



# Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Mestne občine Maribor  
v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo  
za projekt Nadgradnja in avtomatizacija  
cestnega prometa v Mestni občini Maribor

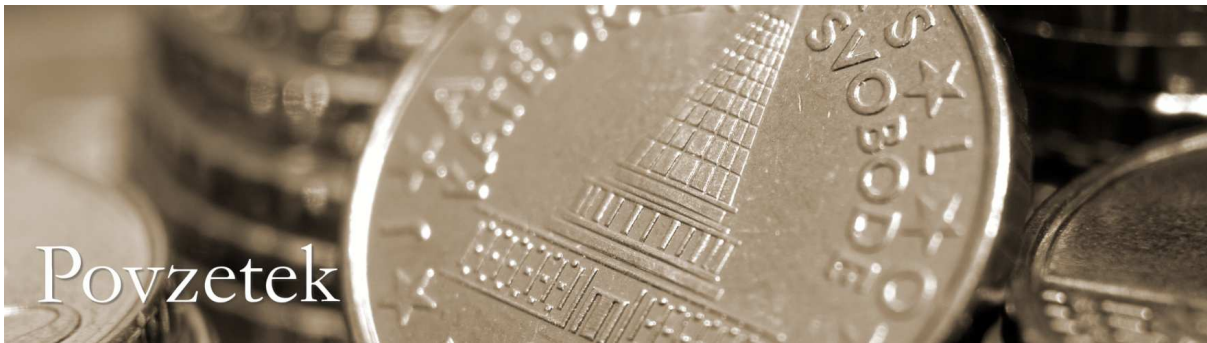


## ***Poslanstvo***

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

# Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Mestne občine Maribor v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Mestne občine Maribor v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012.*

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Mestne občine Maribor v letih od 2010 do 2012 izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- ni pripravila celovite investicijske dokumentacije, ki bi ji zagotavljala ustrezno strokovno podlago za nadaljnje odločitve; v drugi fazi konkurenčnega dialoga je le dokument identifikacije investicijskega projekta prilagodila naknadno ponujenim elementom projekta, čeprav ta sodi v fazo načrtovanja oziroma v fazo pred odločitvijo o investiciji; projekta ni vključila v načrt razvojnih programov; pred sprejemom odločitve o javno-zasebnem partnerstvu ni v celoti izvedla predhodnega postopka;
- pri načrtovanju projekta namere načrtovane gradnje ni sporočila Agenciji za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije, s čimer bi zagotovila konkurencu pri gradnji elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture;
- v razpisni dokumentaciji je navedla zahtevo po zaposlitvi določenega podizvajalca;
- v drugi fazi konkurenčnega dialoga je spremenila in razširila predmet javno-zasebnega partnerstva, ki se je zato bistveno razlikoval od prvotno načrtovanega in razpisanega; postopka konkurenčnega dialoga zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov ni ustrezno zaključila kot neuspešnega;
- v pogodbi o izvajanju javno-zasebnega partnerstva je opredelila drugačne razloge za podaljšanje obdobja trajanja javno-zasebnega partnerstva, kot so dopustni; določilo pogodbe o izvajanju javno-zasebnega partnerstva glede lastništva infrastrukture je v neskladju z usmeritvami, ki izhajajo iz dokumenta identifikacije investicijskega projekta; pogodbe o izvajanju javno-zasebnega partnerstva ni pravočasno posredovala Ministrstvu za finance;
- v aktu o javno-zasebnem partnerstvu ni predvidela načinov financiranja javno-zasebnega partnerstva in finančnih razmerij med javnim in zasebnim partnerjem; v pogodbi o izvajanju javno-zasebnega partnerstva se je dogovorila za način financiranja projekta, ki je glede povrnitve vloženih sredstev zasebnega partnerja in doseganja normalnega tržnega donosa, na katerih naj bi temeljila določitev trajanja razmerja javno-zasebnega partnerstva, v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu.

Računsko sodišče je od Mestne občine Maribor zahtevalo *predložitev odzivnega poročila* in izdalo *priporočilo* za boljše poslovanje občine.



# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>7</b>
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE .....	7
1.2 OMEJITVE PRI REVIZIJI .....	7
1.3 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
1.3.1 Osnovni podatki .....	8
1.3.2 Odgovorna oseba .....	8
1.4 SPLOŠNO O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU.....	9
1.5 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	10
<b>2. UGOTOVITVE</b>	<b>11</b>
2.1 PROJEKT NADGRADNJA IN AVTOMATIZACIJA CESTNEGA PROMETA.....	11
2.1.1 Načrtovanje izvedbe projekta.....	11
2.1.2 Cilji projekta .....	12
2.1.3 Izvedba postopka za izbiro zasebnega partnerja za izvedbo projekta .....	13
2.1.4 Sprememba specifikacij oziroma funkcionalnosti sistema ter sprememba DIIP med postopkom izbire najugodnejšega ponudnika.....	18
2.2 POTEK KLJUČNIH DOGODKOV .....	18
2.3 PRAVILNOST POSLOVANJA .....	22
<b>3. MNENJE</b>	<b>42</b>
<b>4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>44</b>
<b>5. PRIPOROČILO</b>	<b>45</b>

# 1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Mestne občine Maribor, Ulica heroja Staneta 1, Maribor (v nadaljevanju: občina) smo v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju: JZP) za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor (v nadaljevanju: projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa) v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012, izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>3</sup> je bil izdan 13. 12. 2012.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>4</sup>. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. 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.

## 1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na JZP za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012.

Splošni *cilj revizije* je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na JZP za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012.

## 1.2 Omejitve pri reviziji

Omejitve, ki so vplivale na izvedbo revizije, so:

- preverjali smo pravilnost poslovanja občine v zvezi z izvajanjem projekta JZP; če smo ugotovili nesmotrno ravnanje, smo to predstavili v revizijskem poročilu, nismo pa izrekli mnenja o smotrnosti;

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 320-12/2010/2.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 43/13.

- nismo preverjali postopka za podelitev koncesije, na podlagi katerega je bila med občino kot koncedentom ter družbo Nigrad, komunalno podjetje, d. d., Maribor (v nadaljevanju: družba Nigrad) kot koncesionarjem sklenjena koncesijska pogodba za opravljanje rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin v občini za obdobje petnajstih let;
- prav tako nismo preverjali postopka izbire zunanjega pripravljavca dokumentacije<sup>5</sup>.

## 1.3 Predstavitev občine

### 1.3.1 Osnovni podatki

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 <sup>6</sup>	110.946
Ustanovitev	1994
Premoženjskopravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan <sup>7</sup>	trije (dva poklicno, en nepoklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	45 članov
• nadzorni odbor	sedem članov
Prihodki občine v letu 2011 <sup>8</sup>	99.396.879 evrov
Odhodki občine v letu 2011 <sup>9</sup>	98.436.343 evrov

### 1.3.2 Odgovorna oseba

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil odgovorna oseba Franc Kangler, župan občine. Med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Franc Kangler, župan občine, do 31. 12. 2012, od 1. 1. do 8. 4. 2013 je bil odgovorna

<sup>5</sup> Vsi odhodki, povezani s pripravljalnimi dejanji v JZP, v vrednosti 10.380 evrov (z davkom na dodano vrednost) se nanašajo na stroške zunanjega pripravljavca dokumentacije.

<sup>6</sup> Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal: [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp> stanje na dan 1. 7. 2012], 14. 12. 2012.

<sup>7</sup> Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10; v nadaljevanju: ZLS) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

<sup>8</sup> Zaključni račun proračuna Mestne občine Maribor za leto 2011.

<sup>9</sup> Tako kot opomba 8.



oseba Milan Mikl, podžupan občine v funkciji župana občine<sup>10</sup>, od 8. 4. 2013 pa je bil odgovorna oseba dr. Andrej Fištravec, župan občine.

## 1.4 Splošno o javno-zasebnem partnerstvu

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZJZP) v 2. členu določa, da JZP predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z gradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

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

ZJZP v 8. členu med drugim določa, da mora javni partner zaradi spodbujanja JZP pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet JZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot JZP (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta). Če je vrednost nad 5.278.000 evrov, lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP ali to ekonomsko ni upravičeno. Postopek primerjave in ugotovitve iz prejšnjih dveh stavkov se izvede kot predhodni postopek v skladu z 31. do 35. členom ZJZP.

JZP se po 23. členu ZJZP lahko izvaja kot:

- razmerje pogodbenega JZP in
- razmerje statusnega JZP.

---

<sup>10</sup> Po pooblastilu župana Franca Kanglerja s 27. 12. 2012 je opravljal funkcijo župana od prenehanja njegovega mandata do nastopa mandata novo izvoljenega župana.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 127/06.

Pogodbeno JZP se po 24. členu ZJZP izvaja v skladu z ZJZP in Zakonom o javnem naročanju ter/ali zakonom, ki ureja gospodarske javne službe. Po 26. členu ZJZP ima lahko pogodbeno JZP obliko:

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

Če javni partner nosi večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta JZP, se po določilih prvega odstavka 27. člena ZJZP JZP ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu za namene ZJZP ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško. Če iz okoliščin JZP ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, se po določilih 28. člena ZJZP v dvomu šteje, da gre za javnonaročniško JZP.

