med drugim obsega tudi opremljanje avtobusnih postaj in postajališč z voznimi redi, potekom linij, obvestili in podobno, enako pa je bilo določeno tudi v odloku o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu, ki je bil del razpisne dokumentacije. Odlok je določal, da občina koncesionarju zagotavlja pravico do uporabe postajališč, ki so v lasti koncedenta. Občina ni lastnica vseh postajališč, ki so predvidena v določitvi prog mestnega prometa, predvsem ni lastnica glavne avtobusne postaje, na kateri se začenjajo vse proge. Občina je namreč v letu 2007, še pred začetkom izvajanja dejavnosti prevoza potnikov v mestnem prometu, pri urejanju lokacij avtobusnih postajališč izvedla postopek prodaje svojih nepremičnin za namen izgradnje avtobusne postaje ter sklenila kupoprodajno pogodbo z družbo Izletnik Celje, ki se je s

¹⁴⁵ Št. objave JN5289/2012.

¹⁴⁶ Št. 2012/S 97-161866 z dne 23. 5. 2012; občina je obvestilo o naročilu poslala v objavo 18. 5. 2012.

¹⁴⁷ Občina je kot pogoj določila, da mora biti povprečje prihodkovne realizacije kandidata v zadnjih 3 letih enako ali višje od 1.000.000 evrov.

¹⁴⁸ V primeru partnerske ponudbe dveh partnerjev se je prihodkovna realizacija obeh partnerjev seštelala in pomnožila s koeficientom 0,9, v primeru treh partnerjev s koeficientom 0,8, v primeru štirih ali več partnerjev pa s koeficientom 0,7.

pogodbo zavezala, da bo poleg plačila kupnine za nepremičnine zgradila avtobusno postajo¹⁴⁹ in garažno hišo. V reviziji nismo preverjali postopka prodaje, saj ta ni neposredno povezan s sklenitvijo JZP, niti nismo presojali, ali ustreza pogojem, ki jih glede zagotavljanja infrastrukture za opravljanje dejavnosti avtobusnih postaj določa ZPCP-2. Občina v kupoprodajni pogodbi ni določila posebnega režima uporabe avtobusne postaje oziroma si pridržala kakršnihkoli pravic v zvezi z njeno uporabo. Prav tako tega pred sklenitvijo kupoprodajne pogodbe ni določila v odloku o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu¹⁵⁰. Občina je v razpisni dokumentaciji določila, da se linije začnejo na avtobusni postaji, ki ni bila v njeni lasti. Ocenjujemo, da bi občina zaradi enakopravne obravnave morala zagotoviti možnost vsem potencialnim ponudnikom do uporabe avtobusne postaje za izvajanje obveznosti, ki jih je predvidela kot del GJS mestni promet.

Občina je v postopku javnega razpisa prejela prijavo enega samega ponudnika. Občina je fazo dialoga izvedla z edinim ponudnikom, čeprav bi morala postopek konkurenčnega dialoga zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov zaključiti kot neuspešnega (povezava s točko 2.2.3.2.a tega poročila).

V fazi dialoga se je občina z edinim ponudnikom usklajevala glede načina izvajanja dejavnosti (predvsem števila vozil in vozni redov ter možnosti optimiziranja izvajanja dejavnosti prevozov učencev osnovne šole), možnosti prenosa pravice do oglaševanja na avtobusih na ponudnika¹⁵¹, možnosti opravljanja dejavnosti z vozili, ki so okolju prijaznejša, s ponudnikom pa se je tudi pogajala glede možnosti znižanja končne ponujene cene. V postopku dialoga je občina s ponudnikom tudi v celoti uskladila vsebino koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole.

Po zaključeni fazi dialoga občina ni več dopolnjevala dokumentacije, ki je bila del povabila k oddaji ponudb. Rok za prejem ponudbe je bil le 2 dni, kar pa je po naši oceni ustrezen rok, glede na to, da je občina pred tem dialog vodila z edinim ponudnikom in se z njim v okviru dialoga tudi že uskladila glede končne vsebine pogodbe. Občina je sprejela odločitev o izboru ponudnika in odločitev o podelitvi koncesije na dan poteka roka za predložitev ponudb, koncesijsko pogodbo za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole z izbranim ponudnikom pa je sklenila en dan pozneje, to je 30. 8. 2012.

V sklepu o pričetku postopka izvedbe javnega razpisa je bila ocenjena vrednost projekta določena na 540.000 evrov letno (brez DDV) za izvajanje prevozov učencev osnovne šole in 350.000 evrov letno (brez DDV) za izvajanje mestnega avtobusnega prometa. Ocenjena vrednost za izvajanje prevozov učencev

¹⁴⁹ ZPCP-2 v 111. členu določa, da morajo biti avtobusne postaje v mestnih občinah vzpostavljene, v 112. členu pa, da infrastrukturne objekte in prostore ter njihovo vzdrževanje, namenjeno opravljanju dejavnosti avtobusnih postaj, zagotavljajo samoupravne lokalne skupnosti. Infrastrukturne objekte in prostore upravljajo subjekti, ki izvajajo dejavnost avtobusnih postaj, to pa lahko opravljajo pravne ali fizične osebe, ki so registrirane za opravljanje te dejavnosti. Samoupravne lokalne skupnosti in izvajalci dejavnosti avtobusnih postaj uredijo medsebojne odnose s pogodbo. Dejavnost avtobusnih postaj se financira iz cene storitev in se opravlja pod tržnimi pogoji.

¹⁵⁰ Tako na primer na državni ravni Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe v tretjem odstavku 24. člena določa, da mora upravljavec avtobusne postaje omogočiti koncesionarju izpolnjevanje obveznosti obveščanja, lahko pa se s koncesionarjem dogovori tudi, da bo te obveznosti izvajal sam.

¹⁵¹ Iz zapisnikov o izvedenem dialogu je razvidno, da je ponudnik v zameno za pravico, da sam trži prostor za reklamiranje na avtobusih, znižal ponujeno skupno ceno za izvajanje dejavnosti.

osnovne šole je temeljila na vrednosti sklenjenih pogodb za izvajanje dejavnosti v predhodnem obdobju, ki je znašala letno skupaj 556.926 evrov brez DDV, pri čemer je bila določena nekoliko nižje zaradi daljšega časovnega obdobja podelitve koncesije ter skupne oddaje dejavnosti z mestnim prevozom.

Pojasnilo občine

Ocenjena vrednost za izvajanje mestnega avtobusnega prometa je bila določena na podlagi preračunane vrednosti predhodno sklenjene pogodbe na prevožen kilometer, kar je ob upoštevanju števila kilometrov po razpisu za podelitev koncesije pomenilo 381.570 evrov brez DDV. Tudi tu je občina upoštevala dejstvo, da bo koncesijska pogodba sklenjena za daljše časovno obdobje in večji obseg prevozov ter ocenjeno vrednost zato določila nekoliko nižje.

V študiji izvedljivosti je bil pri izračunih za 8-letno obdobje koncesije upoštevan znesek 240.000 evrov za mestni promet in 531.926 evrov za prevoze učencev osnovne šole. Znesek 540.000 evrov je bil naveden v obrazložitvah delovnega gradiva odloka o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu kot letna vrednost koncesionirane dejavnosti glede na pretekle izvedene postopke, vendar delovno gradivo akta o JZP še ni vključevalo prevozov učencev osnovne šole. Iz podatkov občine izhaja, da so odhodki občine za mestne prevoze v obdobju od leta 2009 do leta 2011 znašali povprečno 489.595 evrov letno, za prevoze učencev osnovne šole pa 594.360 evrov.

3.2.2.2.3.a Občina v fazi načrtovanja ni posebej analizirala in utemeljila izbire vrste postopka za izbor izvajalca JZP, v razpisni dokumentaciji pa je izbiro postopka konkurenčnega dialoga utemeljila z možnostjo spreminjanja vsebine in opredelitev projekta v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji glede na podatke, ki jih bo pridobila v dialogu, s ciljem oblikovanja uravnoteženega JZP. S tem, ko je občina v javni razpis vključila obe dejavnosti, ne da bi v celoti izvedla predhodni postopek, po naši oceni ni ustrezno preverila, ali bo v postopku zagotovljena konkurenca med ponudniki. Določilo razpisne dokumentacije o nižanju prihodkov pri partnerskih ponudbah je z vidika zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljivo in nima podlage v predpisih. Občina je v postopku javnega razpisa prejela prijavo enega samega ponudnika. Občina je fazo dialoga izvedla z edinim ponudnikom, čeprav bi morala postopek konkurenčnega dialoga zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov zaključiti kot neuspešnega. Postopek izbire je bil sicer izveden brez prekinitev in sprememb, v razpisni dokumentaciji so bili ustrezno določeni tudi roki za predložitev ponudb.

Povzetek ugotovitev

Da bi ugotovili, ali je občina učinkovito izvedla postopke izbire izvajalcev projektov JZP, smo preverili, če je opredelila razdelitev tveganj med partnerjema, če je analizirala in utemeljila izbiro vrste postopkov za izbor izvajalca projektov JZP in če je bila razpisna dokumentacija pripravljena tako, da je omogočala učinkovito izvedbo postopka izbire izvajalca projektov JZP.

Občina je pri vseh treh koncesijah kot izbrano obliko JZP predvidela javnonaročniško JZP. Občina je tveganja opredelila le pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole (v študiji izvedljivosti je opredelila razdelitev tveganj pri javnonaročniški obliki izvedbe projekta), pri vseh treh koncesijah pa je iz razpisne dokumentacije in koncesijskih pogodb mogoče razbrati, da je koncesionar prevzel le manjša oziroma običajna poslovna tveganja, povezana z vremenskimi in naravnimi vplivi, morebitnimi intervencijskimi ukrepi oziroma zaradi spremembe cene goriva. Občina je namreč v koncesijskih pogodbah za vzdrževanje cest in za vzdrževanje javnih površin opredelila, da morata koncesionarja opravljati dejavnosti GJS v skladu s predpisanimi standardi, v koncesijski pogodbi za mestni

promet in prevoze učencev osnovne šole pa je določeno, da mora koncesionar opravljati dejavnost GJS mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole v skladu z vnaprej določenimi obveznostmi v pogodbi in s predpisi, ki se nanašajo na predmet pogodbe, ne glede na odločitev občine za drugačen način financiranja. Koncesijske pogodbe dopuščajo tudi možnosti njihovih sprememb, pri čemer pa se tudi v takšnih primerih ohranja razmerje glede razporeditev tveganj med partnerjema, kot je določeno v prvotni pogodbi.

Koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest in vzdrževanje javnih površin predvidevata tudi prilagoditev zneska letnega nadomestila tako, da se vsako leto poviša za 3 oziroma 2 odstotka, pri čemer razlogi za takšno povišanje niso navedeni. Tudi v fazi načrtovanja projekta razlogi za takšno povišanje niso bili opredeljeni, tovrstna prilagoditev pa občutno zmanjšuje obseg tveganj zasebnega partnerja.

Občina je koncesiji za vzdrževanje cest ter za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole oddala po postopku konkurenčnega dialoga, koncesijo za vzdrževanje javnih površin pa po odprtem postopku. V fazi načrtovanja občina ni posebej analizirala in utemeljila izbire vrste postopkov za izbor izvajalcev JZP, pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa je izbiro postopka konkurenčnega dialoga utemeljila v razpisni dokumentaciji. Pri podelitvi te koncesije je občina izvedla fazo dialoga z edinim ponudnikom, čeprav bi morala postopek zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov zaključiti kot neuspešnega. Razpisne dokumentacije so bile pri vseh treh projektih pripravljene tako, da so omogočale izvedbo postopkov izbire izvajalcev brez prekinitev in sprememb, ustrezno pa so bili določeni tudi roki za predložitev ponudb. Kljub temu pa smo pri razpisnih dokumentacijah za podelitev koncesije za vzdrževanje javnih površin ter za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ugotovili, da so vsebovale določila, ki so z vidika zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljiva.

Občina je pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v javni razpis vključila različne dejavnosti, ne da bi v celoti izvedla predhodni postopek, s čimer po naši oceni ni ustrezno preverila, ali bo v postopku zagotovljena konkurenca med potencialnimi ponudniki. V objavi javnega razpisa za podelitev koncesije za vzdrževanje cest tudi ni bilo jasno razvidno, da je geodetska odmera predmet koncesije, vendar je bila vsebina koncesije podrobneje opredeljena v razpisni dokumentaciji.

Ocenjena vrednost pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin po naši oceni ni bila ustrezna, saj je temeljila tudi na ocenah dveh vrst stroškov za obdobje od leta 2005 do leta 2008, ki pa niso bile utemeljene.

3.2.3 Nadzor nad izvajanjem projektov javno-zasebnega partnerstva

Občina je učinkovito izvajala nadzor nad izvajanjem projektov JZP, če:

- so bili postopki nadzora v pogodbah o JZP jasno določeni,
- je občina določila nosilca postopkov nadzora nad izvajanjem projektov JZP,
- je dejansko izvajala nadzor nad izvajanjem projektov JZP in
- je spremljala cilje in učinke projektov JZP ter o njih poročala mestnemu svetu.

3.2.3.1 Postopki nadzora in njihovo izvajanje

Za učinkovito izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta JZP je treba najprej določiti postopke nadzora in odgovorne osebe, ki bodo nadzor opravljale. Na podlagi določenih postopkov nadzora lahko občina presoja učinkovitost izvajanja nadzora.

3.2.3.1.1 Koncesija za vzdrževanje cest

Pristojnost občine za izvajanje nadzora nad izvajanjem GJS vzdrževanja javnih cest je delno urejena v odloku o podelitvi koncesije za redno vzdrževanje cest in odloku o načinu rednega vzdrževanja cest. V 12. členu odloka o podelitvi koncesije za redno vzdrževanje cest je določeno, da nadzor nad izvajanjem koncesije izvajajo pristojne službe občinske uprave in mestni svet, nadzor nad zakonitostjo dela koncesionarja pa izvršuje pristojna inšpekcijska služba. V 30. členu odloka o načinu rednega vzdrževanja cest je določeno, da nadzor nad določili odloka izvajata pristojni občinski inšpektor za ceste in občinska uprava.

V koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest je glede nadzora občine nad izvajanjem GJS določeno:

- občina in osebe, ki jih ta pooblasti, imajo pravico nadzirati izvajanje vseh obveznosti koncesionarja po pogodbi, zlasti izvajanje vzdrževalnih in obnovitvenih del v skladu z normativi in standardi, nadzirati kakovost vgrajenih proizvodov izvedenih del, nadzirati ravnanje z odpadki, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti, ki je predmet koncesijske pogodbe, nadzirati časovno izvajanje posameznih vzdrževalnih in obnovitvenih del (23. člen);
- finančni nadzor nad izvajanjem koncesije vrši za finance pristojen organ občine; koncesionar mora na zahtevo posredovati občini vse podatke oziroma dovoliti vpogled v dokumentacijo in kopiranje dokumentacije, ki je predmet finančnega nadzora (24. člen);
- koncesionar mora občini ob polletju in ob zaključku leta posredovati pisno poročilo o izvrševanju posamičnih izvedbenih programov posameznih storitev izvajanja javne službe (13. člen);
- predstavniki koncedenta lahko vstopajo v objekte, namenjene izvajanju javne službe, ter pregledujejo te objekte in opremo, nadzirajo izvajanje del na javnih površinah, izvajajo potrebne meritve in jemljejo vzorce, pregledujejo in kopirajo dokumentacijo in ugotavljajo kakovost del ali na drug primeren način ugotavljajo dejansko stanje in izvajanje obveznosti koncesionarja (drugi odstavek 23. člena);
- o nadzoru, ki je lahko napovedan ali nenapovedan, se sestavi zapisnik (četrti in peti odstavek 23. člena oziroma četrti in peti odstavek 24. člena);
- koncesijska pogodba vsebuje tudi druge določbe, ki občini omogočajo nadzor nad izvajanjem koncesije (določajo obveznosti koncesionarja¹⁵², pogodbene kazni¹⁵³ in podobno).

