



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in smotrnost poslovanja

Občine Brežice v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec



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
Občine Brežice v delu, ki se nanaša na izvedbo
investicije v objekt za vrtec

Številka: 324-4/2015/31

Ljubljana, 5. decembra 2016

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Brežice v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Brežice v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, in izrek mnenja o smotrnosti poslovanja Občine Brežice v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Brežice, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, izreklo *mnenje s pridržkom*, ker Občina Brežice ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014 za investicijo v objekt za Vrtec Mavrica Brežice (v nadaljevanju: vrtec Mavrica) in obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leta od 2010 do 2014 niso popolne; investicijo v objekt za vrtec je uvrstila v posebni del proračuna za leto 2010 pred potrditvijo dokumenta identifikacije investicijskega projekta za vrtec Mavrica; načrta razvojnih programov za leta od 2010 do 2013 ni uskladila s posebnim delom proračuna za leto 2010;
- ni bilo razvidno, kako je ocenjevalna komisija pri ocenjevanju natečajnih elaboratov, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, uporabila merila za ocenjevanje, določena v natečajnem gradivu; ni izdala sklepa o zaključku javnega natečaja;
- aneks v vrednosti 5.851 evrov je sklenila potem, ko je izvajalec pripravil in ji že predložil končni obračun stroškov javnega natečaja;
- z aneksi je iz osnovne pogodbe izločila določilo glede višine pogodbene kazni zaradi podizvajalcev, spremenila višino zadržanih sredstev do pridobitve uporabnega dovoljenja in spremenila vrsto in višino finančnega zavarovanja, kar pomeni bistveno spremembo pogodbenih določil; z aneksom se je dogovorila za spremembo pogodbene vrednosti, kljub temu da je bilo v pogodbi določeno, da je pogodbena vrednost del fiksna ter se ne spreminja ne glede na morebitna dodatna dela; obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi iz 30. člena Zakona o javnem naročanju in v dveh primerih prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost je na portal javnih naročil poslala prepozno; dopustila je, da so dela izvajali podizvajalci, ne da bi pridobila pogodbe, ki bi jih morali podizvajalci skleniti s ponudnikom;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- pred neposrednimi plačili podizvajalcem v skupnem znesku 17.160 evrov ni mogla preveriti višine obveznosti, ki so izhajale iz računov; plačevala je račune podizvajalcem, ne da bi z izvajalcem sklenila anekse o uvedbi podizvajalcev v delo; ni pridobila finančnega zavarovanja ob dokončanju del; pred sklenitvijo dveh pogodb ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika.

Občina Brežice je pri izvedbi investicije v objekt za vrtec ravnala *delno uspešno* in *delno učinkovito*. Občina ni sprejela strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. V proračunu občine za leto 2010 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, prav tako v obrazložitvah proračunov občine za leta od 2010 do 2014 ni bilo informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede zagotovljenih mest v vrtcu in doseganja standarda v zvezi z igralnimi površinami.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec Mavrica Občina Brežice ni izdelala analize obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje. Prav tako ni izdelala posebne demografske študije, ki bi vključevala oceno demografskih gibanj v prihodnjih letih.

Pridobila je dokumente investicijske dokumentacije, ki vsebujejo potrebne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije, vendar so bili prilagojeni vnaprej izbrani varianti nizkoenergetskega objekta in možnosti pridobitve evropskih sredstev. Občinski svet je sprejel odločitev o gradnji vrtca na podlagi pomanjkljivih podatkov, pri obravnavi novelacij predinvesticijske zasnove in investicijskega programa pa je dejansko le potrdil že izbrano varianto izvedbe investicije, saj je bila takrat že pripravljena projektna dokumentacija in pridobljeno gradbeno dovoljenje.

Pri načrtovanju sredstev za investicijo v proračunih in rebalansih proračuna je Občina Brežice sledila dokumentom investicijske dokumentacije, ni pa jasno opredelila ciljev projekta ter ovrednotila kazalnikov za merjenje teh ciljev. Objekt je bil dokončan v načrtovanem času in z vrednostjo, ki je bila za 12,6 odstotka večja od načrtovane v predinvesticijski zasnovi in investicijskem programu ter njenih novelacijah, saj se je občina dogovorila za nekatera dodatna dela, ki bi lahko bila vključena že v prvotni razpisni dokumentaciji, kar lahko pomeni pomanjkljivo načrtovanje izvedbe projekta. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.438 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter 1.161 evrov ter vrednost investicije na otroka 12.959 evrov, navedene vrednosti pa so bile večje od načrtovanih. Stroški delovanja novega objekta na kvadratni meter so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 3,40 evra na mesec in so bili za 1,20 evra manjši od načrtovanih.

Občina Brežice je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest in glede reševanja prostorske problematike v javno vzgojno-varstvenem zavodu Vrtec Mavrica Brežice ter predpisane standarde glede površine v novem objektu. S svojimi aktivnostmi je omogočila, da ni bilo odklonjenih otrok niti v javno vzgojno-varstvenem zavodu Vrtec Mavrica Brežice niti v drugih vrtcih v občini. V šolskem letu 2014/2015 pa se je še vedno soočala z nedoseganjem standarda glede igralnih površin pri nekaterih vrtcih, ki spadajo v sestavo osnovnih šol. Občinski svet je že v letu 2012 sprejel prednostno listo investicij na področju vzgoje in izobraževanja v občini, vendar pa lahko pričakujemo, da bo občina v prihodnosti morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtcev, ki se prav tako soočajo z nedoseganjem standarda glede igralnih površin in niso na prednostnem seznamu investicij na področju vzgoje in izobraževanja v občini.

O doseganju ciljev projekta je Občina Brežice letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračuna, vendar se je pri tem osredotočala predvsem na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu, po zaključku projekta pa občinskemu svetu niso bili podrobneje

predstavljeni podatki o investiciji, doseganju njenih ciljev, spremembah na področju predšolske vzgoje zaradi investicije ter podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev glede stroškov delovanja novega objekta.

Računsko sodišče je Občini Brežice podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	10
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	10
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih.....	11
1.2.3 Odgovorna oseba.....	12
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	12
1.3.1 Splošno o zagotavljanju prostorov za izvajanje predšolske vzgoje.....	12
1.3.2 Investicije v objekte za vrtec.....	13
1.3.3 Finančni podatki	14
1.4 PODATKI O PREDŠOLSKIH OTROCIH V OBČINI	14
1.5 PREDSTAVITEV PROJEKTA IZGRADNJE VRTCA MAVRICA	19
2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	27
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	27
2.2 UGOTOVITVE.....	27
2.2.1 Obrazložitve proračunov in zaključnih računov proračuna občine	27
2.2.2 Javni natečaj za izbiro najustreznejše rešitve	30
2.2.3 Gradnja vrtca Mavrica.....	32
2.2.4 Strokovni nadzor	34
2.2.5 Ureditev dostopa v zaklonišče pri vrtcu Mavrica	35
2.2.6 Notranja in zunanja oprema za vrtec Mavrica	36
3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	39
3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	39
3.2 UGOTOVITVE.....	39
3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje	39
3.2.2 Stanje na področju predšolske vzgoje in njegovo načrtovanje v proračunu	42
3.2.3 Načrtovanje investicije.....	44
3.2.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec	47
3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije.....	50

4. MNENJE	53
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	53
4.2 MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	54
5. PRIPOROČILA	57

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja Občine Brežice (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 11. 3. 2015.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja in smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. 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 izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. 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 izvedbo investicije v objekt za vrtec, in za izrek mnenja o uspešnosti in učinkovitosti občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec.

1.1 Opredelitev revizije

Računsko sodišče je izvedlo revizijo poslovanja občine pri izvedbi investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014.

Predmet revizije je bil del poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2014, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani z izvedbo investicije v objekt za vrtec.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, in izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. Glede smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje, *ali je občina uspešno in učinkovito izvedla investicijo v objekt za vrtec.*

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-4/2015/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

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

Število prebivalcev ⁵	24.230
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁶	1 poklicno opravljanje funkcije, 1 nepoklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	30 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2014 ⁷	25.048.075 evrov
Odhodki občine v letu 2014 ⁸	26.541.911 evrov

Občina ima 20 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica 15 javnih zavodov, javnega gospodarskega zavoda in javnega podjetja ter soustanoviteljica dveh javnih zavodov.

Občina zagotavlja izvajanje predšolske vzgoje v javnem vzgojno-varstvenem zavodu Vrtec Mavrica Brežice (v nadaljevanju: JVVZ vrtec Mavrica), ki ga je ustanovila z Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda na področju vzgoje in izobraževanja ter vzgoje in varstva predšolskih otrok⁹ in z Odlokom o preoblikovanju vzgojno-varstvenega zavoda Brežice v javni vzgojno-varstveni zavod Vrtec Mavrica Brežice¹⁰ preoblikovala v javni vzgojno-varstveni zavod Vrtec Mavrica Brežice. JVVZ vrtec Mavrica posluje na več lokacijah¹¹.

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 7. 2014], 4. 9. 2015.

⁶ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; 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 Zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2014, Uradni list RS, št. 26/15.

⁸ Tako kot opomba 7.

⁹ Uradni list RS, št. 1/92, 30/93.

¹⁰ Uradni list RS, št. 87/12-UPB1.

¹¹ V skladu z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka o preoblikovanju vzgojno-varstvenega zavoda Brežice v javni vzgojno-varstveni zavod Vrtec Mavrica Brežice (Uradni list RS, št. 12/12), ki ga je občinski svet sprejel 6. 2. 2012, je JVVZ vrtec Mavrica posloval na sedmih lokacijah. Občinski svet je 23. 2. 2015 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o preoblikovanju vzgojno-varstvenega zavoda Brežice v javni vzgojno-varstveni zavod Vrtec Mavrica Brežice (Uradni list RS, št. 17/15), v skladu s katerim JVVZ vrtec Mavrica posluje na štirih lokacijah, to je na Šolski ulici, kjer je novozgrajeni objekt za vrtec, Maistrovi ulici, Bizeljski cesti in v Splošni bolnišnici Brežice.

V občini se predšolska vzgoja izvaja tudi v enotah, ki spadajo v sestavo osnovnih šol, in sicer:

- v enoti Vrtec Ringa Raja pri Osnovni šoli Artiče (v nadaljevanju: vrtec pri OŠ Artiče),
- v enoti Vrtec pri Osnovni šoli Bizeljsko (v nadaljevanju: vrtec pri OŠ Bizeljsko),
- v enoti Vrtec pri Osnovni šoli Globoko (v nadaljevanju: vrtec pri OŠ Globoko),
- v enoti Vrtec Pikapolonica pri Osnovni šoli Cerklje ob Krki (v nadaljevanju: vrtec pri OŠ Cerklje ob Krki),
- v enoti Vrtec pri Osnovni šoli Maksa Pleteršnika Pišece (v nadaljevanju: vrtec pri OŠ Pišece),
- v enoti Vrtec pri Osnovni šoli Velika Dolina (v nadaljevanju: vrtec pri OŠ Velika Dolina) in
- v enoti Vrtec Najdihojca pri Osnovni šoli Dobova z oddelki v Podružnični šoli Kapele (v nadaljevanju: vrtec pri OŠ Dobova).

1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2010 do 2014 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2010 do 2014

Akt	Sprejeto	Uradni list RS, št.
Leto 2010		
Odlok o proračunu Občine Brežice za leto 2010	21. 1. 2010	5/10
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2010	6. 4. 2010	31/10
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2010-1	12. 7. 2010	56/10
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2010-2	27. 9. 2010	77/10
Zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2010	18. 4. 2011	33/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu Občine Brežice za leto 2011	28. 2. 2011	14/11
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2011	17. 10. 2011	84/11
Zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2011	14. 5. 2012	36/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu Občine Brežice za leto 2012	20. 5. 2012	10/12
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2012	18. 10. 2012	80/12
Zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2012	20. 5. 2013	44/13

Akt	Sprejeto	Uradni list RS, št.
Leto 2013		
Odlok o proračunu Občine Brežice za leto 2013	6. 2. 2012	10/12
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2013	17. 1. 2013	7/13
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2013-2	20. 5. 2013	44/13
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2013-3	23. 9. 2013	81/13
Zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2013	7. 4. 2014	27/14
Leto 2014		
Odlok o proračunu Občine Brežice za leto 2014	25. 11. 2013	101/13
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2014	7. 4. 2014	27/14
Zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2014	9. 4. 2015	26/15

1.2.3 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 in uspešnost poslovanja občine je odgovoren župan v skladu s svojimi pristojnostmi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Ivan Molan, župan občine, od 10. 4. 2005.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zagotavljanju prostorov za izvajanje predšolske vzgoje

ZLS je temeljni predpis, s katerim je urejen sistem lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. ZLS v 21. členu določa, katere naloge opravljajo občine za zadovoljevanje potreb prebivalcev občine, med drugim pospešujejo službe za predšolsko varstvo, kar uresničujejo tudi z investiranjem v objekte za vrtce. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹² (v nadaljevanju: ZOFVI) v 11. členu določa, da se za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in zasebni vrtci ter zasebniki, ki imajo koncesijo. Javna mreža vrtcev mora biti organizirana tako, da omogoča staršem in otrokom dostopnost in izbiro programa za predšolske otroke. ZOFVI v 40. členu določa, da javne vrtce ustanavlja občina. Obveznost občine, da načrtuje investicije v

¹² Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11.

objekte za vrtce, izhaja tudi iz 10. člena Zakona o vrtcih¹³ (v nadaljevanju: ZVrt), ki določa, da mora občina zagotavljati vključevanje otrok v programe javne službe, kadar starši izrazijo interes za vključitev tolikšnega števila otrok, da bi se v skladu s standardi in normativi oblikoval en oddelek. V tem primeru mora občina najkasneje v 30 dneh začeti postopek za zagotovitev dodatnih prostih mest v javnem vrtcu ali razpisati koncesijo. ZVrt v 10.b členu določa, da mora občina pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu občinskega prostorskega načrta. V izvedbenem delu občinskega prostorskega načrta mora opredeliti površine, namenjene dejavnosti predšolske vzgoje. Merila za oblikovanje javne mreže javnih vrtcev ter postopek vključevanja otrok v vrtce, ki ga mora izvesti občina za izpolnitev dolžnosti iz 10. člena ZVrt, določa Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev¹⁴.

1.3.2 Investicije v objekte za vrtec

Pri investicijah v objekte za vrtec je pomembna zagotovitev zadostnega števila mest v vrtcih ob upoštevanju minimalnih standardov. Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev¹⁵, sicer v zvezi s postopkom za spremembo statusa vrtca, v 4. členu določa, da za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcu občina spremlja demografska gibanja na svojem območju ter pripravi oceno teh gibanj za obdobje naslednjih petih let. Občina pa lahko te ocene upošteva tudi pri načrtovanju investicij v objekte za vrtec. Kapacitete vrtcev je namreč smiselno oceniti glede na trenutno stanje in prihodnje potrebe, kar je razvidno iz demografskih podatkov. Če predvidene kapacitete ne bodo zadoščale predvidenemu številu otrok oziroma če prostor v prihodnje ne bo več primeren, je smiselno predvideti tudi ukrepe za zagotovitev zadostnega števila prostih mest v vrtcih. Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih) določa standard, ki mora biti zagotovljen otrokom in zaposlenim v vrtcu.

Načrtovanje investicijskih projektov, ki se financirajo po predpisih, ki urejajo javne finance, podrobneje ureja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ¹⁷ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), ki se uporablja pri pripravi in obravnavi dokumentov investicijske dokumentacije ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Glede na fazo projektnega cikla je treba po določilih uredbe o enotni metodologiji pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji glede na vrednost investicije izdelati dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), predinvesticijsko zasnovo (v nadaljevanju: PIZ) in investicijski program (v nadaljevanju: IP) ali njegovo novelacijo, do začetka postopka javnega razpisa pa še študijo izvedbe nameravane investicije. V fazi izvedbe je treba izdelati poročilo o izvajanju investicijskega projekta, v fazi obratovanja pa poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta. Dokumenti investicijske dokumentacije morajo vsebovati vse potrebne prvine in izračune, tako da je na njihovi podlagi mogoče vsestransko oceniti finančne, ekonomske in druge posledice odločitve o investiciji.

¹³ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08, 36/10.

¹⁴ Uradni list RS, št. 63/99.

¹⁵ Uradni list RS, št. 11/99.

¹⁶ Uradni list RS, št. 73/00, 75/05, 33/08, 126/08, 47/10, 47/13.

¹⁷ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

1.3.3 Finančni podatki

Podatki o investicijskih odhodkih za izvajanje predšolske vzgoje v občini v obdobju od leta 2010 do leta 2014 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v obdobju od leta 2010 do leta 2014

Leto	Realizirani investicijski odhodki v evrih	Realizirani investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v evrih	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
2010	9.884.092	0	/
2011	12.728.043	215.232	1,7
2012	7.577.084	156.327	2,1
2013	7.067.029	2.397.435	33,9
2014	11.046.586	2.908.251	26,3
Skupaj	48.302.834	5.677.245	11,7

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2010 do 2014 in podatki občine.

1.4 Podatki o predšolskih otrocih v občini

Podatki o razpoložljivih mestih v vrtcih v občini ter o otrocih, vključenih v predšolsko vzgojo v občini, so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Podatki o razpoložljivih mestih v vrtcih v občini ter o otrocih, vključenih v predšolsko vzgojo v občini od leta 2010 do leta 2014

		Šolsko leto				
		2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015
(1)	Število vseh predšolskih otrok¹⁸	1.138	1.190	1.203	1.230	1.198
(2)	Število razpoložljivih mest v javnih vrtcih	907	925	903	876	884
(3)	Število razpoložljivih mest v zasebnih vrtcih	0	0	0	0	0
(4) = (2)+(3)	<i>Število vseh razpoložljivih mest v vseh vrtcih</i>	<i>907</i>	<i>925</i>	<i>903</i>	<i>876</i>	<i>884</i>
(5)	Število otrok, za katere so bile podane prošnje za vpis v javni vrtec	844	880	859	857	856
(6)	Število vključenih otrok v javne vrtce	844	880	859	857	856
(7)	Število vključenih otrok v zasebne vrtce	0	0	0	0	0
(8) = (6)+(7)	Število vključenih otrok v vse vrtce					
(9) = (8)/(1)*100	<i>Delež otrok, vključenih v vrtce v odstotkih</i>	<i>74,2</i>	<i>73,9</i>	<i>71,4</i>	<i>69,7</i>	<i>71,5</i>
(10) = (6)/(1)*100	<i>Delež otrok, vključenih v javne vrtce v odstotkih</i>	<i>74,2</i>	<i>73,9</i>	<i>71,4</i>	<i>69,7</i>	<i>71,5</i>
(11)	Število odklonjenih otrok v javnih vrtcih	0	0	0	0	0
(12) = (11)/(5)*100	<i>Delež odklonjenih otrok v javnih vrtcih v odstotkih</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>

Vir: podatki občine.