Po 42. členu ZJZP se izvajalec JZP ne glede na obliko akta o izbiri izbere, razen če zakon določa drugače, na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi tudi na spletnih straneh. Po prvem odstavku 43. člena ZJZP se v primerih javnonaročniškega JZP za javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca JZP ter dodelitev del tretjim osebam uporablja, če ni z ZJZP drugače določeno, Zakon o javnem naročanju. Po prvem odstavku 46. člena ZJZP se ne glede na obliko in ureditev postopka JZP v posebnem zakonu lahko za izbiro izvajalca JZP uporabi za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe postopek konkurenčnega dialoga.

## 1.5 Obrazložitev revizije

Preverili smo pravilnost poslovanja občine v delu, ki se nanaša na JZP za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012. Zanimalo nas je, ali je občina izvedla projekt JZP v skladu s predpisi.

## 2. UGOTOVITVE

### 2.1 Projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa

#### 2.1.1 Načrtovanje izvedbe projekta

15. 12. 2010 je bil izdelan dokument *Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa* (v nadaljevanju: pravna študija) za projekt Nadgradnja in posodobitev sistema za avtomatsko vodenje prometa v občini. Iz pravne študije izhaja predlog za realizacijo tega projekta v obliki javnonaročniškega JZP, tako da naj bi bil v prvi fazi sprejet akt o JZP, v katerem se ugotovi obstoj javnega interesa ter se opredelijo izhodišča projekta, predvsem z vidika pravic in obveznosti bodočih partnerjev, prav tako se opredelijo način izbora zasebnega partnerja (konkurenčni dialog) ter druga ključna vprašanja. Tako naj bi občina oblikovala okvir, znotraj katerega bo izveden javni razpis in izbran zasebni partner, pri čemer pa mora biti akt o JZP dovolj splošen, da omogoča občini odzivnost v fazi izvedbe konkurenčnega dialoga na konstruktivne predloge zasebnega sektorja.

Župan je 16. 12. 2010 za obravnavo na 4. seji mestnega sveta predložil v sprejetje predlog akta o JZP za projekt Nadgradnja in posodobitev sistema za avtomatsko vodenje prometa v občini (v nadaljevanju: akt o JZP).

Decembra 2010 je bil pripravljen za obravnavo na seji mestnega sveta Dokument identifikacije investicijskega projekta za projekt Nadgradnja in posodobitev sistema za avtomatsko vodenje prometa v občini (v nadaljevanju: DIIP). Iz DIIP med drugim izhaja, da znašajo ocenjeni stroški investicije v nadgradnjo in posodobitev avtomatizacije cestnega prometa v občini 5.660.838 evrov po stalnih cenah na dan 23. 11. 2010 (z davkom na dodano vrednost), pri čemer bo moral na javnem razpisu izbrani zasebni partner zagotoviti večino sredstev (5.651.478 evrov oziroma 99,83 odstotka celotne investicije), medtem ko bo občina zagotovila 9.360 evrov oziroma 0,17 odstotka celotne investicije. Vložek občine predstavlja strošek pravnega svetovanja in izdelave dela investicijske dokumentacije (DIIP), vsa ostala finančna sredstva naj bi zagotovil izbrani zasebni partner.

Mestni svet je na 4. seji 31. 1. 2011 sprejel sklep, da sprejme akt o JZP, potrdi DIIP in pooblašča župana za potrditev investicijskega programa in drugih investicijskih dokumentov za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v občini.

Mestna uprava je februarja leta 2011 izdelala projektno nalogo *Nadgradnja in posodobitev sistema za avtomatsko vodenje prometa* (v nadaljevanju: projektna naloga), iz katere je med drugim razvidno, da mestni semaforški sistem tvorijo:

- center za avtomatsko vodenje prometa (v nadaljevanju: CAVP),

- kabelske povezave med krmilnimi aparaturnami in CAVP,
- terenske semaforne krmilne aparature s pripadajočo opremo in signalnimi dajalci.

Projektna naloga med drugim navaja, da začetki gradnje semaforne sistema mesta Maribor segajo v osemdeseta leta, ko se je začelo načrtovanje in gradnja mariborske hitre ceste. Takrat je bil s tako imenovano "*Rdečo knjigo*" sprejet koncept semaforizacije Maribora s centralnim nadzorom in vodenjem semaforne krmilne aparature iz CAVP.

Projektna naloga navaja tudi, da je po prvi fazi nadaljevanje gradnje sistema nekoliko upadlo. Ponovno je sistem oživel šele z gradnjo vzhodne avtoceste A1 okoli Maribora s priključnimi cestami in nivojskimi križišči. Takrat so bile izvedene rekonstrukcije nekaterih obstoječih "državnih" križišč na mestnih prometnicah, kar je povzročilo razpad enotnega sistema na štiri sisteme, od katerih sta samo dva medsebojno kompatibilna. V zadnjih 10 letih po razpadu na štiri sisteme so bile v glavnem zaključene tudi investicije v državno prometno omrežje na območju občine oziroma je bilo omrežje dograjeno, s čimer so investicije v semaforne sistem upadle. V teh letih občina ni uspela sistematično obnavljati semaforne sistema, zato je povprečna starost tega nad 12,5 leta (nekateri krmilne naprave so starejše od 20 let, najstarejša naprava je stara 42 let). Veliko zanjnih detektorjev v starejših prometno-odvisno delujočih križiščih nič več ne deluje. Zaradi dotrajanih kabelskih povezav vse pogosteje prihaja do razpada sistema, do izpada komunikacij s centralami v CAVP, kar za starejše krmilne naprave v centraliziranem sistemu pomeni tudi izpad koordiniranega delovanja (zeleni val), ki je bistvenega pomena pri zagotavljanju optimalne pretočnosti prometa na glavnih prometnicah. Pri obstoječem semaforne sistemu lahko starejše semaforne centrale in starejše semaforne naprave vsak trenutek odpovedo, hkrati pa naraščajo stroški vzdrževanja. Zaradi zastarele tehnologije so tudi stroški porabe električne energije visoki. Vse to kaže, da je obnova nujna, kar zaradi velikega števila dotrajanih krmilnih aparaturn pomeni tudi visoka vlaganja. Najbolj nujna je obnova "možganov" semaforne sistema, to je programske in sistemske opreme CAVP.

### 2.1.2 Cilji projekta

V skladu z DIIP je neposredni cilj investicije celostna prenova in nadgradnja obstoječe avtomatizacije cestnega prometa ter vzpostavitev sodobne prometne rešitve z možnostjo nadgradnje. Osnovni namen projekta pa je vzpostavitev sodobnega in v realnem času odzivnega sistema za avtomatsko vodenje prometa.

Iz DIIP je razvidno, da so cilji investicije tudi:

- optimiziran promet, ki bo omogočil boljšo varnost vseh udeležencev v cestnem prometu in manjše število nesreč;
- boljši nadzor nad prometom, ki bo tako postal bolj pretočen in urejen;
- zmanjšanje stroškov električne energije za vzdrževanje opreme v cestnem prometu;
- zmanjšanje onesnaževanja okolja z izpušnimi plini in hrupom;
- zmanjšanje časa, porabljenega v prometnih zastojih;
- povečanje ugleda mesta, saj bo z novim sistemom mesto bolj privlačno za domače in tuje goste.

V DIIP sta obravnavani dve varianti izvedbe projekta Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa, in sicer:

- varianta A: realizacija projekta s klasičnim javnim naročilom, pri čemer občina ne razpolaga s finančnimi sredstvi za realizacijo projekta, zato investicije po tej varianti ne bi bilo mogoče izvesti;
- varianta B: izvedba projekta v obliki JZP.

Vse aktivnosti v zvezi s projektom so po projektni nalogi razdeljene v tri sklope, in sicer:

- sklop 1: ukrepi v CAVP za zagotovitev optimalne pretočnosti prometa, ukrepi za zagotovitev minimiziranja čakalnih časov oziroma zastojev v posameznih lokalnih križiščih ter postopki in oprema za nadzor uspešnosti izvajanj teh posegov in programskih sprememb delovanja semaforских naprav glede doseganja z DIIP zastavljenih ciljev; v tem sklopu gre za instalacijo strojne in programske opreme za zbiranje, shranjevanje in obdelavo podatkov o prometnih obremenitvah, programske in strojne opreme za vodenje in nadzor prometa ter programske opreme za dinamično simuliranje in vizualizacijo dejanskega odvijanja prometa na podlagi "on line" podatkov z možnostjo napovedovanja eventualnih kritičnih situacij in obvladovanja izrednih stanj v prometu;
- sklop 2: obnova vse komunikacijske opreme oziroma opreme za prenos programskih zahtev in podatkov na relaciji CAVP – lokalna krmilna naprava ter za prenos podatkov iz ostale zunanje opreme (kamere za video nadzor, video detekcija prometa in podobno) do CAVP;
- sklop 3: delna oziroma celotna obnova vse semaforских opreme v križiščih, obnova oziroma celotna zamenjava obstoječih krmilnih naprav, montaža novih krmilnih naprav v še ne-semaforiziranih križiščih, delna oziroma celotna obnova signalnih dajalcev in semaforских stebrov ter obnova obstoječih detektorjev in vgradnja novih detektorjev za vozila in pešce oziroma namestitvev kamer za video detekcijo in nadzor odvijanja prometa.

V projektni nalogi je predvidena postopnost izvedbe projekta, in sicer so dela na splošno razdeljena v dve fazi:

- 1. faza: območje levega brega Drave,
- 2. faza: območje desnega brega Drave.