Poleg tega, da mora koncesionar v skladu s koncesijsko pogodbo za vzdrževanje cest izvajati GJS najmanj v skladu s standardi in merili kakovosti vzdrževanja, mora pripraviti izvedbene programe za posamezno leto in jih posredovati v uskladitev in potrditev strokovnim službam občine do 1. 9. tekočega leta (prvi odstavek 13. člena koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest).

Občina je v 62. členu koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest določila skrbnika pogodbe za potrebe operativnega izvajanja pogodbe za vzdrževanje cest.

¹⁵² Na primer predložitev bančne garancije, obveščanje javnosti pred izvedbo del, ki vplivajo na nemoten promet na občinskih javnih cestah, dolžnost organiziranja dežurne skupine in delovne skupine za izvajanje intervencijskih ukrepov zaradi izrednih dogodkov na občinskih javnih cestah, skrb za pridobitev ustreznih dovoljenj in soglasij, ki so potrebna za izvajanje javne službe, za ureditev ustreznega zavarovanja za škodo, ki jo pri izvajanju javne službe povzroči uporabnikom ali tretjim osebam.

¹⁵³ Pogodbena kazen je določena za primere, če koncesionar ne izvrši obveznosti, ki so določene s pogodbo, ne odpravi kršitev oziroma posledic kršitev v roku, ki ga koncedent določi.

V koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest pa niso podrobneje določeni postopki in način finančnega nadzora, tako na primer koncesijska pogodba podrobneje ne ureja ravnanja strank glede obveznosti koncesionarja, da občini predloži izhodišča, ki so osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih, ki jo določa 77. člen ZJZP.

Občina je po sklenitvi koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest izvajala naslednje aktivnosti v zvezi z nadzorom nad izvajanjem GJS:

- z izvajalcem je izvajala dnevne in tedenske operativne sestanke in preglede stanja na terenu;
- pregledovala je dnevnike pregledniške službe;
- izvajala je redne mesečne sestanke, na katerih so bili prisotni predstavniki obeh pogodbenih strank;
- sklenila je pogodbe za izvedbo nadzora z zunanjim izvajalcem nadzora¹⁵⁴ ter preverjala poročila zunanjega izvajalca o izvedenih nadzorih;
- potrjevala je mesečne račune izvajalca;
- spremljala je odzive uporabnikov, ki občino obveščajo o morebitnih pomanjkljivostih in nepravilnostih prek elektronske pošte, telefona in osebno;
- izvajala je komisijske preglede in prevzeme obnovljenih cest;
- pridobila je izvedbene programe vzdrževanja cest;
- pridobila in preverjala je polletna in letna poročila koncesionarja, ki jih je obravnaval tudi mestni svet.

Občina nadzora nad izvajanjem koncesije za vzdrževanje cest ni izvajala v celoti (povezava s točko 2.2.1.5.a tega poročila), saj:

- od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva za dejavnost JZP in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih JZP, ter
- ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju določil ZJZP in pogodbe o JZP.

3.2.3.1.1.a Občina je tako v odlokih kot v koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest opredelila nadzor nad izvajanjem GJS, pri čemer pa pogodba nima podrobnejših določb o postopkih in načinu finančnega nadzora. Občina je izvajala operativni nadzor nad izvajanjem koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest, ni pa v celoti izvajala finančnega nadzora nad izvajanjem koncesije za vzdrževanje cest, saj od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločeno vodenje računovodstva za dejavnost JZP, in ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju JZP in računovodske podatke posebej za dejavnost JZP.

¹⁵⁴ Občina je 4. 12. 2009, 13. 1. 2011 in 27. 1. 2012 sklenila enoletne pogodbe za izvedbo nadzora nad izvajanjem koncesije za vzdrževanje cest z izvajalcem JOCO, d. o. o. ter 10. 2. 2014 in 5. 2. 2015 z izvajalcem Komunalnim podjetjem Velenje, d. o. o. Občina je izvajalca nadzora pooblastila, da nadzira izvajanje vseh obveznosti koncesionarja, zlasti pa za izvajanje nadzora nad izvajanjem vzdrževalnih in obnovitvenih del v skladu z normativi in standardi, kakovostjo vgrajenih proizvodov izvedenih del, za meritve kakovosti spodnjega oziroma zgornjega ustroja, za izvajanje nadzora nad ravnanjem z odpadki, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti, ki je predmet pogodbe, časovnim izvajanjem vzdrževalnih in obnovitvenih del, stanjem občinskih javnih cest in njihovega varovalnega pasu ter vzpostavitev prevoznosti občinskih javnih cest ob naravnih in drugih nesrečah, osnimi obremenitvami, masami in dimenzijami vozil, kakovostjo vzdrževanosti občinskih javnih cest in drugih prometnih površin ter cestnih objektov, izvajanjem zimske službe, izvajanjem rednega vzdrževanja ter za opravljanje koordinacije pri izvedbi geodetske odmere cest.

3.2.3.1.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin

Pristojnost občine za izvajanje nadzora nad izvajanjem GJS urejanja in čiščenja javnih površin je urejena v odloku o podelitvi koncesije za vzdrževanje javnih površin in v odloku o načinu vzdrževanja javnih površin ter v koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin.

V odlokih je glede nadzora občine nad izvajanjem GJS določeno:

- nadzor nad izvajanjem koncesije oziroma odloka izvaja pristojni organ občinske uprave (prvi odstavek 11. člena odloka o podelitvi koncesije za vzdrževanje javnih površin in prvi odstavek 21. člena odloka o načinu vzdrževanja javnih površin);
- pri izvajanju nadzora lahko pristojni občinski inšpektor odreja ukrepe, katerih namen je zagotoviti izvrševanje določb tega odloka (drugi odstavek 11. člena odloka o podelitvi koncesije za vzdrževanje javnih površin in drugi odstavek 21. člena odloka o načinu vzdrževanja javnih površin);
- pristojna služba urada občine ima pravico kadarkoli vpogledati v evidence, ki jih mora voditi izvajalec javne službe, pri čemer mora pristojna služba spoštovati določila zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
- izvedbene programe koncesionar posreduje v uskladitev in potrditev strokovnim službam občine.

V koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin pa je glede nadzora občine nad izvajanjem GJS določeno:

- občina in osebe, ki jih ta pooblasti, imajo pravico nadzirati izvajanje vseh obveznosti koncesionarja po pogodbi, zlasti pa izvajanje javne službe v skladu z normativi in standardi, nadzirati kakovost vgrajenih proizvodov izvedenih del, nadzirati ravnanje z odpadki, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti, ki je predmet pogodbe, ter nadzirati časovnim izvajanjem posameznih del javne službe (19. člen);
- finančni nadzor nad izvajanjem koncesije vrši za finance pristojen organ občine; koncesionar mora na zahtevo občini posredovati vse podatke oziroma dovoliti vpogled v dokumentacijo in kopiranje dokumentacije, ki je predmet finančnega nadzora (20. člen);
- koncesionar mora občini ob polletju in ob zaključku leta posredovati pisno poročilo o izvrševanju posamičnih izvedbenih programov posameznih storitev izvajanja javne službe (15. člen);
- predstavniki koncedenta lahko vstopajo v objekte, namenjene izvajanju javne službe, ter pregledujejo te objekte in opremo, nadzirajo izvajanje del na javnih površinah, izvajajo potrebne meritve in jemljejo vzorce, pregledujejo in kopirajo dokumentacijo in ugotavljajo kakovost del ali na drug primeren način ugotavljajo dejansko stanje in izvajanje obveznosti koncesionarja (drugi odstavek 19. člena);
- o nadzoru, ki je lahko napovedan ali nenapovedan, se sestavi zapisnik (četrti in peti odstavek 19. člena oziroma četrti in peti odstavek 20. člena);
- koncesijska pogodba vsebuje tudi druge določbe, ki občini omogočajo nadzor nad izvajanjem koncesije (določajo obveznosti koncesionarja¹⁵⁵, pogodbene kazni¹⁵⁶ in podobno).

¹⁵⁵ Na primer predložitev bančne garancije, obveščanje javnosti pred izvedbo del, ki vplivajo na nemoten promet na javnih površinah, dolžnost organiziranja dežurne skupine in delovne skupine za izvajanje intervencijskih ukrepov zaradi izrednih dogodkov na javnih površinah, skrb za pridobitev ustreznih dovoljenj in soglasij, ki so potrebna za izvajanje javne službe, za ureditev ustreznega zavarovanja za škodo, ko jo pri izvajanju javne službe povzroči uporabnikom ali tretjim osebam.

¹⁵⁶ Tako kot opomba 153.

Poleg tega, da mora koncesionar v skladu s koncesijsko pogodbo za vzdrževanje javnih površin izvajati GJS najmanj v skladu s standardi in merili kakovosti vzdrževanja, ki so določeni v pravilniku o standardih, mora koncesionar pripraviti izvedbene programe za posamezno leto in jih posredovati v uskladitev in potrditev strokovnim službam občine do 1. 9. tekočega leta (7. do 12. člen odloka o načinu vzdrževanja javnih površin ter 9. do 14. člen koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin).

Za potrebe operativnega izvajanja koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin je občina določila skrbnika pogodbe.

V koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin pa niso podrobneje določeni postopki in način finančnega nadzora, tako na primer koncesijska pogodba podrobneje ne ureja ravnanja strank glede obveznosti koncesionarja, da občini predloži izhodišča, ki so osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih, ki jo določa 77. člen ZJZP.

Občina je po sklenitvi koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin izvajala naslednje aktivnosti v zvezi z nadzorom nad izvajanjem GJS:

- pregled in potrditev dnevnih pisnih poročil – dnevnikov izvajanja,
- redni tedenski sestanki z izvajalcem, na katerih so prisotni predstavniki obeh pogodbenih strank¹⁵⁷, in vodenje dnevnikov o teh sestankih,
- pregledi stanja na terenu,
- tedenski pregledi dnevnikov izvajanja GJS, na podlagi katerih lahko koncesionar izstavi račun,
- obravnavanje pripomb občanov,
- potrjevanje mesečnih računov izvajalca.

Občina ima tudi stalno delovno skupino, ki pripravlja odgovore na konkretna vprašanja s področja urejanja zelenic in nasadov. V ta namen je na spletni strani občine dostopen poseben obrazec¹⁵⁸, prek katerega lahko občani in organizacije predlagajo določene posege. Delovna skupina formalno sicer ni imenovana, je pa sestavljena iz dveh predstavnikov občine in enega predstavnika koncesionarja.

Občina nadzora nad izvajanjem koncesije za vzdrževanje javnih površin ni izvajala v celoti (povezava s točko 2.2.2.3.a tega poročila), saj:

- od zasebnega partnerja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva za dejavnost JZP in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih JZP;
- ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju določil ZJZP in pogodbe o JZP;
- ni potrdila izvedbenih programov;
- ni predložila dokazil o izvajanju nadzora nad polletnimi in letnimi poročili izvajalca ter

¹⁵⁷ Na strani izvajalca so to direktor, skupinovodja na terenu in podizvajalec, ki za koncesionarja ureja zasaditve na delu zelenih površin, na strani občine pa skrbnik pogodbe in njegovo namestnik, strokovnjak s področja arboristike, občasno pa tudi vodja Urada za komunalne dejavnosti. Na sestankih se sproti rešujejo morebitna odprta vprašanja, obravnavajo pripombe, želje, predlogi in zahteve javnosti ter pripravljajo predlogi sprememb za naslednje koncesijsko leto.

¹⁵⁸ [URL: <http://www.velenje.si/e-obcina/e-vlozisce/10467>], 25. 4. 2017.

- ni zagotovila, da bi koncesionar ustrezno poročal o izvedenih delih:
 - občina je od izvajalca zahtevala predložitev dnevnikov izvajanja GJS, vendar ti pri vseh opisih ne prikazujejo obsega opravljenega dela, občina pa njihove dopolnitve ni zahtevala; prav tako ni zahtevala polletne oziroma letne specifikacije opravljenih del;
 - poročila o izvrševanju izvedbenih programov ne izkazujejo celotnega obsega opravljenega dela (koliko in katera drevesa je koncesionar odstranil, katere intervencijske ukrepe je izvedel in kje, kako je vzdrževal igrala in katera je zamenjal in podobno), temveč zgolj povzemajo izvedbene programe.

3.2.3.1.2.a Občina je tako v odlokih kot v koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin opredelila nadzor nad izvajanjem GJS, pri čemer pa pogodba nima podrobnejših določb o postopkih in načinu finančnega nadzora. Občina je na podlagi dnevnikov izvajanja GJS dnevno izvajala operativni nadzor nad izvajanjem koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin. Koncesionar mora občini predložiti v potrditev izvedbene programe, ob polletju in zaključku leta pa še pisno poročilo o izvrševanju posamičnih izvedbenih programov, vendar pa občina izvedbenih programov ni potrdila in ni predložila dokazil o izvajanju nadzora nad polletnimi in letnimi poročili izvajalca. Zaradi neustreznega poročanja zasebnega partnerja ni mogoče preveriti kakovosti in obsega opravljenih del s predpisanimi standardi izvajanja storitev. Občina tudi ni v celoti izvajala finančnega nadzora nad izvajanjem koncesije za vzdrževanje javnih površin, saj od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločeno vodenje računovodstva za dejavnost JZP, in ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju JZP in računovodske podatke posebej za dejavnost JZP.

3.2.3.1.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole

Pristojnost občine za izvajanje nadzora nad izvajanjem GJS vzdrževanja javnih cest je urejena v odloku o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu, ki določa, da mora koncesionar:

- občini omogočiti nadzor, pregled objektov in naprav koncesije ter omogočiti vpogled v vso dokumentacijo v zvezi s koncesijsko dejavnostjo, v vodene zbirke podatkov, ki se nanašajo nanjo, ter nuditi zahtevane podatke in pojasnila, pri čemer se o nadzoru napravi zapisnik, ki ga podpišeta predstavnik koncesionarja in občine (34. člen);
- o izvajanju koncesionirane dejavnosti redno mesečno poročati občini, najmanj 1-krat letno pa mora izdelati tudi skupno poročilo o izvajanju koncesionirane dejavnosti, iz katerega je razvidno število prepeljanih potnikov po linijah in mesecih ter skupno število prepeljanih potnikov v tekočem letu (prvi in drugi odstavek 35. člena);
- na zahtevo občinske uprave pripraviti izredno pisno poročilo o stanju, opravljenih in potrebnih delih, potrebnih investicijah in organizacijskih ukrepih ter kakovosti izvajanja koncesije, s katerim se seznani mestni svet občine, če ta tako zahteva (tretji odstavek 35. člena).

