



REPUBLIKA SLOVENIJA

RAČUNSKO SODIŠČE

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA

Na podlagi 4. odstavka 24. člena Zakona o Računskem sodišču (v nadaljevanju ZRacS) in v skladu s 27. in 28. členom Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Poslovník RS) drugostopenjski senat (v nadaljevanju Senat II) v sestavi:

dr. Vojko Anton Antončič, predsednik
dr. Etelka Korpič Horvat, poročevalka
mag. Nataša Knaubert Šorli, pooblaščena revizorka, članica.
Zdenka Vidovič, pooblaščena revizorka, članica
Nadja Žnidarčič Ferrari, članica

izdaja naslednje

POROČILO O REVIZIJI

**postopka priprave in izvedbe javnega razpisa
(Uradni list RS, št. 49-50/94)**

na

**RS, Ministrstvu za promet in zveze,
Direkciji Republike Slovenije za ceste,
Ljubljana, Dunajska 48 (sedaj Tržaška 19)**

Številka: 1208-6/96-33

Ljubljana, 3. decembra 1998

I. U V O D

V program dela Računskega sodišča za leto 1996 je bila uvrščena revizija v RS, Ministrstvu za promet in zveze, Direkciji Republike Slovenije za ceste, Tržaška 19, Ljubljana (v nadaljevanju DRSC). Revizija se je nanašala na razpise, ki jih je DRSC oziroma njena upravna predhodnica, Republiška uprava za ceste (v nadaljevanju RUC) objavila v Uradnem listu RS, št. 49-50/94, dne 12. 8. 1994. Računsko sodišče je v revidiralo javni razpis za oddajo del: izvajanje strokovnih in tehničnih opravil za izvedbo programa gradnje in vzdrževanja državnih cest v Republiki Sloveniji, objavljenega v omenjenem Uradnem listu. Ta razpis je predmet tega poročila.

DRSC deluje v sestavi RS, Ministrstva za promet in zveze in opravlja strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge, ki se nanašajo na graditev, vzdrževanje in varstvo državnih cest. Opravlja tudi nadzor nad stanjem državnih cest, vodi evidenco o državnih cestah in prometu na njih ter opravlja upravne naloge v zvezi z ukrepi za varstvo državnih cest in prometa. Odgovorna oseba od leta 1994 do leta 1997 (do 31. 12. 1997) je bil Anton Šajna, direktor RUC; od 1. 1. 1998 je odgovorna oseba Vili Žavrlan, direktor DRSC.

Član Računskega sodišča Martin Jakše (v nadaljevanju pristojni član RS) je v skladu s Poslovníkom Računskega sodišča RS izdal sklep o izvedbi nadzora, št. 1208-6/96-1, z dne 20. 9. 1996. Revizijo sta opravila revizorja Jošt Rotar in Emil Sinanoski. Po opravljeni reviziji je pristojni član RS izdal predhodno poročilo, št. 1208-6/96-21, z dne 3. 4. 1997.

Zoper predhodno poročilo je DRSC pravočasno vložila pripombe, št. 005-1/97, z dne 17. 4. 1997, ki jih je obravnaval Senat I v sestavi:

1. Silva Jamnik, predsednica senata, pooblaščená revizorka
2. dr. Janez Gabrijelčič, član,
3. Martin Jakše, poročevalec.

Zoper poročilo Senata I je DRSC v zakonitem roku vložila ugovor, št. 005-1/98, z dne 24. 6. 1998. V skladu z ZRacS in Poslovníkom Računskega sodišča je bil imenovan Senat II, ki je proučil navedbe v ugovoru. Ugotovitve, ki niso sporne, privzema kot veljavne, ugovore, ki jih je zavrnil pa navaja in nanje odgovarja.

V tem poročilu Senat II dokončno ugoravlja kaj razkriva revizija in izreka mnenja.

II. PROCESNI UGOVORI

DRSC v ugovoru navaja, da je bil predmet revizije postopek priprave in izvedbe javnega razpisa, ki je bil izveden pred veljavnostjo ZRacS. Javni razpis je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 49-50, dne 12.7.1994, ZRacS pa 5. 7. 1994 (Ur. l. RS, št. 48/94) in je stopil v veljavo 19. 7. 1994. Po mnenju DRSC so dejanja Računskega sodišča oz. izdano predhodno poročilo in poročilo Senata I v nasprotju s 155. členom Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91), ki določa prepoved retroaktivne veljave pravnih aktov oziroma, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj.