### 2.1.3 Izvedba postopka za izbiro zasebnega partnerja za izvedbo projekta

Občina je 25. 5. 2011 izdala *Vlogo za izvedbo postopka javnega naročanja* ter 2. 6. 2011 *Sklep o pričetku postopka javnega razpisa sklenitve javno-zasebnega partnerstva po postopku konkurenčnega dialoga in imenovanju komisije*. Obvestilo o naročilu je občina objavila na Portalu javnih naročil 29. 6. 2011 pod številko objave JN7229/2011 ter 2. 7. 2011 na portalu Uradnega lista Evropske unije<sup>12</sup> pod številko objave 2011/S 125-207904. Občina je v obeh objavah kot vrsto postopka določila konkurenčni dialog, določila pa je tudi rok za sprejemanje ponudb ali prijav za sodelovanje, tj. 1. 8. 2011 do 9. ure, in rok za odpiranje ponudb, tj. 1. 8. 2011 ob 10. uri.

<sup>12</sup> Tenders Electronic Daily – TED.



Iz *Zapisnika o javnem odpiranju prijav* s 1. 8. 2011 je razvidno, da sta pravočasno prispeli prijavi dveh ponudnikov, in sicer:

- Javna razsvetljava, d. d., Ljubljana–Dobrunje (v nadaljevanju: družba Javna razsvetljava),
- Iskra Sistemi, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Iskra Sistemi).

Prijava družbe Iskra Sistemi vsebuje ocenjeno vrednost stroškov projekta v znesku 18.993.416 evrov (brez davka na dodano vrednost; vse lastna sredstva prijavitelja – ponudnika), od tega 13.905.416 evrov za investicijo in 5.088.000 evrov za vzdrževanje, nadzor nad delovanjem infrastrukture in upravljanje celotnega sistema v celotnem obdobju JZP (predvidoma 10 let).

Prijava družbe Javna razsvetljava vsebuje ocenjeno vrednost stroškov investicije v znesku 5.950.000 evrov<sup>13</sup> in ocenjeno vrednost stroškov letnega vzdrževanja in upravljanja v znesku 500.000 evrov<sup>14</sup> (vse lastna sredstva prijavitelja – ponudnika). Če preračunamo ocenjeno vrednost stroškov letnega vzdrževanja in upravljanja na 10 let, znaša ocenjena vrednost stroškov vzdrževanja in upravljanja v tem obdobju 5.000.000 evrov.

Občina je 25. 8. 2011 kandidata družbo Javna razsvetljava in družbo Iskra Sistemi pozvala k pojasnilu prijave. Po preverjanju obeh prijav ter na podlagi pojasnil obeh kandidatov je občina 15. 9. 2011 izdala *Sklep o priznanju sposobnosti*, ki ga je posredovala obema kandidatom (kandidata sta ga prejela 22. 9. 2011). Družbi Iskra Sistemi je priznala sposobnost, medtem ko družbi Javna razsvetljava s partnerjem PKE Electronics, AG, Computerstraße 6, Dunaj, Avstrija (v nadaljevanju: družba PKE Electronics) ni priznala sposobnosti z obrazložitvijo, da je predložila nepopolno prijavo. Občina je ugotovila, da prijava ne izpolnjuje pogojev iz Razpisne dokumentacije, Navodil za izdelavo prijave (Pogoji za izkazovanje ekonomske, finančne, tehnične in kadrovske sposobnosti), in sicer:

- pogoj št. 7: Kandidat ima poravnane vse obveznosti do podizvajalcev v predhodnih postopkih javnega naročanja, zapadle do datuma revizorjevega poročila. Zahtevano dokazilo: kandidat kot dokazilo za izpolnjevanje pogoja predloži revizorjevo poročilo, v katerem je nedvoumno navedeno, da ima kandidat poravnane vse obveznosti do vseh podizvajalcev v predhodnih postopkih javnega naročanja. Revizorjevo poročilo ne sme biti starejše od 30 dni od roka za oddajo prijav. V primeru partnerske prijave mora pogoj izpolnjevati vsak izmed partnerjev;
- pogoj št. 8: Kandidat izkaže, da bo imel v primeru pridobitve posla razpoložljiva finančna sredstva za realizacijo celotnega projekta JZP vsaj v vrednosti 5 milijonov evrov. Zahtevano dokazilo: kandidat mora predložiti obrazec Izjava banke, s podpisom kandidatove banke, iz katere mora nedvoumno izhajati, da bo banka v primeru izbire kandidata in sklenitve pogodbe o JZP kandidatu zagotovila finančna sredstva za realizacijo projekta;
- pogoj št. 13: Kandidat mora razpolagati najmanj z naslednjimi kadri:
  - a.) en odgovorni vodja del, ki izpolnjuje naslednje pogoje:
    - je vpisan v imenik pooblaščenih inženirjev Inženirske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: IZS) kot odgovorni vodja del,
    - ima doseženo univerzitetno izobrazbo elektro smeri,

<sup>13</sup> Iz prijave ni razvidno, ali je davek na dodano vrednost vštet.

<sup>14</sup> Tako kot opomba 13.

- ima najmanj 10 let delovnih izkušenj in
  - ima ustrezno znanje in izkušnje z izvajanjem podobnih nalog, kar izkaže tako, da je v letih 2008, 2009, 2010 in/ali 2011 opravljala funkcijo odgovornega vodje del pri vsaj enem poslu, katerega predmet je bila dobava opreme in vzpostavitev centra za vodenje prometa v navezavo različnih podsistemov in naprav, pri čemer pogodbena vrednost posla ni bila manjša od 1.000.000 evrov z davkom na dodano vrednost;
- b.) tri vodje del, ki izpolnjujejo naslednje pogoje:
- so vpisani v imenik IZS kot odgovorni vodje del,
  - imajo doseženo univerzitetno izobrazbo elektro smeri,
  - imajo najmanj 10 let delovnih izkušenj, od tega vsaj eden od njih vsaj 5 let delovnih izkušenj na področju sistemov video nadzora in vsaj eden od njih vsaj 5 let delovnih izkušenj na področju telekomunikacij;
- c.) delovno skupino, sestavljeno iz vsaj enega inženirja za izvajanje kabelsko-montažnih del in vsaj dveh inženirjev za tehnološki del, ki imata izkušnje na področju instalacije semaforških naprav. Vsak imenovani inženir mora izpolnjevati naslednje pogoje:
- je vpisan v imenik IZS,
  - ima doseženo vsaj visoko izobrazbo elektro smeri in
  - ima najmanj 10 let delovnih izkušenj;
- d.) vsaj dva inženirja varnostnih sistemov, ki imata licenco za načrtovanje in izvajanje varnostnih sistemov, ki jo izdaja Ministrstvo za notranje zadeve;
- e.) vsaj enega inženirja prometne stroke, ki ima doseženo univerzitetno izobrazbo prometne smeri in najmanj 10 let delovnih izkušenj.

Kandidat mora razpolagati z vsemi navedenimi kadri kumulativno. Zahtevano dokazilo: kandidat kadre in njihove podatke navede na ustrezno mesto (Kadrovske in tehnične kapacitete) v obrazcu Prijava. Za vse imenovane osebe mora kandidat predložiti dokazilo o zaposlitvi (npr. pogodba o zaposlitvi, obrazec M1 ali enakovredno listino) ali podjetno pogodbo. Kandidat mora za inženirja varnostnih sistemov priložiti kopijo ustrezne licence. V primeru partnerske prijave lahko pogoj izpolni eden izmed partnerjev ali več partnerjev skupaj.

Občina je podlagi priznane sposobnosti v drugo fazo konkurenčnega dialoga uvrstila le družbo Iskra Sistemi.

Družba Javna razsvetljava s partnerjem družbo PKE Electronics je v skladu s sedmim odstavkom 22. člena Zakona o javnem naročanju<sup>15</sup> (v nadaljevanju: ZJN-2) 22. 9. 2011 vložila zahtevek za vpogled v ponudbo družbe Iskra Sistemi ter morebitne pojasnitve. Vpogled je bil kandidatu omogočen 30. 9. 2011 ob prisotnosti predstavnikov občine in pooblaščenega predstavnika družbe Iskra Sistemi, o čemer je bil izdelan *Zapisek o vpogledu v prijavo* z dne 30. 9. 2011.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11.

Družba Iskra Sistemi je bila s *Povabilom kandidatu, da se udeleži II. faze konkurenčnega dialoga* z dne 13. 10. 2011 objavljena na udeležbo v drugi fazi konkurenčnega dialoga s pojasnilom, da bosta občina in kandidat izvedla enega ali več krogov dialoga, da bi pojasnila podrobnosti, povezane z realizacijo projekta, ter uskladila končno vsebino pogodbe in se dogovorila o komercialnih pogojih izvedbe projekta. Kandidat naj bi po zaključenem dialogu podal končno pisno ponudbo s parafiranim usklajenim vzorcem pogodbe.

Prvi krog konkurenčnega dialoga je bil izveden 19. 10. 2011, drugi pa 2. 12. 2011, o tem sta bila izdelana zapisnika. Iz zapisnika drugega kroga je razvidno, da je bil drugi krog konkurenčnega dialoga tudi zadnji<sup>16</sup>, saj je navedeno, da bo občina zasebnega partnerja pozvala k oddaji končne pisne ponudbe, takoj ko bo sprememba DIIP sprejeta na mestnem svetu.