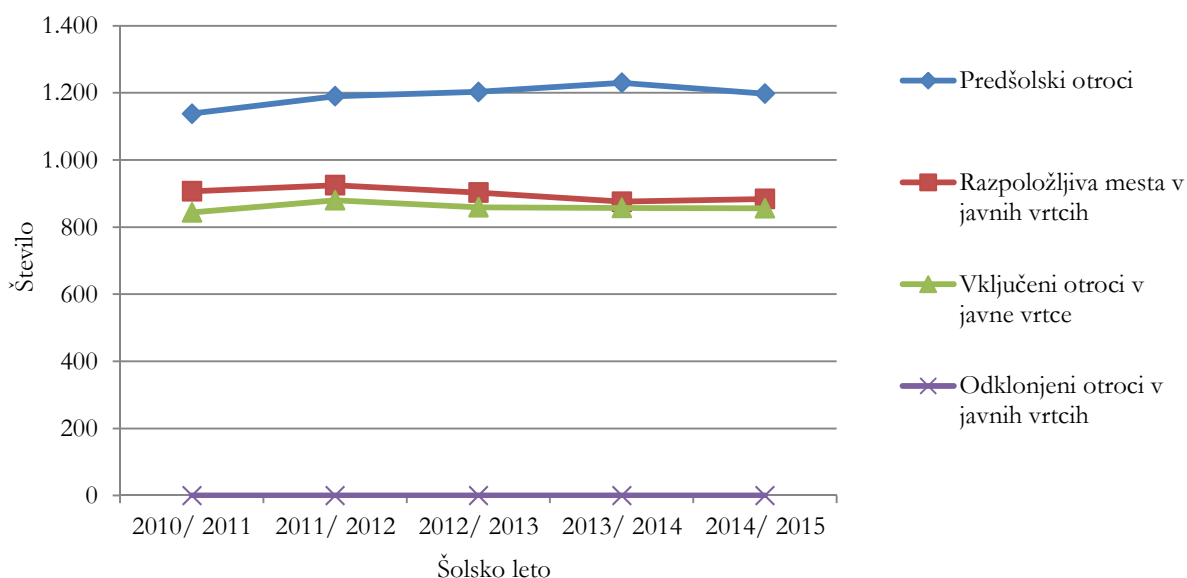
Število predšolskih otrok v občini se je v obdobju od šolskega leta 2010/2011 do šolskega leta 2013/2014 povečevalo, v šolskem letu 2014/2015 pa se je zmanjšalo. V primerjavi s šolskim letom 2010/2011 se je število predšolskih otrok v šolskem letu 2014/2015 povečalo za 60 otrok oziroma za 5,3 odstotka. V šolskem letu 2011/2012 se je število razpoložljivih mest v javnih vrtcih v primerjavi s šolskim letom 2010/2011 povečalo za 18 mest, v obdobju od šolskega leta 2011/2012 do šolskega leta 2013/2014 se je zmanjševalo, v šolskem letu 2014/2015 pa se je v primerjavi s šolskim letom 2013/2014 zopet povečalo, in sicer za 8 mest. V primerjavi s šolskim letom 2010/2011 se je število razpoložljivih mest v javnih vrtcih v šolskem letu 2014/2015 zmanjšalo za 23 mest oziroma za 2,5 odstotka. Število otrok, vključenih v javne vrtce, se je v šolskem letu 2011/2012 v primerjavi s šolskim letom 2010/2011 povečalo za 36 otrok oziroma za 4,3 odstotka, v obdobju od šolskega leta 2011/2012 do šolskega leta 2014/2015 pa se je stalno zmanjševalo. V obdobju od šolskega leta 2010/2011 do šolskega leta 2014/2015 ni bilo odklonjenih otrok v javnih vrtcih. V šolskem letu 2010/2011 je bilo v javne vrtce vključenih 844 otrok

¹⁸ Od dopolnjenega 11. meseca starosti.

oziroma 74,2 odstotka vseh predšolskih otrok v občini, v šolskem letu 2014/2015 pa je bilo v javne vrtce vključenih 856 otrok oziroma 71,5 odstotka vseh predšolskih otrok. Delež vključenih otrok v javne vrtce se je v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2010/2011 zmanjšal za 2,7 odstotne točke.

Na sliki 1 je prikazano število vseh predšolskih otrok, število vseh razpoložljivih mest v javnih vrtcih, število otrok, vključenih v javne vrtce, in število odklonjenih otrok v javnih vrtcih v občini v obdobju od šolskega leta 2010/2011 do šolskega leta 2014/2015.

Slika 1: Število vseh predšolskih otrok, število razpoložljivih mest v javnih vrtcih, število otrok, vključenih v javne vrtce, in število odklonjenih otrok v javnih vrtcih v občini



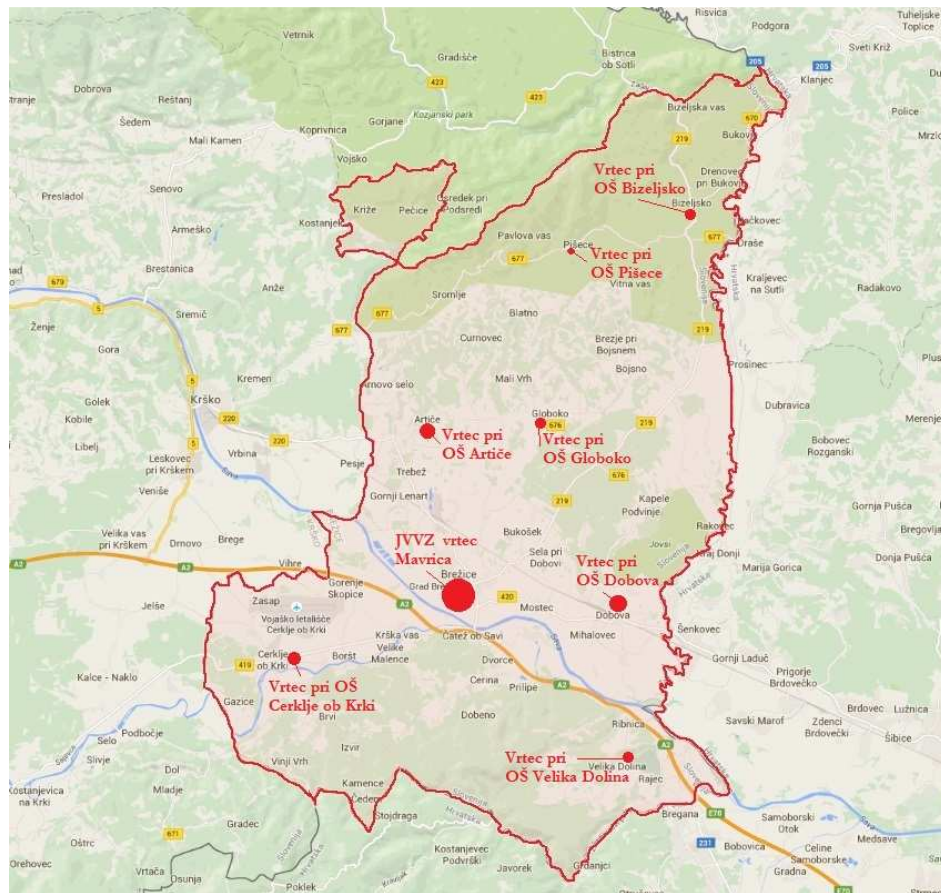
Vir: podatki občine.

V šolskem letu 2014/2015 so predšolski otroci na območju občine obiskovali JVVZ vrtec Mavrica, ki posluje na treh lokacijah¹⁹, in sedem vrtcev, ki spadajo v sestavo osnovnih šol.

Razporeditev otrok po posameznih vrtcih oziroma lokacijah vrtcev na območju občine je prikazana na sliki 2.

¹⁹ Na Šolski ulici, kjer je novozgrajeni objekt za vrtec Mavrica, na Maistrovi ulici, kjer delujejo trije oddelki in je v neposredni bližini novozgrajenega objekta za vrtec Mavrica, in v Splošni bolnišnici Brežice. V šolskem letu 2014/2015 predšolski otroci niso obiskovali JVVZ vrtec Mavrica, ki posluje na Bizeljski cesti.

Slika 2: Razporeditev otrok po posameznih vrtcih oziroma lokacijah vrtcev na območju občine



Vir: podatki občine.

Podatki o številu otrok, vključenih v posamezne vrtece v občini v šolskem letu 2014/2015, in o površini posameznega vrta so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Podatki o številu otrok, vključenih v posamezne vrtnice v občini, in površini posameznega vrtnice v šolskem letu 2014/2015

Vrtec	Vključeni otroci			Odklonjeni otroci	Notranja igralna površina v kvadratnih metrih		Zunanja igralna površina v kvadratnih metrih	
	Prvo starostno obdobje	Drugo starostno obdobje	Skupaj (4) = (2)+(3)		Skupaj	Na otroka (7) = (6)/(4)	Skupaj	Na otroka (9) = (8)/(4)
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)	(6)	(7) = (6)/(4)	(8)	(9) = (8)/(4)
JVVZ vrtec Mavrica*	126	284	410	0	1.744	4,3	6.601	16,1
od tega:								
• lokacija Šolska ulica	126	216	342	0	1.610	4,7		
• lokacija Maistrova ulica	0	68	68	0	134	2,0		
Vrtec pri OŠ Artiče	24	66	90	0	258	2,9	1.350	15,0
od tega:								
• lokacija osnovne šole	10	66	76	0	196	2,6		
• najeta lokacija	14	0	14	0	62	4,4		
Vrtec pri OŠ Bizeljsko	18	39	57	0	194	3,4	480	8,4
Vrtec pri OŠ Globoko	9	40	49	0	204	4,2	1.800	36,7
od tega:								
• lokacija osnovne šole	9	19	28	0	172	6,1		
• najeta lokacija	0	21	21	0	32	1,5		
Vrtec pri OŠ Cerklje ob Krki	26	56	82	0	320	3,9	1.152	14,0
od tega:								
• lokacija osnovne šole	26	10	36	0	200	5,6		
• najeta lokacija	0	46	46	0	120	2,6		
Vrtec pri OŠ Pišece	0	19	19	0	55	2,9	150	7,9
Vrtec pri OŠ Velika Dolina	10	36	46	0	148	3,2	390	8,5
Vrtec pri OŠ Dobova	24	79	103	0	292	2,8	1.989	19,3
Skupaj	237	619	856	0	/	/	/	/

Opomba: * V skupnem številu otrok, ki so bili v šolskem letu 2014/2015 vključeni v JVVZ vrtec Mavrica, niso upoštevani otroci, ki so JVVZ vrtec Mavrica obiskovali v Splošni bolnišnici Brežice, ker se število otrok na tej lokaciji med letom spreminja.

Vir: podatki občine.

V šolskem letu 2014/2015 je bilo v JVVZ vrtec Mavrica in sedem vrtcev, ki spadajo v sestavo osnovnih šol, vključenih 856 otrok. Največ otrok je bilo vključenih v JVVZ vrtec Mavrica, in sicer 410 oziroma 47,9 odstotka vseh vključenih otrok v javne vrtce v občini, najmanj pa v vrtec pri OŠ Pišece, in sicer 19 otrok oziroma 2,2 odstotka vseh vključenih otrok v javne vrtce v občini. Notranja igralna površina na otroka v vrtcih v občini se je gibala od 1,5 kvadratnega metra na otroka v vrtcu pri OŠ Globoko, ki posluje na lokaciji osnovne šole, do 6,1 kvadratnega metra na otroka, prav tako v vrtcu pri OŠ Globoko, ki pa posluje na najeti lokaciji. Šest vrtcev²⁰ ni doseglo predpisanega standarda glede notranje igralne površine na otroka, ki znaša praviloma 4 kvadratne metre, vendar ne manj kot 3 kvadratne metre na otroka (te vrtce oziroma lokacije vrtcev je obiskovalo skupaj 333 otrok oziroma 44,2 odstotka vseh vključenih otrok v te vrtce oziroma 38,9 odstotka vseh vključenih otrok v vse vrtce v občini). Zunanja igralna površina na otroka v vrtcih v občini se je gibala od 7,9 kvadratnega metra na otroka v vrtcu pri OŠ Pišece do 36,7 kvadratnega metra na otroka v vrtcu pri OŠ Globoko. Štirje vrtci²¹ niso dosegli predpisanega standarda glede zunanje igralne površine na otroka, ki znaša najmanj 15 kvadratnih metrov na otroka (v te vrtce so bili vključeni skupaj 204 otroci oziroma 23,8 odstotka vseh vključenih otrok v vse vrtce v občini).

1.5 Predstavitev projekta izgradnje vrtca Mavrica

Občina je v letih od 2010 do 2014 izvedla investicijo v objekt za vrtec Mavrica, ki posluje na Šolski ulici, v skupni vrednosti 5.701.756 evrov²².

V nadaljevanju so predstavljeni časovni potek izvedbe projekta, opis osnovnih aktivnosti občine pri izvedbi projekta gradnje, načrtovana in realizirana sredstva v proračunskih aktih, načrtovanje v dokumentih investicijske dokumentacije ter podatki o realizirani vrednosti investicije izgradnje po namenih.

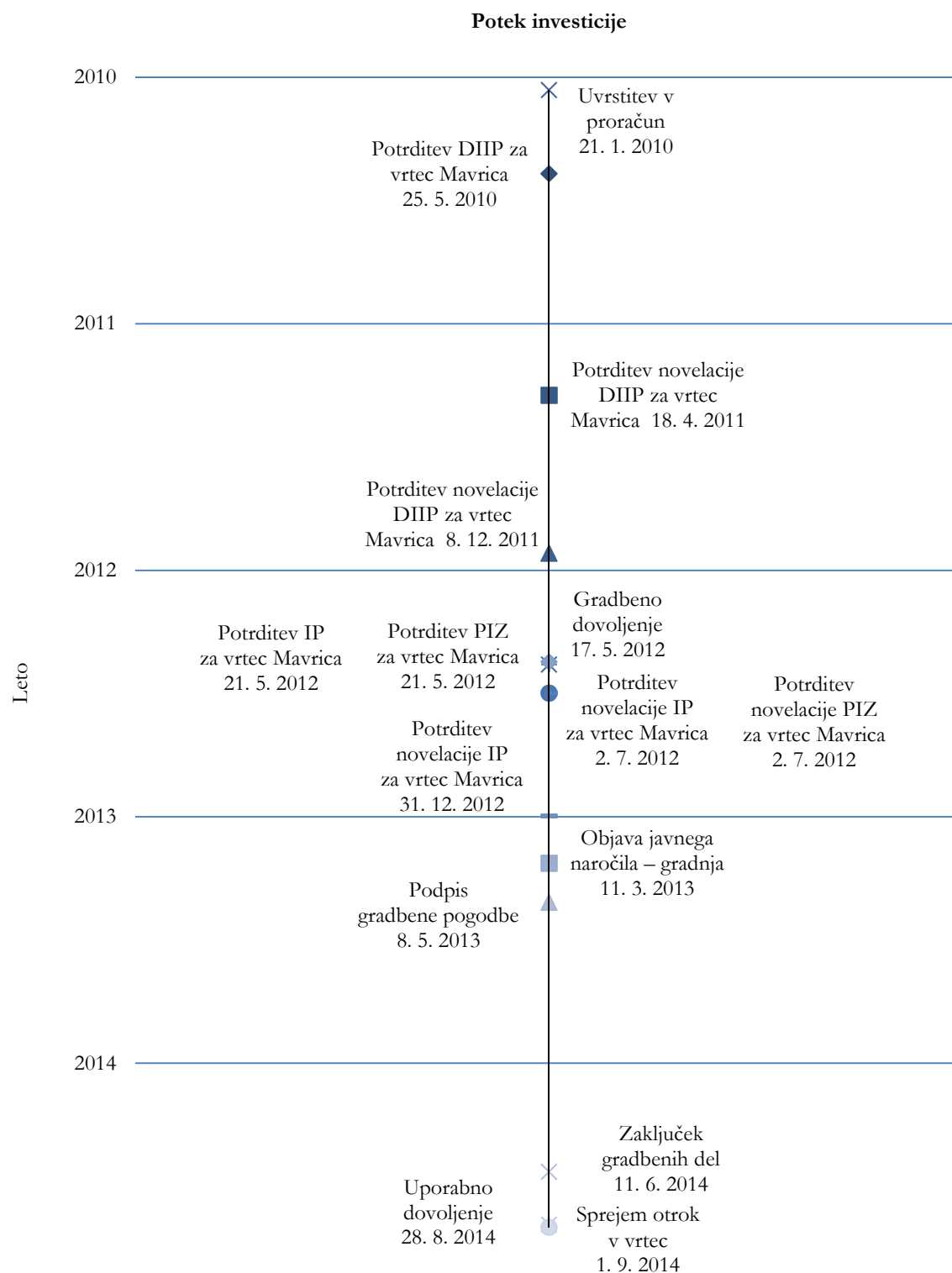
Na sliki 3 je predstavljen časovni potek izgradnje objekta za vrtec Mavrica od uvrstitve proračunske postavke v proračun občine do pridobitve uporabnega dovoljenja in sprejema otrok v nov vrtec, na sliki 4 prikazujemo izbrano idejno rešitev objekta za vrtec Mavrica, na sliki 5 pa še zunanost objekta za vrtec Mavrica.

²⁰ Dva vrtca, ki poslujeta samo na eni lokaciji (vrtec pri OŠ Pišece in vrtec pri OŠ Dobova), in štirje vrtci, ki poslujejo na več lokacijah, na eni od teh lokacij (JVZ vrtec Mavrica – na Maistrovi ulici, vrtec pri OŠ Artiče – najeta lokacija, vrtec pri OŠ Globoko – najeta lokacija in vrtec pri OŠ Cerklje ob Krki – najeta lokacija).

²¹ Vrtec pri OŠ Bizeljško, vrtec pri OŠ Cerklje ob Krki, vrtec pri OŠ Pišece in vrtec pri OŠ Velika Dolina.

²² Iz tabele 3 izhaja, da so bili v letih od 2010 do 2014 investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje realizirani v znesku 5.677.245 evrov, vendar je občina v letih od 2010 do 2014 odhodke v skupnem znesku 24.511 evrov, ki se nanašajo na projekt izgradnje objekta za vrtec Mavrica, evidentirala med tekočimi odhodki, zato jih upoštevamo v celotni realizirani vrednosti projekta.

Slika 3: Časovni potek izvedbe investicije



Vir: podatki občine.