V skladu s 34. členom odloka o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu nadzor nad izvajanjem koncesijske pogodbe izvaja občina, ki lahko za posamezna strokovna ali druga opravila nadzora pooblasti pristojno strokovno službo ali drugo institucijo. V skladu s 36. členom odloka o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu pa lahko občina, če ugotovi, da koncesionar ne izpolnjuje obveznosti pravilno, temu naloži izpolnitev teh obveznosti oziroma drugo ravnanje, ki izhaja iz tega odloka ali koncesijske pogodbe.

V koncesijski pogodbi za mestni promet ter prevoze učencev osnovne šole je glede nadzora občine nad izvajanjem GJS določeno:

- nadzor obsega pregled finančnega poslovanja koncesionarja v zvezi s koncesijo, nadzor nad ustreznostjo uporabe prevoznih sredstev in naprav ter ostalih sredstev za izvajanje dejavnosti in nadzor izvajanja dejavnosti glede prevozov v skladu z voznimi redi, kakovosti ter drugih značilnosti (točka 6.1.);
- koncesionar mora občini omogočiti stroškovni in finančni nadzor ter nadzor nad zakonitostjo dela ter kontrolo izvajanja mestnega prometa vključno s kontrolo števila izdanih vozovnic (točka 4.1.);
- koncesionar mora predložiti občini mesečna in letna poročila o izvajanju dejavnosti (točka 6.2.), ki so med drugim podlaga za mesečna izplačila nadomestil (točka 5.4.) in morebitna vračila nadomestil v primeru, ko bi bilo ugotovljeno, da so bila ta prekomerna (točka 5.5.);
- koncesionar mora za izvajanje koncesionirane dejavnosti voditi ločeno računovodstvo in poslovne knjige v skladu s 66. členom ZGJS in Zakonom o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti ter občini posredovati računovodski izkaz v enem mesecu po zaključnem računu (točke 1.5., 4.1. in 5.2.);
- koncesionar mora voditi dokumentacijo, določeno s koncesijsko pogodbo¹⁵⁹, jo hraniti ves čas trajanja koncesije in na zahtevo izročiti na vpogled občini, sicer ni upravičen do nadomestila za linijo in obdobje, za katero nima dokumentov oziroma jih ne izroči (točki 4.3. in 4.9.);
- koncesijska pogodba vsebuje tudi druge določbe, ki občini omogočajo nadzor nad izvajanjem koncesije (določajo obveznosti koncesionarja¹⁶⁰, pogodbene kazni¹⁶¹ in podobno).

Za potrebe operativnega izvajanja koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je občina v točki 9.3. koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole določila skrbnika pogodbe in njena predstavnika.

Koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v točki 5.5. določa, da znesek nadomestila po tej pogodbi, ne glede na v pogodbi dogovorjen letni znesek nadomestila, ne sme presegati zneska, potrebnega za pokrivanje upravičenih stroškov, ki so nastali pri izvajanju koncesionirane dejavnosti, ob upoštevanju prihodkov koncesionarja in primernega dobička. Upravičeni stroški so v skladu s točko 5.6. koncesijske pogodbe za mestni prevoz in prevoze učencev osnovne šole neposredni in posredni stroški, kot so opredeljeni v prilogi 4 koncesijske pogodbe, iz katere izhaja, da so kot stroški izvajanja dejavnosti ločeno za dejavnosti šolskih prevozov in za dejavnost mestnega prometa predvideni stroški dela (voznikov), stroški goriva, stroški vzdrževanja vozil, amortizacija vozil in opreme ter stroški zavarovalnih premij, financiranja in drugi materialni stroški. Primeren dobiček predstavlja največ višino obrestne mere na državne vrednostne papirje primerljive ročnosti glede na to pogodbo, povečano za največ 2 odstotka. Koncesionar v skladu s točko 5.6. pogodbe pri obračunavanju in letnem poročanju

¹⁵⁹ Potni oziroma delovni nalogi, tahografi, razen za izvajanje mestnega prometa, evidenca prihodov in odhodov na linijah, evidenca čiščenja in pranja avtobusov, evidenca o pritožbah potnikov.

¹⁶⁰ Na primer sklenitev zavarovalnih pogodb, predložitve bančne garancije, obveščanje občine o okoliščinah, ki vplivajo na izvajanje pogodbe, prekinitvah, opustitvah prevozov in spremembah voznega reda zaradi nepredvidenih dogodkov in podobno.

¹⁶¹ Pogodbene kazni so določene za kršitve nekaterih obveznosti koncesionarja, na primer glede zagotavljanja standarda točnosti in standarda prevoznih sredstev ter čiščenja in vzdrževanja vozil, in za primer opustitve prevoza in podobno.

upošteva načelo, da naj bi upravičeni stroški čim bolj odražali dejansko stroškovno ceno in iz stroškov izloči vse tiste, ki niso povezani z izvajanjem koncesije, in jih spremlja ločeno. Koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole določa, da občina preverja prekomernost nadomestila na podlagi revidiranega letnega poročila koncesionarja glede na realizirane prihodke koncesionarja in upravičene stroške, ki so bili potrebni za izvajanje koncesionirane dejavnosti po tej pogodbi, vključno s primernim dobičkom koncesionarja¹⁶², vendar postopkov in načina tega preverjanja ter obveznosti koncesionarja glede poročanja občini o tem podrobneje ne določa. Koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole prav tako ne določa in podrobneje ne ureja ravnanja strank glede obveznosti koncesionarja, da občini predloži izhodišča, ki so osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih, ki jo določa 77. člen ZJZP.

Občina je po sklenitvi koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole izvajala naslednje aktivnosti v zvezi z nadzorom nad izvajanjem GJS:

- pridobila in preverjala je redna mesečna in letna poročila koncesionarja o izvajanju obeh dejavnosti, letna poročila je obravnaval tudi mestni svet;
- preverjala je revidirane računovodske izkaze koncesionarja na spletnih straneh AJPES, od koncesionarja letno pridobila podatke o skupnih prihodkih in stroških izvajanja koncesijske dejavnosti ter na tej podlagi preverjala morebitno prekomernost nadomestila za izvajanje dejavnosti;
- pridobila je kopije zavarovalnih polic koncesionarja in bančne garancije za zavarovanje dobre izvedbe del;
- seznanila se je s poročili koncesionarja o dogodkih, pomembnih za izvajanje koncesionirane dejavnosti (zamude, težave v prometu in podobno);
- seznanila se je s splošnimi prevoznimi pogoji koncesionarja in določila način izdaje vozovnic ter oblikovno rešitev ter barve, ki se uporabijo za označitev avtobusov;
- na spletni strani je objavila brezplačno telefonsko številko in e-naslov, prek katerih uporabniki lahko postavljajo vprašanja, pripombe in pobude v zvezi z izvajanjem koncesionirane dejavnosti, ter zagotovila nadaljnje reševanje podanih pritožb pri koncesionarju;
- nadzor nad pravilnostjo izvajanja pogodbe (urnik prevozov, urejenost postajališč, čistoča avtobusa, urejenost šoferjev, izdaja vozovnic) je izvajala prek tako imenovanih skritih potnikov;
- spremljala je podatke o spremembah cen goriv;
- potrjevala je mesečne račune izvajalca.

Pojasnilo občine

Nadzor vsakodnevno poteka tudi prek staršev, učencev in zaposlenih na šolah in prek drugih uporabnikov, ki imajo možnost pritožb in pohval.

Občina nadzora nad izvajanjem koncesije ni izvajala v celoti (povezava s točko 2.2.3.3.a tega poročila), saj:

- od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva za dejavnost JZP in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločitev računovodstva po dejavnostih JZP;

¹⁶² Če občina na podlagi revidiranega letnega poročila, ki ga mora koncesionar letno predložiti občini, ugotovi, da je v prejšnjem koledarskem letu znesek prekomernega nadomestila presegel 10 odstotkov letnega nadomestila, koncesionar prekomerno nadomestilo v presežku do 10 odstotkov vrne v obliki poročila ob plačilu naslednjih mesečnih akontacij nadomestila, znesek prekomernega nadomestila, ki ne presega 10 odstotkov zneska letnega nadomestila, pa se upošteva pri zmanjšanju letnega nadomestila.

- ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju določil ZJZP in pogodbe o JZP;
- se je pri nadzoru morebitne prekomernosti nadomestila koncesionarju zanašala na podatke o skupnem znesku prihodkov in skupnem znesku upravičenih stroškov, ki ji jih je letno posredoval koncesionar, in teh podatkov ni v celoti preverjala.

V dopisih, ki jih je koncesionar glede skupnega zneska prihodkov in stroškov posredoval občini, je bilo navedeno, da naj bi stroški, potrebni za izvajanje koncesijske pogodbe, zajemali plače voznikov, režijskih in strokovnih služb (v delu), stroške goriva, vzdrževanja vozil, stroške financiranja podizvajalcev in zavarovanja, amortizacijo vozil, pa tudi stroške avtobusne postaje (v delu), ki v koncesijski pogodbi niso bili izrecno predvideni in ki jih vsaj družba Izletnik Celje kot eden izmed zasebnih partnerjev in lastnik avtobusne postaje dejansko nima.

Občina prav tako ni izvajala v celoti nadzora nad vsemi prihodki, s katerimi se financira dejavnost JZP. Koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole omogoča financiranje koncesionirane dejavnosti tudi iz drugih virov (na primer sofinanciranje, donacije in sponzorstva, ki naj bi bila prihodek proračuna, subvencioniranje vozovnic). Storitve metnega prometa sta v letih izvajanja koncesije koristili tudi dve zasebni družbi, s katerima je imel koncesionar sklenjene pogodbe, na podlagi katerih jima je mesečno izdajal račune za opravljanje storitev. Koncesionar je občini za te zneske izdal zmanjšane račune za mestni promet, vendar pa ne vsak mesec, temveč 1-krat letno (v avgustu 2013, decembru 2014 in avgustu 2015). Občina razpolaga s sklenjenimi pogodbami ter pregledom izstavljenih računov koncesionarja družbama, v posameznih obdobjih, ki pa se povsem ne ujemajo z zneski zmanjšanih računov koncesionarja občini¹⁶³. Iz letnih poročil koncesionarja niso razvidni podatki o plačilih družb, iz katerih se financira dejavnost JZP, občina in koncesionar pa se tudi nista dogovorila za obveznost sprotnega poročanja koncesionarja o teh prihodkih.

Koncesionar po podatkih občine ni pridobil dodatnih subvencij za izvajanje mestnega prometa, torej naj dejavnost ne bi bila dodatno sofinancirana s strani države. Iz dokumentacije občine izhaja, da je del linij mestnega prometa (tako imenovana rdeča proga) po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole tudi del rednih linij medkrajevnega prometa koncesionarja, pri čemer pa iz koncesijske pogodbe ne izhaja, niti občina v postopku revizije ni znala pojasniti, ali in kako so med obe dejavnosti (izvajanje mestnega prometa po koncesijski pogodbi z občino in izvajanje medkrajevnega prometa) razdeljeni prihodki (tudi morebitne subvencije za medkrajevne prevoze) in stroški koncesionarja v zvezi z izvajanjem prevozov na tej progi.

3.2.3.1.3.a Občina je tako v odloku o GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu kot koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole opredelila postopke nadzora nad izvajanjem GJS. Ureditev nadzora v koncesijski pogodbi je pomanjkljiva in občini ne omogoča ustreznega nadzora nad izvajanjem pogodbe glede obveznosti koncesionarja glede ločenega vodenja računovodstva za obe dejavnosti JZP in preverjanja prekomernosti nadomestil koncesionarju. Koncesijska pogodba nima podrobnejših določb o ravnanju strank glede obveznosti koncesionarja, da občini predloži izhodišča, ki so osnova za ločitev računovodstva koncesionarja po dejavnostih, ter podrobneje ne ureja postopka in načina preverjanja prekomernosti nadomestila za izvajanje koncesionirane dejavnosti (prihodkov in upravičenih

¹⁶³ Koncesionar je občini izdal račune, zmanjšane skupno za 50.248 evrov, iz pregleda izdanih računov koncesionarja družbama, s katerim razpolaga občina, pa izhaja, da skupni znesek teh računov znaša 45.740 evrov.

stroškov koncesionarja) ter obveznosti poročanja koncesionarja občini o tem. Občina finančnega nadzora nad izvajanjem koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole tudi ni v celoti izvajala, saj od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva in predložitve izhodišč, ki bi bila osnova za ločeno vodenje računovodstva za dejavnost JZP, in ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju JZP, računovodske podatke posebej za dejavnost JZP in poročila o drugih prihodkih, s katerimi se je financirala dejavnost JZP. Občina prav tako nima podatkov o tem, kako so razdeljeni prihodki in stroški izvajanja prevozov na progi mestnega prometa, ki se nadaljuje v progo medkrajevnega prometa. Občina je pomanjkljivo izvajala nadzor tudi glede morebitne prekomernosti nadomestila za izvajanje dejavnosti JZP, saj se je glede tega zanašala na podatke o skupnem znesku letnih prihodkov in upravičenih stroškov, ki ji jih je posredoval koncesionar, in teh podatkov ni v celoti preverjala. Občina bi morala ustreznost nadomestila še posebej preverjati, ker je bilo določeno na podlagi ponudbe edinega ponudnika, saj občina v postopku oddaje ni prejela konkurenčnih ponudb drugih kandidatov (povezava s točko 2.2.3.2.a tega poročila). Operativni nadzor nad izvajanjem koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je občina izvajala.

3.2.3.2 Spremljanje učinkov projektov

Za učinkovito spremljanje učinkov projektov bi občina po naši oceni morala spremljati cilje in učinke ter stroške projektov JZP, kadar niso bili doseženi, ustrezno ukrepati in o tem poročati mestnemu svetu ter spremljati zadovoljstvo uporabnikov.