Občina je družbo Iskra Sistemi 20. 12. 2011 povabila, da končno pisno ponudbo odda 21. 12. 2011 ob 10. uri. Odpiranje ponudbe je bilo 21. 12. 2011 ob 10.20 uri in izdelan je bil *Zapis odpiranja ponudbe*. V skladu s povabilom k oddaji končne pisne ponudbe naj bi se z oddajo končne pisne ponudbe postopek konkurenčnega dialoga zaključil. Občina naj bi po prejemu končne pisne ponudbe to ocenila z vidika sprejemljivosti in izdala akt o izbiri.

Občina je 22. 12. 2011 izdala *Odločitev o izboru ponudnika* družbe Iskra Sistemi z obrazložitvijo, da je pravočasno oddala sprejemljivo, primerno in pravilno, s tem pa popolno končno pisno ponudbo, ki zagotavlja tudi gospodarno in uravnoteženo vzpostavitev razmerja JZP.

Občina in družba Iskra Sistemi sta 12. 1. 2012 sklenili *Pogodbo o izvajanju javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v MO Maribor* (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju JZP), katere predmet so:

- vgradnja prometne opreme:
  - splošna dela,
  - preplastitev vozišča, talne obeležbe (1.000 kvadratnih metrov),
  - zamenjava semaforske naprave (58 kosov),
  - posodobitev križišča na LED (76 kosov),
  - rekonstrukcija križišča (pet kosov),
  - CAVP AVP4 (en kos),
  - optični priključki – optično omrežje promet (348 kosov),
  - optika – aktivna oprema (en kos),
  - križišče novo (16 kosov),
  - video nadzor križišča (21 kosov),
  - priklop semaforskih naprav na CAVP AVP4 (97 kosov),
  - video stena (en kos);
- prekrškovni sistem, razdeljen na dva podsistema:
  - izobraževalni sistem za voznike (v nadaljevanju: ISV) – sistem za avtomatsko detekcijo prekrškov zaradi hitrosti in vožnje v rdečo luč (23 kosov);

---

<sup>16</sup> Kljub temu, da je v zapisniku drugega kroga konkurenčnega dialoga navedeno, da se stranki strinjata z vzorcem pogodbe, pri čemer bosta del povabila konkurenčnega dialoga (tehnične specifikacije) stranki še uskladili.

- video detekcija prekrškov zaradi prevoženih rdečih luči (v nadaljevanju: VDR) – sistem za avtomatsko video detekcijo prekrškov zaradi vožnje v rdečo luč (40 kosov);
- gradnja paralelnega optičnega omrežja;
- nepredvideni stroški (gradbena dela, konstrukcije in podobno) – 10 odstotkov.

Vložek družbe Iskra Sistemi je na dan sklenitve pogodbe o izvajanju JZP znašal 29.953.776 evrov (brez davka na dodano vrednost).

V skladu s četrtem odstavkom 8.3. člena pogodbe o izvajanju JZP se plačilo storitev upravljanja in vzdrževanja sistema izračuna po lestvici iz tabele 2. Plačilo temelji na uspešnosti delovanja sistema, ki se izračuna v obliki degresivne lestvice, in sicer se višina mesečnega plačila (z vključenim davkom na dodano vrednost) izračuna na podlagi odstotka od izterjanih glob za vse zabeležene prekrške v prekrškovnem sistemu v posameznem mesecu delovanja sistema (tretji odstavek 8.3. člena pogodbe o izvajanju JZP).

Tabela 2: Plačilo storitev upravljanja in vzdrževanja sistema

v odstotkih

Leto trajanja pogodbe	Izterjane globe, ki jih prejme družba Iskra Sistemi	Izterjane globe, ki jih prejme občina
1. do 6. leto po podpisu pogodbe	92	8
7. do 10. leto po podpisu pogodbe	91	9
Vsako morebitno nadaljnje leto <sup>17</sup>	50	50

Vir: pogodba o izvajanju JZP.

Plačilo družbi Iskra Sistemi poteka v skladu s petim odstavkom 8.3. člena pogodbe o izvajanju JZP na podlagi mesečnih obračunov. Obveznost plačila družbi Iskri Sistemi nastane, ko v proračun občine<sup>18</sup> začnejo pritekati prilivi na podlagi uporabe prekrškovnega sistema, rok plačila pa je trideseti dan po prejemu pravilno izstavljenega računa.

Šesti odstavek 8.3. člena pogodbe o izvajanju JZP, spremenjen z Aneksom št. 2 k pogodbi o izvajanju JZP<sup>19</sup> (v nadaljevanju: aneks 2), določa, da bo občina družbi Iskra Sistemi, če plačila v desetih letih ne dosežejo investicijske vrednosti iz člena 8.1. pogodbe o izvajanju JZP, podaljšala dobo izvajanja pogodbe za dodatnih pet let.

<sup>17</sup> V šestem odstavku 8.3. člena pogodbe o izvajanju JZP, ki je bil spremenjen z aneksom 2, je omejitvev na največ nadaljnjih 5 let.

<sup>18</sup> Občina bo na posebnem kontu zbirala sredstva izterjanih prekrškov iz prekrškovnega sistema, ki je predmet pogodbe o izvajanju JZP. S posebnega konta se bodo plačevali mesečni obračuni družbi Iskra Sistemi iz prekrškovnega sistema (deveti odstavek člena 8.3. pogodbe o izvajanju JZP).

<sup>19</sup> V aneksu 2 je bil le pravičen sklic na *investicijsko vrednost iz točke 8.1. te pogodbe* – v pogodbi o izvajanju JZP je bil sklic na napačno točko 8.2.

Sedmi odstavek 8.3. člena pogodbe o izvajanju JZP, spremenjen z aneksom 2<sup>20</sup>, pa določa, da bosta občina in družba Iskra Sistemi, če plačila prej kot v devetih letih dosežejo investicijsko vrednost iz 8.1. člena pogodbe o izvajanju JZP, uskladili novo degresivno lestvico, tako da se bo v skladu z načelom uravnoveženosti partnerstva odstotek sredstev za občino sorazmerno povečal.

Občina je pogodbo o izvajanju JZP 10. 2. 2012 posredovala Ministrstvu za finance.

Občina in družba Iskra Sistemi sta 26. 1. 2012 sklenili Aneks k pogodbi o izvajanju JZP (v nadaljevanju: aneks 1), s katerim sta podaljšali pogodbeni rok za izpolnitev obveznosti družbe Iskra Sistemi za izdajo ustrezne nepreklicne bančne garancije ali ustreznega zavarovanja zavarovalnice. Družba Iskra Sistemi je morala v skladu z aneksom 1 najkasneje v 15 dneh po ureditvi pogodbenega razmerja o vzdrževanju semaforkega sistema v občini z družbo Nigrad kot jamstvo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti predložiti občini nepreklicno brezpogojno finančno zavarovanje, ustrezno bančno garancijo ali ustrezno zavarovanje zavarovalnice v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti (z vključenim davkom na dodano vrednost) in z veljavnostjo 4 leta in 10 dni po podpisu pogodbe.

Občina in družba Iskra Sistemi sta z namenom jasnejše opredelitve pogodbenih obveznosti 12. 10. 2012 sklenili še aneks 2.

Občina kot koncedent, družba Nigrad kot koncesionar – podizvajalec in družba Iskra Sistemi kot zasebni partner so sklenili tripartitno *Pogodbo o izvajanju pogodbe o koncesiji in pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu* s 16. 4. 2012 (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju pogodbe o koncesiji in pogodbe o JZP), kasneje pa še Aneks št. 1 z 10. 10. 2012 k pogodbi o izvajanju pogodbe o koncesiji in pogodbe o JZP.

#### **2.1.4 Sprememba specifikacij oziroma funkcionalnosti sistema ter sprememba DIIP med postopkom izbire najugodnejšega ponudnika**

Občina je 6. 12. 2011 pripravila spremembo DIIP z obrazložitvijo, da je ta potrebna zaradi sprememb ponujenega poslovnega modela za izvedbo projekta *Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor*, ki je bil v obdobju nastanka spremembe v drugi fazi konkurenčnega dialoga. Iz obrazložitve spremembe DIIP je tudi razvidno, da je bila v prvi fazi konkurenčnega dialoga priznana sposobnost enemu ponudniku (družbi Iskra Sistemi), ki je ponudil poslovni model, ki občini daje bistveno večjo dodano vrednost in je širši od modela, ki ga je zahtevala občina in je naveden v (osnovnem) DIIP. Družba Iskra Sistemi je poleg že zahtevane osnovne nadgradnje (vgradnja osnovne prometne/križiščne opreme ter posodobitev CAVP), ki je bila navedena v DIIP, občini ponudila še gradnjo optičnega omrežja ter vzpostavitev dveh prekrškovnih sistemov. Zaradi razširitve poslovnega modela projekta so nastale spremembe v povečanem obsegu investicije, ki se odražajo v spremenjeni oceni investicijskih stroškov, v terminskem načrtu investicije ter v drugačnem modelu financiranja. Spremembo DIIP je mestnemu svetu v potrditev predlagal župan. Mestni svet je spremembo DIIP potrdil 19. 12. 2011.