Slika 4: Izbrana idejna rešitev objekta za vrtec Mavrica



Vir: dokumentacija občine.

Slika 5: Zunanost objekta za vrtec Mavrica



Vir: dokumentacija občine.

Občina je v okviru načrtovanja in izvedbe projekta investicije v objekt za vrtec Mavrica izvedla naslednje aktivnosti:

- januarja 2010 je uvrstila investicijo v Odlok o proračunu Občine Brežice za leto 2010 in odprla proračunsko postavko 6524 Vrtec Mavrica Brežice;
- maja 2010 je pripravila DIIP za vrtec Mavrica, ki ga je 25. 5. 2010 potrdil²³ župan;
- julija 2010 je z rebalansom 2 proračuna za leto 2010 v NRP za leta od 2010 do 2013 uvrstila projekt OB009-10-0107 Vrtec Mavrica Brežice;

²³ Občinski svet je pooblastil župana za potrditev DIIP in investicijske dokumentacije (sklepa občinskega sveta, sprejeta na 4. izredni seji 17. 4. 2008 in 3. dopisni seji 3. 2. 2010).

- novembra 2010 je z Zbornico za arhitekturo in prostor (v nadaljevanju: ZAPS) sklenila pogodbo o sodelovanju pri pripravi in izvedbi javnega projektnega odprtega enostopenjskega arhitekturnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec Mavrica v vrednosti 55.727 evrov, h kateri je bil 14. 6. 2011 sklenjen aneks, s katerim se je pogodbena vrednost povečala za 5.851 evrov in je skupaj znašala 61.578 evrov;
- januarja 2011 je na portalu javnih naročil²⁴ in spletni strani ZAPS objavila javni natečaj, katerega namen je bil pridobiti najustreznejšo arhitekturno in urbanistično rešitev za vrtec Mavrica, zagotoviti primerne prostorske pogoje in ureditev zunanjih površin in mirujočega prometa ter pridobiti izdelovalca projektne in tehnične dokumentacije za gradnjo;
- februarja 2011 je pripravila novelacijo DIIP za vrtec Mavrica (v nadaljevanju: novelacija 1 DIIP za vrtec Mavrica), ki jo je 18. 4. 2011 potrdil občinski svet;
- julija 2011 je na podlagi izvedenega javnega natečaja in postopka s pogajanja brez predhodne objave z družbo BB arhitekti, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba BB arhitekti), katere natečajna rešitev je bila prvonagrajena, sklenila pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije za vrtec Mavrica v vrednosti 318.000 evrov, h kateri so bili sklenjeni trije aneksi (končna pogodbena vrednost je znašala 318.553 evrov);
- julija 2011 je pridobila idejno zasnovo/idejni projekt²⁵ za novogradnjo ter rušitev obstoječega objekta;
- oktobra 2011 je pridobila projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja²⁶;
- novembra 2011 je pripravila še eno novelacijo DIIP za vrtec Mavrica (v nadaljevanju: novelacija 2 DIIP za vrtec Mavrica), ki jo je 8. 12. 2011 potrdil župan;
- marca 2012 je pridobila PIZ za vrtec Mavrica, ki jo je 21. 5. 2012 potrdil občinski svet;
- aprila 2012 je pridobila IP za vrtec Mavrica, ki ga je 21. 5. 2012 potrdil občinski svet;
- 17. 5. 2012 je Upravna enota Brežice izdala gradbeno dovoljenje²⁷ za odstranitev obstoječega objekta vrtca in novogradnjo objekta za vrtec Mavrica;
- junija 2012 je pridobila novelacijo PIZ za vrtec Mavrica (v nadaljevanju: novelacija 1 PIZ za vrtec Mavrica), ki jo je 2. 7. 2012 potrdil občinski svet;
- junija 2012 je pridobila novelacijo IP za vrtec Mavrica (v nadaljevanju: novelacija 1 IP za vrtec Mavrica), ki jo je 2. 7. 2012 potrdil občinski svet;
- 29. 6. 2012 je Upravna enota Brežice izdala gradbeno dovoljenje²⁸ za gradnjo dostopa v zaklonišče pri vrtcu Mavrica;
- avgusta 2012 je pridobila projekt za izvedbo, popis del in načrt opreme²⁹;
- decembra 2012 je pridobila še eno novelacijo IP (v nadaljevanju: novelacija 2 IP), ki jo je 31. 12. 2012 potrdil občinski svet;
- julija 2012 se je prijavila za sofinanciranje iz prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2012–2014, vendar je bila njena vloga zavrnjena; decembra 2012 se je ponovno prijavila za sofinanciranje iz te prednostne usmeritve in 10. 6. 2013 z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije vrtec Mavrica, s katero sta določila medsebojne pravice in dolžnosti glede porabe

²⁴ Št. objave JN663/2011.

²⁵ Dokument je izdelala družba BB arhitekti.

²⁶ Tako kot opomba 25.

²⁷ Odločba št. 351-68/2012-11 z dne 17. 5. 2012.

²⁸ Odločba št. 351-393/2012-3 z dne 29. 6. 2012.

²⁹ Dokumente je izdelala družba BB arhitekti s podizvajalci.

nepovratnih sredstev za sofinanciranje javnih upravičenih izdatkov operacije v skupni vrednosti 2.212.332 evrov in h kateri sta bila v letu 2013 sklenjena dva aneksa;

- v letih 2013 in 2014 je za izvedbo investicije v objekt za vrtec Mavrica izvedla:
 - postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku za gradnjo in sklenila pogodbo v vrednosti 4.163.119 evrov, h kateri je bilo sklenjenih 11 aneksov (končna pogodbeno vrednost je znašala 4.505.720 evrov);
 - postopek oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi za izvedbo strokovnega nadzora nad gradnjo vrta in sklenila pogodbo v vrednosti 23.760 evrov, h kateri so bili sklenjeni trije aneksi (končna pogodbeno vrednost je znašala 27.855 evrov);
 - postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku za dobavo in montažo opreme za kuhinjo in pralnico vrta Mavrica ter sklenila pogodbo za dobavo in montažo opreme za pralnico³⁰ v vrednosti 23.091 evrov, h kateri sta bila sklenjena dva aneksa (pogodbeno vrednost je ostala nespremenjena), in pogodbo za dobavo in montažo opreme za kuhinjo v vrednosti 127.503 evre, h kateri je bil sklenjen en aneks (končna pogodbeno vrednost je znašala 126.688 evrov);
 - postopek oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi za ureditev dostopa v zaklonišče pri vrtcu Mavrica in sklenila pogodbo v vrednosti 66.859 evrov, h kateri so bili sklenjeni trije aneksi (končna pogodbeno vrednost je znašala 79.593 evrov);
 - postopek oddaje javnega naročila za dobavo in montažo opreme za vrtec ter sklenila pogodbo za dobavo in montažo notranje opreme v vrednosti 351.331 evrov, h kateri so bili sklenjeni štiri aneksi (končna pogodbeno vrednost je znašala 345.702 evra), in pogodbo za dobavo in montažo zunanje opreme v vrednosti 44.511 evrov, h kateri je bil sklenjen en aneks (končna pogodbeno vrednost je znašala 41.541 evrov) ter
 - na podlagi pridobljenih ponudbenih predračunov je izdala 32 naročilnic in sklenila devet pogodb za druga dela in storitve³¹ v skupni vrednosti 173.504 evre;
- maja 2014 je pridobila projekt izvedenih del³²;
- iz gradbenega dnevnika izhaja, da so se gradbena dela pričela 20. 5. 2013 in zaključila 11. 6. 2014, iz zapisnika o prevzemu izvedenih del pa, da je bil objekt predan občini 24. 6. 2014;
- 13. 6. 2014 je Upravna enota Brežice izdala uporabno dovoljenje³³ za dostop v zaklonišče pri vrtcu Mavrica;
- 30. 6. 2014 je na Factor banko, d. d. naslovila zahtevo za unovčitev bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 357.970 evrov, ker izvajalec do datuma prevzema del ni predložil ustrezne garancije za odpravo napak v garancijski dobi v prvih petih letih garancijske dobe;
- 16. 7. 2014 je Factor banka, d. d. unovčila bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 357.970 evrov;
- 28. 8. 2014 je Upravna enota Brežice izdala uporabno dovoljenje³⁴ za vrtec Mavrica.

Iz dokumentacije občine izhaja, da je novi objekt za vrtec Mavrica zgrajen za največ 342 otrok in ima poleg spremljajočih prostorov (sanitarije, kabineti, shrambe, garderobe, upravni in tehnični prostori)

³⁰ Št. 433-2/2013.

³¹ Na primer prestavitve kablovodov, priključitev na distribucijski sistem, izdelava energetske analize, izvedba prenove in vzdrževalnih del v zaklonišču, tehnično varovanje.

³² Tako kot opomba 25.

³³ Odločba št. 351-394/2014-7 z dne 13. 6. 2014.

³⁴ Odločba št. 351-395/2014-19 z dne 28. 8. 2014.

20 oddelkov, od tega 12 oddelkov za prvo starostno obdobje, 7 oddelkov za drugo starostno obdobje in razvojni oddelek. Grajen je kot zidan nizkoenergetski objekt s skupno notranjo površino 3.966 kvadratnih metrov (od tega obsega notranja igralna površina 1.610 kvadratnih metrov, kar znaša 4,7 kvadratnega metra na otroka) in z zunanjo igralno površino 6.601 kvadratni meter. Realizirana vrednost investicije je znašala 5.701.756 evrov.

Občina je sredstva za projekt izgradnje vrtca Mavrica načrtovala in realizirala na proračunski postavki 6524 Vrtec Mavrica Brežice v okviru področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, glavni program 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok, podprogram 19029001 Vrtci. Realizirana vrednost projekta izgradnje vrtca Mavrica je znašala 5.701.756 evrov. Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za investicijo so predstavljeni v tabeli 6.

Tabela 6: Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za vrtec Mavrica

v evrih					
Akt	Leto 2010*	Leto 2011*	Leto 2012*	Leto 2013*	Leto 2014*
Odlok o proračunu	50.000	140.000	160.000	2.900.000	2.745.796
Rebalans 1	50.000	260.000	172.000	3.243.000	2.875.216
Rebalans 2	50.000	/	/	3.243.000	/
Rebalans 3	50.000	/	/	3.243.000	/
Veljavni proračun	50.000	260.000	172.000	3.179.019	2.910.261
Zaključni račun	684	219.934	169.224	2.403.644	2.908.270

Opomba: * V letih od 2010 do 2014 je občina odhodke v skupnem znesku 24.511 evrov evidentirala med tekočimi odhodki, vendar se nanašajo na projekt izgradnje objekta za vrtec Mavrica, zato jih upoštevamo v celotni realizirani vrednosti projekta.

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2010 do 2014.

V tabeli 7 so predstavljeni podatki iz dokumentov investicijske dokumentacije o vrednosti investicije, površini in kapaciteti objekta ter rok izvedbe investicije.

Tabela 7: Podatki o vrednosti investicije, površini in kapaciteti objekta ter rok izvedbe investicije v objekt za vrtec Mavrica

Dokument	Vrednost investicije v evrih	Neto tlorisna površina objekta v kvadratnih metrih	Kapaciteta objekta število mest za otroke	Rok izvedbe investicije/pridobitev uporabnega dovoljenja
DIIP za vrtec Mavrica	4.067.587	2.900	396*	maj–september 2013
Novelacija 1 DIIP za vrtec Mavrica	4.143.933	2.900	396*	avgust 2013
Novelacija 2 DIIP za vrtec Mavrica	4.500.000	2.900	396*	april–junij 2014
PIZ za vrtec Mavrica	4.981.064	3.966	342	april–junij 2014
IP za vrtec Mavrica	4.981.064	3.966	342	april–junij 2014
Novelacija 1 PIZ za vrtec Mavrica	4.981.064	3.966	342	april–junij 2014
Novelacija 1 IP za vrtec Mavrica	4.981.064	3.966	342	april–junij 2014
Novelacija 2 IP za vrtec Mavrica	4.981.064	3.966	342	april–junij 2014
Realizacija	5.701.756	3.966	342	avgust 2014

Opomba: * Pri izračunu je občina upoštevala 22 oddelkov s kapaciteto povprečno 18 otrok v oddelku.

Viri: dokumenti investicijske dokumentacije in Zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2014.

Občina je maja 2010 v DIIP za vrtec Mavrica načrtovala izgradnjo 2.900 kvadratnih metrov velikega objekta za vrtec Mavrica za največ 396 otrok, investicija v vrednosti 4.067.587 evrov pa naj bi bila dokončana v obdobju od maja do septembra 2013. V novelacijah DIIP za vrtec Mavrica, ki sta bili izdelani februarja 2011 in novembra 2011, je občina načrtovala enako površino in kapaciteto objekta glede na osnovni DIIP, povečala pa je vrednost investicije za 76.346 evrov na 4.143.933 evrov oziroma za 356.067 evrov na 4.500.000 evrov ter podaljšala rok za zaključek del. V PIZ za vrtec Mavrica, ki je bila izdelana marca 2012, je občina povečala neto tlorisno površino objekta za 1.066 kvadratnih metrov na 3.966 kvadratnih metrov, dokončno določila kapaciteto objekta (za 342 otrok oziroma 54 otrok manj kot je bilo načrtovano v DIIP za vrtec Mavrica in njegovih novelacijah) ter povečala vrednost investicije za 481.064 evrov na 4.981.064 evrov in podaljšala rok za zaključek del. V IP za vrtec Mavrica, izdelanem aprila 2012, v novelaciji PIZ za vrtec Mavrica, izdelani junija 2012, ter v novelacijah IP za vrtec Mavrica, izdelanih junija 2012 oziroma decembra 2012, je občina načrtovala tlorisno površino in kapaciteto objekta, vrednost investicije in rok dokončanja del kot v PIZ za vrtec Mavrica. Iz dokumentacije občine izhaja, da je bila investicija dokončana avgusta 2014, tlorisna površina in kapaciteta objekta sta enaki, kot sta bili načrtovani v PIZ za vrtec Mavrica in IP za vrtec Mavrica ter njunih novelacijah, končna vrednost investicije pa je znašala 5.701.756 evrov in je bila za 720.692 evrov večja od načrtovane v PIZ za vrtec Mavrica in IP za vrtec Mavrica ter njunih novelacijah.

V tabeli 8 so predstavljeni podatki o realizirani vrednosti investicije v objekt za vrtec Mavrica v obdobju od leta 2010 do leta 2014 po namenih.

Tabela 8: Podatki o realizirani vrednosti investicije v objekt za vrtec Mavrica v obdobju od leta 2010 do leta 2014 po namenih

Leto	Realizacija					Skupaj
	2010	2011	2012	2013	2014	
Javni natečaj	0	66.210	0	0	0	66.210
Investicijska in projektna dokumentacija	0	150.642	159.099	5.949	30.933	346.623
Nadzor	0	0	0	15.326	13.444	28.770
Gradbeno-obrtniška dela, instalacije in zunanja ureditev	0	0	0	2.349.989	2.254.648	4.604.637
Oprema kuhinje in pralnice	0	0	0	0	152.980	152.980
Notranja oprema	0	0	0	0	345.823	345.823
Zunanja oprema	0	0	0	0	41.541	41.541
Gradbeno-obrtniška dela – ureditev vhoda v zaklonišče	0	0	0	26.015	53.578	79.593
Drugo ³⁵	684	3.082	10.125	6.365	15.323	35.579
Skupaj	684	219.934	169.224	2.403.644	2.908.270	5.701.756

Vir: podatki občine.

³⁵ Inženiring, geomehanske storitve in tehnična dokumentacija, ureditev nadomestnih prostorov, tehnični pregled, drugo urejanje objekta (varnostne nalepke, označevanje prostorov, hišne tablice).

2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

2.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo preverili, ali je občina izvedla investicijo v objekt za vrtec v skladu s predpisi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je občina izvedla eno investicijo v objekte vrtcev, to je investicijo v objekt za vrtec Mavrica. Preverili smo pravilnost načrtovanja in izvedbe investicije v objekt za vrtec Mavrica. Pravilnost poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec Mavrica v letih od 2010 do 2014, smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračunov za leta od 2010 do 2014 v delu, ki se nanaša na to investicijo. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na načrtovanje in izvedbo investicije v objekt za vrtec in so navedeni v revizijskem programu. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v obdobju od leta 2010 do leta 2014.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Obrazložitev proračunov in zaključnih računov proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah³⁶ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. Sestavo proračuna določa tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti³⁷ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007). V uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je v prvem odstavku 39. člena določeno, da za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti Ministrstvo za finance pripravi proračunski priročnik. Po drugem odstavku 39. člena te uredbe proračunski priročnik vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna in navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov ter NRP. V skladu s proračunskim priročnikom se finančni načrt neposrednega uporabnika pripravi do ravni proračunske postavke³⁸.

³⁶ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

³⁷ Uradni list RS, št. 44/07.

³⁸ Proračunska postavka je del podprograma, ki prikazuje celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta, ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika.

Pri sestavi zaključnega računa proračuna se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določilih 96. člena ZJF zaključni račun proračuna zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna³⁹ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna). Ministrstvo za finance je januarja 2010 pripravilo Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna⁴⁰, v katerem so predstavljene pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna občine, struktura in vsebina, postopek priprave in sprejem zaključnega računa proračuna občine.

Občina je sredstva za projekt izgradnje vrta Mavrica načrtovala v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014 na proračunski postavki 6524 Vrtec Mavrica Brežice v okviru področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, glavni program 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok*, podprogram 19029001 *Vrtci*.

2.2.1.a V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu s 16. členom ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 2. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je navedeno tudi, da ima glavni program določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti⁴¹, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti⁴², projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila⁴³. V 41. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov in podprogramov na posameznih področjih proračunske porabe, prikaz ciljev projektov in programov v okviru NRP, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V skladu s proračunskimi priročniki za pripravo občinskih proračunov za leta od 2008 do 2014⁴⁴ naj bi bila obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika pripravljena za vsako posamezno področje proračunske porabe v skladu s strukturo predlaganega finančnega načrta (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah).

³⁹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

⁴⁰ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Priro%C4%8Dnik_za_pripravo_zaklju%C4%8Dnega_ra%C4%8Duna/prirocnik-zr-obcine-09.pdf], 8. 11. 2016.

⁴¹ 9. točka drugega odstavka 2. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

⁴² 10. točka drugega odstavka 2. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

⁴³ 11. točka drugega odstavka 2. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

⁴⁴ Ministrstvo za finance za vsako proračunsko leto oziroma za dve proračunski leti skupaj pripravi nov proračunski priročnik. Določila glede obrazložitve predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika so v proračunskih priročnikih za pripravo občinskih proračunov za leta od 2008 do 2014 vsebinsko enaka.

Obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014, v katerih je občina načrtovala investicijo za vrtec Mavrica, ne vsebujejo vseh zahtevanih sestavin, in sicer:

- proračun in rebalansi proračuna za leto 2010 ne vsebujejo opisa glavnega programa *1902 Vzgoja in varstvo predšolskih otrok* in splošnih ciljev tega programa, s katerimi se izvajajo cilji področja proračunske porabe, niti kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti; ne vsebujejo opisa podprograma *19029001 Vrta* in njegovih specifičnih ciljev ter kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti, s katerimi naj bi se merilo doseganje ciljev glavnega programa; prav tako niso jasno opredeljeni cilji projekta, na podlagi katerih je mogoče presoјati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila;
- proračuni in rebalansi proračuna za leta od 2011 do 2014 ne vsebujejo jasno opredeljenih ciljev projekta, na podlagi katerih je mogoče presoјati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila, ter izhodišč in kazalnikov, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

Obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014 za vrtec Mavrica niso popolne, kar je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 v povezavi z 39. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

2.2.1.b V drugem odstavku 96. člena ZJF je določeno, da je zaključni račun proračuna akt občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za preteklo leto. V 5. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da se v posebnem delu zaključnega računa proračuna prikažejo realizirani finančni načrti neposrednih uporabnikov proračuna, v 8. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna pa je določeno, da obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna zajema obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna, in sicer poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Skladno s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitve zaključnega računa proračuna zajemajo obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna, posebnega dela zaključnega računa proračuna, izvajanja NRP, podatkov iz bilance stanja in upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa. V 10. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna pa je določena vsebina poročila o doseženih ciljih in rezultatih. Vsebino obrazložitve zaključnega računa proračuna občine podrobneje določa Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna. Obrazložitve zaključnega računa proračuna občine se pripravi do ravni proračunske postavke.

Občina je realizirala odhodke za vrtec Mavrica v letih od 2010 do 2014. Obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leta od 2010 do 2014 niso popolne, saj ne vključujejo obrazložitve vseh porabljenih sredstev na projektu oziroma proračunski postavki, prav tako ni jasno razvidno, na čem temeljijo ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, kar je v neskladju s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.c Prvi odstavek 10. člena ZJF določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in NRP, tretji odstavek istega člena pa določa, da posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 22. člena ZJF določa, da mora biti predlog NRP usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 24. člena uredbe o enotni metodologiji določa, da je DIIP temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP.

Župan je DIIP za vrtec Mavrica potrdil 25. 5. 2010. Občina je investicijo uvrstila v posebni del proračuna 21. 1. 2010 s sprejetjem proračuna za leto 2010⁴⁵, v NRP za leta od 2010 do 2013⁴⁶ pa 12. 7. 2010 s sprejetjem rebalansa 2 proračuna za leto 2010.

Občina je investicijo v vrtec Mavrica uvrstila v posebni del proračuna za leto 2010, in sicer štiri mesece preden je potrdila DIIP za vrtec Mavrica, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o notni metodologiji.

2.2.1.d Četrti odstavek 22. člena ZJF določa, če predlog NRP ni usklajen s proračunom, ga mora predlagatelj v 30 dneh po uveljavitvi proračuna uskladiti s proračunom.

Občina v 30 dneh po uveljavitvi proračuna za leto 2010 NRP za leta od 2010 do 2013 ni uskladila s posebnim delom proračuna, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 22. člena ZJF.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2015 sprejela Navodilo za pripravo proračuna Občine Brežice za leti 2016 in 2017, v katerem je opredelila osnovne aktivnosti procesa, terminski načrt aktivnosti in nosilce posameznih aktivnosti. V letu 2016 je občina sprejela Navodilo za pripravo zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 in Pravilnik o pripravi in postopkih za izvrševanje proračuna Občine Brežice in notranjih kontrolah, s katerima je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo.

2.2.2 Javni natečaj za izbiro najustreznejše rešitve

Občina je 19. 11. 2010 na podlagi poziva k oddaji ponudbe za izvedbo natečaja za izgradnjo novega objekta za vrtec Mavrica z ZAPS sklenila pogodbo o sodelovanju pri pripravi in izvedbi javnega projektnega odprtega enostopenjskega arhitekturnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec Mavrica v vrednosti 55.727 evrov. K pogodbi je bil 14. 6. 2011 sklenjen aneks v vrednosti 5.851 evrov (končna pogodbeno vrednost je znašala 61.578 evrov) zaradi dodatnih stroškov ocenjevalne komisije. Na portalu javnih naročil in spletni strani ZAPS je bil 21. 1. 2011 objavljen javni natečaj, katerega namen je bil pridobiti najustreznejšo arhitekturno in urbanistično rešitev za vrtec Mavrica, zagotoviti primerne prostorske pogoje in ureditev zunanjih površin in mirujočega prometa ter pridobiti izdelovalca projektne in tehnične dokumentacije za gradnjo. V roku je bilo predloženih 64 natečajnih elaboratov.

Občina je v letu 2011 na podlagi prejetih računov in zahtevkov za nagrade, priznanja in odškodnine ter za opravljene storitve ZAPS plačala 61.578 evrov.

Občina je 1. 7. 2011 z družbo BB arhitekti, katere rešitev je bila prvonagrajena na javnem natečaju, na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave, ki ga je izvedla, da bi znižala ponudbeno ceno, sklenila pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije za vrtec Mavrica v vrednosti 318.000 evrov. K pogodbi so bili sklenjeni trije aneksi, in sicer:

- 10. 1. 2012 aneks št. 1 in 15. 6. 2012 aneks št. 2, oba zaradi podaljšanja roka za dokončanje posameznih faz oziroma vrst projektne dokumentacije ter podaljšanja in spremembe oblike garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti;

⁴⁵ Proračunska postavka 6524 Vrtec Mavrica Brežice.

⁴⁶ Projekt OB009-10-0107 Vrtec Mavrica Brežice.

- 5. 9. 2013 aneks št. 3 zaradi spremembe stopnje DDV, zaradi česar se je skupna pogodbeno vrednost povečala na 318.553 evrov.

Občina je v letih 2012 in 2013 družbi BB arhitekti za izvršena dela plačala 318.553 evrov.

2.2.2.a Občina je v obvestilu o javnem, projektne, odprtem, anonimnem, enostopenjskem arhitekturnem natečaju za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec Mavrica in v razpisni dokumentaciji navedla in opisala sedem meril za ocenjevanje natečajnih elaboratov, ni pa naveden način njihove uporabe. Iz zapisnikov ocenjevalne komisije in zaključnega poročila ocenjevalne komisije⁴⁷ ni razvidno, kako so bila merila upoštevana.

Po določilih tretjega odstavka 57. člena Pravilnika o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov⁴⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o javnih natečajih) lahko ocenjevalna komisija ocenjuje natečajne elaborate, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, samo v skladu z merili za ocenjevanje, določenimi v natečajnem gradivu.

Iz predložene dokumentacije ni razvidno, kako je ocenjevalna komisija pri ocenjevanju natečajnih elaboratov, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, uporabila merila za ocenjevanje, določena v natečajnem gradivu, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 57. člena pravilnika o javnih natečajih.

2.2.2.b V prvem odstavku 69. člena pravilnika o javnih natečajih je določeno, če je kot naročnik javnega natečaja nastopala oseba, ki je javni naročnik, se tak natečaj zaključi s sklepom, ki ga mora tak naročnik sprejeti v treh dneh po odprtju razstave.

Občina ni izdala sklepa o zaključku javnega natečaja, kar je v neskladju s prvim odstavkom 69. člena pravilnika o javnih natečajih.

2.2.2.c Občina je 14. 6. 2011 na podlagi končnega obračuna stroškov javnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve, ki ga je 13. 6. 2011 prejela od ZAPS, z ZAPS sklenila aneks k pogodbi o sodelovanju pri pripravi in izvedbi javnega projektne odprtega enostopenjskega arhitekturnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec Mavrica v vrednosti 5.851 evrov zaradi dodatnih stroškov ocenjevalne komisije. Zaradi velikega števila prispelih natečajnih del je namreč natečajna komisija potrebovala dodatnega poročevalca.

Občina in ZAPS sta aneks v vrednosti 5.851 evrov sklenili potem, ko je ZAPS pripravila in že predložila občini končni obračun stroškov javnega natečaja, kar je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁴⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

⁴⁷ Z dne 21. 4. 2011.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 108/04.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

2.2.3 Gradnja vrtca Mavrica

Občina je že v letu 2012 začela s postopkom za oddajo javnega naročila za izgradnjo vrtca Mavrica, vendar je postopek v februarju 2013 zaključila, ker so bile vse ponudbe nesprejemljive. Občina je v obrazložitvi odločitve z dne 13. 2. 2013 navedla, da je izbor izvajalca oziroma sklenitev pogodbe za izvedbo javnega naročila odvisna od pridobitve sredstev MGRT za sofinanciranje iz prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2012–2014, ki pa jih do 13. 2. 2013 ni pridobila in tako ni imela zagotovljenih potrebnih sredstev.

V letu 2013 je izvedla nov postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in z družbo Begrad, d. d.⁵⁰ (v nadaljevanju: družba Begrad) 8. 5. 2013 sklenila pogodbo⁵¹ za izgradnjo vrtca Mavrica v vrednosti 4.163.119 evrov. V letih 2013 in 2014 je občina k pogodbi sklenila 11 aneksov, in sicer zaradi obračuna manj del, nepredvidenih in dodatnih del v skupni vrednosti 363.571 evrov, opredelitve pogodbene vrednosti glede na spremenjeno stopnjo DDV, podaljšanja roka za dostavo bančne garancije za dobro izvedbo del, zamenjave oziroma vključitve podizvajalcev, spremembe določil pogodbe glede pogodbene kazni za podizvajalce in zadržanja plačil, spremembe roka za dokončanje del in roka veljavnosti garancije za dobro izvedbo del, spremembe vrste zavarovanja za dobro izvedbo del ter opredelitve končnega izplačila pogodbene zneska in določitve roka za dostavo garancije za odpravo napak v garancijski dobi. Končna pogodbena vrednost je znašala 4.505.720 evrov.

Občina je v letih 2013 in 2014 izvajalcu in podizvajalcem na podlagi 13 začasnih situacij in končne situacije plačala 4.502.186 evrov.

2.2.3.a Občina je v razpisni dokumentaciji in prvem odstavku 8. člena pogodbe za izgradnjo vrtca Mavrica glede podizvajalcev določila, da ima občina pravico zahtevati plačilo pogodbene kazni v višini 10 odstotkov vrednosti pogodbe brez DDV, če izvajalec ne bo navedel podizvajalcev, ti pa bodo med izvajanjem investicije prišli na gradbišče, saj to pomeni kršitev pogodbene določil. Z aneksom št. 6, ki je bil sklenjen 27. 11. 2013, je bilo to določilo izločeno iz pogodbe.

V razpisni dokumentaciji in tretjem odstavku 10. člena pogodbe za izgradnjo vrtca Mavrica pa je glede načina plačila občina določila, da bo svoj del obveznosti plačevala tako, da bo nesporni del situacije plačala 30. dan od njenega prejema, pri čemer bo do pridobitve uporabnega dovoljenja zadržala plačilo situacij v višini 15 odstotkov končne vrednosti pogodbe. V 5. členu aneksa št. 6 pa se je spremenilo določilo glede višine zadržanih sredstev, in sicer je določeno, da bo do pridobitve uporabnega dovoljenja občina zadržala plačilo situacij v višini 10 odstotkov končne vrednosti pogodbe.

Občina je z aneksom št. 6 iz osnovne pogodbe izločila določilo glede višine pogodbene kazni zaradi podizvajalcev in spremenila višino zadržanih sredstev do pridobitve uporabnega dovoljenja. Izločitev pogodbene določila glede pogodbene kazni zaradi podizvajalcev in sprememba višine odstotka zadržanih sredstev do pridobitve uporabnega dovoljenja pomenita bistveno spremembo pogodbene

⁵⁰ Zoper družbo Begrad je bil 17. 9. 2014 začet stečajni postopek.

⁵¹ Sestavni del pogodbe je konzorcijska pogodba z dne 5. 4. 2013., s katero družba Begrad in Komunalno stanovanjsko podjetje Brežice, d. d. za vodilnega partnerja konzorcijskega partnerstva imenujeta družbo Begrad.

določil, kar je bilo v neskladju s četrtem odstavkom 71. člena Zakona o javnem naročanju⁵² (v nadaljevanju: ZJN-2), ki je 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.

Pojasnilo občine

Izvajalec je imel med izvajanjem investicije likvidnostne težave, ki so vplivale na dinamiko izvajanja del. Občina je pogodbeni določili spremenila, da ne bi prišlo do situacije, da izbrani izvajalec ne bi uspel dokončati investicije, saj bi to pomenilo podaljšanje rokov dokončanja del in težave pri črpanju odobrenih evropskih sredstev, morebitna prekinitev del in prekinitev pogodbe pa bi za občino predstavljali veliko finančno tveganje.

Vsebina pogodbe po določilih četrtega odstavka 71. člena ZJN-2 ne bi smela v bistvenih delih odstopati od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije in tudi likvidnostne težave izvajalca med izvajanjem investicije ne morejo biti razlog za spreminjanje pogodbenih določil. Občina je pogodbeni določili spremenila na način, ki je bil zanjo manj ugoden, in s spremembo ni bistveno zmanjšala tveganja, da izbrani izvajalec ne bi uspel dokončati investicije.

2.2.3.b V razpisni dokumentaciji in drugem odstavku 14. člena gradbene pogodbe je določeno, da mora v primeru dogovorjenega podaljšanja roka dokončanja del izvajalec predložiti občini ustrezno podaljšano veljavnost garancije banke oziroma zavarovalnice za dobro izvedbo del.

Občina je v 3. členu aneksa št. 9, ki ga je sklenila 6. 5. 2014, določila, da mora izvajalec za zavarovanje dobre izvedbe del po aneksu občini do 9. 5. 2014 dostaviti dve blanco menici z meničnima izjavama, skupno unovčljivi do vrednosti 17.042 evrov, rok veljavnosti pa ni določen. Občina je 9. 5. 2014 pridobila menično izjavo in dve blanco menici v skupni vrednosti 17.042 evrov z veljavnostjo do 30. 6. 2014.

Tudi v 3. členu aneksa št. 10, ki ga je sklenila 29. 5. 2014, je določila, da mora izvajalec za zavarovanje dobre izvedbe del po aneksu občini do 30. 5. 2014 dostaviti dve blanco menici z meničnima izjavama, skupno unovčljivi do vrednosti 4.704 evre in z veljavnostjo najmanj do 30. 6. 2014. Občina je 9. 5. 2014 pridobila menično izjavo in dve blanco menici v skupni vrednosti 4.704 evre z veljavnostjo do 30. 6. 2014.

Občina je z aneksom št. 9 in aneksom št. 10 spremenila vrsto finančnega zavarovanja, ki ga mora v primeru podaljšanja roka dokončanja del predložiti izvajalec. Sprememba vrste finančnega zavarovanja pomeni bistveno spremembo pogodbenih določil, kar je bilo v neskladju s četrtem odstavkom 71. člena ZJN-2, ki je 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.

Pojasnilo občine

Občina je za dodatna dela od izvajalca zahtevala finančno zavarovanje, dogovorjeno s pogodbo, vendar pa ga ta ni bil sposoben pridobiti zaradi likvidnostnih težav in verjetne uvedbe stečajnega postopka. Občina je zato sprejela predlog izvajalca, da dodatna dela zavaruje z menico, saj je ocenila, da je bolje, da investicijo dokonča izbrani izvajalec, kot da tik pred koncem del prekine pogodbo z njim in prične s postopkom izbire novega izvajalca.

⁵² Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

2.2.3.c Občina je v letu 2014 plačala del štirih začasnih situacij⁵³ v skupnem znesku 275.949 evrov v roku od 41 dni do 125 dni po prejemu, kar je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 26. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁵⁴, ki za plačilo tovrstnih obveznosti določata plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Pojasnilo občine

Izvajalec do roka za plačilo posameznih situacij ni dostavil vseh potrebnih dokumentov za izvedbo plačil podizvajalcem, občina pa je želela poplačati vse nominirane podizvajalce, zato ni imela druge možnosti, kot da plačil ne izvede v zakonsko predpisanem roku.

2.2.4 Strokovni nadzor

Občina je v letu 2013 izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi in z izvajalcem M projekt, Matjaž Avšič, s. p. 8. 5. 2013 sklenila pogodbo za izvedbo strokovnega nadzora in koordinacijo na področju varstva pri delu pri izgradnji vrtca Mavrica v vrednosti 23.760 evrov. K pogodbi so bili sklenjeni trije aneksi, in sicer zaradi zamenjave podizvajalca in zmanjšanja pogodbene vrednosti za 660 evrov zaradi izločitve izdelave varnostnega načrta iz pogodbenih obveznosti, opredelitve pogodbene vrednosti glede na spremenjeno stopnjo DDV ter podaljšanja roka za izvedbo del in dodatnih del v vrednosti 4.441 evrov. Končna pogodbena vrednost je znašala 27.855 evrov.

Občina je 26. 5. 2014 na podlagi pridobljene ponudbe izvajalcu izdala še naročilnico za izvedbo strokovnega nadzora nad dobavo in montažo opreme za pralnico in kuhinjo vrtca Mavrica v vrednosti 915 evrov.

Občina je v letih 2013 in 2014 izvajalcu in podizvajalcem na podlagi prejetih računov in izdane naročilnice plačala skupaj 28.770 evrov. Strokovni nadzor je bil zaključen v letu 2014.

2.2.4.a Pogodba o izvedbi strokovnega nadzora v drugem odstavku 3. člena določa, da je pogodbena vrednost del⁵⁵ fiksna do dokončanja gradnje oziroma izvajanja strokovnega nadzora in koordiniranja ter se ne spreminja ne glede na morebitna dodatna dela pri izvedbi investicije po naročilu investitorja ali dodatna dela zaradi pomanjkljivosti projektne dokumentacije ali podaljšanja roka izgradnje.

Občina je z izvajalcem M projekt, Matjaž Avšič, s. p. 25. 7. 2014 sklenila aneks št. 3 k pogodbi o izvedbi strokovnega nadzora, s katerim je povečala pogodbeno vrednost za 4.441 evrov (končna pogodbena vrednost znaša 27.855 evrov) zaradi podaljšanja roka za izvedbo nadzora kot posledica podaljšanja roka izvedbe del pri izgradnji objekta vrtca Mavrica. Sprememba pogodbene vrednosti pomeni bistveno spremembo pogodbenih določil, kar je bilo v neskladju s četrnim odstavkom 71. člena ZJN-2, ki je 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.