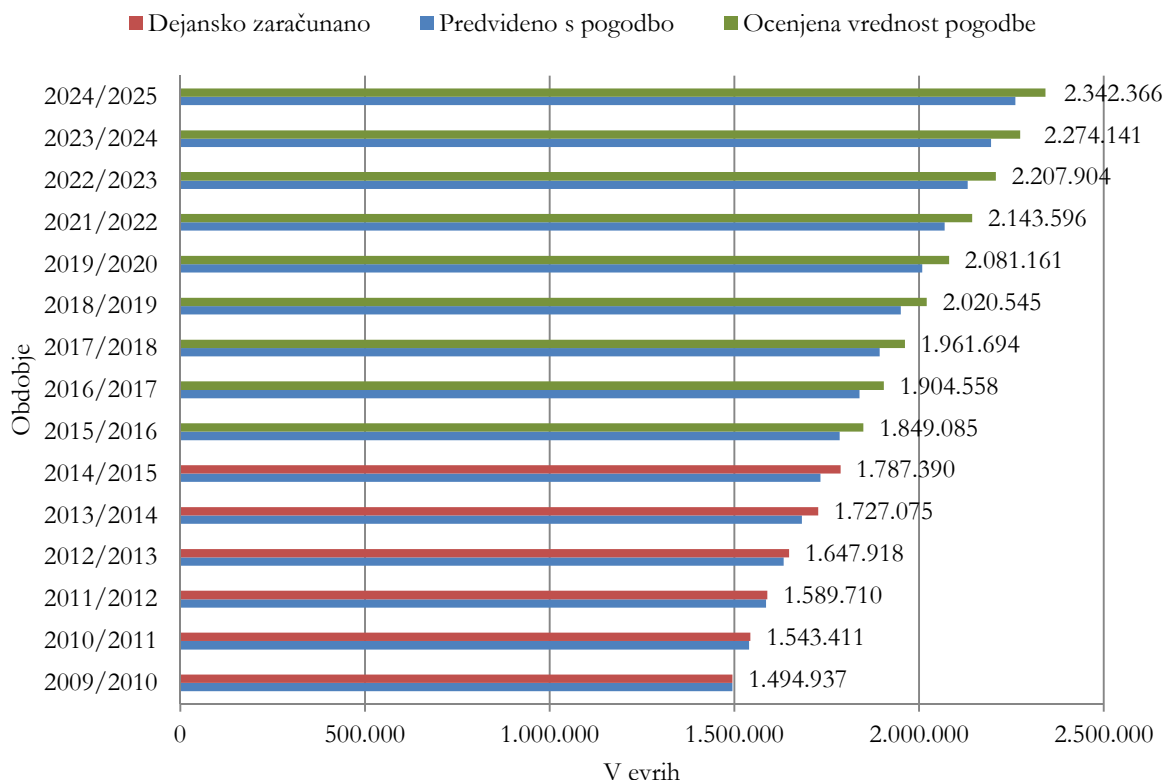
3.2.3.2.1 Koncesija za vzdrževanje cest

Občina je družbi PUP po koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest do 31. 12. 2015 izplačala nadomestilo v skupnem znesku 9.739.708 evrov (od tega 4.786.019 evrov za tekoče vzdrževanje cest, 4.863.689 evrov za obnove cest, 8.846 evrov za odmere cest ter 81.154 evrov za odvoz in hrambo zapuščenih vozil).

Slika 7 prikazuje predvideno gibanje letnega nadomestila za vzdrževanje cest, kot je bilo določeno po pogodbi, in primerjavo z dejansko zaračunanim nadomestilom za vzdrževanje cest do 31. 12. 2015 ob upoštevanju sklenjenih aneksov ter oceno gibanja letnega nadomestila do konca izvajanja koncesijske pogodbe¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Za nadaljnja leta izvajanja koncesijske pogodbe smo vrednost nadomestila ocenili ob upoštevanju 3-odstotne letne rasti. Pri izračunu niso upoštevane morebitne spremembe obsega javnih cest, na katerih se izvaja javna služba.

Slika 7: Predvideno gibanje letnega nadomestila za vzdrževanje cest po pogodbi in primerjava z dejansko zaračunanim nadomestilom za vzdrževanje cest do 31. 12. 2015 ter ocena gibanja letnega nadomestila do konca izvajanja koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest



Vir: podatki občine.

Občina je ob sklenitvi koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest določila, da znaša skupni znesek nadomestila za 15-letno obdobje trajanja koncesije za vzdrževanje cest 27.804.197 evrov. Pogodbena vrednost se je nato do 31. 12. 2015 povečala s sklenitvijo aneksov zaradi povečanja obsega javnih cest, na katerih se izvaja javna služba, drugih¹⁶⁵ sprememb koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest ter upoštevanja tri 3-odstotne stopnje rasti. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je občina izplačala koncesionarju nadomestilo v skupnem znesku 9.790.441 evrov. Po naši oceni bo vrednost nadomestila po 15 letih dosegla vrednost 28.575.492 evrov.

Občina je v revizijskem postopku predložila podatke, iz katerih izhaja, da je s sklenitvijo koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest v primerjavi s predhodno ureditvijo izvajanja GJS zmanjšala stroške. Pri primerjavi stroškov za izvajanje GJS vzdrževanja cest pred podelitvijo koncesije v letu 2009 z letom 2010, to je prvim letom, ki vključuje le obveznosti za plačilo nadomestila za izvajanja te koncesijske pogodbe¹⁶⁶, lahko ugotovimo, da naj bi občina zmanjšala stroške za 528.261 evrov, če primerjamo povprečje 3 let, po podelitvi koncesije s povprečjem 3 let pred podelitvijo koncesije pa za 442.531 evrov. Vendar pa ureditvi

¹⁶⁵ Zaradi spremembe stopenj DDV in zaradi spremenjene dinamike plačila nadomestila za izvajanje dejavnosti GJS.

¹⁶⁶ Koncesijska pogodba za vzdrževanje cest je bila podpisana šele 26. 11. 2009, tako da se stroški v letu 2009 nanašajo še na predhodno sklenjene pogodbe za vzdrževanje cest.

nista neposredno primerljivi. Pred podpisom koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest je namreč imela občina podeljenih več koncesij na področju vzdrževanja cest in urejanja javnih površin, pri čemer so se dela prepletala in stroškov za opravljene storitve ni mogoče natančno razmejiti med področjema vzdrževanja lokalnih cest in urejanja javnih površin.

Prav tako podatki za izvajanje GJS vzdrževanja cest za leta pred podpisom koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest niso neposredno primerljivi s sedanjo ureditvijo, saj so merske enote, na podlagi katerih se je izvajal obračun po starih koncesijah, neprimerljive z načinom obračuna po koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest. Obračun po starih koncesijskih pogodbah se je izvajal na podlagi obračunanih merskih enot (kosi, ure, kvadratni metri in podobno) za vsako skupino del, ki so se izvajala (na primer krpanje udarnih jam, pregledniška služba, čiščenje obcestnih jarkov, čiščenje peskolovov). Dela pa so se izvedla na podlagi potrebne letne ocene izvedbe posameznih del za tekoče leto. Na višino stroškov je imelo največji vpliv izvajanje zimske službe, saj se je plačevala glede na pogostost pluženja. Po koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest pa so stroški fiksni ne glede na vremenske razmere.

Koncesionar je občino o izvajanju koncesije za vzdrževanje cest obveščal tudi s polletnimi in letnimi poročili, ki so obsegala poročanje o opravljenih delih glede rednega vzdrževanja kategoriziranih cest, prometnih površin, odvodnjavanja, brežin, prometne signalizacije in opreme, cestnih naprav in ureditev, vegetacije, zagotavljanja preglednosti ter poročilo intervencijskih ukrepov in poročilo zimske službe. Poleg tega so poročila obsegala tudi izvajanje odvoza zapuščenih vozil, stanje obnov lokalnih cest in javnih poti ter geodetskih odmer.

Občina je spremljala doseganje letnih ciljev koncesije za vzdrževanje cest tako, da so se predstavniki koncedenta, koncesionarja in nadzornika sestajali na rednih mesečnih sestankih glede poteka izvajanja koncesije za vzdrževanje cest, na katerih je koncesionar poročal o izvedenih delih in o planu dela za prihodnji mesec, nadzornik pa opozarjal na neustrezno opravljena dela.

Občina je s podelitvijo koncesije dosegla cilj stabilnejše oblike izvajanja GJS, saj je za predmetno GJS sklenila eno dolgoročno pogodbo, pred tem pa je imela sklenjenih več kratkoročnih pogodb. Dosežen je bil tudi cilj glede obnove občinskih javnih cest in geodetskih odmer, vendar ne pravočasno. Koncesionar se je s koncesijsko pogodbo za vzdrževanje cest zavezal, da bo v roku 3 let od podpisa pogodbe (do 26. 11. 2012) obnovil občinske ceste iz izvedbenega programa obnovitvenih del ter izvedel geodetsko odmero cest. Koncesionar je občino v začetku leta 2012 zaprosil za podaljšanje roka za izvedbo obnovitvenih del in geodetske odmere občinskih cest zaradi nezmožnosti pridobitve sredstev (kreditov) za pravočasno izvedbo obnovitvenih del. Pogodbeni stranki sta 19. 6. 2012 podpisali Aneks št. 2 h koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest, s katerim sta podaljšali rok za obnovo občinskih javnih cest in za geodetsko odmero cest s 3 na 4 leta (do 26. 11. 2013). Koncesionar obnove in odmere cest tudi v roku, določenem s spremembo pogodbe, ni uspel izvesti ter ju je dokončal šele konec leta 2015. Do konca trajanja koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest so se ceste samo še redno vzdrževale in se je izvajal odvoz zapuščenih vozil.

Ker koncesionar ni pravočasno izpolnil pogodbenih obveznosti glede rokov izvedbe obnovitvenih del in geodetske odmere cest, je občina 10. 12. 2013 uveljavila pogodbeno kazen, ki jo je koncesionar plačal v letih 2014 in 2015.

Občina je redno spremljala zadovoljstvo uporabnikov. Uporabniki so občino obveščali o morebitnih pomanjkljivostih in nepravilnostih prek elektronske pošte, telefona in osebno. Občina ima na spletni strani

objavljeno brezplačno telefonsko številko in naslov elektronske pošte, prek katerih lahko občani posredujejo pripombe, pobude in vprašanja. Občina na svoji spletni strani objavlja tudi sporočila za javnosti v zvezi z deli na cestah in morebitnimi zaporami cest.

V okviru izdelave Trajnostne urbane strategije¹⁶⁷ (v nadaljevanju: TUS) je bila v pripravljalnem obdobju izvedena spletna anketa, kjer je občina med občani preverjala stopnje zadovoljstva na različnih razvojnih področjih ter razvojne prioritete občine v prihodnosti. Anketa ni vsebovala vprašanj, ki bi se nanašala neposredno na vzdrževanje občinskih cest. Iz analize rezultatov ankete pa je mogoče razbrati, da je za občino ključno zadovoljstvo občanov ter da je prioriteta občine izdelava dolgoročne strategije obnove cest, krožišč in mostov.

Občina je v zaključnih računih proračuna poročala o izvajanju GJS vzdrževanje cest v okviru programa *1302 Cestni promet in infrastruktura* in petih podprogramov. Proračunska postavka Odvoz in hramba zapuščenih vozil je prikazana v okviru podprograma *Izboljšanje stanja okolja* v okviru glavnega programa *1502 Zmanjševanje onesnaženja, kontrola in nadzor*. Znotraj podprogramov občina prikazuje realizacijo posameznih proračunskih postavk, povezanih z izvajanjem GJS, ne izkazuje pa informacije o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem te GJS. Glede na to, da je GJS vzdrževanje cest obvezna GJS, za izvajanje katere je bila podeljena koncesija za daljše obdobje (15 let), ter predstavlja po vrednosti enega izmed večjih projektov JZP, bi po naši oceni moral biti z izvajanjem GJS seznanjen tudi mestni svet. Občina mestnemu svetu ni poročala o doseganju ciljev in učinkov projektov JZP. Mestni svet pa je bil seznanjen z letnimi poročili koncesionarja o izvajanju koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest¹⁶⁸, na podlagi katerih se je lahko seznanil z ustreznostjo opravljanja GJS.

3.2.3.2.1.a Občina je navedla, da naj bi s podpisom koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest v primerjavi s predhodno ureditvijo izvajanja GJS zmanjšala stroške, vendar pa opozarjamo, da ureditvi nista neposredno primerljivi, saj je imela občina pred podpisom koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest podeljenih več koncesij na področju vzdrževanja cest in urejanja javnih površin, pri čemer so se dela prepletala in stroškov za opravljene storitve ni mogoče natančno razmejiti med področjema vzdrževanja lokalnih cest in urejanja javnih površin. Posledično tudi trditve občine o znižanju stroškov ni mogoče preveriti. Občina je spremljala doseganje letnih ciljev koncesije za vzdrževanje cest z rednimi mesečnimi sestanki predstavnikov koncedenta, koncesionarja in nadzornika glede poteka izvajanja koncesije za vzdrževanje cest in s polletnimi in letnimi poročili koncesionarja o izvajanju GJS. Občina je s podelitvijo koncesije dosegla cilj stabilnejše oblike izvajanja GJS in razbremenitve dela občinske uprave, cilja glede rokov izvedbe obnovitvenih del in geodetske odmere cest pa nista bila pravočasno dosežena. Občina je zaradi nepravočasnega doseganja ciljev koncesionarju zaračunala pogodbeno kazen. Občina je zadovoljstvo uporabnikov spremljala le deloma s proučevanjem pripomb, želja in zahtev občanov in jih obveščala o delih in morebitnih zaporah cest. Občina je v zaključnih računih proračuna sicer splošno poročala o realizaciji dejavnosti v okviru posamezne proračunske postavke, ni pa poročala o doseganju ciljev in učinkov projekta ter ni prikazala informacije o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem GJS. Ti so v letu 2015 znašali 2.065.812 evrov in pomenili 21,8 odstotka tekočih odhodkov občine. Mestni svet je bil seznanjen s poročili koncesionarja o izvajanju koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest, na podlagi katerih se je lahko seznanil z izvajanjem JZP.

¹⁶⁷ [URL: <http://www.velenje.si/files/default/0-MOV/Datoteke/2016/TUS%20Velenje%202025.pdf>], 24. 4. 2017.

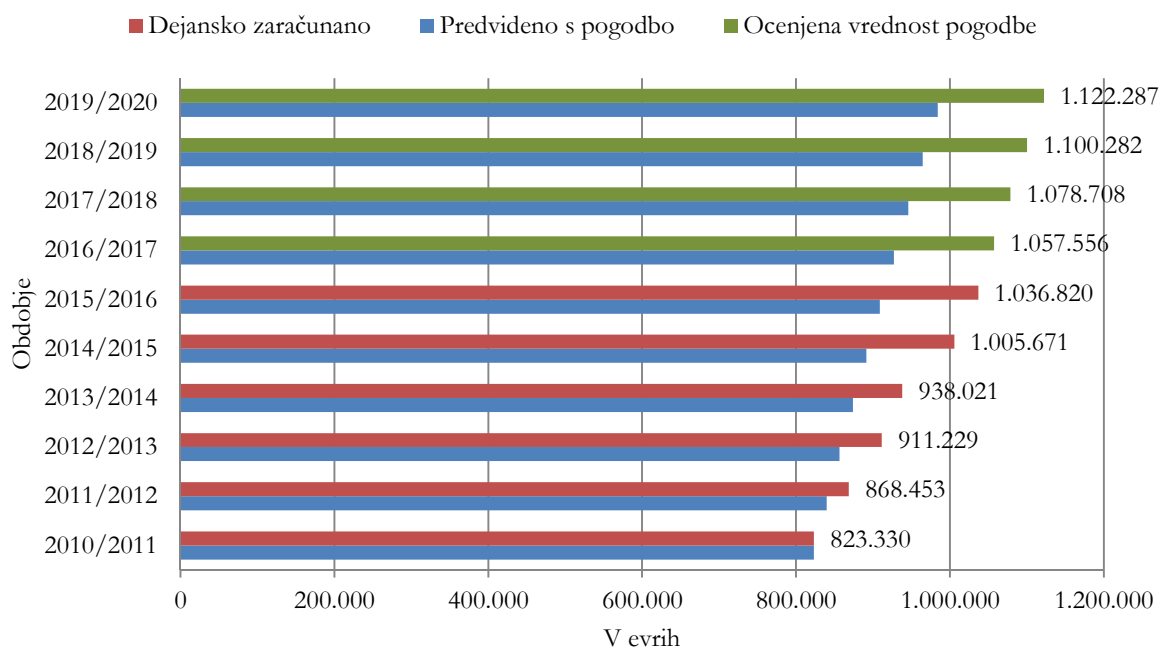
¹⁶⁸ Letna poročila koncesionarja o izvajanju GJS so objavljena v Glasilu Sveta Mestne občine Velenje.