Senat II ugotavlja, da ZRacS ne določa, da bi Računsko sodišče lahko opravljalo revizijo samo od uveljavitve tega zakona naprej. Računsko sodišče je opravljalo revizijo v letu 1996 po postopkovnih določilih ZRacS, pri nadzornih dejanjih pa je uporabljalo materialne predpise, ki jih je bila DRSC dolžna upoštevati. Prepoved retroaktivne veljave ne velja za poročila Računskega sodišča, ker se le-ta ne štejejo za splošne akte.

DRSC meni, da je Računsko sodišče s sklepom, št. 1208-6/96-1, z dne 20. 9. 1996 ponovno uvedlo revizijo, ki je že bila predmet prejšnjega postopka, ki ga je Računsko sodišče razveljavilo. Nadalje navaja, da je Senat I Računskega sodišča s sklepom, št. 1208-6/96-10, z dne 23. 10. 1996 zavrnil kot neutemeljen njen ugovor zoper sklep o izvedbi nadzora, št. 1208-6/96-1, z dne 20. 9. 1996. Citirani sklep je za DRSC v celoti nerazumljiv in neizvedljiv.

O upravičenosti izvedbe te revizije je odločil tričlanski senat s sklepom, št. 1208-6/96-10, z dne 23. 10. 1996. Ta je zavrnil ugovor DRSC zoper sklep o izvedbi nadzora, št. 1208-6/96-1, z dne 20. 9. 1996. Sklep tričlanskega senata je dokončen, zato o utemeljenosti revizije ne more presojati Senat II.

III. U G O T O V I T V E

Cilj javnih naročil je, da se na prostem trgu z javnim razpisom pridobijo najugodnejše ponudbe za dobavo blaga oziroma za opravljanje potrebnih del ali storitev. Na gospodarno rabo sredstev javnih financ pomembno vplivajo pravilna zasnova javnega naročila in ustrezna razpisna dokumentacija ter postopek javnega razpisa, kot ga je določala Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (v nadaljevanju Odredba).

Odredba predpisuje način, kako naj poteka javno naročilo in obveznosti naročnika pri njegovi pripravi. Naročnik mora javno naročilo zasnovati tako, da lahko na trgu pridobi najugodnejšo ponudbo, ga javno objaviti, z dnem objave javnega razpisa pa mora potencialnim ponudnikom omogočiti vpogled v razpisno dokumentacijo.

Razpisna dokumentacija mora biti pripravljena tako, da je na njeni podlagi mogoče izdelati primerljive ponudbe. Odredba izrecno navaja, da so vsi ponudniki, ki sodelujejo na javnem razpisu in izpolnjujejo razpisne pogoje enakopravni, na osnovi javno objavljenih meril pa naročnik izbere najugodnejšega.

1. Objava javnega razpisa

Naročnik, Republika Slovenija, Ministrstvo za promet in zveze, RUC je v Uradnem listu RS, št. 49-50, dne 12. 8. 1994 objavil javni razpis za oddajo del: izvajanje strokovnih in tehničnih opravil za izvedbo programa gradnje in vzdrževanja državnih cest v Republiki Sloveniji.

Objava javnega razpisa je vsebovala predmet razpisa, informacijo o dvigu razpisne dokumentacije, rok pričetka in dokončanja del, merila za izbiro najugodnejšega ponudnika, rok za dostavo ponudb, čas in kraj javnega odpiranja ponudb.

Objava javnega razpisa za oddajo del ni vsebovala orientacijske vrednosti javnega naročila, kot to določa Odredba v 5. točki 10. člena.

V objavi so bila določena naslednja merila za izbiro najugodnejšega ponudnika: reference pri delih na državnih cestah, ustrezna kadrovska sestava in ponudbena cena. Naročnik je obenem določil, da mora ponudnik ponuditi vsa dela, navedena v razpisu, kar Računsko sodišče razume kot pogoj celovitosti ponudbe.

2. Razpisna dokumentacija

Razpisna dokumentacija je obsegala:

- "Razpis za izvajanje strokovnih in tehničnih opravil za izvedbo programa gradnje in vzdrževanja državnih cest v Republiki Sloveniji" (v nadaljevanju Razpis),
- "Program strokovnih in tehničnih opravil", kot priloga, (v nadaljevanju Program).