⁵³ 10. začasna situacija št. 056115, prejeta 4. 3. 2014, 11. začasna situacija št. 056227, prejeta 1. 4. 2014, 12. začasna situacija št. 056390, prejeta 7. 5. 2014, in 13. začasna situacija št. 056483, prejeta 3. 6. 2014.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14.

⁵⁵ 23.760 evrov.

2.2.4.b ZJN-2 je v 63. členu določal, da mora naročnik v objavo na portal javnih naročil poslati obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi v 48 dneh po oddaji javnega naročila.

Župan je 17. 4. 2013 sprejel Odločitev v postopku oddaje javnega naročila⁵⁶, ki je postala pravnomočna 27. 4. 2013, občina pa je na portal javnih naročil poslala Obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi iz 30. člena ZJN-2⁵⁷ šele 18. 7. 2013, to je 82 dni po pravnomočni oddaji javnega naročila, kar je bilo v neskladju s 63. členom ZJN-2.

2.2.5 Ureditev dostopa v zaklonišče pri vrtcu Mavrica

Občina je v letu 2013 izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi za ureditev dostopa v zaklonišče pri vrtcu Mavrica in 31. 7. 2013 z družbo Beograd sklenila pogodbo v vrednosti 66.859 evrov, h kateri so bili sklenjeni trije aneksi, in sicer:

- 19. 2. 2014 aneks št. 1 zaradi podaljšanja roka za dokončanje del (rok dokončanja del je 18. 4. 2014);
- 31. 3. 2014 aneks št. 2 zaradi dodatnih del (končna pogodbeno vrednost znaša 79.593 evrov) in podaljšanja roka za dokončanje del (rok dokončanja del je 30. 5. 2014);
- 29. 5. 2014 aneks št. 3 zaradi podaljšanja roka za dokončanje del (končni rok dokončanja del je 16. 6. 2014).

Občina je v letih 2013 in 2014 družbi Beograd in podizvajalcem na podlagi prejetih situacij plačala skupaj 79.593 evrov. Dela za ureditev dostopa v zaklonišče vrtca Mavrica so bila zaključena v letu 2014.

2.2.5.a ZJN-2 je v prvem odstavku 63.b člena določal, da mora naročnik prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost posredovati v objavo isti dan, ko naročnik posreduje ponudnikom odločitev o oddaji javnega naročila, če na portalu javnih naročil ni objavil obvestila o naročilu.

Občina je izvedla postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in 25. 3. 2014 izvajalca družbo Beograd obvestila, da sprejema njegovo ponudbo, 30. 7. 2014 pa je na portalu javnih naročil objavila prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost.

Občina je prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost na portal javnih naročil posredovala 127 dni po posredovanju obvestila o oddaji javnega naročila ponudnikom, kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 63.b člena ZJN-2.

2.2.5.b V devetem odstavku 71. člena ZJN-2 je bilo določeno, da mora imeti ponudnik, ki izvaja javno naročilo z enim ali več podizvajalci, ob sklenitvi pogodbe z naročnikom ali med njenim izvajanjem sklenjene pogodbe s podizvajalci, podizvajalec pa mora naročniku posredovati kopijo pogodbe, ki jo je sklenil s svojim naročnikom (ponudnikom). V 5. členu pogodbe pa je določeno, da bo izvajalec dela izvedel brez podizvajalcev, izvajalec pa lahko podizvajalce za posamezna dela uvede le s soglasjem naročnika, za kar se sklene aneks k pogodbi (drugi odstavek 6. člena pogodbe).

⁵⁶ Št. 432/2013/53.

⁵⁷ Št. JN9031/2013.

Izvajalec je dela izvedel z več podizvajalci, ki občini niso posredovali kopij pogodb, sklenjenih s ponudnikom. Občina z izvajalcem tudi ni sklenila aneksov za uvedbe podizvajalcev. Potrjene račune podizvajalcev je izvajalec skupaj s situacijami posredoval občini v plačilo, ta pa jih je plačala neposredno podizvajalcem.

Občina je dopustila, da so dela izvajali podizvajalci, ne da bi pridobila pogodbe, ki bi jih morali podizvajalci skleniti s ponudnikom, kar je bilo v neskladju z določili devetega odstavka 71. člena ZJN-2. Občina je plačevala račune podizvajalcem, ne da bi z izvajalcem sklenila anekse o uvedbi podizvajalcev v delo, kar je v neskladju s pogodbenimi določili. Ker občina ni pridobila pogodb, ki bi jih morali podizvajalci skleniti s ponudnikom, pred neposrednimi plačili podizvajalcem ni mogla preveriti pravnega temelja in višine obveznosti, ki so izhajale iz potrjenih računov podizvajalcev (v letu 2014 je bilo podizvajalcem izplačano 17.160 evrov), kar je v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pojasnilo občine

Iz računov podizvajalcev, ki jih je potrdil izvajalec, je razvidno, da je šlo za obveznosti, ki se nanašajo na izgradnjo vrta Mavrica.

Čeprav je iz računov podizvajalcev, ki jih je potrdil izvajalec, razvidno, da gre za obveznosti, ki se nanašajo na izgradnjo vrta Mavrica, pa občina pred neposrednimi plačili podizvajalcem ni mogla preveriti pravnega temelja in višine obveznosti, ki so izhajale iz računov podizvajalcev. Občina namreč ni razpolagala s pogodbami, ki bi jih podizvajalci morali skleniti z izvajalcem, in tako ni bila seznanjena z vrsto, količino in vrednostjo del, ki naj bi jih opravil posamezen podizvajalec.

2.2.6 Notranja in zunanja oprema za vrtec Mavrica

Občina je v letu 2014 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku za dobavo in montažo opreme za vrtec Mavrica. Vse prejete ponudbe so bile ocenjene kot nesprejemljive, ker so ponudbene cene presegle naročnikova zagotovljena sredstva, zato je občina izvedla postopek s pogajanjmi po predhodni objavi.

Občina je 12. 5. 2014 z družbo MB oprema, d. o. o. sklenila pogodbo za dobavo in montažo notranje opreme za vrtec v vrednosti 351.331 evrov, h kateri so bili sklenjeni štiri aneksi, in sicer:

- 27. 6. 2014 aneks št. 1 zaradi podaljšanja roka za izvedbo del (rok dokončanja del je 10. 7. 2014);
- 8. 7. 2014 aneks št. 2 zaradi podaljšanja roka za izvedbo del (rok dokončanja del je 20. 8. 2014) in dodatno naročenih del in manj del, oboje v znesku 45.505 evrov (pogodbena vrednost se zato ne spreminja);
- 19. 8. 2014 aneks št. 3 zaradi podaljšanja roka za izvedbo del (rok dokončanja del je 15. 9. 2014) in dodatno naročene opreme v znesku 8.796 evrov (pogodbena vrednost se ni spremenila, ker so že v osnovni pogodbi upoštevana nepredvidena dela) in
- 15. 9. 2014 aneks št. 4 zaradi določitve končne pogodbene vrednosti (končna pogodbena vrednost znaša 345.702 evra) in spremembe višine finančnega zavarovanja.

Z izvajalko Tina Pozinek Koštomaj, s. p. pa je občina 12. 5. 2014 sklenila pogodbo za dobavo in montažo zunanje opreme za vrtec v vrednosti 44.511 evrov, h kateri je bil 27. 6. 2014 sklenjen aneks zaradi

podaljšanja roka za izvedbo del (rok dokončanja del je 10. 7. 2014) in spremembe pogodbenega zneska zaradi več in manj del (končna pogodbeni vrednost znaša 41.541 evrov).

Občina je v letu 2014 za dobavo in montažo notranje opreme za vrtec Mavrica plačala 345.702 evra, za dobavo in montažo zunanje opreme pa 41.541 evrov. Dela so bila zaključena v letu 2014.

2.2.6.a V razpisni dokumentaciji in četrtem odstavku 22. člena pogodbe za dobavo in montažo notranje opreme je določeno, da mora izvajalec ob dokončanju pogodbenih del izročiti občini garancijo banke ali zavarovalnice za odpravo napak v garancijski dobi v višini 10 odstotkov končne vrednosti pogodbenih del brez DDV in z rokom trajanja, ki mora biti za 15 dni daljši od treh let od datuma izdaje garancije.

Občina je z aneksom št. 4 spremenila četrty odstavek 22. člena pogodbe, in sicer da mora izvajalec ob dokončanju pogodbenih del izročiti občini garancijo banke ali zavarovalnice za odpravo napak v garancijski dobi v višini 5 odstotkov končne vrednosti pogodbenih del brez DDV in z rokom trajanja, ki mora biti za 15 dni daljši od treh let od datuma izdaje garancije. Občina je 1. 10. 2014 prejela bančno garancijo za odpravo napak v garancijski dobi v znesku 14.168 evrov in z rokom veljavnosti do 11. 10. 2017.

Sprememba višine finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijski dobi z aneksom št. 4 pomeni bistveno spremembo pogodbenih določil, kar je bilo v neskladju s četrtyim odstavkom 71. člena ZJN-2, ki je 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.

2.2.6.b V četrtyem odstavku 22. člena pogodbe za dobavo in montažo zunanje opreme je določeno, da mora izvajalec ob dokončanju vseh pogodbenih del izročiti občini za odpravo napak v garancijski dobi tudi dve bianco menici z meničnima izjavama, in sicer do skupne višine 10 odstotkov končne pogodbene vrednosti brez DDV za garancijsko dobo nad tremi leti za najmanj 15 dni daljšo od skrajnega roka garancijske dobe.

Občina ob dokončanju del menic ni pridobila, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.2.6.c ZJN-2 je v prvem odstavku 63.b člena določal, da mora naročnik prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost posredovati v objavo isti dan, ko naročnik posreduje ponudnikom odločitev o oddaji javnega naročila, če na portalu javnih naročil ni objavil obvestila o naročilu.

Občina je na podlagi izvedenega postopka s pogajanjem po predhodni objavi 16. 4. 2014 sprejela odločitev o izbiri izvajalca za dobavo in montažo notranje in zunanje opreme za vrtec Mavrica in jo posredovala ponudnikom, 30. 7. 2014 pa je na portalu javnih naročil objavila prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost.

Občina je prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost na portal javnih naročil posredovala 105 dni po posredovanju obvestila o oddaji javnega naročila ponudnikom, kar je bilo v neskladju s prvym odstavkom 63.b člena ZJN-2.

2.2.6.d Občina pred sklenitvijo pogodbe o dobavi in montaži notranje opreme in pogodbe o dobavi in montaži zunanje opreme ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, kar je v neskladju s šestim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁵⁸, ki določa, da morata organ ali organizacija javnega sektorja, ki sta zavezana postopke javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV od ponudnika zaradi zagotovitve transparentnosti posla in preprečitve korupcijskih tveganj pridobiti izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.

Ukrep občine

Občina je v letu 2016 sprejela Navodilo o ravnanju v postopku oddaje javnih naročil male vrednosti v občinski upravi Občine Brežice in pripravila opise poslovnih procesov oddaje javnega naročila pod mejno vrednostjo za uporabo Zakona o javnem naročanju⁵⁹, nad mejno vrednostjo za uporabo Zakona o javnem naročanju in opise poslovnih procesov oddaje javnega naročila po postopku "in-house", s katerimi je opredelila osnovne aktivnosti procesov in odgovornost za njihovo izvedbo.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 91/15.

3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

3.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo iskali odgovor na glavno revizijsko vprašanje, *ali je občina učinkovito in uspešno izvedla investicijo v objekt za vrtec.*

Oceno smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo oblikovali na podlagi odgovorov na naslednji podvprašnji:

- ali je občina učinkovito načrtovala in izvedla investicijo v objekt za vrtec;
- ali je občina z izvedbo investicije v objekt za vrtec dosegla zastavljeni cilj.

Zagotovila za izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, 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 Strategija občine na področju predšolske vzgoje

V zvezi z dolgoročnim načrtovanjem občine na področju predšolske vzgoje smo iskali odgovore na vprašanja, ali je občina:

- sprejela strategijo, ki opredeljuje tudi cilje na področju predšolske vzgoje ter ali so cilji utemeljeni, jasni, ustrezni, časovno določeni, dosegljivi in merljivi; čeprav zakonodaja občinam neposredno ne nalaga priprave strateškega dokumenta razvojnega načrtovanja, bi po naši oceni občina za uspešno izvedbo investicije v objekte za vrtec morala pripraviti strateški dokument, ki bi opredeljeval razvojne možnosti občine in bi vključeval tudi področje predšolske vzgoje s ključnimi razvojnimi cilji in kazalniki; cilji morajo biti utemeljeni, jasni, ustrezni, časovno določeni, dosegljivi in merljivi, saj lahko občina le tako spremlja njihovo realizacijo; s strategijo bi občina določila prihodnji gospodarski, prostorski in družbeni razvoj, obenem pa bi bila podlaga občinskemu svetu in županu za izdelavo in sprejem načrta občinskih razvojnih programov;
- opredelila cilje na področju dostopnosti vrtcev, ki so utemeljeni, jasni, ustrezni, časovno določeni, dosegljivi in usklajeni s cilji na nacionalni ravni, ter ali meri doseganje zastavljenih ciljev; občina bi po naši oceni morala natančno določiti cilje na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in

ciljno obdobje doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin; cilji morajo biti usklajeni tako s cilji, določenimi na ravni države, kot tudi s cilji na ostalih področjih delovanja občine;

- določila ukrepe in aktivnosti za uresničevanje zastavljenih ciljev za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje.

Na državni ravni je uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 do 9. 7. 2010 v 5. členu določala strategijo razvoja Slovenije kot strateški dokument razvojnega načrtovanja na državni ravni ter državni razvojni program kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja. 10. 7. 2010 je pričela veljati Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁶⁰, ki na novo ureja način priprave razvojnih dokumentov države. Ta uredba v 6. členu določa strategijo razvoja Slovenije, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja, strateške usmeritve, razvojne politike, prednostna področja razvojnih politik in prioritete izmed prednostnih usmeritev, določenih na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih trendov.

Na državni ravni je nacionalna strokovna skupina pri Ministrstvu za šolstvo in šport pripravila Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji⁶¹, ki obravnava analizo stanja in systemske rešitve za področje vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ne določa pa ciljev glede dostopnosti predšolske vzgoje. Ministrstvo za šolstvo in šport je v obrazložitvi Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-D)⁶² med poglavitnimi cilji navedlo cilj doseči 90-odstotni delež vključenosti otrok drugega starostnega obdobja. Ta cilj naj bi bil dosežen med drugim tudi z zagotavljanjem prostorskih kapacitet. Na državni ravni ni bil pripravljen noben drug dokument, ki bi vključeval strateške cilje države na področju predšolske vzgoje.

ZVrt v 10.b členu določa, da mora občina pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju: OPN). Zakon o prostorskem načrtovanju⁶³ v 38. členu določa OPN kot prostorski akt, s katerim se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. Strateški del OPN med drugim določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovno, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena. OPN sprejme občinski svet.

ZLS v tretji alineji drugega odstavka 29. člena določa, da občinski svet sprejema prostorske in druge plane razvoja občine. Enako določilo vsebuje tudi prva alineja drugega odstavka 19. člena Statuta Občine Brežice⁶⁴. Občinski svet ni sprejel strateškega dokumenta, v katerem bi opredelil dolgoročno vizijo razvoja občine tudi na področju predšolske vzgoje. Župan je maja 2012 sprejel Strategijo Občine Brežice (v nadaljevanju: strategija iz leta 2012), ki vsebuje tudi kratek opis področja predšolske vzgoje in cilje na

⁶⁰ Uradni list RS, št. 54/10.

⁶¹ [URL: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf], 8. 11. 2016.

⁶² Poročevalec Državnega zbora RS, št. 2/08.

⁶³ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 10/09, 3/10.

tem področju. Maja 2014 je župan sprejel novo Strategijo Občine Brežice (v nadaljevanju: strategija iz leta 2014), ki vsebuje enak opis področja predšolske vzgoje in cilje na tem področju kot strategija iz leta 2012. Strategij ni obravnaval občinski svet, v obeh pa so na področju predšolske vzgoje navedeni štiri cilji, ki po vsebini predstavljajo predvsem navedbo investicij na področju predšolske vzgoje, ki naj bi jih občina izvedla v prihodnjih letih. Poleg cilja oblikovati krajši program v JVVZ vrtec Mavrica (do leta 2013), so navedeni še naslednji cilji: pripraviti potrebno dokumentacijo za izgradnjo novega objekta za vrtec v Brežicah (do leta 2013) in v Dobovi (do leta 2016) ter v sklopu urejanja prostorskih pogojev za osnovne šole v treh osnovnih šolah urediti tudi prostorske pogoje za izvajanje predšolske vzgoje (do leta 2015 oziroma 2020). V strategiji iz leta 2014 je še opredeljeno, v kolikšni meri je bil posamezen cilj iz strategije iz leta 2012 dosežen, na kratko pa so navedene tudi aktivnosti občine pri doseganju posameznega cilja (občina je v letu 2013 izvedla javni razpis za vpis otrok v krajši program v JVVZ vrtec Mavrica, pripravila je potrebno dokumentacijo za izgradnjo novega objekta za vrtec v Brežicah in pričela z izvedbo investicije, glede urejanja prostorskih pogojev za osnovne šole, v sklopu katerih se uredijo tudi prostorski pogoji za izvajanje predšolske vzgoje, pa je pričela s postopkom izvedbe arhitekturnega natečaja za izgradnjo Osnovne šole Cerklje ob Krki, v sestavo katere spada tudi vrtec).

Strateške usmeritve na področju prostorskega razvoja občine in umeščanje objektov v prostor v občini določa tudi Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Brežice⁶⁵ (v nadaljevanju: OPN Brežice), ki ga je občinski svet sprejel 3. 7. 2014 in je nadomestil Dolgoročni in srednjeročni plan Občine Brežice za obdobje 1986–2000⁶⁶. Strateški del OPN Brežice določa cilje in izhodišča prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve, za prenovo, za razvoj v krajini, zasnovo lokalne gospodarske javne infrastrukture, območja naselij vključno z območji razpršene gradnje in območja razpršene poselitve, glede predšolske dejavnosti v prostoru pa je navedeno, da predšolsko vzgojo v vrtcih izvajajo javni in zasebni vrtci, med prioritetai uresničevanja ciljev v zvezi z zagotavljanjem prostorskih možnosti na področju oskrbe in družbene infrastrukture pa sta navedeni dve prioriteti, in sicer zagotovitev prostorskih možnosti za predšolsko izobraževanje ter vzpostavitev centralnega vrtca v Brežicah na lokaciji ob Srednji ekonomski in trgovski šoli Brežice.