3.2.3.2.2 Koncesija za vzdrževanje javnih površin

Občina je družbi Andrejč po koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin do 31. 12. 2015 plačala 4.676.307 evrov.

Slika 8 prikazuje predvideno gibanje letnega nadomestila za vzdrževanje javnih površin, kot je bilo določeno po pogodbi, in primerjavo z dejansko zaračunanim nadomestilom za vzdrževanje javnih površin do 31. 12. 2015 ob upoštevanju sklenjenih aneksov ter oceno gibanja letnega nadomestila do konca izvajanja koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin¹⁶⁹.

Slika 8: Predvideno gibanje letnega nadomestila za vzdrževanje javnih površin po pogodbi in primerjava z dejansko zaračunanim nadomestilom za vzdrževanje javnih površin do 31. 12. 2015 ter ocena gibanja letnega nadomestila do konca izvajanja koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin



Vir: podatki občine.

V koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin je določeno, da znaša skupni znesek nadomestila za 10-letno obdobje trajanja koncesije za vzdrževanje javnih površin 9.015.236 evrov, določeno je za vsako leto posebej, občina koncesionarju plačuje mesečno v enakih zneskih. Pogodbena vrednost se je nato povečala s sklenitvijo aneksov zaradi povečanja obsega javnih površin, spremembe stopenj DDV ter upoštevanja 2-odstotne stopnje rasti. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je občina izplačala koncesionarju nadomestilo v skupnem znesku 4.849.110 evrov. Po naši oceni bo vrednost nadomestila do izteka 10 let dosegla vrednost 9.942.357 evrov.

¹⁶⁹ Za nadaljnja leta izvajanja koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin smo vrednost pogodbe ocenili ob predpostavki 2-odstotne letne rasti. Pri izračunu niso upoštevane morebitne spremembe obsega javnih površin, na katerih se izvaja javna služba.

Občina je v revizijskem postopku predložila podatke, iz katerih izhaja, da je s sklenitvijo koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin v primerjavi s predhodno ureditvijo izvajanja GJS zmanjšala stroške. Pri tem pa smo ugotovili, da ureditvi nista neposredno primerljivi. Pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin je imela občina podeljene tri koncesije za urejanje in čiščenje javnih utrjenih in zelenih površin, pri čemer so se dela prepletala, zato stroškov za opravljanje storitev občina ni mogla natančno razmejiti med področjem vzdrževanja lokalnih cest in področjem vzdrževanja javnih površin. Storitve izobešanja zastav pa se je pred podelitvijo skupne koncesije izvajala z oddajo javnih naročil. Primerjava stroškov temelji tudi na podatkih iz investicijskega elaborata, v katerem je občina prikazala zgolj povprečne letne stroške¹⁷⁰ za ta namen pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin (v obdobju od leta 2005 do leta 2008). Stroški javnih utrjenih površin¹⁷¹ in stroški vzdrževanja urbane in druge opreme so temeljili na ocenah, ki pa niso bile utemeljene. V investicijskem elaboratu so bili tako izračunani povprečni letni stroški za obdobje 4 let v znesku 900.970 evrov. Nadomestilo za urejanje in čiščenje javnih površin je za prvo leto trajanja¹⁷² koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin znašalo 823.330 evra. Pri primerjavi povprečnih letnih stroškov iz investicijskega elaborata in nadomestilom za prvo leto izvajanja koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin sicer ugotovimo, da naj bi občina že v prvem letu s sklenitvijo koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin zmanjšala stroške za 77.640 evrov. Glede na to, da je izračunani letni povprečni strošek temeljil tudi na ocenah stroškov, pa tako izračunani znesek ne predstavlja ustrezne osnove za izračun morebitnih realnih prihrankov na podlagi podelitve koncesije za vzdrževanje javnih površin.

Iz primerjave plačanih storitev pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin (leto 2009) s prvim letom izvajanja koncesije izhaja, da je občina zmanjšala stroške za 352.916 evrov. Vendar pa je treba poudariti, da ne moremo potrditi, da so to dejansko prihranki občine, saj pred sprejetjem pravilnika o standardih občina ni imela določenih standardov storitev, zato so se dela opravljala odvisno od potreb oziroma po presoji koncesionarja, situacije pa so se izstavljale po opravljenih delih. Prav tako so ceniki pred sklenitvijo koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin neprimerljivi s cenikom po sedaj veljavni koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin (v ceniku, ki je veljal v letu 2009, so tako določene različne cene na enoto za enako opravilo, odvisno od območja urejanja; posamezne naloge čiščenja javnih površin so bile razdeljene na posamezna opravila: čiščenje listja jeseni, redno praznjenje košev in pasjih stranišč in podobno). Na neprimerljivost stroškov in s tem povezanimi prihranki vplivajo tudi stroški, ki jih je občina imela za ta namen pred podelitvijo te koncesije, saj jih občina ni mogla natančno razmejiti med področjema vzdrževanja lokalnih cest in vzdrževanja javnih površin.

Za opravljanje lokalne GJS vzdrževanja javnih površin je občina sprejela standarde storitev, v skladu s katerimi mora koncesionar pripraviti izvedbene programe za posamezno storitev javne službe. Občina je preverjala doseganje standardov storitev na podlagi poročanja koncesionarja v dnevnikih izvajanja ter prek polletnih in letnih poročil, vendar polletna in letna poročila niso strukturirana na način, da bi omogočala neposredno primerjavo med zahtevanim standardom opravljene storitve ter izvedenimi storitvami.

¹⁷⁰ Povprečni stroški so obsegali storitve javne snage, urejanje javnih zelenih površin, vzdrževanje javnih utrjenih površin, izobešanje zastav in vzdrževanje urbane in druge opreme.

¹⁷¹ Stroški vzdrževanja javnih utrjenih površin so bili ocenjeni, ker se je vzdrževanje javnih utrjenih površin izvajalo v sklopu koncesije cest in javnih površin, stroški pa se niso vodili ločeno.

¹⁷² Prvo leto je trajalo od 15. 9. 2010 do 15. 9. 2011.

Neposredna primerjava med obrazložitvami zaključnega računa proračuna in poročili koncesionarja tudi ni mogoča, ker se dokumenta ne nanašata na enako obdobje¹⁷³.

V nadaljevanju predstavljamo nekaj primerjav med standardi, navedbami v letnem poročilu o izvajanju koncesije za opravljanje GJS urejanja in čiščenja javnih površin v obdobju od septembra 2014 do septembra 2015 ter navedbami v zaključnem računu proračuna 2015.

Standard	Letno poročilo	Obrazložitve zaključnega računa proračuna 2015
<i>Oskrba gredic s sezonskim cvetjem</i>		
Obsega oskrbo enoletnic, dvoletnic, okrasnih čebulnic in gomoljnic. Oskrba mora upoštevati pravila stroke, minimalno pa: obnovo gredic 2-krat letno, založno dognovanje 2-krat letno, pletje in okopavanje 4-krat letno, zaščito pred boleznimi in škodljivci, zalivanje po potrebi in zamenjavo poškodovanih, uničenih ali odtujenih rastlin.	Površina gredic znaša 848 m ² . Gredece so bile redno plete in okopane, dognovanje in zaščitene pred boleznimi in škodljivci, po potrebi so bile očiščene, obnovljena je bila njihova zasaditev. V poletnih mesecih so bile gredece tudi zalivane.	V skladu s pravilnikom o standardih je bila izvajana oskrba gredic s sezonskim cvetjem, oskrba trajnic, vrtnic in grmovnic.
<i>Nega drevja</i>		
Planira se odstranitev 60 dreves letno ter vzgojna rez na 515 drevesih.	Nega drevja obsega odstranjevanje potencialno nevarnih dreves in odstranjevanje potencialno nevarnih delov dreves. Veliko dreves je bilo obrezanih, nekaj jih je bilo po naročilu investitorja odstranjenih.	Nega drevja je obsegala odstranjevanje posušenih in potencialno nevarnih dreves ter obžagovanje dreves, kot tudi nadomestne zasaditve podrtih dreves.
<i>Košnja zelenih javnih površin</i>		
- Cona I: zajema pomembne javne zelene površine in ulične zelene obcestne pasove, na katerih se prične s košnjo, ko je trava visoka najmanj 7 cm, košnja se izvaja skozi vse leto; - Cona II: zajema javne zelene površine in ulične zelene obcestne pasove, na katerih se prične s košnjo, ko je trava visoka največ 12 cm; - Cona III: zajema javne zelene površine, na katerih se košnja izvaja 6-krat letno; - Cona IV: zajema javne zelene površine, na katerih se košnja izvaja 4-krat letno; - Cona V: zajema javne zelene površine, na katerih se košnja izvaja 2-krat letno.	Zelenice je vzdrževal koncesionar v skladu s pravilnikom o standardih. Košnja in spomladanska oskrba javnih zelenih površin sta bili o izvajani v vseh conah.	Zelene javne površine so razdeljene v pet con, ki so bile v preteklem enoletnem obdobju vzdrževane v skladu z izvedbenim programom. V I. in II. cono spada skupaj 319.911 m ² zelenih površin, ki so bile redno košene, poleg tega je bilo z njih odstranjeno listje in suhe veje. V cono III je uvrščeno 40.151 m ² zelenih površin, ki so bile košene 6-krat, v cono IV je 85.057 m ² površin, ki so bile košene 4-krat, in v cono V je 42.373 m ² zelenih površin, ki so bile košene 2-krat. Nemalokrat so bile zaznane posledice vožnje po zelenici, ki so bile odpravljene z glajenjem in ponovnim sejanjem travnega semena.

¹⁷³ Koncesijsko obdobje vzdrževanja javnih površin traja od 16. 9. tekočega leta do 15. 9. naslednjega leta.

Občina je preverjala izvajanje storitev koncesionarja na podlagi dnevnikov izvajanja, ni pa izvedla primerjave med standardi in dejansko opravljenimi storitvami na polovici in ob zaključku koncesijskega leta. Iz predloženih poročil koncesionarja tako ne izhaja specifikacija opravljenega dela, temveč pri večini storitev, ki jih je opravil, zgolj pavšalno navaja, da so bile storitve opravljene v skladu s pravilnikom o standardih. Občina na podlagi dnevnih poročil ni naredila polletne oziroma letne analize opravljenih del koncesionarja in tega tudi ni zahtevala od koncesionarja.

Občina je zadovoljstvo uporabnikov spremljala s proučevanjem pripomb, želja in zahtev občanov, ki so se na občino obračali prek telefonov, elektronske pošte in pisno, bodisi neposredno ali prek upravnikov večstanovanjskih objektov. Občina ni izvedla anket¹⁷⁴, na podlagi katerih bi preverila oziroma spremljala zadovoljstvo uporabnikov z vzdrževanjem in čiščenjem javnih površin.

Občina je v zaključnih računih proračuna poročala o izvajanju GJS urejanja in čiščenja javnih površin v okviru programa *1302 Cestni promet in infrastrukture* in šestih podprogramov. Znotraj podprogramov občina prikazuje realizacijo posameznih proračunskih postavk, povezanih z izvajanjem omenjene GJS, ne izkazuje pa informacije o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem te GJS. Glede na to, da je GJS za vzdrževanje javnih površin obvezna GJS, za izvajanje katere je bila podeljena koncesija za daljše obdobje (10 let), ter predstavlja po vrednosti enega izmed večjih projektov JZP, bi po naši oceni moral biti z izvajanjem GJS seznanjen tudi mestni svet. Občina mestnemu svetu ni poročala o doseganju ciljev in učinkov projektov JZP, prav tako mestni svet tudi ni obravnaval poročil koncesionarja, na podlagi katerih bi se lahko seznanil z ustreznostjo opravljanja GJS.

3.2.3.2.2.a Občina je navedla, da naj bi s podpisom koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin v primerjavi s predhodno ureditvijo zmanjšala stroške, vendar pa ureditvi nista neposredno primerljivi, saj je imela pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin podeljene tri koncesije za urejanje in čiščenje javnih utrjenih in zelenih površin, pri čemer so se dela prepletala, zato stroškov za opravljanje storitev ni mogoče natančno razmejiti med vzdrževanjem lokalnih cest in vzdrževanjem javnih površin. Primerjava stroškov temelji tudi na podatkih iz investicijskega elaborata, v katerem je občina prikazala zgolj povprečne letne stroške za ta namen pred podelitvijo koncesije za vzdrževanje javnih površin (za obdobje od leta 2005 do leta 2008). Stroški javnih utrjenih površin¹⁷⁵ in stroški vzdrževanja urbane in druge opreme so temeljili na ocenah, ki pa niso bile utemeljene. Občina je preverjala doseganje standardov storitev na podlagi poročanja koncesionarja v dnevnikih izvajanja ter prek polletnih in letnih poročil, vendar ta niso strukturirana na način, da bi občini omogočala neposredno primerjavo med zahtevanim standardom opravljene storitve ter izvedenimi storitvami, občina pa dopolnitve poročil ni zahtevala. Občina je zadovoljstvo uporabnikov spremljala s proučevanjem pripomb, želja in zahtev občanov, ni pa izvedla anket, s katerimi bi preverila oziroma spremljala zadovoljstvo občanov z izvajanjem GJS. Občina je v zaključnih računih proračuna sicer splošno poročala o realizaciji dejavnosti v okviru posamezne proračunske postavke, ni pa poročala o doseganju ciljev in učinkov projekta ter ni prikazala informacije o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem GJS. Ti so v letu 2015 znašali 1.009.565 evrov in pomenili 10,7 odstotka tekočih odhodkov občine¹⁷⁶. Občina mestnemu svetu ni poročala o doseganju ciljev in učinkov projektov JZP, mestni svet pa tudi ni obravnaval poročil koncesionarja, na podlagi katerih bi se lahko seznanil z izvajanjem JZP.

¹⁷⁴ V strategiji občine je med okoljskimi kazalniki določeno tudi zadovoljstvo občanov, ki se spremlja z anketo.

¹⁷⁵ Stroški vzdrževanja javnih utrjenih površin so bili ocenjeni, ker se je vzdrževanje javnih utrjenih površin izvajalo v sklopu koncesije cest in javnih površin, stroški pa se niso vodili ločeno.

¹⁷⁶ $1.009.565 \text{ evrov} / 9.476.164 \text{ evrov} * 100 = 10,7 \text{ odstotka}$.