Omenjene listine so nepodpisane in nedatirane. Program naj bi po navedbah DRSC ustrezal projektni nalogi, kot jo predpisuje Odredba. V tem dokumentu je DRSC (RUC) navedla naslednja dela, ki so bila predmet javnega razpisa:

- ugotavljanje stanja državnih cest in objektov na njih,
- priprava strokovnih podlog za dolgoročne plane vzdrževanja in gradnje državnih cest in objektov na njih,
- priprava strokovnih osnov za pripravo operativnih (letnih) planov gradnje in vzdrževanje državnih cest in objektov na njih,
- vodenje predhodnih del (priprava potrebnih študij in ekspertiz, usklajevanje tras državnih cest v prostoru, pridobivanje tehnične in investicijske dokumentacije, urejanje prometa z nepremičninami, organizacija in vodenje sprotih in končnih revizij),
- opravljanje pravnih zadev v zvezi z gradnjami in vzdrževanjem državnih cest in objektov na njih,
- pridobivanje upravnih soglasij in dovoljenj,
- priprava strokovnih podlog za izdajanje soglasij za posege v prostor na območju državnih cest in objektov na njih,
- izvajanje strokovno-tehničnih opravil v zvezi s prometno varnostjo,
- priprava in revizije dokumentacije za domače in mednarodne razpise,
- strokovno-tehnično vodenje programov, ki jih sofinancirajo tuje finančne institucije,
- organizacija in izvajanje licitacijskih postopkov, obdelava javnih razpisov in priprava elementov za sklepanje izvajalskih pogodb,
- izdelava kalkulacij in analiz stroškov,
- nadzor nad izvajanjem modernizacij, obnov in rekonstrukcij državnih cest,
- nadzor nad vzdrževanjem državnih cest in objektov na njih,
- izvajanje ukrepov po elementarnih dogodkih,
- zagotavljanje in spremljanje kakovosti vgrajenih materialov in izvedenih del,
- organiziranje tehničnega prevzemanja izvedenih del in nadzora v garancijski dobi,
- organiziranje razvojno raziskovalnih dejavnosti v zvezi z gradnjo in vzdrževanjem državnih cest,
- tehnična opravila vodenja sistema informiranja,

- izvajanje tehničnih opravil poslovanja, kadrovskih in splošnih zadev za naročnika,
- izvajanje strokovno tehničnih opravil priprave izvedbenih predpisov in podzakonskih aktov,
- izvajanje strokovno tehničnih opravil pri vodenju odnosov z javnostjo in obveščanju o stanju cest,
- izvajanje ostalih poslov inženirja pri gradnji državnih cest.

DRSC (RUC) kot naročnik je v Razpisu (točka 5.) opredelil, da bo za izvedbo Programa potrebno zagotoviti 100.000 učinkovitih, od naročnika priznanih strokovnih delovnih ur letno, obseg del pa bo določen z vsakoletnim aneksom k osnovni pogodbi.

V nadaljevanju (točka 6.) so bili navedeni "kriteriji", ki naj bi bili analizirani pri pregledovanju ponudb. Ponudnik je moral dokazati:

- da je pravna oseba s sedežem v Republiki Sloveniji,
- da ne izvaja projektantskih in izvajalskih gradbenih del na programu gradnje in vzdrževanja državnih cest,
- da ni v kapitalski in kakršnikoli povezavi z izvajalci gradbenih in projektantskih del pri izvajanju programa za državne ceste,
- da je 1.8.1994 imel najmanj 40 strokovnjakov, zaposlenih na tovrstnih delih,
- da ima zagotovljeno potrebno tehnično opremo za izvedbo razpisanih del,
- da prevzame obveznost, da bo večino razpisanih del opravil z lastnimi kadri.

DRSC (RUC) je v razpisni dokumentaciji nadalje navajal, da bo merilo za izbor izvajalca za razpisana dela temeljilo na izpolnjevanju vseh naslednjih minimalnih kriterijev po sistemu "uspešen/neuspešen", ki se nanašajo na ponudnikove:

- splošne in posebne izkušnje,
- kadrovske sposobnosti,
- sposobnosti glede opreme in
- "pravdno zgodovino."

Navedeni merili za izbor izvajalca, kadrovske sposobnosti in sposobnosti glede opreme, sta bili predhodno opredeljeni kot razpisna pogoja (40 zaposlenih strokovnjakov, zagotovljena potrebna tehnična oprema). Ponudbena cena v razpisni dokumentaciji ni bila navedena med merili za izbor.