3.2.1.a Občinski svet ni sprejel strateškega dokumenta, v katerem bi opredelil dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Čeprav je župan v letih 2012 in 2014 sprejel strategiji občine, pa obe vsebujeta enak opis področja predšolske vzgoje ter ciljev na tem področju, ki so časovno določeni, vendar pa po vsebini predstavljajo predvsem navedbo načrtovanih investicij, ki naj bi jih občina na področju predšolske vzgoje izvedla v prihodnjih letih. Čeprav niso določeni kazalniki, primerni za spremljanje uresničevanja in merjenje doseganja določenih ciljev, je v strategiji iz leta 2014 navedeno, v kolikšni meri je bil posamezni zastavljeni cilj iz strategije iz leta 2012 dosežen, navedene pa so tudi aktivnosti občine pri doseganju posameznega zastavljenega cilja. Župan je določil ciljno obdobje doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin in doseganja ustreznih prostorskih pogojev tudi v vrtcih, ki delujejo v okviru osnovnih šol, ni pa opredelil ciljev na področju dostopnosti vrtcev in ciljne vključenosti v vrtce. Strategij, ki ju je sprejel župan, občinski svet ni obravnaval. V OPN Brežice je občina opredelila strateške usmeritve na področju prostorskega razvoja občine, vendar pa navedeni dokument zgolj splošno obravnava načrtovanje predšolske dejavnosti v prostoru.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 61/14.

⁶⁶ Uradni list SRS, št. 41/87, 8/88 in Uradni list RS, št. 13/91, 37/94, 29/96, 77/97, 47/98, 61/98, 10/99, 59/00, 27/01, 50/01, 4/02, 55/02, 110/02, 42/03, 5//03, 99/04, 104/04, 123/04, 59/08, 78/08, 39/09, 104/09.

3.2.2 Stanje na področju predšolske vzgoje in njegovo načrtovanje v proračunu

Za učinkovito načrtovanje investicije v objekt za vrtec mora biti občina seznanjena s stanjem na področju predšolske vzgoje, zato smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali je občina pred sprejemom odločitve o izvedbi investicije opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje in upoštevala ocene glede števila prebivalcev, ki vključujejo tudi načrtovane novogradnje v občini in demografska gibanja v občini, ter ali je z investicijo izhajala iz cilja zagotovitve zadostnega števila prostih mest glede na trenutne in prihodnje potrebe;
- ali je pred odločitvijo o načinu izvedbe investicije proučila tudi možnost drugih oblik zagotavljanja predšolske vzgoje (na primer podelitev koncesije zasebnemu izvajalcu);
- ali občina vodi evidenco o potrebah po vključitvi otrok v programe predšolske vzgoje in letno analizira podatke o dostopnosti do javnega vrtca ter izvaja ustrezne ukrepe;
- ali je stanje na področju predšolske vzgoje predstavila tudi v proračunu, kjer bi po naši oceni obrazložitev glavnega programa morala vsebovati vsaj podatke o številu razpoložljivih mest v vrtcu, številu vključenih otrok in podatke, ali so bila mesta zagotovljena vsem prosilcem, ali občina dosega standarde glede površine, v kolikšnem odstotku jih dosega in kdaj naj bi jih dosegla.

Po naši oceni naj bi ocena stanja vključevala podatke o kapacitetah, njihovem stanju in zasedenosti vrtcev in razmislek, ali obstoječe kapacitete zadoščajo za predvideno število otrok v naslednjih letih tako po številu razpoložljivih mest kot tudi po kakovosti prostorov. Pravilnik o normativih določa standard glede igralne površine na otroka, ki mora biti zagotovljen v vrtcu. Občina bi morala analizirati vsaj stanje glede dostopnosti vrtca, to je ali lahko v vrtcu dobijo mesto za otroka vsi, ki zanj zaprosijo, in glede doseganja standarda, torej ali obstoječe kapacitete ustrezajo predpisanemu standardu. Le ob poznavanju stanja je namreč mogoče opredeliti trenutne in prihodnje potrebe občine glede zadostnega števila prostih mest v vrtcih in sprejeti odločitve o investicijah v nove kapacitete.

V letu 2010, ko se je občina odločala za izvedbo investicije v objekt za nov vrtec Mavrica, se je predšolska vzgoja izvajala v JVVZ vrtec Mavrica, ki je deloval na šestih lokacijah⁶⁷ v Brežicah in v sedmih vrtcih, ki poslujejo v okviru osnovnih šol. Občina je v sodelovanju z vrtci vzpostavila sistem za spremljanje vključenosti otrok v vrtce v občini. Ob rednem vpisu otrok v vrtce, ki poteka marca vsako leto za naslednje šolsko leto, posamezen vrtec posreduje občini podatke o številu vpisanih otrok, ki so podlaga za organizacijo dela za naslednje šolsko leto, sistemizacijo zaposlenih ter podatke o potrebnih sredstvih. Na tak način si občina vsako leto pred začetkom novega šolskega leta zagotovi natančen vpogled v število vpisanih otrok in tudi evidenčni pregled otrok, ki bi se vključili v vrtce med šolskim letom. Iz podatkov občine izhaja, da v šolskih letih od 2010/2011 do 2014/2015 ni bilo odklonjenih otrok v vrtcih, občina pa je navedla, da je v okviru obstoječih kapacitet zasledovala cilj omogočiti vpis oziroma vključitev v vrtec vsem otrokom, ki jih starši ob razpisu za vpis v vrtec prijavijo za vključitev v vrtec.

Obrazložitve posebnega dela proračuna in rebalansov proračuna za leto 2010 niso popolne (povezava s točko 2.2.1 tega poročila). Obrazložitve posebnih delov proračuna občine za leta od 2011 do 2014 pa vsebujejo kratek opis in cilje glavnega programa *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* ter specifične cilje podprograma *19029001 Vrtci* in kazalnike za merjenje doseganja zastavljenih ciljev, ne vsebujejo pa podatkov, kot so število razpoložljivih mest v vrtcih, število vključenih in odklonjenih otrok, ali je občina dosegla standard glede igralne površine na otroka oziroma kdaj naj bi ga dosegla, ki bi občinskemu svetu

⁶⁷ V letu 2012 je začel delovati še na sedmi lokaciji, in sicer v prostorih Srednje ekonomske in trgovske šole Brežice.

omogočali seznanitev s stanjem na področju predšolske vzgoje in ki bi bili podlaga občinskemu svetu za odločanje o nadaljnjih aktivnostih na področju predšolske vzgoje.

Občina ni pripravila analize obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje v občini. V letu 2010 je potrdila DIIP za vrtec Mavrica, s katerim je načrtovala gradnjo novega objekta za vrtec za 396 otrok, ki vsebuje analizo stanja obstoječega objekta, iz katere izhaja, da obstoječi objekt ne ustreza več predpisanim normativom in minimalnim tehničnim pogojem za prostor in opremo vrtca. Prav tako tudi oddelki vrtca, ki so lokacijsko razpršeni, ne ustrezajo več pogojem za izvajanje varstva otrok. Osnovni namen investicije naj bi zato bil zagotovitev ustreznih prostorov za izvajanje predšolske dejavnosti na eni oziroma največ dveh lokacijah. Občina je načrtovala nov vrtec z enakim številom oddelkov, kot jih je bilo pred investicijo. Pri tem je izhajala iz dejanskega števila otrok, vključenih v vrtec v času izdelave DIIP za vrtec Mavrica, ko je bilo iz šolskega okoliša v vrtec vključenih okoli 85 odstotkov otrok, ter števila rojenih otrok na območju vrtca Mavrica v obdobju od leta 2004 do leta 2009. Že v DIIP za vrtec Mavrica je navedla, da so poleg dotrajanosti obstoječega objekta pomemben dejavnik za izvedbo investicije tudi trendi vpisovanja otrok v vrtece, ki kažejo, da se število oddelkov in število vključenih otrok v vrtec povečuje, saj je bilo v šolskem letu 2006/2007 v 18 oddelkov vključenih 291 otrok, v šolskem letu 2010/2011 pa v 21 oddelkov že 365 otrok. Tudi v PIZ za vrtec Mavrica in IP za vrtec Mavrica, v katerih je načrtovala gradnjo objekta z 20 oddelki za 342 otrok, je navedla, da število otrok v šolskem okolišu vrtca narašča od leta 2007, kar je za leta od 2008 do 2011 predstavila v tabeli, iz katere izhaja, da je bilo v letu 2008 v vrtec vključenih 291 otrok, v letu 2011 pa že 362 otrok. Dokumenta investicijske dokumentacije vsebujeta prikaz števila otrok po letih rojstva, ki živijo v naseljih, ki spadajo v šolski okoliš vrtca, vendar pa prikaz ne vsebuje nobene obrazložitve. IP za vrtec Mavrica vsebuje še prikaz števila otrok po posameznih letnikih v starosti od enega do šestih let, ki pa tudi ne vsebuje obrazložitve, navedeno je le, da občina ocenjuje, da bo v naslednjih petih letih glede rojstev enaka dinamika kakor v preteklih letih, saj ne pričakuje večjih gibanj prebivalstva, prav tako ne pričakuje odstopanj od deleža vključenih otrok v vrtec. Na podlagi izvedene investicije je občina v šolskem letu 2014/2015 zagotovila izvajanje predšolske vzgoje v JVVZ vrtec Mavrica na samo treh lokacijah (na Šolski ulici, Maistrovi ulici in v Splošni bolnišnici Brežice), dodatna prostora za izvajanje predšolske vzgoje pa je ohranila v prostorih Srednje ekonomske in trgovske šole Brežice na Bizeljski cesti, kjer je že prej izvajala to dejavnost, ni pa je izvajala v šolskem letu 2014/2015 niti v šolskem letu 2015/2016.

Z investicijo v nov objekt za vrtec Mavrica je občina reševala problematiko zagotavljanja ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje na območju JVVZ vrtec Mavrica in ne problematike zagotavljanja ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje na ravni celotne občine. Iz podatkov občine izhaja, da so v šolskem letu 2014/2015 trije vrtci, ki spadajo v sestavo osnovnih šol, delovali tudi v najetih nenamenskih prostorih – v stanovanjskem objektu oziroma prostorih doma krajanov, kjer na dveh lokacijah niso bili zagotovljeni ustrezni prostorski pogoji. Prav tako niso bili zagotovljeni ustrezni prostorski pogoji v treh vrtcih, ki spadajo v sestavo osnovnih šol (v vrtcih pri OŠ Artiče, OŠ Pišce in pri OŠ Dobova), ter na Maistrovi ulici, kjer delujejo trije oddelki JVVZ vrtec Mavrica. Občina je po sprejemu odločitve za gradnjo novega objekta za vrtec Mavrica v strategijah iz leta 2012 in leta 2014 kot enega izmed ciljev na področju predšolske vzgoje in primarnega izobraževanja načrtovala tudi ureditev ustreznih prostorskih pogojev za osnovne šole Artiče, Cerklje ob Krki in Globoko, v sklopu katerih se uredijo tudi prostori za izvajanje predšolske vzgoje. Občinska uprava je pripravila analizo stanja obstoječih objektov osnovnih šol, na podlagi katere je občinski svet v letu 2012 sprejel sklep o določitvi vrstnega reda investicij na področju vzgoje in izobraževanja v občini.

3.2.2.a Občina je v sodelovanju z vrtci v občini vzpostavila sistem za spremljanje vključenosti otrok v vrtce in v obdobju od leta 2010 do leta 2014 zagotovila, da so vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v vrtcu, to lahko dobili, kar pomeni, da v občini ni bilo odklonjenih otrok. Obrazložitev posebnih delov proračunov občine za leta od 2010 do leta 2014 niso vsebovale informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v vrtcih, števila vključenih in odklonjenih otrok ter doseganja standarda glede igralnih površin.

Iz aktivnosti občine je razvidno, da se je glede načina zagotavljanja predšolske vzgoje usmerila predvsem v zagotavljanje kapacitet v okviru javne mreže vrtcev ter da je v okviru obstoječih kapacitet zagotavljala, da ni bilo odklonjenih otrok v vrtcih. Drugih možnosti, ki jih predvideva zakonodaja, ni proučevala.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec Mavrica ni izdelala analize obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje v občini, ki bi vključevala podatke o kapacitetah, njihovem stanju in zasedenosti vseh vrtcev v občini ter razmislek, ali obstoječe kapacitete zadoščajo za predvideno število otrok v naslednjih letih tako po številu razpoložljivih mest kot tudi po kakovosti prostorov. Prav tako ni izdelala posebne demografske študije, ki bi vsebovala oceno o demografskih gibanjih v občini, ki bi vključevala oceno o naraščanju števila predšolskih otrok, ki bi temeljila na oceni rojstev, ter oceno o priseljevanju prebivalcev v občino zaradi načrtovanih novogradenj. Čeprav dokumenti investicijske dokumentacije vsebujejo nekatere prikaze demografskih gibanj v letih pred njihovo izdelavo, pa je občina pri načrtovanju velikosti objekta za vrtec Mavrica upoštevala predvsem dejansko število otrok, vključenih v obstoječi vrtec Mavrica v času izdelave dokumentov investicijske dokumentacije. Kljub temu da občina ni izdelala demografske študije z oceno demografskih gibanj v prihodnjih letih, je z ohranitvijo dodatnih prostorov za izvajanje predšolske vzgoje, kjer se je ta dejavnost izvajala že pred izvedbo investicije v nov objekt za vrtec Mavrica, zagotovila razpoložljiva mesta v vrtcu tudi za morebitne prihodnje potrebe v okolju, kjer posluje vrtec Mavrica. Z investicijo je občina predvsem zasledovala cilj nadomestitve obstoječih prostorov, s katerimi bi izboljšala kakovost prostorskih pogojev za izvajanje predšolske dejavnosti na območju JVVZ vrtec Mavrica, ni pa reševala problematike zagotavljanja ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje na ravni celotne občine. Z namenom reševanja problematike zagotavljanja ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje tudi v vrtcih, ki spadajo v sestavo osnovnih šol, je občinski svet določil prednostno listo investicij na področju vzgoje in izobraževanja v občini, na podlagi katere občina načrtuje investicije v tri osnovne šole, v sklopu katerih naj bi se uredili tudi prostori za vrtce, ni pa opredelila, kako bo problematiko reševala v drugih vrtcih, kjer prav tako niso zagotovljeni ustrezni prostorski pogoji za izvajanje predšolske vzgoje.

3.2.3 Načrtovanje investicije

Glede učinkovitega načrtovanja investicije smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali so dokumenti investicijske dokumentacije pripravljene tako, da je na podlagi predstavljenih podatkov mogoče sprejeti odločitev za izvedbo investicije in uvrstitev v proračunske akte; po naši oceni bi morala občina v dokumentih investicijske dokumentacije:
 - opredeliti cilje investicije in kazalnike, s katerimi se lahko spremlja njihovo uresničevanje (na primer število vključenih otrok, doseganje standarda glede površin);
 - opredeliti različne variante izvedbe investicije ter analizo stroškov in koristi za posamezno varianto, ki bi se med seboj lahko razlikovale glede lokacije, tehnično-tehnološke rešitve, obsega, vrste in strukture virov ter trajanja izvedbe;

- pripraviti oceno vrednosti projekta (celote in vrednosti po kvadratnem metru), finančno konstrukcijo in načrt financiranja;
- oceniti stroške delovanja objekta po predaji v uporabo in prihranke pri porabi energije;
- navesti časovni načrt izvedbe investicije in imenovati odgovorne osebe za izvedbo investicije;
- ali je občina proučila različne variante izvedbe investicije, ki jih ima na voljo, ter določila obseg stroškov in koristi za posamezno varianto; ali so jo pri tem usmerjali dolgoročni cilji občine za področje predšolske vzgoje in ocene glede potreb po kapacitetah zaradi predvidenega števila otrok in potrebe po doseganju standardov glede igralnih površin;
- ali je proučila različne možnosti financiranja investicije, pri čemer bi po naši oceni morala opraviti vsaj razmislek med možnostjo financiranja z lastnimi sredstvi ali z najetjem posojila;
- ali je bil občinski svet glede na vrednostno pomembnost investicije seznanjen z osnovnimi podatki o investiciji, kot so možne variante, ocenjena vrednost investicije in način financiranja;
- ali so v postopku priprave projektne dokumentacije z mnenji in stališči sodelovali predstavniki prihodnjega upravljavca objekta z namenom zagotovitve prostorov, ki bodo funkcionalni.

Občina je načrtovala gradnjo zidanega nizkoenergetskega objekta za vrtec. V dokumentih investicijske dokumentacije je podana ocena, da je edina primerna možnost novogradnja na obstoječi lokaciji. Novogradnja bi nadomestila obstoječi objekt za vrtec, katerega obnova naj ne bi bila smotrna zaradi prevelikih stroškov. Prav tako bi nakup zemljišča za novogradnjo na novi lokaciji pomenil večje stroške. Na odločitev občine je vplivala tudi možnost pridobitve sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Glede ustreznosti obstoječega objekta vrtca je bilo že v letu 2000 izdelano poročilo o stanju objekta vrtca⁶⁸, iz katerega izhaja, da bi bilo treba obstoječi objekt obnoviti. To je izhajalo tudi iz poročila o pregledu ter mnenja o ustreznosti objekta iz leta 2007. V tem poročilu je navedeno še, da obnova zaradi prevelikih investicijskih stroškov ni smiselna, vendar pa višina stroškov ni bila navedena.

Župan je v strategijah iz leta 2012 in leta 2014 opredelil cilje na področju predšolske vzgoje, ki po vsebini predstavljajo predvsem navedbo načrtovanih investicij, ki naj bi jih občina izvedla v prihodnjih letih (glede izgradnje novega objekta za vrtec v Brežicah je navedeno le, da je do leta 2013 treba pripraviti dokumentacijo za izgradnjo novega objekta za vrtec v Brežicah – povezava s točko 3.2.1 tega poročila), kar pomeni, da pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev. Iz dokumentov investicijske dokumentacije izhaja, da je zasledovala cilje glede skupne površine in števila oddelkov za doseganje trenutnih prostorskih potreb.

Občina je v dokumentih investicijske dokumentacije opredelila:

- med predvidenimi cilji, rezultati in učinki investicije izgradnjo novega energetsko učinkovitega objekta vrtca v skladu z normativi in standardi za izvajanje predšolske dejavnosti s predvidenim približno 25-odstotnim prihrankom energije v primerjavi z obstoječim stanjem ter zagotovitev pogojev za delo strokovnega osebja;
- tri variante izvedbe investicije, in sicer gradnjo novega objekta vrtca na novi lokaciji, obnovo sedanjega objekta vrtca ter gradnjo novega objekta na lokaciji obstoječega, ki se pred tem poruši, pri tem pa je analizo stroškov in koristi izdelala le za varianto gradnje novega objekta na obstoječi lokaciji, ne pa tudi za ostali dve varianti;

⁶⁸ Izdelal Gradbeni inštitut ZRMK, d. o. o., november 2000.