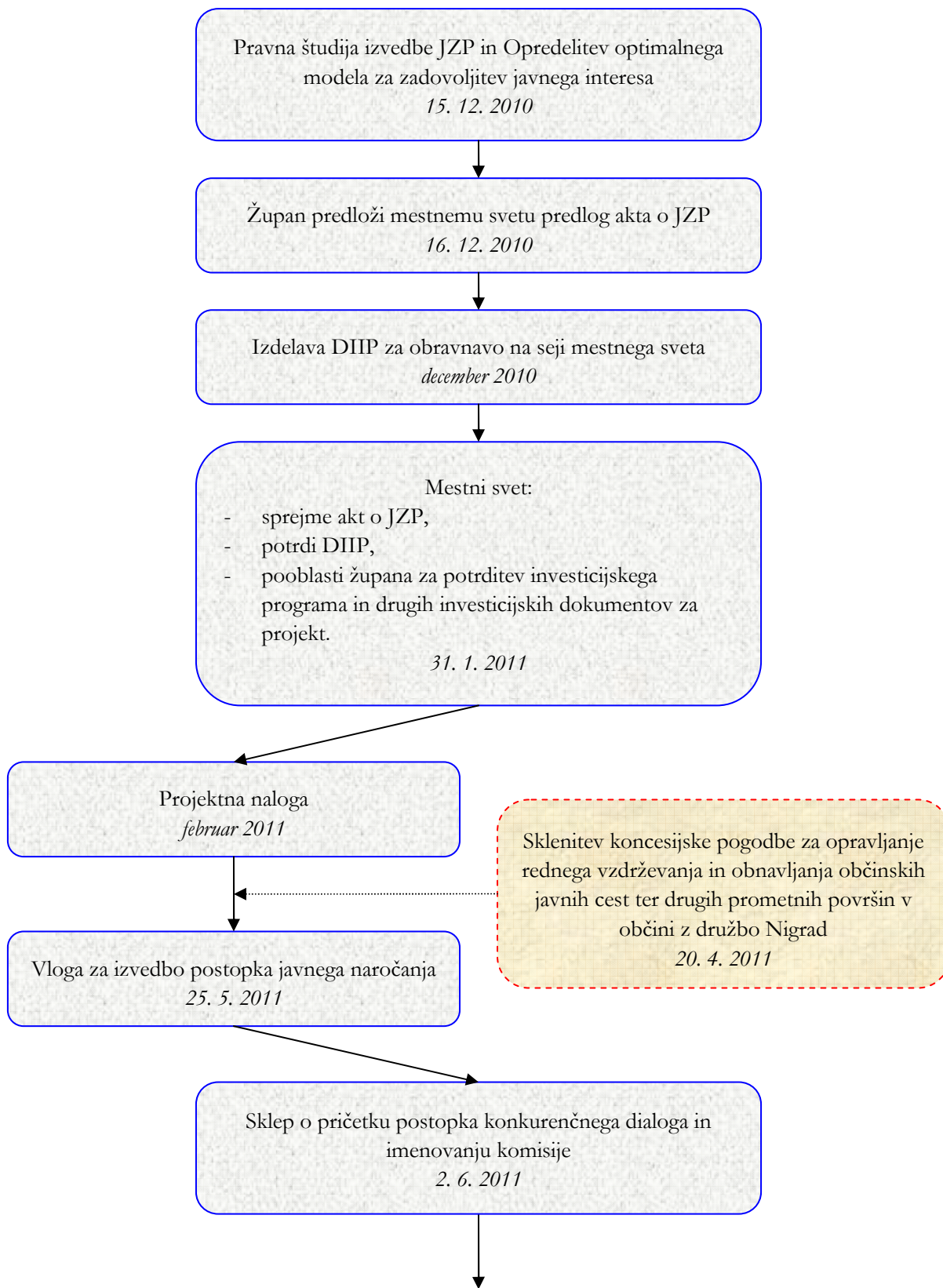
## **2.2 Potek ključnih dogodkov**

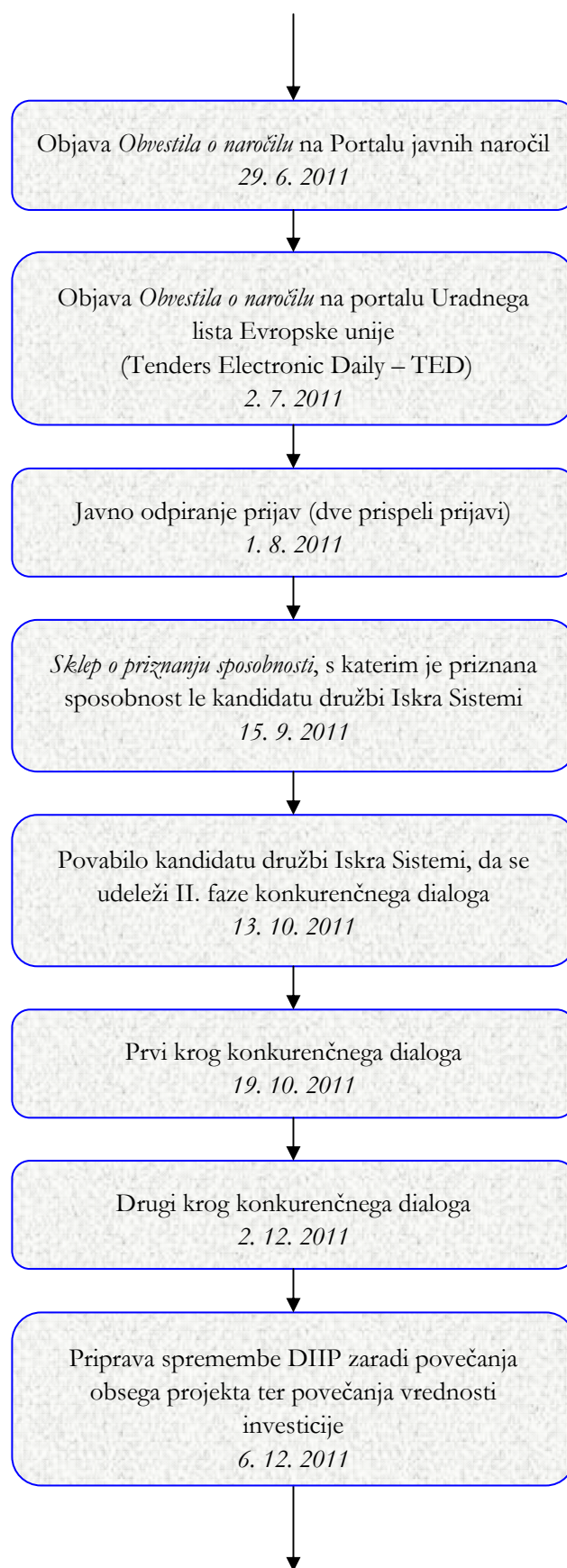
Potek ključnih dogodkov pri projektu *Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa* je razviden s slike 1.

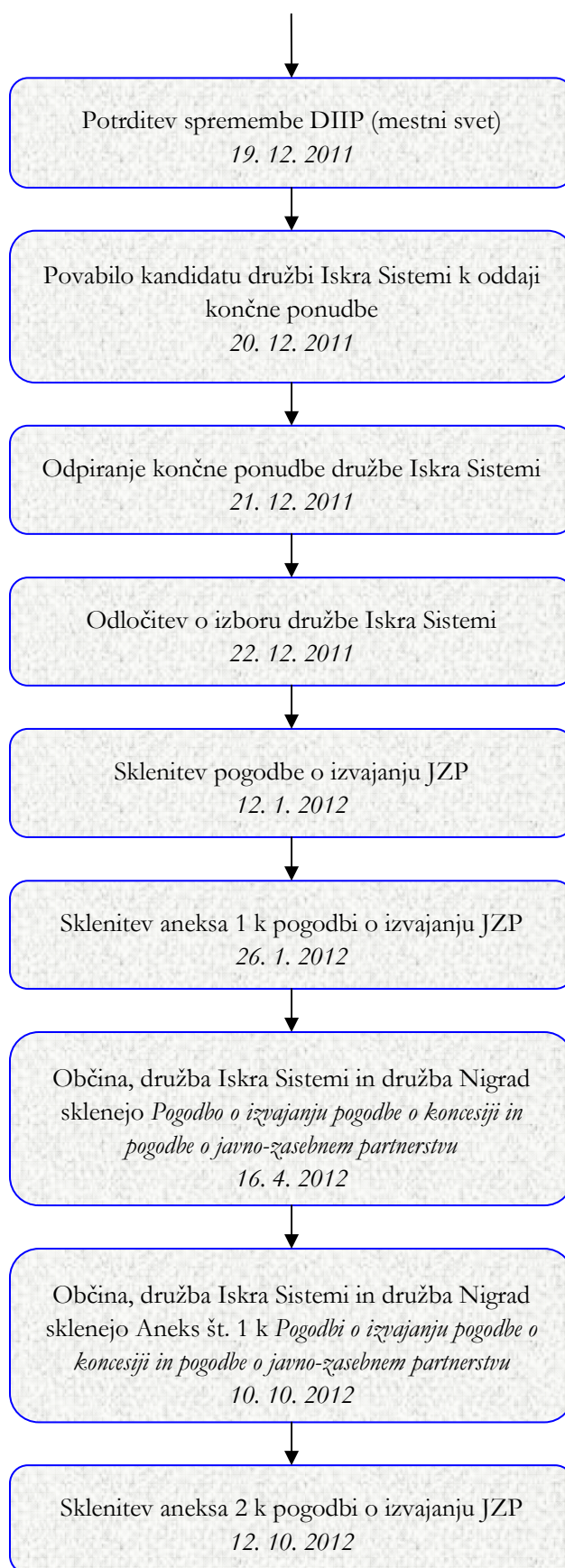
<sup>20</sup> Tako kot opomba 19.