Računsko sodišče ugotavlja, da je bila razpisna dokumentacija pomanjkljiva, zaradi česar javno naročilo ni bilo v zadostni meri dokumentirano. Naročnik ni pripravil projektne naloge, kot jo predvideva Odredba. Odredba v 2. točki 11. člena določa, da mora razpisna dokumentacija obsegati projektno nalogo, izdelano v takem obsegu, da je na podlagi nje možno izdelati ponudbo. Dela so bila nenatančno in presplošno opisana in potencialnim ponudnikom niso nudila dovolj natančnih informacij o vseh razpisanih delih. Razpis ni vseboval predračunske vrednosti razpisanih del oziroma okvirne cene učinkovite strokovne delovne ure. Prav tako ni bila jasno opredeljena potrebna izobrazba in izkušnje strokovnjakov, ki jih je naročnik zahteval za opravljanje posameznih razpisanih del. Merila za izbor najugodnejšega ponudnika, navedena v razpisni dokumentaciji, so se razlikovala od meril, navedenih v objavi javnega razpisa, kar ni skladno z osnovnimi načeli javnih naročil (javnosti, preglednosti in primerljivosti).

DRSC (RUC) je v razpisni dokumentaciji namesto meril za izbiro najugodnejšega ponudnika navedla pogoje, ki jim mora ponudnik zadostiti, da lahko sodeluje v postopku oddaje javnega

naročila. Merila za vrednotenje ponudb je potrebno razlikovati od drugih naročnikovih zahtev. O merilih lahko govorimo le tam, kjer obstaja možnost boljše in slabše, ugodnejše ali manj ugodne rešitve ali izpolnitve. Temeljne zahteve naročnika glede blaga, del ali storitev (pogoji) pa morajo biti izpolnjeni.

V poročilu Senata I se DRSC (RUC) očita, da je z javnim razpisom omejeval konkurenco, s tem, da je navedel pogoj da mora ponudnik z dnem 1.8.1994 imeti najmanj 40 zaposlenih strokovnjakov, ki bi morali biti zaposleni pri ponudniku.

DRSC v ugovoru navaja, da s tem, ko je zahteval, da morajo biti strokovnjaki zaposleni pri ponudniku, ni omejil konkurenco. Ta zahteva je bila nujno potrebna, ker pri svojem delu potrebuje strokovnjake, ki so na razpolago v delovnem času v državnih organih. To pa ne bi bilo možno, razen če bi dela opravljali upokojenci.

Nadalje navaja, da je Družba za državne ceste d.o.o. Ljubljana družba katere ustanovitelj je Vlada Republike Slovenije s 100 % deležem države in je bila ustanovljena z namenom izvajanja inženiring storitev državnih cest. Očitno je bil ob ustanovitvi Družbe za državne ceste d.o.o. Ljubljana namen države ustanoviti družbo, ki bo nudila kar se da kompletne in kvalitetne storitve na tem področju.

Senat II soglaša z ugotovitvami Senata I glede pogoja zaposlenih strokovnjakov in dodaja, da bi lahko ponudniki z zunanjimi strokovnjaki sklenili taka pogodbeno razmerja, v katerih bi se dogovorili o zahtevah naročnika kot npr. delovni čas.

DRSC (RUC) kot naročnik bi lahko sklenila neposredno pogodbo v skladu s 4.a členom Odredbe z Družbo za državne ceste, d.o.o. Ljubljana, če bi ta bila edina usposobljena za izvedbo javnega naročila. Če bi Republika Slovenija želela dati monopol omenjeni družbi pri opravljanju njene dejavnosti, bi to moralo biti določeno v zakonu. V takem primeru bi DRSC morala oddati javno naročilo Družbi za državne ceste d.o.o. Ljubljana. Takega monopolnega upravičenja omenjena družba ni imela. Poleg tega pa se je DRSC odločila, da opravi javni razpis. Pri tem pa je bila dolžna upoštevati vse norme, ki veljajo za izvedbo javnega razpisa, med drugim tudi tiste, ki onemogočajo nelegalno konkurenco.

3. Postopek izbire najugodnejšega ponudnika

Na javni razpis za oddajo strokovnih in tehničnih opravil za izvedbo programa gradnje in vzdrževanja državnih cest v Republiki Sloveniji del so prispele naslednje štiri ponudbe:

Družba za državne ceste d.o.o., Ljubljana (v nadaljevanju DDC, d.o.o. Ljubljana)

3.490 SIT/uro, za letni obseg 100.000 ur 349.000.000 SIT,

Zavod za raziskavo materialov in konstrukcij, Ljubljana (v nadaljevanju ZRMK Ljubljana)

3.562 SIT/uro, za letni obseg 100.000 ur 356.200.000 SIT,

Zavod za izgradnjo Ljubljane Inženiring d.d., Ljubljana (v nadaljevanju ZIL inženiring, d.d. Ljubljana)

2.200 SIT/uro, za letni obseg 100.000 ur 220.000.000 SIT,

Constructa Inženiring d.o.o., Celje

2.400 SIT/uro, za letni obseg 12.000 ur 28.800.000 SIT.

Ponudbe so zadoščale razpisnim pogojem kot je razvidno iz tabele:

Razpisni pogoji	DDC d.o.o., Ljubljana	ZRMK, Ljubljana	ZIL inženiring d.d., Ljubljana	Constructa inženiring d.o.o., Celje
pravna oseba s sedežem v Republiki Sloveniji	da	da	da	da
izjava, da ne izvaja projektantskih del in izvajalskih del (državne ceste)	da	ne	da	da
ni v kapitalski in kakršnikoli povezavi z izvajalci gradbenih in projektantskih del (državne ceste)	da	ne	da	da
1.8.1994 ima najmanj 40 strokovnjakov, zaposlenih na tovrstnih delih	da (izjava)	ne	da (izjava)	ne
ima zagotovljeno potrebno tehnično opremo za izvedbo razpisanih del	da	ne	da	za omejen obseg
prevzame obveznost, da bo večino razpisanih del opravil z lastnimi kadri	da	ne	ne	ne
celovitost ponudbe	da (izjava)	ne (izjava)	da (izjava)	ne (izjava)
minimum 1000.000 efektivnih strokovnih delovnih ur	da	da	da	ne

Komisija za vodenje postopka oddaje del, ki je bila imenovana z odločbo direktorja DRSC (RUC) dne 9. 9. 1994, je ponudbo ZRMK Ljubljana ocenila kot nepopolno in jo izločila iz nadaljnega postopka (Poročilo o odpiranju ponudb, 21. 11. 1994).

Ponudniki v ponudbah, razen DDC, d.o.o. Ljubljana, niso izkazovali pripravljenosti in zmožnosti, da bodo večino razpisanih del opravili z lastnimi kadri. ZIL inženiring, d.d. Ljubljana je v ponudbi izjavil, da bo prevzete obveznosti (in ne večino razpisanih del) opravil z lastnimi kadri, Constructa inženiring, d.o.o. Celje pa je v ponudbi (izjavi) zagotavljala, da bo ponujena dela (cca 12.000 ur) opravila z lastnimi kadri, celotnega programa pa fizično ne more realizirati.

Komisija za izbiro v postopku oddaje del, ki je bila imenovana z odločbo direktorja DRSC (RUC) dne 1. 12. 1994 je ugotovila, da pogojem razpisa ustrezajo trije ponudniki, obenem pa je ocenila, da nihče izmed teh ponudnikov, ne more prevzeti celotnega razpisanega obsega del, zato je predlagala, da se kot izvajalci izberejo vsi trije ponudniki (Sklep o oddaji del, 12. 12. 1994). Z vsakim od njih naj se po vrstnem redu ugodnosti ponudbe sklene pogodba za ustrezeni obseg razpisanih del.

Ugotovitev komisije, da trije ponudniki izpolnjujejo pogoje, ni bila pravilna, saj ponudbi ZIL inženiring, d.d. Ljubljana in Constructa inženiring, d.o.o. Celje nista zadostili zahtevi, da bosta večino razpisanih del opravili z lastnimi kadri, Constructa inženiring, d.o.o. Celje ni izpolnjevala pogoja o zaposlitvi najmanj 40 strokovnjakov na dan 1. 8. 1994, pogoj celovitosti ponudbe pa je izpolnjevala le DDC, d.o.o. Ljubljana, ki je edina izpolnjevala vse razpisane pogoje. Ugotovitev komisije za izbiro v postopku oddaje del, da nihče izmed ponudnikov ne more prevzeti celotnega razpisanega obsega del, ne izhaja iz prispelih ponudb oziroma ni dodatno pojasnjena.

Ne komisija za izbiro v postopku oddaje del, ne DRSC (RUC) nista pojasnili razlik med cenami strokovnih efektivnih ur izvajalcev in utemeljili sprejemljivost teh cen.

Sprejet je bil predlog komisije o podpisu pogodbe z vsemi tremi ponudniki, ki so (po mnenju komisije) zadoščali razpisnim pogojem. Izbrani so bili ponudniki za različen obseg del in po različni ceni za opravljeno učinkovito uro.