- ocenjeno vrednost investicije, ki je bila v DIIP za vrtec Mavrica načrtovana v znesku 4.067.587 evrov, v PIZ za vrtec Mavrica in IP za vrtec Mavrica ter njunih novelacijah pa povečana na 4.981.064 evrov; vrednost investicije v dokumentih investicijske dokumentacije se je spreminjala v skladu s pridobivanjem projektne dokumentacije;
- oceno vrednosti projekta v obliki stalnih in tekočih cen ter načrt financiranja po letih, virih financiranja in po vsebini aktivnosti za izvedbo investicije; občina je že v DIIP za vrtec Mavrica načrtovala, da naj bi del sredstev v znesku 2.502.075 evrov zagotovila sama, del sredstev v znesku 1.997.925 evrov pa naj bi pridobila kot nepovratna sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj iz prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" operativnega programa Krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2012–2014; v PIZ za vrtec Mavrica in IP za vrtec Mavrica ter njunih novelacijah je spremenila višino sredstev, ki naj bi jo zagotovila iz posameznega vira, in sicer je načrtovala, da naj bi iz proračuna občine zagotovila sredstva v znesku 2.768.731 evrov, iz Evropskega sklada za regionalni razvoj pa v znesku 2.212.332 evrov;
- časovni načrt izvedbe investicije od izvedbe javnega natečaja v prvem četrletju leta 2011 do končanja investicije v drugem četrletju leta 2014;
- ocenjene letne obratovalne stroške novega objekta za vrtec v znesku 219.438 evrov;
- ocenjene letne stroške ogrevanja novega objekta za vrtec v znesku 30.172 evrov in ocenjene letne stroške električne energije za novi objekt vrtca v znesku 25.143 evrov;
- predviden letni prihranek pri stroških ogrevanja, ki naj bi v primerjavi z obstoječim objektom v letu 2015 znašal 7.857 evrov, in predviden letni prihranek pri stroških električne energije, ki naj bi v letu 2015 znašal 6.248 evrov;
- odgovorno osebo za izvedbo investicije.

Da bi pridobila najustreznejšo arhitekturno in urbanistično rešitev za vrtec ter da bi pridobila izdelovalca projektne in tehnične dokumentacije za gradnjo novega objekta za vrtec Mavrica, je v sodelovanju z ZAPS razpisala javni natečaj za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec, ki bo v okviru standardov in normativov funkcionalen, kakovosten in energetsko varčen, ter za ureditev zunanjih površin in mirujočega prometa, na katerem je pridobila 64 natečajnih elaboratov. Iz končnega poročila izhaja, da je bil izbran elaborat, ki je glede na merila za ocenjevanje natečajnih elaboratov ponudil celostno najbolj kakovostno rešitev.

Priprava dokumentov investicijske dokumentacije je potekala sočasno s pripravo projektne dokumentacije. V ocenjevalno komisijo za izbor najustreznejše arhitekturne in urbanistične rešitve za vrtec ter pridobitev izdelovalca projektne dokumentacije so bili poleg predstavnikov ZAPS imenovani tudi predstavniki vrtca Mavrica kot prihodnjega upravljavca objekta in predstavniki občine, ki so tudi v postopku priprave projektne dokumentacije sodelovali z izdelovalcem projektne dokumentacije z namenom, da bi dosegli funkcionalnost objekta za daljše obdobje ter sprejemljivo ceno izgradnje.

Občina je za financiranje investicije že v dokumentih investicijske dokumentacije poleg lastnih sredstev načrtovala pridobitev nepovratnih sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, drugih načinov financiranja investicije pa ni proučila, prav tako ni utemeljila, na kakšen način bo zagotovila potrebna lastna sredstva. Lastna sredstva je zagotovila z najemom dolgoročnega kredita in iz nadomestila za omejeno rabo prostora na območju jedrskega objekta.

3.2.3.a Odločitev občine za gradnjo nizkoenergetskega vrtca ni izhajala iz strateških ciljev občine, saj občina nima strateškega dokumenta. V obstoječih strategijah, ki ju je sprejel župan, pa si je glede izgradnje

novega objekta za vrtec Mavrica zastavila le, da bo do leta 2013 pripravila potrebno dokumentacijo za izgradnjo novega objekta za vrtec v Brežicah, k čemur jo je vzpodbudila predvsem možnost pridobitve nepovratnih sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Občina se je v dokumentih investicijske dokumentacije osredotočila le na eno varianto izvedbe investicije, to je na varianto izgradnje novega objekta na obstoječi lokaciji, in zanjo tudi izdelala analizo stroškov in koristi, kar pa ni storila za vse variante, ki jih je navedla v dokumentih investicijske dokumentacije, kar bi ji omogočilo primerjavo stroškov in koristi za izbiro optimalne variante.

Za pridobitev najustreznejše arhitekturne in urbanistične rešitve za vrtec ter pridobitev izdelovalca projektne dokumentacije je občina izvedla javni natečaj, v ocenjevalno komisijo pa so bili imenovani tudi predstavniki vrta Mavrica kot prihodnjega upravljavca objekta in predstavniki občine, ki so tudi v postopku priprave projektne dokumentacije sodelovali z izdelovalcem projektne dokumentacije z namenom zagotovitve funkcionalnosti objekta.

Čeprav so dokumenti investicijske dokumentacije vsebovali pomembne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije (na primer vrednost investicije ter vrednost investicije in gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter, način financiranja investicije, ki pa ne vsebuje utemeljitve, na kakšen način bo občina zagotovila potrebna lastna sredstva, terminski načrt, površina in kapaciteta objekta, obratovalni stroški vrta, ocenjeni zneskovno ovrednoteni prihranki energije), pa je iz njihove vsebine razvidno, da so bili prilagojeni izbrani varianti izvedbe investicije, to je varianti izgradnje novega objekta na obstoječi lokaciji. Seznanitev občinskega sveta pred sprejemom odločitve o izvedbi investicije je bila pomanjkljiva, saj občinski svet ni bil seznanjen z različnimi variantami izvedbe investicije oziroma s stroški in koristmi posamezne variante.

3.2.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec

V zvezi z učinkovito izvedbo investicije smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali so v proračunu jasno opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev; po naši oceni bi občina v proračunih morala predstaviti vsaj celotno vrednost investicije, vrednost investicije na kvadratni meter in na otroka ter vrednostno opredeljeni prikaz prihranka zaradi gradnje nizkoenergetskega vrta;
- ali je bil projekt investicije gradnje vrta načrtovan v okviru ene proračunske postavke, s čimer bi občina zagotovila pregledno načrtovanje projekta v proračunih;
- ali so bila sredstva, načrtovana v proračunskih aktih, usklajena z oceno vrednosti iz dokumentov investicijske dokumentacije in tako zagotovljena v zadostni višini glede na celotno načrtovano obdobje izvedbe investicije po načrtovanih virih;
- ali je občina pridobila projektno dokumentacijo, ki je omogočala gradnjo brez prekinitev in sprememb; projektna dokumentacija bi morala po naši oceni v čim večji meri zasledovati cilje, ki si jih je občina zastavila v dokumentih investicijske dokumentacije;
- ali je realizirana vrednost projekta skladna z načrtovano v dokumentih investicijske dokumentacije;
- ali je občina zagotovila ustrezen nadzor nad izvajanjem investicije; občina bi morala na ustrezen način zagotoviti nadzor nad gradnjo, ki bi zagotavljal skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja in določili gradbene pogodbe ter kakovost izvedenih del v skladu z gradbenimi predpisi; po naši oceni bi morala občina tudi opredeliti odgovornost za izvedbo posameznih aktivnosti za izvedbo investicije ter odgovornost za realizacijo sredstev na proračunski postavki te investicije;

- ali je občina v načrtovanem času pridobila objekt, ki omogoča nemoteno izvajanje predšolske vzgoje;
- ali je dosegla načrtovane prihranke pri porabi toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca.

Občina je sredstva za investicijo v objekt za vrtec Mavrica načrtovala na enotni proračunski postavki 6524 Vrtec Mavrica Brežice v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014 ter v načrtih razvojnih programov v vrednosti, kot je bila opredeljena v dokumentih investicijske dokumentacije, in glede na načrtovane vire sredstev. Obrazložitev proračunske postavke za vrtec Mavrica v proračunih vsebuje navedbo načrtovanih sredstev za posamezno leto, kratek opis investicije ter načrtovanih in že izvedenih aktivnosti občine v posameznem letu, niso pa jasno opredeljeni cilji projekta ter izhodišča in kazalniki, na katerih temelji višina načrtovanih sredstev za posamezno leto. Občina je določila skrbnika projekta in v pogodbah, sklenjenih z izvajalci del, imenovala odgovorno osebo za nadzor nad izvajanjem posamezne pogodbe.

Gradnja objekta za vrtec Mavrica je potekala od maja 2013 do junija 2014 in je sledila terminskemu načrtu iz PIZ in IP. Bila je zaključena v pogodbeno določenih rokih, v času gradnje pa ni prišlo do spreminjanja ali dopolnjevanja projektne dokumentacije. Iz gradbenega dnevnika izhaja, da je bila gradnja objekta zaključena 11. 6. 2014, izvajalec je občini predal objekt v uporabo 24. 6. 2014, občina pa je uporabno dovoljenje za objekt pridobila 28. 8. 2014, kot je bilo načrtovano v PIZ in IP ter njenih novelacijah, njegova pridobitev pa je bila vezana na dobavo in montažo opreme za vrtec, ki so jo izbrani izvajalci dobavili in montirali od junija do avgusta 2014. Po pridobitvi uporabnega dovoljenja v času do 31. 12. 2014 niso bili potrebni posegi, ki bi vplivali na nemoteno izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje, je pa občina v skladu s pogodbenimi določili unovčila finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti kot zavarovanje za odpravo napak v garancijski dobi za izvedena gradbeno-obrtniška dela, elektro in strojne instalacije ter za dela zunanje ureditve, ker ji izvajalec gradnje tega ni dostavil, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo. Zoper izvajalca del je bil namreč uveden stečajni postopek.

Občina je izbrala izvajalca strokovnega nadzora nad gradnjo objekta za vrtec Mavrica, s katerim se je tedensko sestajala, na sestankih pa so poleg skrbnika projekta in izvajalca nadzora sodelovali tudi izvajalci del ter predstavnik vrtca. Iz dokumentacije občine izhaja, da je izvajalec nadzora občino sproti obveščal o morebitnih spremembah in dodatnih delih pri izvedbi projekta ter da je pred sklenitvijo aneksov k pogodbi o gradnji vrtca sodeloval pri izvedbi pogajanj zaradi nepredvidenih oziroma dodatnih del.

Občina je zgradila objekt za vrtec Mavrica s skupno notranjo površino 3.966 kvadratnih metrov (od tega notranja igralna površina znaša 1.610 kvadratnih metrov) in z zunanjo igralno površino 6.601 kvadratni meter ter kapaciteto 342 otrok. Realizirana vrednost investicije je znašala 5.701.756 evrov, kar je 1.475 evrov na kvadratni meter oziroma 16.672 evrov na otroka, in je vključevala stroške izvedbe javnega natečaja, investicijske in projektne dokumentacije, gradbeno-obrtniških del, ki vključujejo tudi stroške rušitve starega objekta, in zunanje ureditve, nadzora, opreme kuhinje in pralnice ter notranje in zunanje opreme, vključeni pa so tudi stroški gradbeno-obrtniških del za ureditev vhoda v zaklonišče.

Realizirana vrednost celotne investicije je bila za 1.201.756 evrov oziroma 21,1 odstotka večja od vrednosti, načrtovane v novelaciji DIIP za vrtec Mavrica, ter za 720.692 evrov oziroma 12,6 odstotka večja od vrednosti, načrtovane v PIZ in IP ter njenih novelacijah. Občina se je z izvajalcem gradnje vrtca dogovorila poleg manj del tudi za dodatna in nepredvidena dela v skupnem znesku 363.571 evrov, kar predstavlja 8,7 odstotka vrednosti iz osnovne pogodbe. Nekatera dodatna dela (na primer montaža požarnih vrat v kotlovnici, zaščita vogalov na kovinski ograji, meritve tesnosti kanalizacije) je občina

moralo izvesti zaradi zahtev, ki so izhajale iz ugotovitev komisije za tehnični pregled. Zaradi ustreznega in funkcionalnega, ponekod pa tudi estetskega zaključevanja posameznih detajlov na objektu, se je dogovorila tudi za različna dodatna dela, ki so bila potrebna, niso pa bila predvidena v projektni dokumentaciji (na primer dodatna hidroizolacija objekta, ker stoji na močvirnatem terenu, dodatna armiranobetonska stena v nadstropju za doseg ustreznosti funkcionalnosti prostora, odtok vode iz prostora požarnega stopnišča, odvodnjavanje na zunanjih igralnih površinah igralnic v nadstropju, ureditev dostopne poti mimo osnovne šole, krmiljenje prezračevanja, priključitev vodovodnega omrežja vrtca na mestni vodovod, postavitve umivalnikov za čiščenje pripomočkov v sanitarijah igralnic v nadstropju). Občina je navedla, da je razlog za višjo realizirano vrednost projekta predvsem v povečanju stroškov za gradbeno-obrtniška dela in instalacijska dela ter za nakup opreme, spremenjena pa je bila tudi davčna stopnja, ki je celotno vrednost projekta povečala za približno 120.000 evrov.

Vrednost investicije v objekt za vrtec Mavrica je ob upoštevanju osnove za izračun iz 19. člena pravilnika o normativih znašala 12.959 evrov na otroka in je bila za 1.638 evrov večja od načrtovane vrednosti v PIZ in IP ter njenih novelacijah.

Realizirana vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.438 evrov in je bila za 182 evrov večja od načrtovane vrednosti v PIZ in IP ter njenih novelacijah, realizirana vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter pa je znašala 1.161 evrov in je bila za 147 evrov večja od načrtovane vrednosti v PIZ in IP ter njenih novelacijah.

Občina je predložila podatke o stroških delovanja novega objekta vrtca Mavrica v obdobju od oktobra do decembra 2014, ki so znašali skupaj 39.964 evrov oziroma 3,40 evra na kvadratni meter na mesec. Občina je v dokumentih investicijske dokumentacije predvidela letne stroške delovanja objekta v znesku 219.438 evrov oziroma 4,60 evra na kvadratni meter na mesec (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

Občina je v dokumentih investicijske dokumentacije načrtovala prihranek pri porabi energije v višini približno 25 odstotkov na kvadratni meter letno v primerjavi s stanjem pred izvedbo investicije. K enakim ciljem glede prihranka pri porabi energije se je zavezala tudi v pogodbi o sofinanciranju operacije vrtca Mavrica, sklenjeni z MGRT, kjer je za uresničitev teh ciljev določen dveletni rok od zaključka investicije. Če občina teh ciljev ne doseže, ima MGRT na podlagi pogodbe o sofinanciranju operacije vrtca Mavrica pravico zahtevati vračilo dodeljenih sredstev sofinanciranja. Iz PIZ in IP izhaja, da naj bi predvideni prihranek v letu 2015 v primerjavi s stroški obstoječega objekta pri stroških ogrevanja novega objekta znašal 7.857 evrov, pri stroških električne energije pa 6.248 evrov.

Občina je predložila podatke o porabi energije (električna energija in zemeljski plin) v letu 2015 za novi objekt za vrtec Mavrica, iz katerih izhaja, da je poraba energije znašala 114,7 kilovatne ure na kvadratni meter, poraba energije na kvadratni meter za stari objekt vrtca Mavrica s skupno notranjo površino 997 kvadratnih metrov pa je v obdobju od leta 2008 do leta 2012 znašala povprečno 328,2 kilovatne ure na kvadratni meter. Kljub temu da iz podatkov občine izhaja, da je dosegla načrtovane ciljne prihranke glede porabe energije, občino opozarjamo, da sproti spremlja podatke o doseganju ciljnih prihrankov, saj je v pogodbi o sofinanciranju operacije vrtca Mavrica določena možnost zahteve po vračilu sredstev MGRT v primeru nedoseganja zastavljenih ciljev.

3.2.4.a Pri načrtovanju sredstev za investicijo v objekt za vrtec v proračunih in rebalansih proračuna od leta 2010 do leta 2014 je občina sledila dokumentom investicijske dokumentacije in predvidenim virom

financiranja. Sredstva so bila načrtovana na enotni proračunski postavki. Obrazložitev proračunske postavke so vsebovale podatek o višini načrtovanih sredstev za posamezno leto, kratek opis investicije ter načrtovanih in že izvedenih aktivnosti občine v posameznem letu, niso pa bili jasno opredeljeni cilji projekta ter ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev, kot so vrednost investicije na kvadratni meter in na otroka ter ovrednoten prikaz prihranka energije zaradi izgradnje novega objekta za vrtec. V dokumentih investicijske dokumentacije je bila opredeljena odgovorna oseba za izvedbo projekta, prav tako je bila v pogodbah, sklenjenih z izvajalci del, imenovana odgovorna oseba za nadzor nad izvajanjem posamezne pogodbe. Nadzor nad izvajalci del se je izvajal tudi z zunanjim nadzorom na podlagi tedenskih sestankov skrbnika projekta, predstavnika vrta, izvajalca strokovnega nadzora in izvajalcev del. Izvajalec strokovnega nadzora je občino tudi sproti obveščal o morebitnih spremembah in dodatnih delih pri izvedbi projekta. Gradnja objekta je potekala 13 mesecev brez prekinitev, objekt pa je občina pridobila v načrtovanem času. Po pridobitvi uporabnega dovoljenja niso bili potrebni posegi, ki bi vplivali na nemoteno izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje.

Realizirana vrednost investicije je znašala 5.701.756 evrov in je bila za 720.692 evrov oziroma 12,6 odstotka večja od vrednosti, načrtovane v PIZ in IP ter njunih novelacijah. Nekatera dodatna dela, za katera se je občina dogovorila, ko so dela že potekala, bi lahko bila vključena že v prvotni razpisni dokumentaciji, kar lahko kaže na pomanjkljivo načrtovanje izvedbe projekta. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.438 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter 1.161 evrov ter vrednost investicije na otroka 16.672 evrov, vse navedene vrednosti pa so bile večje od načrtovanih v PIZ in IP ter njunih novelacijah (vrednost investicije na kvadratni meter je bila večja za 182 evrov oziroma 14,5 odstotka, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter za 146 evrov oziroma 14,4 odstotka in vrednost investicije na otroka za 2.108 evrov oziroma 14,5 odstotka). Pri tem je treba med drugim izpostaviti, da vrednost projekta vključuje tudi stroške rušitve starega objekta in gradbeno-obrtniških del za ureditev vhoda v zaklonišče, kar je vplivalo na večje skupne stroške izvedbe investicije.