Slika 1: Prikaz poteka ključnih dogodkov pri projektu Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa







Po obdobju, na katero se nanaša revizija, vendar še med revizijskim postopkom sta bila začeta postopka za prenehanje pogodbe o izvajanju JZP, in sicer:

- 18. 3. 2013 je družba Iskra Sistemi zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti občine odstopila od pogodbe o izvajanju JZP in 19. 4. 2013 poslala občini poziv za plačilo obveznosti po pogodbi o izvajanju JZP s predlogom poravnave; občina je 15. 5. 2013 odgovorila na poziv družbe Iskra Sistemi, v katerem izraža pripravljenost za sporazumno rešitev pravnih razmerij v zvezi s pogodbo o izvajanju JZP, ne strinja pa se s ponujenim predlogom poravnave;
- 23. 4. 2013 je Državno pravobranilstvo Republike Slovenije pri Okrožnem sodišču v Ljubljani vložilo tožbo na ugotovitev ničnosti pogodbe o izvajanju JZP ter ugotovitev ničnosti odstopa od pogodbe.

## 2.3 Pravilnost poslovanja

Preverili smo, ali je občina pri JZP za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa ravnala v skladu z naslednjimi predpisi in usmeritvami:

- ZJZP,
- ZJN-2,
- Zakonom o javnih financah<sup>21</sup> (v nadaljevanju: ZJF),
- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ<sup>22</sup> (v nadaljevanju: uredba o pripravi investicijske dokumentacije),
- Pravilnikom o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva<sup>23</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o vsebini o upravičenosti izvedbe projekta),
- Pravilnikom o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva<sup>24</sup> ter
- DIIP.

V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve glede pravilnosti poslovanja občine pri izvedbi JZP za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa.

2.3.1.a Občina je decembra 2010 pripravila za obravnavo na seji mestnega sveta DIIP, ki ga je na 4. seji 31. 1. 2011 potrdil.

V točki 1.2 Identifikacija investitorja – zasebnega partnerja DIIP je med drugim navedeno, da bo zasebni partner predstavljen v predinvesticijski zasnovi (v nadaljevanju: PIZ) in investicijskem programu (v nadaljevanju: IP), ki bosta izdelana po sklenitvi pogodbe med javnim in izbranim zasebnim partnerjem.

Javni partner mora na podlagi prvega odstavka 8. člena (ocena možnosti JZP) ZJZP zaradi spodbujanja JZP pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet JZP v smislu 2. člena ZJZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot JZP (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta), pri tem ocene ni treba obvezno opraviti pri projektih, določenih s predpisom

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 32/07.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 56/07.

iz četrtega odstavka 8. člena ZJZP<sup>25</sup>. Pri vrednosti nad 5.278.000 evrov lahko javni partner v skladu z drugim odstavkom 8. člena ZJZP naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP ali to ekonomsko ni upravičeno. V skladu s tretjim odstavkom 8. člena ZJZP se postopek primerjave in ugotovitve iz prvega oziroma drugega odstavka 8. člena ZJZP izvede kot predhodni postopek v skladu z 31. do 35. členom ZJZP. Četrty odstavek 8. člena ZJZP pa med drugim določa, da podzakonski predpis, ki ga izda minister, pristojen za finance, podrobneje ureja vsebino ocene o upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP.

Pravilnik o vsebini o upravičenosti izvedbe projekta, izdan na podlagi četrtega odstavka 8. člena ZJZP, v prvem odstavku 2. člena določa, da se primerja dokumentacija, ki jo javni partner pripravi v skladu z uredbo o pripravi investicijske dokumentacije, in dokumentacija, ki jo mora predložiti zainteresirana oseba. V skladu z drugim odstavkom 2. člena pravilnika o vsebini o upravičenosti izvedbe projekta mora dokumentacija, ki jo predloži zainteresirana oseba, vsebovati vse elemente, ki jih vsebuje dokumentacija, ki jo pripravi javni partner, zlasti pa:

- idejne rešitve za doseg razpisanih ciljev in tehnične specifikacije,
- analizo razvojnih možnosti in sposobnosti investitorja,
- prikaz ocenjene vrednosti investicije ter predvidene finančne konstrukcije, iz katere bodo razvidna tveganja, ki bi jih zainteresirana oseba prevzela, z oceno vrednosti posameznega prevzetega tveganja,
- ekonomsko oceno projekta,
- časovni načrt izvedbe,
- oceno prihodkov in stroškov v času življenjske dobe projekta.

Javni partner na podlagi prvega odstavka 3. člena pravilnika o vsebini o upravičenosti izvedbe projekta in na podlagi predložene dokumentacije iz 2. člena pravilnika o vsebini o upravičenosti izvedbe projekta primerja predložene podatke in pripravi oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP.

V skladu s 3. točko prvega odstavka 4. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije, ki določa mejne vrednosti<sup>26</sup> za pripravo in obravnavo posamezne vrste investicijske dokumentacije, so za investicijske projekte nad vrednostjo 2.500.000 evrov potrebni DIIP, PIZ in IP.

---

<sup>25</sup> Pravilnik o vsebini o upravičenosti izvedbe projekta, izdan na podlagi četrtega odstavka 8. člena ZJZP, v 4. členu določa, da ocena upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP ni potrebna, ko je projekt sofinanciran iz namenskih sredstev Evropske unije in v financiranje projekta ni vključenih zasebnih sredstev. Iz točke VI.2. *Obvestila o naročilu*, ki je bilo objavljeno tako na Portalu javnih naročil kot tudi v Uradnem listu Evropske unije, izhaja, da se naročilo ne nanaša na projekt in/ali program, ki je financiran iz sredstev Skupnosti, prav tako pa ni izpolnjen drugi pogoj, ki dovoljuje odstop od pravila obvezne izdelave ocene upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP, in sicer, da v financiranje projekta niso vključena zasebna sredstva.

<sup>26</sup> Po stalnih cenah z vključenim in posebej prikazanim davkom na dodano vrednost.



Glede na fazo projektnega cikla<sup>27</sup> je treba, upoštevajoč prvi odstavek 10. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije, izdelati naslednje vrste investicijske dokumentacije (v nadaljevanju: ID):

- pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji (predhodno oziroma *ex ante* vrednotenje):
  - DIIP;
  - PIZ, ki vsebuje v skladu s tretjim odstavkom 12. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije tudi povzetke izsledkov predhodnih del, študij in analiz, med katere med drugim spadajo analize vključitve JZP, v skladu z 8. točko petega odstavka 12. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije okvirno finančno konstrukcijo posameznih variant z obvezno analizo smiselnosti vključitve JZP ter v skladu z 12. točko petega odstavka 12. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije primerjavo variant s predlogom in utemeljitvijo izbire optimalne variante; v skladu s četrnim odstavkom 12. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije PIZ obravnava posamezne variante tako podrobno, da je mogoče čim zanesljivejše izbrati in utemeljiti optimalno varianto, pri čemer so posamezne variante ocenjene na podlagi investicijske, projektne ter druge dokumentacije na primerljivi podlagi, optimalna varianta pa se izbere z analizo stroškov in koristi ali drugimi primernimi metodami (na primer multikriterijsko analizo);
  - IP ali njegovo spremembo (v skladu s prvim odstavkom 13. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije je IP s tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev);
- do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo še (če ni že sestavni del IP) študijo izvedbe nameravane investicije;
- v fazi izvedbe poročilo o izvajanju investicijskega projekta (sprotno vrednotenje) ter tudi spremembo IP, kadar se izkaže za potrebno;
- v fazi obratovanja poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta (naknadno oziroma *ex post* vrednotenje).

Občina je v DIIP (stalne cene na dan 23. 11. 2010), *Vlogi za izvedbo postopka javnega naročanja* z dne 25. 5. 2011 in v *Sklepu o pričetku postopka javnega razpisa sklenitve javno-zasebnega partnerstva po postopku konkurenčnega dialoga in imenovanju komisije* z dne 2. 6. 2011 ocenila vrednost naročila na 4.717.365 evrov (brez davka na dodano vrednost).

Občina je kljub ocenjeni vrednosti projekta 4.717.365 evrov (brez davka na dodano vrednost) izdelala le DIIP, glede na ocenjeno vrednost projekta pa bi bila potrebna tudi PIZ in IP, kar bi morala biti podlaga za vse nadaljnje aktivnosti občine. Vrednost projekta se je med izvajanjem projekta močno povežala (vložek družbe Iskra Sistemi je na dan sklenitve pogodbe o izvajanju JZP znašal 29.953.776 evrov – brez davka na dodano vrednost). Občina ni pripravila celovite ID<sup>28</sup>, ki bi ji zagotavljala ustrezno strokovno podlago za

<sup>27</sup> "Projektni cikel" v skladu z 39. točko 2. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije vključuje načrtovanje, izvedbo in obratovanje, vključno z zapiranjem.