RS, Ministrstvo za promet in zveze je sklenilo pogodbe z:

- DDC, d.o.o. Ljubljana, št. 2984/95, za obdobje do 31. 12. 1999 (letni obseg pa naj bi se določal z aneksom k pogodbi). Izvajalec naj bi po pogodbi opravil najmanj 126.000 ur letno. V kolikor bi se obseg dela zmanjšal za več kot 20 %, se je naročnik zavezal izvajalcu poravnati nastalo škodo. Pogodbeni cena opravljene strokovne ure je bila dogovorjena v višini 3.773 SIT/uro, kar je za 283 SIT (8 %) višja cena strokovne ure, kot je bila ponujena. Pogodbeni vrednost del za leto 1995 je znašala 475.398.000 SIT.
- ZIL inženiring, d.d. Ljubljana, št. 16250/95, za obdobje 1995/96. Pogodbeni stranki sta se s pogodbo dogovorili, da bo izvajalec opravil najmanj 36.000 ur, v letu 1995 pa 12.000 ur. Dogovorjena cena v pogodbi je bila enaka ponudbeni in je znašala 2.200 SIT/uro. Pogodbeni vrednost del je znašala 79.200.000 SIT oziroma 26.400.000 SIT za leto 1995.
- Constructa inženiring, d.o.o. Celje, št. 17833/95, za obdobje 1995/96, za letni obseg 9.250 ur, v letu 1995 pa za 2.667 strokovnih ur. Cena opravljene strokovne ure je bila enaka ponudbeni je znašala 2.400 SIT/uro, pogodbeni vrednost pa v višini 22.200.000 SIT, oziroma 7.400.000 SIT za leto 1995.

V naslednji tabeli so prikazani posamezni elementi pogodb s ponudniki:

Ponudniki	Številka pogodbe	Cena ure (SIT)	Trajanje	Letno število ur	Število ur v l. 1995	Vrednost (SIT) v l. 1995
DDC, d.o.o. Ljubljana	2984/95	3.773	5 let	126.000	126.000	475.398.000
ZIL inženiring, d.d. Ljubljana	16250/95	2.200	2 leti	36.000	12.000	26.400.000
Constructa inženiring, d.o.o. Celje	17833/95	2.400	2 leti	9.250	2.667	6.400.800
SKUPAJ				171.250	140.667	508.198.800

Računsko sodišče ugotavlja, da je bilo na podlagi slabo zasnovanega javnega razpisa, pomanjkljivo pripravljene razpisne dokumentacije in ugotovitve komisije, da nihče izmed ponudnikov ne more prevzeti celotnega razpisanega obsega del, oddano večino del ponudniku DDC, d.o.o. Ljubljana, čigar ponudbeni cena učinkovite strokovne ure je bila za 37 % višja od drugega izbranega ponudnika in za 31 % višja od ponudbene cene tretjega izbranega ponudnika.

Po mnenju Senata I bi moral naročnik, ob predpostavki, da je komisija za izbiro v postopku oddaje del pravilno ugotovila, da so trije ponudniki izpolnjevali razpisne pogoje, nobeden izmed njih pa ni bil sposoben izvesti vseh del, oddati večino del ZIL inženiring, d.d. Ljubljana, ki je ponudila najnižjo ceno strokovne učinkovite ure (2.200 SIT/uro) in ne DDC, d.o.o. Ljubljana, ki je ponudila za 37 % višjo ceno ure (3.490 SIT/uro). ZIL inženiring, d.d. Ljubljana je, tako kot ostali ponudniki, ponudila ceno strokovne učinkovite ure dela, ki je očitno vsebovala vse zahtevane elemente (tako cene, kot dela), saj ne komisija za izbor ponudnika in ne naročnik nista imela nikakršnih pripomb ali dvomov v zvezi s ponujenimi cenami učinkovitih ur.

DRSC v ugovoru navaja, da je bilo v postopku oddaje del ugotovljeno, da sta ponudnika ZIL inženiring, d.d. Ljubljana (kot najcenejši) in Constructa inženiring, d.o.o. Celje sposobna prevzeti le del javnega naročila. Zato ne more sprejeti ugotovitve Računskega sodišča, da bi morala oddati večino del ZIL Inženiringu, d.d. Ljubljana, ko pa je iz dokumentacije razvidno, da tega slednja ni sposobna izvesti. Vsekakor pa je bilo v njenem interesu, da prevzame večino del, če bi bil ZIL inženiring, d.d. Ljubljana sposoben takšno naročilo izvesti. Po Odredbi najugodnejši ponudnik ni nujno, da je najcenejši.