Stroški delovanja novega objekta vrta so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 3,40 evra na kvadratni meter na mesec in so bili za 1,20 evra manjši od načrtovanih v dokumentih investicijske dokumentacije.

3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije

V zvezi s stanjem na področju predšolske vzgoje po izvedbi investicije smo iskali odgovor na vprašanje, ali je občina z izvedeno investicijo zagotovila zadostno število razpoložljivih mest v vrtcu glede na trenutne in prihodnje potrebe občine. Zanimalo nas je tudi, ali je občina v zaključnem računu proračuna ali v drugem dokumentu poročala občinskemu svetu o doseganju ciljev investicije. Občina bi morala po naši oceni že med izvedbo investicije na sejah občinskega sveta, posebej pa v zaključnih računih proračuna, poročati o poteku investicije in doseganju ciljev na področju predšolske vzgoje. Zaključni račun proračuna za leto 2014, torej za leto, v katerem je bila zaključena investicija, oziroma drug dokument, ki se predstavi občinskemu svetu na seji, pa naj bi vseboval vse pomembne informacije o poteku investicije in njenem zaključku. Pomembno je tudi, da občinski svet dobi informacije o doseganju ciljev investicije in o tem, ali je bila investicija izvedena tako, kot je bilo načrtovano v proračunih in dokumentih investicijske dokumentacije. Glede na to, da je bil vrtec zasnovan kot nizkoenergijski vrtec, je pomembno tudi spremljanje uresničitve ciljev glede načrtovanega prihranka energije.

Iz dokumentacije občine izhaja, da je kapaciteta novega objekta za vrtec Mavrica, poleg vseh spremljajočih prostorov (sanitarije, kabineti, shrambe, garderobe, upravni in tehnični prostori), 20 oddelkov, od tega je 12 oddelkov za prvo starostno obdobje, sedem oddelkov za drugo starostno obdobje in en razvojni oddelek. Zgrajen je za največ 342 otrok kot zidan nizkoenergetski objekt s skupno notranjo površino 3.966 kvadratnih metrov (od tega notranja igralna površina znaša 1.610 kvadratnih metrov) in z zunanjo igralno površino 6.601 kvadratni meter. V šolskem letu 2014/2015 je bilo v vrtec Mavrica vključenih 342 otrok⁶⁹, kar pomeni, da je notranja igralna površina znašala 4,7 kvadratnega metra na otroka, zunanja igralna površina pa 19,3 kvadratnega metra na otroka. Z navedenimi površinami je občina zadostila standardu glede velikosti igralne površine na otroka iz 19. člena pravilnika o normativih in standardu glede velikosti igrišča iz 8. člena pravilnika o normativih.

Z izvedeno investicijo je občina pridobila enako število oddelkov kot jih je bilo pred investicijo, ko je JVVZ vrtec Mavrica deloval na sedmih lokacijah, in zagotovila, da vrtec, poleg oddelka, ki deluje v Splošni bolnišnici Brežice, deluje samo še na dveh lokacijah, to je poleg lokacije, na kateri je novozgrajeni objekt vrtca, še na Maistrovi ulici, ki je v neposredni bližini novozgrajenega objekta in kjer je vrtec deloval že pred izgradnjo novega objekta. Zagotovila je zadostno število prostih vpisnih mest glede na trenutne potrebe občine, predvsem pa glede na potrebe mesta Brežice oziroma okolja, v katerem JVVZ vrtec Mavrica deluje. Čeprav občina ni pripravila ocene demografskih gibanj, pa je za morebitne prihodnje potrebe po vključenosti več otrok v JVVZ vrtec Mavrica ohranila dodatna prostora za izvajanje predšolske vzgoje v objektu na Bizeljski cesti, kjer je že pred izvedbo investicije izvajala predšolsko vzgojo, in s tem zagotovila prosta vpisna mesta.

Kljub izgradnji novega objekta vrtca Mavrica se je občina v šolskem letu 2014/2015 še vedno soočala z nedoseganjem standarda glede igralnih površin pri treh vrtcih, ki spadajo v sestavo osnovnih šol, na Maistrovi ulici, kjer delujejo trije oddelki JVVZ vrtec Mavrica, ter na dveh najetih lokacijah, kjer prav tako delujeta vrtca, ki spadata v sestavo osnovnih šol. Z namenom reševanja problematike zagotavljanja ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje tudi v vrtcih, ki sodijo v sestavo osnovnih šol, je v strategiji iz leta 2012 in v strategiji iz leta 2014 kot enega izmed ciljev na področju predšolske vzgoje in primarnega izobraževanja opredelila ureditev prostorskih pogojev za tri osnovne šole, v sklopu katerih se uredijo tudi prostori za izvajanje predšolske vzgoje. Občinski svet je zato že v letu 2012 določil vrstni red investicij na področju vzgoje in izobraževanja, na podlagi katerega je občina v letu 2014 začela postopek izvedbe projekta rekonstrukcije starega objekta Osnovne šole Cerklje ob Krki in izgradnje novega dela objekta, v katerega bodo umeščeni tudi prostori za vrtec.

V obrazložitvah zaključnih računov proračuna za leta od 2010 do 2014 so bile navedene aktivnosti izvajanja projekta (na primer izvedba javnega natečaja, izvedba javnih razpisov za izbiro izvajalcev, izvedba del), podatki o realiziranih sredstvih za posamezno proračunsko leto in o časovnem poteku izvajanja del, v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za leto 2014 pa je navedena še končna vrednost projekta ter višina zagotovljenih lastnih sredstev in sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, niso pa bili predstavljeni podatki o doseganju zastavljenih ciljev projekta.

⁶⁹ 126 otrok je bilo vključenih v oddelke prvega starostnega obdobja in 216 otrok v oddelke drugega starostnega obdobja.

3.2.5.a Občina je z izgradnjo novega objekta za vrtec Mavrica dosegla zastavljeni cilj glede števila mest za predšolske otroke glede na potrebe občine, predvsem pa glede na potrebe okolja, v katerem deluje JVVZ vrtec Mavrica. Dosegla je tudi zakonsko predpisani standard glede notranje in zunanje igralne površine v vrtcu Mavrica. Zagotovila je tudi, da se dejavnost JVVZ vrtec Mavrica namesto na sedmih izvaja samo še na treh lokacijah. S svojimi aktivnostmi je omogočila, da so vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v vrtcu, to lahko dobili in torej v občini ni bilo odklonjenih otrok. Kljub temu pa se je v šolskem letu 2014/2015 še vedno soočala z nedoseganjem standarda tako glede notranjih kot zunanjih igralnih površin v nekaterih vrtcih v občini. Da bi zagotovila ustrezne prostorske pogoje za izvajanje predšolske vzgoje tudi v vrtcih, ki spadajo v sestavo osnovnih šol, je že v strategijah iz leta 2012 in iz leta 2014 kot enega izmed ciljev na področju predšolske vzgoje in primarnega izobraževanja opredelila ureditev prostorskih pogojev za tri osnovne šole, v sklopu katerih se uredijo tudi prostori za vrtec, občinski svet pa je določil vrstni red investicij na področju vzgoje in izobraževanja v občini, na podlagi katerega je občina v letu 2014 začela postopek izvedbe projekta rekonstrukcije starega objekta Osnovne šole Cerklje ob Krki in izgradnje novega dela objekta, v katerem se bodo uredili tudi prostori za vrtec. Za zagotovitev ustreznega standarda glede igralnih površin v vrtcih, kjer niso zagotovljeni ustrezni prostorski pogoji, saj ne dosegajo predpisanega standarda, in ki niso na prednostnem seznamu investicij na področju vzgoje in izobraževanja v občini, pa lahko pričakujemo, da bo morala občina sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte za vrtce.

O doseganju ciljev je občina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračuna, vendar se je pri tem osredotočala le na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu. Po zaključku projekta se je občinski svet z zaključnim računom proračuna za leto 2014 seznanil s končno vrednostjo projekta, vendar pa mu niti z zaključnim računom proračuna niti z drugim dokumentom niso bili predstavljeni podatki o vrednosti projekta na kvadratni meter in na prosto mesto za otroka, o doseganju ciljev projekta, spremembe na področju predšolske vzgoje zaradi investicije in napovedi za prihodnost na področju predšolske vzgoje. Občinski svet tudi ni bil seznanjen s podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev glede stroškov delovanja novega objekta.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost in smotrnost poslovanja *Občine Brežice* v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Brežice pri poslovanju v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014 za investicijo v objekt za vrtec Mavrica niso popolne, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.1.a;
- obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leta od 2010 do 2014 niso popolne, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 2.2.1.b;
- investicijo v vrtec je uvrstila v posebni del proračuna za leto 2010 pred potrditvijo dokumenta identifikacije investicijskega projekta za vrtec Mavrica, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.2.1.c;
- načrta razvojnih programov za leta od 2010 do 2013 ni uskladila s posebnim delom proračuna za leto 2010; pred neposrednimi plačili podizvajalcem v skupnem znesku 17.160 evrov ni mogla preveriti višine obveznosti, ki so izhajale iz računov; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.2.1.d in 2.2.5.b;
- ni bilo razvidno, kako je ocenjevalna komisija pri ocenjevanju natečajnih elaboratov, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, uporabila merila za ocenjevanje, določena v natečajnem gradivu (v letu 2011 izplačano 61.578 evrov); ni izdala sklepa o zaključku javnega natečaja; navedeni ravnanji sta v neskladju s Pravilnikom o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov – točki 2.2.2.a in 2.2.2.b;
- aneks v vrednosti 5.851 evrov je sklenila potem, ko je izvajalec pripravil in ji že predložil končni obračun stroškov javnega natečaja, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.2.2.c;
- z aneksi je iz osnovne pogodbe izločila določilo glede višine pogodbene kazni zaradi podizvajalcev, spremenila višino zadržanih sredstev do pridobitve uporabnega dovoljenja in spremenila vrsto in višino finančnega zavarovanja, kar pomeni bistveno spremembo pogodbениh določil; z aneksom se je dogovorila za spremembo pogodbene vrednosti, kljub temu da je bilo v pogodbi določeno, da je pogodbena vrednost del fiksna ter se ne spreminja ne glede na morebitna dodatna dela; obvestilo o

oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi iz 30. člena Zakona o javnem naročanju in v dveh primerih prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost je na portal javnih naročil poslala prepozno; dopustila je, da so dela izvajali podizvajalci, ne da bi pridobila pogodbe, ki bi jih morali podizvajalci skleniti s ponudnikom; vsa navedena ravnanja so bila v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točke 2.2.3.a, 2.2.3.b, 2.2.4.a, 2.2.4.b, 2.2.5.a, 2.2.5.b, 2.2.6.a in 2.2.6.c;

- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – točka 2.2.3.c;
- plačevala je račune podizvajalcem, ne da bi z izvajalcem sklenila anekse o uvedbi podizvajalcev v delo; ni pridobila finančnega zavarovanja ob dokončanju del; navedeni ravnanji sta v neskladju s pogodbenimi določili – točki 2.2.5.b in 2.2.6.b;
- pred sklenitvijo pogodbe o dobavi in montaži notranje opreme in pogodbe o dobavi in montaži zunanje opreme ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.2.6.d.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na poslovanje Občine Brežice v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014 in jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Brežice v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

Revidirali smo smotrnost poslovanja Občine Brežice v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. Da bi izrekli mnenje o smotrnosti poslovanja Občine Brežice, smo pridobili odgovor na vprašanje, ali je občina učinkovito in uspešno izvedla investicijo v objekt za vrtec.

Občina Brežice je pri izvedbi investicije v objekt za vrtec ravnala *delno uspešno* in *delno učinkovito*.

Občina ni sprejela strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Župan je v letih 2012 in 2014 sprejel strategiji občine, v katerih pa cilji, ki so sicer časovno določeni, po vsebini predstavljajo predvsem navedbo načrtovanih investicij, ki naj bi jih občina na področju predšolske vzgoje izvedla v prihodnjih letih. V strategiji iz leta 2014 je navedeno, v kolikšni meri je bil posamezen zastavljen cilj iz strategije iz leta 2012 dosežen, ter so opredeljene že izvedene aktivnosti občine pri doseganju teh ciljev. Določeno je ciljno obdobje doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin in doseganja ustreznih prostorskih pogojev tudi v vrtcih, ki delujejo v okviru osnovnih šol, niso pa opredeljeni cilji na področju dostopnosti vrtcev in ciljne vključenosti otrok v vrtce. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije občina torej ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev. Občina je v sodelovanju z vrtcem vzpostavila sistem za spremljanje in zagotavljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje in v obdobju od leta 2010 do leta 2014 zagotovila, da so vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v vrtcu, to lahko dobili in torej v občini ni bilo odklonjenih otrok. V proračunu občine za leto 2010 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, prav tako obrazložitev proračunov občine za leta od 2010 do 2014 niso vsebovale informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede zagotovljenih mest v vrtcu in doseganja standarda glede igralnih površin.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec Mavrica občina ni izdelala analize obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje. Z investicijo je želela doseči cilj zagotoviti primerne prostorske pogoje za izvajanje predšolske dejavnosti na območju javnega vzgojno-varstvenega zavoda Vrtec Mavrica Brežice, ne pa reševanje problematike zagotavljanja predšolske vzgoje na ravni celotne občine. Ni izdelala posebne demografske študije, ki bi vključevala oceno demografskih gibanj v prihodnjih letih, dokumenti investicijske dokumentacije vsebujejo le nekatere prikaze demografskih gibanj v letih pred njihovo izdelavo. Kljub temu da ni izdelala demografske študije z oceno demografskih gibanj v prihodnjih letih, je zagotovila prosta mesta v vrtcu tudi za prihodnje potrebe, s tem ko je ohranila dodatna prostora za izvajanje predšolske vzgoje v objektu, kjer se je sicer že pred izvedbo investicije v nov objekt za vrtec izvajala dejavnost predšolske vzgoje.

Občina je pridobila dokumente investicijske dokumentacije, ki sicer vsebujejo potrebne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije, vendar so bili prilagojeni vnaprej izbrani varianti nizkoenergetskega objekta. Dokumenti investicijske dokumentacije so temeljili na možnosti pridobitve evropskih sredstev. Za učinkovitejšo podlago za sprejem odločitve bi občina v dokumentih investicijske dokumentacije lahko opredelila stroške in koristi za vse variante, ki jih je opredelila v dokumentih investicijske dokumentacije, kar bi ji omogočilo primerjavo stroškov in koristi za izbiro optimalne variante. Občinski svet je sprejel odločitev o gradnji vrtca na podlagi pomanjkljivih podatkov, saj pred sprejemom odločitve o izvedbi investicije ni bil seznanjen z različnimi variantami izvedbe investicije oziroma s stroški in koristmi posamezne variante.

Pri načrtovanju sredstev za investicijo v proračunih in rebalansih proračuna je občina sledila dokumentom investicijske dokumentacije, ni pa jasno opredelila ciljev projekta ter ovrednotila kazalnikov za merjenje teh ciljev. Projekt je bil načrtovan na enotni proračunski postavki, odgovornost za izvedbo projekta je bila določena v dokumentih investicijske dokumentacije in v pogodbah, sklenjenih z izvajalci posameznih del. Nadzor nad izvajalci investicije se je izvajal tudi z zunanjim nadzorom. Objekt je bil dokončan v načrtovanem času in z vrednostjo, ki je bila za 12,6 odstotka večja od načrtovane v predinvesticijski zasnovi in investicijskem programu ter njunih novelacijah, saj se je občina dogovorila za nekatera dodatna dela, ki bi lahko bila vključena že v prvotni razpisni dokumentaciji, kar lahko pomeni na pomanjkljivo načrtovanje izvedbe projekta. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.438 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter 1.161 evrov ter vrednost investicije na otroka 12.959 evrov, navedene vrednosti pa so bile večje od načrtovanih. Stroški delovanja novega objekta na kvadratni meter so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 3,40 evra na mesec in so bili za 1,20 evra manjši od načrtovanih.

Občina je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest in glede reševanja prostorske problematike v javno vzgojno-varstvenem zavodu Vrtec Mavrica Brežice ter predpisane standarde glede površine v novem objektu. S svojimi aktivnostmi je zagotavljala, da ni bilo odklonjenih otrok ne v javno vzgojno-varstvenem zavodu Vrtec Mavrica Brežice ne v drugih vrtcih v občini. V šolskem letu 2014/2015 pa se je še vedno soočala z nedoseganjem standarda glede igralnih površin pri nekaterih vrtcih, ki spadajo v sestavo osnovnih šol. Zato je že v strategijah iz leta 2012 in iz leta 2014 načrtovala reševanje tudi te problematike, saj je kot eno od aktivnosti na področju predšolske vzgoje in primarnega izobraževanja v prihodnjih letih med drugim opredelila ureditev prostorskih pogojev za tri osnovne šole, v sklopu katerih se uredijo tudi prostori za izvajanje predšolske vzgoje. Občinski svet je zato že v letu 2012 sprejel prednostno listo investicij na področju vzgoje in izobraževanja v občini, vendar pa lahko pričakujemo, da bo občina v prihodnosti morala sprejeti odločitev o nadaljnjih

investicijah v objekte vrtcev, ki se prav tako soočajo z nedoseganjem standarda glede igralnih površin in niso na prednostnem seznamu investicij na področju vzgoje in izobraževanja v občini.

O doseganju ciljev projekta je občina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračuna, vendar se je pri tem osredotočala predvsem na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu, po zaključku projekta pa občinskemu svetu niso bili podrobneje predstavljeni podatki o investiciji, doseganju njenih ciljev, spremembah na področju predšolske vzgoje zaradi investicije ter podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev glede stroškov delovanja novega objekta.

5. PRIPOROČILA

Občini Brežice priporočamo, naj:

- občinski svet sprejme akt, ki bo določal dolgoročno vizijo razvoja občine tudi na področju predšolske vzgoje;
- pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna večjo pozornost nameni sporočilni vrednosti obrazložitvev na področju predšolske vzgoje;
- pri pripravi proračuna več pozornosti nameni opredelitvi splošnih ciljev projektov ter ovrednoti kazalnike za merjenje teh ciljev;
- pri načrtovanju investicije v dokumentih investicijske dokumentacije opredeli različne variante izvedbe investicije ter analizira stroške in koristi za posamezno varianto;
- sproti spremlja uresničevanje zastavljenih ciljev;
- okrepi notranje kontrole pri izvajanju javnih naročil, tako da bo zagotovljeno izvajanje predpisanih postopkov.

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. Občini Brežice, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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