<sup>28</sup> PIZ vsebuje med drugim v skladu z 8. točko petega odstavka 12. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije okvirno finančno konstrukcijo posameznih variant z obvezno analizo o smiselnosti vključitve JZP ter v skladu z 12. točko petega odstavka 12. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije primerjavo variant s predlogom in utemeljitvijo izbire optimalne variante; IP pa je v skladu s prvim odstavkom 13. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije s tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev.

nadaljnje odločitve, zato je ravnala v neskladju s 3. točko prvega odstavka 4. člena in prvim odstavkom 10. člena uredbe o pripravi investicijske dokumentacije. ID zaradi tega ni bila pripravljena celovito in zato občina tudi ni imela ustrezne strokovne podlage za nadaljnje odločitve.

2.3.1.b ZJF v prvem odstavku 12. člena določa, da se v načrtu razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih programih neposrednih uporabnikov;
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in
- virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Glede na 3. točko prvega odstavka 12. člena ZJF morajo biti v NRP izdatki razdeljeni po virih financiranja za celovito izvedbo projektov oziroma programov, zato mora biti vsak projekt oziroma program prikazan v celotni vrednosti ter z vsemi viri, tako proračunskimi kot tudi preostalimi (neporačunskimi) viri.

Občina projekta Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa ni vključila v NRP, zato je ravnala v neskladju z določili prvega odstavka 12. člena ZJF, ki določa, da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije v prihodnjih štirih letih. Pri tem opozarjamo, da projekta ni bilo mogoče vključiti v NRP, saj občina ni izdelala PIZ, kar je predpogoj za vključitev projekta v NRP<sup>29</sup>.

2.3.1.c Občina je v DIIP<sup>30</sup>, *Vlogi za izvedbo postopka javnega naročanja* s 25. 5. 2011 in v *Sklepu o pričetku postopka javnega razpisa sklenitve javno-zasebnega partnerstva po postopku konkurenčnega dialoga in imenovanju komisije* z 2. 6. 2011 ocenila vrednost naročila na 4.717.365 evrov (brez davka na dodano vrednost).

Prijava družbe Iskra Sistemi je vsebovala ocenjeno vrednost stroškov projekta 18.993.416 evrov (brez davka na dodano vrednost), od tega 13.905.416 evrov za investicijo in 5.088.000 evrov za vzdrževanje, nadzor nad delovanjem infrastrukture in upravljanje celotnega sistema v obdobju JZP (predvidoma 10 let). Prijava družbe Javna razsvetljava je vsebovala ocenjeno vrednost stroškov skupne ocene investicije opisanega projekta v vrednosti 5.950.000 evrov in ocenjeno vrednost stroškov letnega vzdrževanja in upravljanja v vrednosti 500.000 evrov (torej 5.000.000 evrov v 10-letnem obdobju).

Javni partner mora na podlagi prvega odstavka 8. člena ZJZP zaradi spodbujanja JZP pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet JZP v smislu 2. člena ZJZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot JZP (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta), pri tem ocene ni obvezno opraviti pri projektih, določenih s predpisom iz četrtega odstavka 8. člena ZJZP<sup>31</sup>. Pri vrednosti nad 5.278.000 evrov lahko javni partner v skladu z drugim odstavkom 8. člena ZJZP naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo, če se glede na ekonomske in druge okoliščine

<sup>29</sup> Prvi odstavek 22. člena ZJF določa, da neposredni uporabniki predložijo predlog NRP neposrednega uporabnika organu, pooblaščenemu za pripravo skupnega predloga NRP, ki ga določi župan. 2. točka drugega odstavka 22. člena ZJF pa določa, da je treba pri pripravi skupnega NRP upoštevati, da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika skladen s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni PIZ. Veljaven investicijski projekt je na podlagi 17. točke prvega odstavka 3. člena ZJF investicijski projekt, ki je vključen v NRP.

<sup>30</sup> Stalne cene na dan 23. 11. 2010.

<sup>31</sup> Povezava z opombo 25.

projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP ali to ekonomsko ni upravičeno. V skladu s tretjim odstavkom 8. člena ZJZP se postopek primerjave in ugotovitve iz prvega oziroma drugega odstavka 8. člena ZJZP izvede kot predhodni postopek v skladu z 31. do 35. členom ZJZP.

ZJZP v prvem odstavku 31. člena določa, da javni partner začne pred sprejemom odločitve o JZP predhodni postopek, na podlagi katerega se sprejme odločitev o izvedbi projekta JZP ali zaključku postopka. 31. člen ZJZP pa v drugem odstavku med drugim določa, da je namen predhodnega postopka, da se na podlagi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja JZP, in da se opredelijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine odločitve in/ali akta o JZP. V tretjem odstavku pa 31. člen ZJZP določa, da oceno ekonomske izvedljivosti projekta ali programa opravi javni partner v skladu s pravilnikom o vsebini o upravičenosti izvedbe projekta.

V skladu s prvim odstavkom 32. člena ZJZP (poziv promotorjem) javni partner praviloma enkrat letno, z javnim pozivom pozove morebitne promotorje k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo JZP na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta (na primer gradnja zasebnega, javnosti dostopnega parkirišča) ali kjer obstaja interes za zasebno vlaganje v javne projekte (na primer komunalne gospodarske javne službe na področju kanalizacije, plinifikacije).

Občina je izdelala le DIIP in kasneje spremembo DIIP, ne pa glede na ocenjeno vrednost projekta tudi potrebna PIZ in IP. Občina ni imela lastnih izhodišč v obliki ustrezno (celovito) pripravljene ID za primerjavo z dokumentacijo, ki bi jo morala predložiti zainteresirana oseba v predhodnem postopku. V skladu s prvim odstavkom 2. člena pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta se primerja dokumentacija, ki jo javni partner pripravi v skladu z uredbo o pripravi investicijske dokumentacije, in dokumentacija, ki jo mora predložiti zainteresirana oseba.

Občina ni v celoti izvedla predhodnega postopka, za izvedbo katerega bi moralai meti vso potrebno ID, v postopku med drugim opraviti oceno upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjavo variant oziroma drugega projekta ter objaviti javni poziv promotorjem. S tem je ravnala v neskladju z 31. do 35. členom ZJZP v povezavi s prvim, drugim in tretjim odstavkom 8. člena ZJZP.

2.3.1.d Občina je javni razpis oziroma *Obvestilo o naročilu* objavila 29. 6. 2011 na Portalu javnih naročil ter 2. 7. 2011 na portalu Uradnega lista Evropske unije z rokom 1. 8. 2011 do 9. ure za sprejemanje ponudb ali prijav za sodelovanje.

V skladu s 55. členom ZJN-2 je rok za prejem prijav v konkurenčnem dialogu in v postopku s pogajanjem po predhodni objavi 30 dni od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu v objavo Uradnemu listu Evropske unije. Iz vpogleda v obe objavi je razvidno, da je bil rok spoštovan, saj je bilo *Obvestilo o naročilu* odposlano 29. 6. 2011 tako na Portal javnih naročil kot tudi na portal Uradnega lista Evropske unije.

Ne glede na to pa ocenjujemo, da je bilo obdobje za pripravo prijav in s tem tudi oddajo prijav izbrano neustrezno, saj sovпада z obdobji letnih dopustov in manjše aktivnosti potencialnih ponudnikov. Občino je potencialni ponudnik prosil, da glede na kompleksnost priprave projekta prestavi rok za oddajo prijave

za vsaj 3 tedne, kar je občina zavrnila z obrazložitvijo<sup>32</sup>, da bi zaradi načrtovanja dela komisije in načrtovanja dopustov takšno podaljšanje roka za oddajo ponudb bistveno podaljšalo rok za oddajo ponudbe. Občina je tudi menila, da je časa za pripravo prijave za priznanje sposobnosti dovolj ter da bodo kandidati, ki jim bo priznana sposobnost, imeli v drugi fazi konkurenčnega dialoga dovolj časa, da bolj podrobno pojasnijo svoje tehnološke predloge in vsebino projektne naloge.

Projekti JZP so zaradi pomanjkanja izkušenj glede JZP ter zaradi posledic za daljše časovno obdobje zahtevni. Obravnavani projekt je bil zahteven tudi zaradi večletnega nevlaganja v semaforški sistem. Občina je za izvedbo projekta najela zunanje svetovalce, kar kaže na to, da je občinska uprava pri izvedbi projekta potrebovala strokovno pomoč. Priprave na javni razpis so trajale najmanj 6 mesecev<sup>33</sup>. Projekt se nanaša na posodobitev sistema za avtomatsko vodenje prometa v občini, ki naj bi dolgoročno rešil problem prometa v mestu. Projekt je tudi vrednostno pomemben, z začetnih 4.717.365 evrov (brez davka na dodano vrednost)<sup>34</sup> se je njegova vrednost povečala na 29.953.776 evrov (brez davka na dodano vrednost)<sup>35</sup>. Vse opisano kaže na vsebinsko in vrednostno zelo zahteven projekt z dolgoročnimi finančnimi posledicami za poslovanje občine. Na zahtevnost projekta je občino opozoril tudi potencialni ponudnik.

Na razpis sta prispeli dve prijavi. Sposobnost je bila priznana le enemu ponudniku – prijavitelju, ki je kasneje sodeloval v nadaljevanju konkurenčnega dialoga. Medtem ko je občina določila 33-dnevni rok za prijavo na razpis, je v drugi fazi konkurenčnega dialoga izvedla prvi krog 19. 10. 2011 in drugi krog 2. 12. 2012, kar pomeni, da je med obema krogoma v drugi fazi konkurenčnega dialoga preteklo več časa, kot ga je bilo na razpolago za prijavo na javni razpis.