Senat II ugotavlja, da meril, ustrezna kadrovska sestava in reference, za izbor najugodnejšega ponudnika, Računsko sodišče ni moglo preizkusiti in oceniti, ker niso bila dovolj natančno določena in ker iz dokumentacije o javnem razpisu ni razvidno kako je DRSC (RUC) vrednotila ponudbe po omenjenih merilih. Obe merili (ustrezna kadrovska sestava in reference) dopuščata lasten preudarek DRSC (RUC) v dveh pomenih: niso natančno določena zato, ker ne opredeljujejo profilov poklicev, niti kakšne reference naj bi imeli ponudniki; kakor tudi ne določajo kako preračunati posamezno merilo pri oceni izbire najugodnejšega ponudnika (ocenjevanje kriterijev). Ker merila in ocenjevalni kriteriji zanje niso bili natančno določeni, se ne dajo preizkusiti, kar pomeni, da je Računsko sodišče lahko ugotovilo le, da javno naročilo ni bilo izvedeno v skladu z Odredbo (skladnost s predpisi), ni pa moglo ugotoviti ali je DRSC (RUC) gospodarno trošila javna sredstva oz. ali je bil dosežen namen revidiranega javnega naročila.

Nadalje Senat II ugotavlja, da je ZIL inženiring, d.d. Ljubljana kot najcenejši ponudnik ponudil 100.000 efektivnih strokovnih ur na leto, DRSC pa je z njim sklenila pogodbo za izvajanje le 48.000 strokovnih ur za leti 1995 in 1996. Iz dokumentacije ni razvidno, da ZIL inženiring, d.d. Ljubljana ponujenih del ne bi mogel opraviti. Tega tudi ni obrazložila DRSC v ugovoru. DRSC pa je DDC, d.o.o. Ljubljana oddala kot najdražjemu ponudniku za 26.000 več strokovnih ur na leto (skupaj 126.000 strokovnih efektivnih ur) kot je določila v razpisu in to po višji ceni kot je bila določena cena v ponudbi DDC, d.o.o. Ljubljana. Komisija za izbiro ponudb pa je ugotovila, da nobeden izmed treh ponudnikov ne more prevzeti celotnega razpisanega obsega del. Sicer pa DRSC (RUC) ne bi smela skleniti pogodbe s tremi izvajalci, ker tega ni določila v objavi, poleg tega pa izbrana ponudnika ZIL inženiring, d.d. Ljubljana in Constructa inženiring, d.o.o. Celje nista izpolnjevala pogojev razpisa.

RS, Ministrstvo za promet in zveze je večino del oddalo najdražjemu ponudniku DDC, d.o.o. Ljubljana po ceni efektivne strokovne ure, ki je bila višja od ponujene na javnem razpisu za 8 %. Razlika med pogodbeno vrednostjo in vrednostjo, ki bi vsebovala pogodbeno dogovorjeno število ur in ponudbeno ceno strokovne ure DDC, d.o.o. Ljubljana znaša 35.658.000 SIT.

Določitev pogodbene cene, ki je višja od cene predvidene v ponudbi, predstavlja negospodarno ravnanje proračunskega uporabnika.

Poleg tega se je DRSC (RUC) s pogodbenim določilom o zagotovitvi določenega obsega strokovnih ur oziroma o poravnavi škode izvajalcu DDC, d.o.o. Ljubljana zavezala, da v kolikor se obseg dela zmanjša za več kot 20 % mu bo priznala višjo ceno efektivne strokovne ure od ponudbene in poravnala "nastalo škodo", kar ni gospodarno ravnanje h kateremu je zavezan proračunski uporabnik.

Na osnovi javnega razpisa, v katerem je bil ocenjen letni obseg del na 100.000 ur, so bile sklenjene pogodbe s tremi ponudniki za obseg 140.667 ur v letu 1995. Več kot 40 % odstopanje od načrtovanega števila potrebnih strokovnih delovnih ur je posledica slabega načrtovanja in nenatančne zasnove javnega naročila, kar posledično vpliva na občutno večjo porabo sredstev javnih financ od načrtovane. Posebej je to problematično zato, ker je komisija za izbiro v postopku oddaje del ugotovila, da nobeden izmed ponudnikov ni sposoben ponuditi razpisane obsega ur. Istočasno je bilo enemu ponudniku oddano 126.000 ur in sicer ponudniku, ki je ponudil najvišjo ceno učinkovite strokovne ure, hkrati pa mu je bilo zagotovljeno še vračilo morebitne nastale škode, če bi se obseg dela zmanjšal za 20 %. Senat I ugotavlja, da DRSC (RUC) ni poskrbela za sklenitev pogodb v skladu s ponudbami in v obsegu razpisanih ur.

Pogodbe z izvajalci so bile sklenjene po določenem roku 30 dni od opravljene izbire ponudnika (31. člen Odredbe).