Ukrep občine

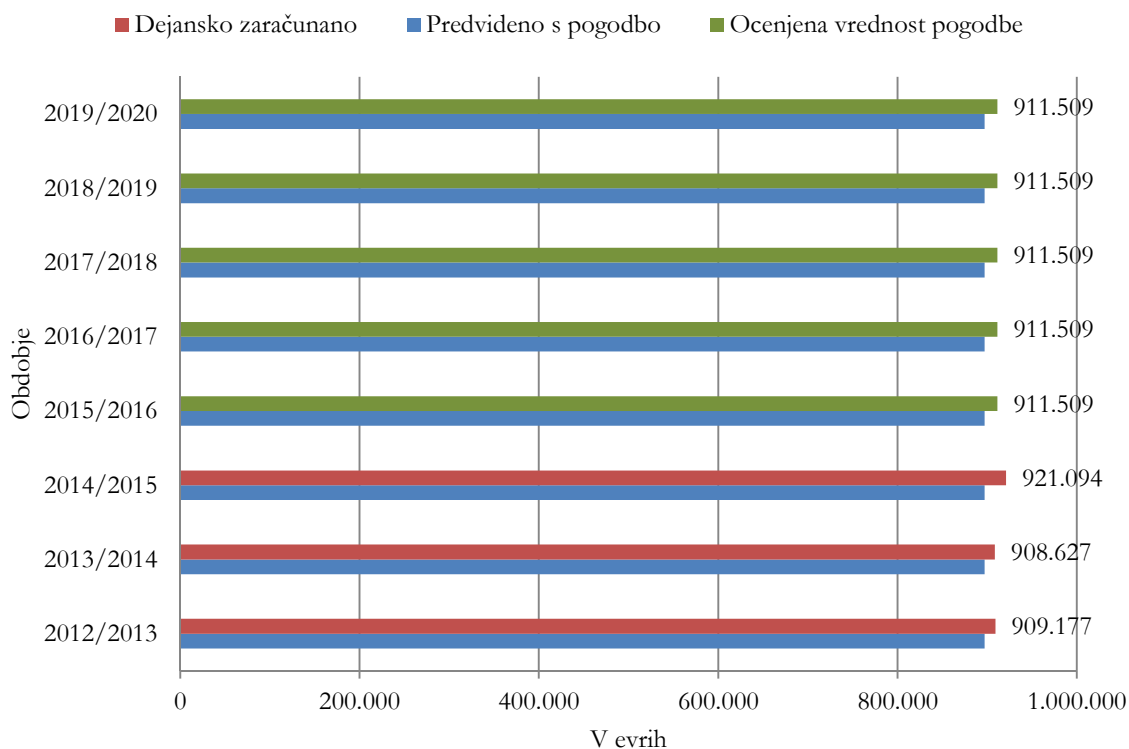
Občina se je 17. 6. 2019 s koncesionarjem sestala na koordinacijskem sestanku, na katerem sta se dogovorila, da bo koncesionar pri pripravi letnih poročil upošteval navodila koncedenta in poročila ustrezno dopolnil.

3.2.3.2.3 Koncesija za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole

Do konca leta 2015 je občina izvajalcem po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole plačala nadomestilo v skupnem znesku 2.855.375 evrov (od tega 1.071.101 evro za mestni promet in 1.784.274 evrov za prevoze učencev osnovne šole).

Slika 9 prikazuje predvideno gibanje letnega nadomestila za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole, kot je bilo določeno po pogodbi, in primerjavo z dejansko zaračunanim nadomestilom za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole do 31. 12. 2015 ob upoštevanju sklenjenih aneksov ter oceno gibanja letnega nadomestila do konca izvajanja koncesijske pogodbe¹⁷⁷.

Slika 9: Predvideno gibanje letnega nadomestila za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole po pogodbi in primerjava z dejansko zaračunanim nadomestilom za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole do 31. 12. 2015 ter ocena gibanja letnega nadomestila do konca izvajanja koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole



Vir: podatki občine.

¹⁷⁷ Za nadaljnja leta izvajanja koncesijske pogodbe smo za vrednost pogodbe vzeli podatek o skupnem zadnjem dogovorjenem znesku letnega nadomestila za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole. Pri izračunu niso upoštevane morebitne spremembe obsega izvajanja dejavnosti ali morebitne spremembe zaradi sprememb cen goriva.

Občina je ob sklenitvi pogodbe določila, da znaša letni znesek nadomestila za izvajanje GJS javnega mestnega prometa 352.200 evrov, za izvajanje prevoza učencev osnovne šole pa 544.800 evrov, skupaj torej 897.000 evrov oziroma za 8-letno obdobje trajanja koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole skupaj 7.176.000 evrov. Pogodbena vrednost se je nato povečala s sklenitvijo aneksov zaradi povečanja obsega prevozov učencev osnovne šole in spremembe stopenj DDV. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je občina izplačala koncesionarju nadomestilo v skupnem znesku 2.955.375 evrov. Po naši oceni bo vrednost nadomestila po 8 letih dosegla vrednost 7.296.443 evrov.

Občina je v revizijskem postopku predložila podatke, iz katerih izhaja, da je s sklenitvijo koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v primerjavi s predhodno ureditvijo izvajanja GJS zmanjšala stroške. Pri primerjavi stroškov za izvajanje dejavnosti mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole pred podelitvijo koncesije v letu 2011 z letom 2013, to je prvim letom, ki vključuje le obveznosti za plačilo nadomestila za izvajanja te koncesijske pogodbe¹⁷⁸, lahko ugotovimo, da naj bi občina zmanjšala stroške za 335.884 evrov, če primerjamo povprečje 3 let po podelitvi koncesije s povprečjem 3 let pred podelitvijo koncesije pa za 202.087 evrov¹⁷⁹. Vendar pa ureditvi nista v celoti primerljivi, saj obseg storitev po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ni povsem enak obsegu storitev po pogodbah, sklenjenih pred tem. Občina je namreč za storitve mestnega prometa v času poskusnega izvajanja brezplačnega mestnega prometa v obdobju od leta 2008 do leta 2012 z izvajalcem sklenila sedem pogodb o javnih naročilih storitev z različnim obdobjem trajanja, v okviru katerih je ves čas prilagajala proge in lokacije postajališč ter spreminjala vozne rede, da bi našla čim bolj optimalno varianto izvajanja mestnega prometa. Za izvajanje prevozov učencev osnovne šole pa je imela občina pred podelitvijo koncesije sklenjeni dve dolgoročnejši pogodbi, eno za prevoze otrok na invalidskih vozičkih za šolski leti 2010/2011 in 2011/2012 ter eno za prevoze preostalih učencev osnovne šole za šolska leta 2009/2010, 2010/2011 in 2011/2012, pri čemer se je letno spreminjalo tako število učencev kot relacije in število opravljenih kilometrov prevozov.

Občina ob podelitvi koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v letu 2012 ni določila letnih ciljev glede ureditve javnega mestnega prometa, kot letni cilj na področju prevozov učencev osnovne šole pa je bila načrtovana varna izvedba prevozov vseh učencev osnovne šole, ki so do njih upravičeni.

¹⁷⁸ Koncesijska pogodba za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je bila podpisana šele 31. 8. 2012, tako da se večina stroškov v letu 2012 nanaša še na predhodno sklenjene pogodbe za izvajanje dejavnosti mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole.

¹⁷⁹ Tudi pri primerjavi stroškov obeh storitev na uporabnika ter na opravljen kilometer prevoza se je po podatkih občine povprečni letni znesek za prevoze v mestnem prometu zmanjšal z 1,34 evra na kilometer prevoza in 0,96 evra na potnika mestnega prometa po zadnji pogodbi pred podelitvijo koncesije v prvi polovici leta 2012, na 1,11 evra na kilometer prevoza in 0,8 evra na potnika v obdobju 3 let po podelitvi koncesije (upoštevajoč tudi subvencije podjetij). Za prevoze učencev osnovne šole pa se je povprečni letni znesek za prevoz znižal z 998,78 evra na učenca v zadnjem šolskem letu pred podelitvijo koncesije na 888,73 evra na učenca po podelitvi koncesije, znesek na kilometer prevoza pa z 2,81 evra v zadnjem šolskem letu pred podelitvijo koncesije na 2,33 evra po podelitvi koncesije. Pri tem izpostavljamo, da podatkov o številu opravljenih kilometrov prevoza in številu učencev osnovne šole ni bilo mogoče preveriti niti v letnih poročilih koncesionarja, ker teh podatkov niso vsebovala, vprašljiva pa je tudi točnost podatkov o številu uporabnikov mestnega prometa, saj iz analiz, ki so jih za občino pripravili skriti potniki, izhajajo ugotovitve o možnem nepravilnem številu potnikov zaradi napačnega izdajanja vozovnic (primeri, ko se vozovnice ne izdajajo, in primeri, ko se izdajajo, zaradi preprečevanja zamud z njihovim tiskanjem v večjem številu vnaprej).

Tudi v projektni nalogi in študiji izvedljivosti je občina cilje večinoma določila zelo splošno in brez določitve izhodiščnih in zelenih vmesnih in končnih vrednosti oziroma kazalnikov za njihovo spremljanje (povezava s točko 3.2.1.1.3.a tega poročila). Kot cilji so bili določeni tudi trajnejši in dolgoročnejsi sistem koncesijske ureditve javnega mestnega prometa, zagotovitev brezplačnih prevozov občanom v prihodnje ter združitev mestnega prevoza in prevozov učencev osnovne šole, ki so bili tako v celoti ali deloma¹⁸⁰ izpolnjeni že s podelitvijo koncesije za mestni prevoz in prevoze učencev osnovne šole.

Občina je spremljala izvajanje dejavnosti po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole predvsem z mesečnimi in letnimi poročili koncesionarja, v katerih je občini poročal o številu prepeljanih potnikov in prevoženih kilometrih na posameznih linijah mestnega prometa. Glede pritožb potnikov, o katerih bi v skladu s koncesijsko pogodbo za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole prav tako moral poročati, je koncesionar v večini poročil navedel le, da teh ni bilo. Koncesionar je število dni izvajanja prevozov učencev osnovne šole, o čemer je moral poročati občini v skladu s koncesijsko pogodbo za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole, navedel v izdanih računih.

Koncesionar je občino o izvajanju koncesije obveščal tudi z letnimi poročili, ki so glede mestnega prometa obsegala opis prog, podatke o številu prepeljanih potnikov in prevoženih kilometrih po posameznih progah in mesecih, o skupnih stroških prevoza, povprečni porabi goriva ter kratek opis izvajanja dejavnosti v obdobju, na katero se poročilo nanaša¹⁸¹. Glede prevoza učencev osnovne šole pa so v poročilih navedene le relacije prevozov, letni strošek prevoza ter število vozil, s katerimi so se prevozi izvajali. V zaključku poročil je koncesionar splošno navedel tudi nekatere težave, ki nastajajo pri izvajanju prevozov.

V času izvajanja koncesije je občina izvajanje pogodbe (urnik prevozov, urejenost postajališč, čistoča avtobusa, urejenost šoferjev, izdaja vozovnic) spremljala tudi prek tako imenovanih skritih potnikov. Iz analiz, ki so jih ti pripravili, so razvidne ugotovitve o možnem nepravilnem številu potnikov zaradi napačnega izdajanja vozovnic, in sicer tako primerov, ko se vozovnice ne izdajajo, kot tudi primerov, ko se izdajajo, vendar se zaradi preprečevanja zamud z njihovim tiskanjem tiskajo v večjem številu vnaprej.

Koncesionar je občini tudi poročal o dogodkih, pomembnih za izvajanje koncesionirane dejavnosti (zamude, težave v prometu, zapore in podobno). Izvajanje koncesije in zadovoljstvo uporabnikov je občina spremljala tudi tako, da je na svoji spletni strani objavila brezplačno telefonsko številko in e-naslov, prek katerih uporabniki lahko postavljajo vprašanja, pripombe in pobude v zvezi z izvajanjem koncesionirane dejavnosti, ter zagotovila nadaljnje reševanje podanih pritožb pri koncesionarju. Občina je pojasnila, da imajo starši, učenci in zaposleni na šolah ter drugi uporabniki tudi vsakodnevno možnost pritožb in pohval.

¹⁸⁰ Dejavnosti mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole sta bili sicer oddani s podelitvijo iste koncesije, sicer pa iz dokumentacije izhaja, da se organizacija in izvajanje obeh dejavnosti po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ne prekrivata.

¹⁸¹ Na primer: minimalne kapacitete avtobusov, število vozil, prilagojenih invalidnim osebam, zamenjava dveh avtobusov z avtobusi novejšega emisijskega standarda v letu 2013, vzpostavitev aplikacije spremljanje prihodov avtobusov prek pametnih telefonov v letu 2013. V posameznih poročilih se v tem delu podatki precej ponavljajo.

V okviru izdelave novejših strateških dokumentov je občina izvedla tudi dve anketi med uporabniki:

- V okviru izdelave TUS je bila v pripravljalnem obdobju izvedena spletna anketa, s katero je občina med občani preverjala stopnje zadovoljstva na različnih razvojnih področjih, posebej tudi na področju prometa, pri čemer so občani projekt Lokalc ocenili s povprečno oceno 4,6¹⁸². Občina je pred podelitvijo koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v strategiji občine določila zadovoljstvo občanov z javnim prevozom¹⁸³ kot kazalnik za spremljanje doseganja ciljev in ukrepov na področju prometa. Za cilj si je občina določila, da bo ocena občanov s povprečja 2,49 v letu 2007 povišala na povprečno 4,5 v letu 2025, kar bi pomenilo, da je občina zastavljeni cilj dosegla. Iz dokumentov, predloženih v reviziji, ni bilo mogoče jasno ugotoviti, ali anketa, izvedena v okviru izdelave TUS, glede izvedbe ustreza anketi, ki jo je predvidevala strategija občine.
- Anketo o prometu in javnih površinah pa je občina izvedla tudi pri izdelavi Celostne prometne strategije Velenje ter z njo med drugim preverjala potovalne navade občanov ter njihovo zadovoljstvo in želje glede ureditve mestnega prometa. Iz rezultatov ankete je razvidno, da so uporabniki večinoma zadovoljni s potekom linij mestnega prometa, s časovnim intervalom voženj in pogostostjo lokacij postajališč¹⁸⁴, prav tako pa tudi s pretočnostjo prometa. Opravljena anketa pa vseeno kaže na visoko rabo osebnega avtomobila pri potovalnih navadah občanov.

Občina je s podatki o številu prepeljanih potnikov in stroških koncesionirane dejavnosti v poročilih koncesionarja spremljala predvsem zastavljene cilje glede izboljšane mobilnosti prebivalcev ter zmanjšanja stroškov mestnega prometa in šolskih prevozov, pri čemer pa poročila, ki jih je koncesionar pripravil, niso bila strukturirana tako, da bi ji v celoti omogočala spremljanje teh ciljev, saj:

- v njih niso predstavljene primerjave med obdobjem pred in po oddaji koncesije (v nekaterih letnih poročilih so predstavljene primerjave števila potnikov v obdobju, na katero se nanaša poročilo, glede na prejšnje obdobje, ni pa opravljenih primerjav števila potnikov in stroškov v letih po oddaji koncesije glede na obdobje pred tem);
- v nekaterih poročilih so kot stroški predstavljeni zneski dogovorjenih letnih nadomestil po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole in ne dejanski stroški izvajanja dejavnosti v posameznem obdobju;
- iz njih niso razvidni podatki o opravljenih nadzorih in analizah ugotovitev skritih potnikov, ki kažejo na to, da podatki o številu prepeljanih potnikov morda niso povsem točni zaradi napačnega izdajanja vozovnic;
- ne vsebujejo podatkov o drugih prihodkih, iz katerih se financira dejavnosti (na primer plačila družb);
- ne vsebujejo podatkov o številu prepeljanih potnikov in prevoženih kilometrih glede prevozov učencev osnovne šole;
- v njih niso bili predstavljeni podatki o stroških prevoza po potniku oziroma učencu, prav tako pa tudi ne na kilometer opravljenih prevozov.