DRSC v ugovoru pojasnjuje, da je od vložitve ponudbe do sklenitve pogodbe preteklo več mesecev, zato je bila cena v pogodbi z DDC, d.o.o.Ljubljana določena ob upoštevanju določil razpisne dokumentacije. Do spremembe cene v primerjavi s ponujeno ceno sta bila upravičena tudi druga dva ponudnika, vendar od DRSC tega nista zahtevala, zato je ostala cena nespremenjena. Pogodba za večji obseg del, kot je bilo predvideno s ponudbo, je bila sklenjena zaradi povečanega obsega del in s tem dodatnih nalog na področju izvajanja inženiring storitev, kar je izhajalo iz predloga proračuna DRSC v letu 1995.

Senat II ugotavlja, da Odredba v 21. členu določa, da po končanem roku za oddajo ponudb, ponudniki ne smejo več spremeniti oddanih ponudb in jih tudi ne smejo nadomestiti z novimi. Poleg tega je bila DRSC v skladu z določilom 21. člena Odredbe dolžna pozvati izbranega ponudnika k podpisu pogodbe najpozneje v 30 dneh od odločitve o izbiri ponudnika. Zaradi svoje opustitve pri pravočasni sklenitvi pogodbe ni bila upravičena priznati višjo ceno ponudbenih del. Povečan obseg del terja nov razpis, ker predstavlja spremembo razpisnih pogojev.

DRSC (RUC) ni ravnala v skladu z 9. in 26. členom Odredbe. DRSC (RUC) ni vodila ažurne evidence in dokumentacije o javnem razpisu, ni predložila odločitev DRSC (RUC), da razpisane naloge odda večim ponudnikom, prav tako pa DRSC (RUC) ni predložila obvestil ponudnikom o izidu javnega razpisa in o izbiri izvajalca, ki bi ga morala poslati vsem ponudnikom.

IV. M N E N J E

O postopku priprave in izvedbe javnega razpisa za oddajo del za izvajanje strokovnih in tehničnih opravil za izvedbo programa gradnje in vzdrževanja državnih cest v Republiki Sloveniji (objavljene v Uradnem listu RS, št. 49-50/94) Senat II izreka RS, Ministrstvu za promet in zveze, Direkciji Republike Slovenije za ceste **negativno mnenje**.

Obrazložitev:

V postopku oddaje javnega naročila so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti:

1. objava javnega razpisa ni navajala orientacijske vrednosti naročila, kot to določa Odredba v 5. točki 10. člena;
2. razpisna dokumentacija je bila pomanjkljiva, ker DRSC (RUC) ni pripravila projektne naloge v skladu z 2. točko 11. člena Odredbe;
3. objava ni jasno definirala predmeta javnega naročila, razpisnih pogojev in meril za izbiro najugodnejšega ponudnika;
4. izbira najugodnejšega ponudnika se ne da preizkusiti, ker je bila opravljena na podlagi slabih in nepopolnih meril. Izbrani so bili trije ponudniki, čeprav izbira večih ponudnikov ni bila določena v objavi in čeprav dva ponudnika (ZIL inženiring, d.d. Ljubljana in Constructa inženiring, d.o.o. Celje) nista izpolnjevala razpisnih pogojev, s katerimi so bile sklenjene pogodbe o izvajanju strokovnih in tehničnih opravil za izvedbo programa gradnje in vzdrževanja državnih cest v Republiki Sloveniji. Pogodba je bila za največji obseg del po ceni 3.773 SIT/uro sklenjena z DDC, d.o.o. Ljubljana, čeprav je ponudila enak obseg del (100.000 ur) kot ZIL inženiring, d.d. Ljubljana, ki je ponudil bistveno nižjo ceno efektivne delovne ure (2.200 SIT/uro). Poleg tega pa je bila z DDC, d.o.o. Ljubljana sklenjena pogodba po višji ceni kot jo je DDC, d.o.o. Ljubljana ponudil. Zaradi te razlike je bila pogodbena vrednost višja za 35.658.000 SIT.

Na podlagi 4. odstavka 24. člena Zakona o Računskem sodišču je to poročilo dokončno.

dr. Vojko A. Antončič
predsednik Senata II

VROČITI:

- RS, Ministrstvo za promet in zveze,
Direkcija Republike Slovenije za ceste,
Tržaška 19, Ljubljana
- Arhiv, tu

V. D O D A T E K

V tem poročilu so bili upoštevani predvsem naslednji zakoni in drugi predpisi:

1. Zakon o Računskem sodišču (Uradni list, št. 48/94),
2. Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list, št. 20/95),
3. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list, št. 71/94),
4. Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu RS za leto 1993 (Uradni list, št. 22/93),
5. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 1994 (Uradni list, št. 26/94),
6. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list, št. 28/93 in 19/94).