Glede ciljev zmanjšanja onesnaževanja okolja s hrupom in izpušnimi plini, izboljšanja prometne varnosti in prometnih zastojev in sprostitev povpraševanja po parkirnih mestih, ki so bili navedeni v študiji izvedljivosti, pa poročila koncesionarja vsebujejo le podatke o številu vozil, ki so bila zamenjana z okolju

¹⁸² Občani so projekte ocenjevali z oceno od 1 – zelo slabo do 5 – odlično.

¹⁸³ To naj bi se ocenjevalo numerično na podlagi ocene občanov (od 1 do 5), pridobljene z anketo.

¹⁸⁴ Iz analize rezultatov ankete izhaja, da je treba upoštevati dejstvo, da 40 odstotkov vprašanih biva v Velenju, kjer so povezave boljše.

prijaznejšimi. Občina je pojasnila, da bi bilo pri spremljanju podatkov v zvezi s temi cilji težko ugotoviti, kakšen vpliv nanje ima podelitev koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole.

Občina je spremljala tudi doseganje zastavljenih standardov izvajanja dejavnosti ter deloma tudi zadovoljstvo uporabnikov, vendar pa poročila koncesionarja ne vsebujejo natančnejšega seznama podanih pritožb uporabnikov in njihove obravnave, kot tudi ne seznama in natančnejših podatkov o morebitnih pomembnejših dogodkih, ki so vplivali na izvajanje dejavnosti v posameznem obdobju, ter podatkov o opravljenih nadzorih in analizah ugotovitev skritih potnikov.

Občina je v zaključnih računih proračuna za posamezna leta izvajanja koncesije prikazala podatke o stroških za izvajanje koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v okviru programa *1302 Cestni promet in infrastruktura* in podprograma *13029003 Urejanje cestnega prometa* (proračunska postavka Ureditev javnega mestnega prometa) ter v okviru programa *1906 Pomoči šolajočim* in podprograma *19069001 Pomoči v osnovnem šolstvu* (proračunska postavka Prevozi učencev). V okviru podprogramov je občina prikazala realizacijo posameznih proračunskih postavk, povezanih z izvajanjem omenjene GJS, ni pa predstavila podatkov o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem te GJS.

Mestni promet v obrazložitvah programa *1302 Cestni promet in infrastruktura* in podprograma *13029003 Urejanje cestnega prometa* ni omenjen, v obrazložitvah proračunske postavke Ureditev javnega mestnega prometa pa je navedeno le, da so bila sredstva porabljena za izvajanje GJS javnega mestnega prevoza in integriranega posebnega linijskega prevoza učencev v občini, višina pa je določena na podlagi koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole. Glede prevozov učencev pa je v obrazložitvah podprograma *19069001 Pomoči v osnovnem šolstvu* v okviru doseganja ciljev navedeno, da so dolgoročni in letni cilji podprograma doseženi, ker večjih problemov s prevozi, kljub temu da se dnevno vozi več kot 600 učencev, do sedaj ni bilo in je vsem učencem omogočen varen in brezplačen dostop do šole.

Mestni svet je bil seznanjen s poročili koncesionarja o izvajanju koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole, nekatera poročila je tudi obravnaval. Ker so bila poročila v posameznih delih pomanjkljiva, občinskemu svetu niso omogočila celovite seznaitve z izvajanjem koncesijske pogodbe.

3.2.3.2.3.a Občina je navedla, da naj bi s podpisom koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v primerjavi s predhodno ureditvijo izvajanja te GJS zmanjšala stroške, vendar pa ureditvi nista povsem primerljivi, saj obseg storitev po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze šolskih prevozov ni v celoti enak obsegu storitev po pogodbah, sklenjenih pred tem. Občina je spremljala doseganje ciljev koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole in zadovoljstvo uporabnikov z rednimi mesečnimi in letnimi poročili koncesionarja, poročili koncesionarja o dogodkih, pomembnih za izvajanje koncesionirane dejavnosti, ter z uporabo tako imenovanih skritih potnikov. Občina je spremljala predvsem zastavljene cilje izboljšane mobilnosti prebivalcev ter zmanjšanja stroškov mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole, uresničevanja zastavljenih standardov izvajanja dejavnosti ter je deloma spremljala tudi zadovoljstvo uporabnikov, pri čemer pa poročila, ki jih je koncesionar pripravil, niso bila strukturirana tako, da bi ji v celoti omogočala spremljanje teh ciljev (poročila na primer niso vsebovala podatkov o drugih prihodkih, iz katerih se financira dejavnost, podatkov in analiz ugotovitev skritih potnikov, podatkov o številu prepeljanih potnikov in prevoženih kilometrih glede prevozov učencev osnovne šole, stroških prevoza po potniku oziroma učencu ter na kilometer opravljenih prevozov), občina pa dopolnitev poročil ni zahtevala. Glede zmanjšanja onesnaževanja okolja s hrupom in izpušnimi plini, izboljšanja prometne varnosti in prometnih zastojev in sprostitev povpraševanja po parkirnih mestih si je

občina cilje določila tako splošno, da vpliva podelitve koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole nanje niti ne zna oceniti ter je v zvezi s tem prek poročil koncesionarja spremljala le podatke o številu vozil, ki so bila zamenjana z okolju prijaznejšimi. Zadovoljstvo uporabnikov je občina spremljala tudi prek obravnave njihovih pritožb in pohval ter z izvedbo dveh anket. Občina je v zaključnih računih proračuna sicer splošno poročala o realizaciji dejavnosti v okviru posamezne proračunske postavke, ni pa poročala o doseganju ciljev in učinkov projekta in ni prikazala informacije o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem GJS. Ti so v letu 2015 znašali 881.693 evrov in pomenili 9,3 odstotka tekočih odhodkov občine. Mestni svet je bil seznanjen s poročili koncesionarja o izvajanju koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole, ker so bila ta v posameznih delih pomanjkljiva, pa mu niso omogočila celovite seznanitve z izvajanjem JZP.

Ukrepi občine

Občina se je 16. 6. 2019 s koncesionarjem sestala na koordinacijskem sestanku, na katerem sta se dogovorila, da bo koncesionar pri pripravi letnih poročil upošteval navodila koncedenta in poročila pripravil na način, da bodo v celoti omogočala spremljanje ciljev.

Povzetek ugotovitev

Da bi ugotovili, ali je občina učinkovito izvajala nadzor nad izvajanjem projektov JZP, smo preverili, ali so bili postopki nadzora v pogodbah o JZP jasno določeni, ali je bil določen nosilec postopkov nadzora nad izvajanjem projektov JZP, ali je občina dejansko izvajala nadzor nad izvajanjem projektov JZP, spremljala cilje in učinke projektov JZP ter o njih poročala mestnemu svetu.

Občina ima tako v odlokih o GJS kot v koncesijskih pogodbah določen nadzor nad izvajanjem GJS, pri čemer pa je ureditev pomanjkljiva glede finančnega nadzora nad izvajanjem pogodb, saj niso podrobneje predpisani postopki in način finančnega nadzora nad izvajanjem pogodb. Občina je izvajala operativni nadzor nad izvajanjem koncesijskih pogodb, pri čemer pa pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin ni potrdila izvedbenih programov in ni zagotovila ustreznega poročanja. Občina ni v celoti izvajala finančnega nadzora nad izvajanjem koncesij, saj od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva in predložitvi izhodišč, ki bi bila osnova za ločeno vodenje računovodstva za dejavnost JZP, in ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju JZP in računovodske podatke posebej za dejavnost JZP, pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa tudi ne poročil o drugih prihodkih, s katerimi se je financirala dejavnost JZP. Občina pri tej koncesiji prav tako nima podatkov o tem, kako so razdeljeni prihodki in stroški izvajanja prevozov na progi mestnega prometa, ki se nadaljuje v progo medkrajevnega prometa, ter je pomanjkljivo preverjala prekomernost nadomestila za izvajanje obeh dejavnosti JZP. Občina bi morala ustreznost nadomestila še posebej preverjati, ker je bilo določeno na podlagi ponudbe edinega ponudnika, saj občina v postopku oddaje ni prejela konkurenčnih ponudb drugih kandidatov.

Iz podatkov občine izhaja, da naj bi s podpisom koncesijskih pogodb v primerjavi s predhodnimi ureditvami zmanjšala stroške, vendar pa ureditve niso neposredno primerljive, saj je imela pred podpisom koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest in koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin podeljenih več koncesij za vzdrževanje cest in urejanje javnih površin, pri čemer so se dela prepletala in stroškov za opravljene storitve ni mogoče natančno razmejiti med področjema, prav tako obseg storitev po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze šolskih prevozov ni v celoti enak predmetu storitev po pogodbah, sklenjenih pred tem.

Občina je spremljala doseganje ciljev koncesije za vzdrževanje cest z rednimi mesečnimi sestanki predstavnikov koncedenta, koncesionarja in nadzornika glede poteka izvajanja koncesije in s polletnimi in letnimi poročili koncesionarja o izvajanju GJS. Občina je s sklenitvijo ene koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest dosegla cilj stabilnejše oblike izvajanja GJS, cilja glede rokov izvedbe obnovitvenih del in geodetske odmere cest pa nista bila pravočasno dosežena, zaradi česar je občina koncesionarju zaračunala pogodbeno kazen. Občina je preverjala doseganje standardov storitev GJS vzdrževanja javnih površin na podlagi poročanja koncesionarja v dnevnikih izvajanja ter prek polletnih in letnih poročil, vendar ta niso strukturirana na način, da bi omogočala neposredno primerjavo med zahtevanim standardom opravljene storitve ter izvedenimi storitvami, občina pa dopolnitve poročil ni zahtevala. Občina je spremljala doseganje ciljev koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole prek rednih mesečnih in letnih poročil koncesionarja, poročil koncesionarja o dogodkih, pomembnih za izvajanje koncesionirane dejavnosti, ter z uporabo tako imenovanih skritih potnikov. Občina je spremljala predvsem zastavljene cilje izboljšane mobilnosti prebivalcev ter zmanjšanja stroškov mestnega prometa in šolskih prevozov, izvajanja zastavljenih standardov izvajanja dejavnosti ter deloma spremljala tudi zadovoljstvo uporabnikov, pri čemer pa poročila, ki jih je koncesionar pripravil, niso bila strukturirana tako, da bi ji v celoti omogočala spremljanje teh ciljev, občina pa dopolnitev poročil ni zahtevala. Glede zmanjšanja onesnaževanja okolja s hrupom in izpušnimi plini, izboljšanja prometne varnosti in prometnih zastojev in sprostitev povpraševanja po parkirnih mestih si je občina cilje določila tako splošno, da vpliva podelitve koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole nanje niti ne zna oceniti ter je v zvezi s tem prek poročil koncesionarja spremljala le podatke o številu vozil, ki so bila zamenjana z okolju prijaznejšimi.

Občina je zadovoljstvo uporabnikov pri koncesijah za vzdrževanje cest in vzdrževanje javnih površin spremljala s proučevanjem pripomb, želja in zahtev občanov, pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin pa ni izvedla predvidenih anket, s katerimi bi preverila oziroma spremljala zadovoljstvo občanov z izvajanjem GJS. Pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa je zadovoljstvo uporabnikov spremljala prek obravnave njihovih pritožb in pohval, rednih mesečnih in letnih poročil koncesionarja, poročil koncesionarja o dogodkih, pomembnih za izvajanje koncesionirane dejavnosti, ter z izvedbo dveh anket.

Občina je v zaključnih računih proračuna sicer splošno poročala o realizaciji dejavnosti v okviru posamezne proračunske postavke, ni pa poročala o doseganju ciljev in učinkov projektov in ni prikazala informacije o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem posameznega JZP. Mestni svet se je z izvajanjem posameznega JZP lahko deloma seznanil prek obravnave zaključnih računov proračuna. Pri koncesijah za vzdrževanje cest in za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole se je mestni svet seznanil tudi s poročili koncesionarja o izvajanju koncesijskih pogodb, pri čemer pa so bila poročila v primeru koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v posameznih delih pomanjkljiva ter mestnemu svetu niso omogočila celovite seznanitve z izvajanjem JZP. Mestni svet ni bil seznanjen s poročili koncesionarja za vzdrževanje javnih površin.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost in smotrnost poslovanja *Mestne občine Velenje* v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva do 31. 12. 2015.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja Mestne občine Velenje

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Mestna občina Velenje pri poslovanju v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva do 31. 12. 2015, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- pri koncesiji za vzdrževanje cest ni ugotovila javnega interesa za izvajanje storitev geodetske odmere v okviru javno-zasebnega partnerstva; pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ni v celoti izvedla predhodnega postopka; pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole postopka konkurenčnega dialoga zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov ni zaključila kot neuspešnega, koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest ter za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je Ministrstvu za finance posredovala prepozno; pri koncesijah za vzdrževanje cest, vzdrževanje javnih površin ter mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ni v celoti izvajala nadzora nad izvajanjem projektov javno-zasebnega partnerstva; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točke 2.2.1.1.a, 2.2.1.2.a, 2.2.1.5.a, 2.2.1.6.a, 2.2.2.3.a, 2.2.3.1.a, 2.2.3.2.a, 2.2.3.3.a in 2.2.3.4.a;
- koncesijsko pogodbo za vzdrževanje cest je z aneksom spremenila tako, da je v bistvenih delih odstopala od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije, kar je v neskladju z Zakonom o javnem naročanju in Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.2.1.3.b;
- spremenila je določila koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest glede rokov izvedbe del, ne da bi bili za to izpolnjeni pogoji, določeni v koncesijski pogodbi, kar je v neskladju z določili koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest – točka 2.2.1.3.a;
- ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti po koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin z veljavnostjo od 25. 9. 2012 naprej; bančni garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti po koncesijski pogodbi za vzdrževanje javnih površin je pridobila prepozno in ni zadržala sredstev v višini 3 odstotkov letnega nadomestila; vsa navedena ravnanja so v neskladju z določili koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin – točki 2.2.2.1.a in 2.2.2.1.b;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 in Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – točki 2.2.1.4.a in 2.2.2.2.a;

- Ministrstvu za finance ni posredovala vseh sklenjenih aneksov oziroma jih je posredovala prepozno, kar je v neskladju s Pravilnikom o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva – točke 2.2.1.6.b, 2.2.2.4.a in 2.2.3.4.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva do 31. 12. 2015, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Mestna občina Velenje v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja Mestne občine Velenje

Revidirali smo smotrnost poslovanja Mestne občine Velenje v delu, ki se nanaša na izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva do 31. 12. 2015. Da bi izrekli mnenje o smotrnosti poslovanja Mestne občine Velenje, smo pridobili odgovor na vprašanje, *ali je bila občina učinkovita pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva*.

Občina je pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva ravnala *delno učinkovito*.

Projekti javno-zasebnega partnerstva za podelitev koncesije za vzdrževanje cest, za vzdrževanje javnih površin ter za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole so bili usklajeni s cilji in prioriteta, ki so opredeljeni v strateških dokumentih občine. Pred podelitvijo koncesij je občina dolgoročne in letne cilje opredelila v strateških dokumentih, v investicijski dokumentaciji ter jih določila po posameznih podprogramih v obrazložitvah proračunov, v nekaterih primerih pa ti niso bili določeni oziroma niso bili določeni na jasn in merljiv način.

Občina je storitev geodetske odmere cest oddala kot del gospodarske javne službe v okviru javno-zasebnega partnerstva, kljub temu da za storitev geodetske odmere cest ni ugotovila javnega interesa.

Občina je za vse tri gospodarske javne službe že v odlokih o gospodarskih javnih službah določila, da se za izvajanje gospodarske javne službe podeli koncesija, zato v postopkih izbire zasebnega partnerja tudi ni analizirala drugih možnih oblik opravljanja gospodarske javne službe, temveč je zgolj pridobila analizo dejanskega in pravnega stanja izvajanja gospodarskih javnih služb v občini. Pri koncesiji za vzdrževanje cest pa predmet javno-zasebnega partnerstva ni bila le gospodarska javna služba, ampak tudi storitve geodetske odmere cest. Mestni svet Mestne občine Velenje je pred izvedbo obravnaval in potrdil projekta za podelitev koncesije za vzdrževanje cest ter koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v obliki, kot je bila določena z odlokom o gospodarskih javnih službah, pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin pa je sprejel koncesijski akt, posebej pa tega projekta ni obravnaval oziroma potrdil. Ocenili smo, da mestni svet pri koncesijah za vzdrževanje cest in za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ni bil v celoti seznanjen z vsemi potrebnimi podatki, da bi lahko sprejel odločitev o tem.

Z investicijsko dokumentacijo je občina pripravila strokovne podlage za sprejem odločitve o podelitvi posameznih koncesij. Iz investicijske dokumentacije izhaja, da je občina analizirala možnosti podelitve koncesij za različno obdobje, pri čemer občina pri koncesiji za vzdrževanje cest in koncesiji za vzdrževanje javnih površin ni proučila različnih možnosti izvedbe projekta javno-zasebnega partnerstva, pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa je analizirala možnosti realizacije projekta v

javnonaročniški ali koncesijski obliki. Pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole je občina združevala različne dejavnosti v okviru javno-zasebnega partnerstva, ni pa analizirala vpliva združevanja različnih dejavnosti z vidika spoštovanja načela konkurence, pri koncesiji za vzdrževanje cest pa tudi ni analizirala dopustnosti oddaje posameznih dejavnosti v okviru javno-zasebnega partnerstva. Investicijska dokumentacija pri koncesiji za vzdrževanje cest in koncesiji za vzdrževanje javnih površin ne vsebuje analize potencialnih tveganj javno-zasebnega partnerstva in razdelitve tveganj med občino in zasebnim partnerjem, prav tako pa je imela tudi druge vsebinske pomanjkljivosti: na primer v analizi stroškov izvajanja koncesije za vzdrževanje javnih površin sta dve vrsti stroškov temeljili na ocenah, ki pa niso bile utemeljene, kar lahko neustrezno vpliva na določitev ocenjene vrednosti stroškov, v investicijskem elaboratu pri tej koncesiji in koncesiji za vzdrževanje cest niso bile ustrezno utemeljene in navedene podlage za obračun letne rasti stroškov, ki so bile upoštevane pri oceni stroškov podelitve koncesije, pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole občina ni opredelila izhodiščnih stroškov za izvajanje obeh dejavnosti, s katerimi je sicer razpolagala, ni opravila podrobnejše analize vključitve dejavnosti prevozov učencev osnovne šole v projekt, pri analizi ekonomske upravičenosti projekta pa tudi niso bile navedene in pojasnjene osnove za oceno vrednosti prihodkov in odhodkov, ki so bili upoštevani pri izračunu neto denarnega toka zasebnega partnerja, ter podlage oziroma izračuni, na katerih so temeljile pridobljene posamezne vrednosti rezultatov analize.

Občina je pri vseh treh koncesijah kot izbrano obliko javno-zasebnega partnerstva predvidela javnonaročniško javno-zasebno partnerstvo. Občina je tveganja opredelila le pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole (v študiji izvedljivosti brezplačnega javnega mestnega prevoza in integriranega posebnega linijskega prevoza učencev v Mestni občini Velenje je opredelila razdelitev tveganj pri javnonaročniški obliki izvedbe projekta), pri vseh treh koncesijah pa je iz razpisne dokumentacije in koncesijskih pogodb mogoče razbrati, da je koncesionar prevzel le manjša oziroma običajna poslovna tveganja, povezana z vremenskimi in naravnimi vplivi, morebitnimi intervencijskimi ukrepi oziroma zaradi spremembe cene goriva. Občina je namreč v koncesijskih pogodbah za vzdrževanje cest in za vzdrževanje javnih površin opredelila, da morata koncesionarja opravljati dejavnosti gospodarske javne službe v skladu s predpisanimi standardi, v koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa je določeno, da mora koncesionar opravljati dejavnost gospodarske javne službe mestnega prometa in prevozov učencev osnovne šole v skladu z vnaprej določenimi obveznostmi v pogodbi in s predpisi, ki se nanašajo na predmet pogodbe, ne glede na odločitev občine za drugačen način financiranja. Koncesijske pogodbe dopuščajo tudi možnosti njihovih sprememb, pri čemer pa se tudi v takšnih primerih ohranja razmerje glede razporeditev tveganj med partnerjema, kot je določeno v prvotni pogodbi.

Koncesijski pogodbi za vzdrževanje cest in vzdrževanje javnih površin predvidevata tudi prilagoditev zneska letnega nadomestila tako, da se vsako leto poviša za 3 oziroma 2 odstotka, pri čemer razlogi za takšno povišanje niso navedeni. Tudi v fazi načrtovanja projekta razlogi za takšno povišanje niso bili opredeljeni, tovrstna prilagoditev pa občutno zmanjšuje obseg tveganj zasebnega partnerja.

Občina je koncesiji za vzdrževanje cest ter za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole oddala po postopku konkurenčnega dialoga, koncesijo za vzdrževanje javnih površin pa po odprtem postopku. V fazi načrtovanja občina ni posebej analizirala in utemeljila izbire vrste postopkov za izbor izvajalcev javno-zasebnega partnerstva, pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa je izbiro postopka konkurenčnega dialoga utemeljila v razpisni dokumentaciji. Pri podelitvi te koncesije je občina izvedla fazo dialoga z edinim ponudnikom, čeprav bi morala postopek zaradi neizpolnitve minimalnega

pogoja treh kandidatov zaključiti kot neuspešnega. Razpisne dokumentacije so bile pri vseh treh projektih pripravljene tako, da so omogočale izvedbo postopkov izbire izvajalcev brez prekinitev in sprememb, ustrezno pa so bili določeni tudi roki za predložitev ponudb. Kljub temu pa smo pri razpisnih dokumentacijah za podelitev koncesije za vzdrževanje javnih površin ter za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole ugotovili, da so vsebovale določila, ki so z vidika zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljiva.

Občina je pri koncesiji za vzdrževanje cest in pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v javni razpis vključila različne dejavnosti, ne da bi v celoti izvedla predhodni postopek, s čimer po naši oceni ni ustrezno preverila, ali bo v postopku zagotovljena konkurenca med potencialnimi ponudniki. V objavi javnega razpisa za podelitev koncesije za vzdrževanje cest tudi ni bilo jasno razvidno, da je geodetska odmera predmet koncesije, vendar je bila vsebina koncesije podrobneje opredeljena v razpisni dokumentaciji.

Ocenjena vrednost pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin po naši oceni ni bila ustrezna, saj je temeljila tudi na ocenah dveh vrst stroškov za obdobje od leta 2005 do leta 2008, ki pa niso bile utemeljene.

Občina ima tako v odlokih o gospodarskih javnih službah kot v koncesijskih pogodbah določen nadzor nad izvajanjem gospodarskih javnih služb, pri čemer pa je ureditev pomanjkljiva glede finančnega nadzora nad izvajanjem pogodb, saj niso podrobneje predpisani postopki in način finančnega nadzora nad izvajanjem pogodb. Občina je izvajala operativni nadzor nad izvajanjem koncesijskih pogodb, pri čemer pa pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin ni potrdila izvedbenih programov in ni zagotovila ustreznega poročanja. Občina ni v celoti izvajala finančnega nadzora nad izvajanjem koncesij, saj od koncesionarja ni zahtevala dokazil o vodenju ločenega računovodstva in predložitvi izhodišč, ki bi bila osnova za ločeno vodenje računovodstva za dejavnost javno-zasebnega partnerstva, in ni zagotovila, da bi ji koncesionar posredoval posebno revizorjevo poročilo o izvajanju javno-zasebnega partnerstva in računovodske podatke posebej za dejavnost javno-zasebnega partnerstva, pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa tudi ne poročil o drugih prihodkih, s katerimi se je financirala dejavnost javno-zasebnega partnerstva. Občina pri tej koncesiji prav tako nima podatkov o tem, kako so razdeljeni prihodki in stroški izvajanja prevozov na progi mestnega prometa, ki se nadaljuje v progo medkrajevnega prometa, ter je pomanjkljivo preverjala prekomernost nadomestila za izvajanje obeh dejavnosti javno-zasebnega partnerstva. Občina bi morala ustreznost nadomestila še posebej preverjati, ker je bilo določeno na podlagi ponudbe edinega ponudnika, saj občina v postopku oddaje ni prejela konkurenčnih ponudb drugih kandidatov.

Iz podatkov občine izhaja, da naj bi s podpisom koncesijskih pogodb v primerjavi s predhodnimi ureditvami zmanjšala stroške, vendar pa ureditve niso neposredno primerljive, saj je imela pred podpisom koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest in koncesijske pogodbe za vzdrževanje javnih površin podeljenih več koncesij za vzdrževanje cest in urejanje javnih površin, pri čemer so se dela prepletala in stroškov za opravljene storitve ni mogoče natančno razmejiti med področjema, prav tako obseg storitev po koncesijski pogodbi za mestni promet in prevoze šolskih prevozov ni v celoti enak predmetu storitev po pogodbah, sklenjenih pred tem.

Občina je spremljala doseganje ciljev koncesije za vzdrževanje cest z rednimi mesečnimi sestanki predstavnikov koncedenta, koncesionarja in nadzornika glede poteka izvajanja koncesije in s polletnimi in letnimi poročili koncesionarja o izvajanju gospodarske javne službe. Občina je s sklenitvijo ene koncesijske pogodbe za vzdrževanje cest dosegla cilj stabilnejše oblike izvajanja gospodarske javne službe, cilja glede rokov izvedbe obnovitvenih del in geodetske odmere cest pa nista bila pravočasno dosežena, zaradi česar je občina koncesionarju zaračunala pogodbeno kazen. Občina je preverjala doseganje standardov storitev gospodarske javne službe vzdrževanja javnih površin na podlagi poročanja koncesionarja v dnevnikih izvajanja ter prek polletnih in letnih poročil, vendar ta niso strukturirana na način, da bi omogočala neposredno primerjavo med zahtevanim standardom opravljene storitve ter izvedenimi storitvami, občina pa dopolnitev poročil ni zahtevala. Občina je spremljala doseganje ciljev koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole prek rednih mesečnih in letnih poročil koncesionarja, poročil koncesionarja o dogodkih, pomembnih za izvajanje koncesionirane dejavnosti, ter z uporabo tako imenovanih skritih potnikov. Občina je spremljala predvsem zastavljene cilje izboljšane mobilnosti prebivalcev ter zmanjšanja stroškov mestnega prometa in šolskih prevozov, izvajanja zastavljenih standardov izvajanja dejavnosti ter deloma spremljala tudi zadovoljstvo uporabnikov, pri čemer pa poročila, ki jih je koncesionar pripravil, niso bila strukturirana tako, da bi ji v celoti omogočala spremljanje teh ciljev, občina pa dopolnitev poročil ni zahtevala. Glede zmanjšanja onesnaževanja okolja s hrupom in izpušnimi plini, izboljšanja prometne varnosti in prometnih zastojev in sprostitev povpraševanja po parkirnih mestih si je občina cilje določila tako splošno, da vpliva podelitve koncesije za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole nanje niti ne zna oceniti ter je v zvezi s tem prek poročil koncesionarja spremljala le podatke o številu vozil, ki so bila zamenjana z okolju prijaznejšimi.

Občina je zadovoljstvo uporabnikov pri koncesijah za vzdrževanje cest in vzdrževanje javnih površin spremljala s proučevanjem pripomb, želja in zahtev občanov, pri koncesiji za vzdrževanje javnih površin pa ni izvedla predvidenih anket, s katerimi bi preverila oziroma spremljala zadovoljstvo občanov z izvajanjem gospodarskih javnih služb. Pri koncesiji za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole pa je zadovoljstvo uporabnikov spremljala prek obravnave njihovih pritožb in pohval, rednih mesečnih in letnih poročil koncesionarja, poročil koncesionarja o dogodkih, pomembnih za izvajanje koncesionirane dejavnosti, ter z izvedbo dveh anket.

Občina je v zaključnih računih proračuna sicer splošno poročala o realizaciji dejavnosti v okviru posamezne proračunske postavke, ni pa poročala o doseganju ciljev in učinkov projektov in ni prikazala informacije o skupnih stroških, povezanih z izvajanjem posameznega javno zasebnega partnerstva. Mestni svet se je z izvajanjem posameznega javno zasebnega partnerstva lahko deloma seznanil prek obravnave zaključnih računov proračuna. Pri koncesijah za vzdrževanje cest in za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole se je mestni svet seznanil tudi s poročili koncesionarja o izvajanju koncesijskih pogodb, pri čemer pa so bila poročila v primeru koncesijske pogodbe za mestni promet in prevoze učencev osnovne šole v posameznih delih pomanjkljiva ter mestnemu svetu niso omogočila celovite seznanitve z izvajanjem javno-zasebnega partnerstva. Mestni svet ni bil seznanjen s poročili koncesionarja za vzdrževanje javnih površin.

5. PRIPOROČILA

Mestni občini Velenje priporočamo, naj:

- okrepi finančni nadzor nad izvajanjem koncesijskih pogodb;
- v proračunskih aktih celostno prikaže izvajanje koncesijskih pogodb v posameznem letu;
- pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna več pozornosti nameni določanju ciljev in učinkov ter spremljanju njihovega doseganja in v primeru njihovega nedoseganja le teh ustrezno ukrepa;
- pred morebitno podelitvijo nove koncesije prouči in analizira tudi druge možne oblike opravljanja gospodarske javne službe ter različne možnosti izvedbe projekta javno-zasebnega partnerstva in to dokumentira;
- v primeru izvedbe projekta javno-zasebnega partnerstva analizira dopustnost združevanja različnih dejavnosti v smislu zagotavljanja ustrezne konkurence med ponudniki,
- pri projektih javno-zasebnega partnerstva v dokumentaciji natančno razmeji tveganja med javnim in zasebnim partnerjem;
- o izvajanju posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva redno obvešča mestni svet.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Velenje, priporočeno;
2. Srečku Mehu, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si