Zgolj 33-dnevni rok za prijavo na razpis, ki je bil v obdobju, neugodnem za gospodarsko aktivnost, in zavrnitev prošnje potencialnega ponudnika za podaljšanje tega roka, po naši oceni kaže na preveliko naglico občine v fazi zbiranja ponudb, saj je treba upoštevati, da se mora potencialni ponudnik v tem času odločiti za sodelovanje v projektu in pripraviti ter pravočasno oddati tudi prijavo. Naglica občine v tem delu postopka je tudi v nasprotju s fazo priprave na javni razpis, ki je trajala najmanj 6 mesecev in nadaljevanjem postopka, ko je ob preostalem edinem ponudniku med prvim in drugim krogom druge faze konkurenčnega dialoga preteklo kar 44 dni.

Prvi odstavek 50. člena (roki za prejem prijav in ponudb) ZJN-2 določa, da mora naročnik pri določanju rokov za prejem prijav in ponudb upoštevati predvsem zapletenost naročila in čas za pripravo ponudb, upošteva pri tem minimalne roke, določene z ZJN-2.

<sup>32</sup> Vpogled v objavo na Portalu javnih naročil št. JN7229/2011 – dodatna pojasnila naročnika, Pojasnilo 1, datum objave 20. 7. 2011, ob 8.08 uri.

<sup>33</sup> Od dneva nastanka dokumenta *Pravna študija izvedbe javno- zasebnega partnerstva in Opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa za projekt Nadgradnja in posodobitev sistema za avtomatsko vodenje prometa v občini* (15. 12. 2010) do dneva odpošiljanja *Obvestila o naročilu* na Portal javnih naročil ter portal Uradnega lista Evropske unije (29. 6. 2011).

<sup>34</sup> DIIP, *Vloga za izvedbo postopka javnega naročanja in Sklep o pričetku postopka javnega razpisa sklenitve javno- zasebnega partnerstva po postopku konkurenčnega dialoga in imenovanju komisije*.

<sup>35</sup> Na dan sklenitve pogodbe o izvajanju JZP.

Menimo, da bi občina z izbiro daljšega in primernejšega obdobja za oddajo prijav na javni razpis lahko prejela več ponudb potencialnih ponudnikov, s čimer bi v večji meri zagotovila spoštovanje načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, ki ga določa ZJN-2. S tem bi občina povečala konkurenco sodelujočih v postopku konkurenčnega dialoga in zmanjšala tveganje negospodarnega ravnanja. Ocenjujemo, da je občina določila prekratek rok za prejem prijav, saj pri določitvi roka ni ustrezno upoštevala zapletenosti naročila in časa za pripravo ponudb.

2.3.1.e Akt o JZP v tretjem odstavku 10. člena določa, da se trajanje razmerja lahko podaljša največ za polovico s pogodbo dogovorjenega obdobja, če za to obstajajo utemeljeni razlogi, še posebej, če je to treba zaradi dodatnih vlaganj izvajalca JZP, ki so posledica zahtev javnega partnerja ali njegovih ukrepov v javnem interesu. Četrty odstavek 10. člena akta o JZP določa, da pri podaljšanju razmerja javni in zasebni partner v postopku pogajanj brez predhodne objave uskladita vsebino aneksa k sklenjeni pogodbi o JZP, v katerem se opredeli čas podaljšanja, razlogi za podaljšanje in druge določbe, s katerimi se spreminja osnovno pogodbo.

Z aneksom 2 je bil šesti odstavek 8.3. člena pogodbe o izvajanju JZP spremenjen<sup>36</sup>, tako da določa, da bo občina družbi Iskra Sistemi, če plačila v desetih letih ne dosežejo investicijske vrednosti iz 8.1. člena pogodbe o izvajanju JZP, dobo izvajanja pogodbe podaljšala za obdobje petih let.

Tretji odstavek 71. člena ZJZP (trajanje razmerja) določa, da se rok trajanja JZP lahko podaljša na način, ki je vnaprej določen v aktu o JZP, če:

- zaradi ukrepov javnega partnerja ali drugih ukrepov oblasti izvajalec razmerja ni mogel izvajati;
- je to treba zaradi dodatnih vlaganj izvajalca JZP, ki so posledica zahtev javnega partnerja ali njegovih ukrepov v javnem interesu.

Četrty odstavek 71. člena ZJZP določa, da trajanja razmerja JZP ni dopustno podaljšati za več kot polovico roka, peti odstavek 71. člena ZJZP pa določa, da mora biti v primeru javnoročniškega JZP podaljšanje razmerja tudi v skladu z ZJN-2.

Šesti odstavek 8.3. člena pogodbe o izvajanju JZP, kot je bil spremenjen z aneksom 2, opredeljuje drugačne razloge za podaljšanje roka trajanja JZP, kot so dopustni po tretjem odstavku 71. člena ZJZP, zato je občina ravnala v neskladju s tretjim odstavkom 71. člena ZJZP.

Po naši oceni nezakonito določilo tudi zmanjšuje tveganja, ki jih prevzema družba Iskra Sistemi, torej so tveganja prerazporejena v korist družbe Iskra Sistemi in v škodo občine. Z možnostjo petletnega podaljšanja pogodbe, kar je polovica prvotno predvidenega obdobja, se je tveganje družbe Iskra Sistemi zaradi premajhnega poplčila vlaganj bistveno zmanjšalo. Poleg tega pogodba o izvajanju JZP vsebuje možnost podaljšanja za pet let ne glede na to, kdaj bi bilo poplačilo doseženo, torej ne glede na to, ali bo poplačilo morda doseženo v enajstem ali petnajstem letu, kar dodatno povečuje tveganja, da bo poplačilo zasebnega partnerja neuravnoteženo v škodo javnega partnerja.

2.3.1.f V razpisni dokumentaciji (v nadaljevanju: RD), podtočka b (Opis postopka izbire zasebnega partnerja) 6. točke navodil za izdelavo in oddajo prijave je občina navedla: "*Kandidati morajo pri pripravi svojih*

<sup>36</sup> Tako kot opomba 19.



*prijav in kasnejših ponudb upoštevati določbe javnega razpisa za podelitev koncesije za opravljanje lokalne gospodarske javne službe za opravljanje rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin v Mestni občini Maribor in pravice, ki jih bo po tej koncesiji pridobil izbrani koncesionar in obstoječo pogodbeno razmerje med javnim partnerjem in trenutnim upravljalcem razpisanega sistema." Iz prve alineje prvega odstavka 1. člena tripartitne pogodbe o izvajanju pogodbe o koncesiji in pogodbe o JZP izhaja, da vse tri pogodbene stranke sporazumno ugotovljajo, da je občina kot koncedent sklenila z družbo Nigrad koncesijsko pogodbo za opravljanje rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin v občini z 20. 4. 2011 in anekse št. 1/2011, 2/2011 ter 3/2011 za obdobje petnajstih let, s katero je prenesla opravljanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in obnavljanja javnih cest in drugih prometnih površin, vključno s semaforizacijo, na koncesionarja družbo Nigrad<sup>37</sup>. V tretjem odstavku 9.1. člena pogodbe o izvajanju JZP sta pogodbeni stranki (občina in družba Iskra Sistemi) navedli "kot izhaja iz zahteve razpisne dokumentacije se zasebni partner zaveže, da bo operativna vzdrževalna dela v obdobju trajanja projekta JZP zanj opravljal podjetje Nigrad v obsegu, ki je določen z navodili (nabor nalog, obveznosti) javnega partnerja zasebnemu partnerju za vzdrževanje prometnega sistema v MO Maribor ter z navodili (nabor nalog, obveznosti) javnega partnerja zasebnemu partnerju za upravljanje s prometnim sistemom v MO Maribor."*

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (drugi odstavek 7. člena ZJN-2) določa, da naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila zaposli določene podizvajalce ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev, če s posebnim zakonom ali mednarodnim sporazumom ni določeno drugače.

Občina je z zahtevo v RD po zaposlitvi določenega podizvajalca (četudi brez poimenske navedbe koncesionarja – podizvajalca) ravnala v neskladju z drugim odstavkom 7. člena ZJN-2.

2.3.1.g ZJZP v drugem odstavku 15. členu določa, da mora ne glede na naravo razmerja JZP izvajalec JZP nositi vsaj del poslovnega tveganja (tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti). V tretjem odstavku 15. člena ZJZP je navedeno, če izvajalec JZP ne nosi niti dela poslovnega tveganja, razmerje, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona, ni JZP po ZJZP. V pravni študiji je na strani 11 navedeno, da "v tem primeru tveganje trženja ni prisotno, saj narava in vsebina projekta ne omogočata in predvidevata trženja sistema, prav tako odpade tudi klasično tveganje dostopnosti, saj bo sistem pod enakimi pogoji dostopen vsem uporabnikom in plačila zasebnemu partnerju ne bodo temeljila na številu uporabnikov ali drugih parametrih, sicer značilnih za navedeno tveganje." Poleg tega je v DIIP navedeno, "da je občina za investicije in vzdrževanje trenutnega sistema avtomatizacije cestnega prometa v letu 2010 namenila 462.000 evrov" in zaključuje, "da naj bi občina v zameno za 462.000 evrov letno dobila popolnoma nadgrajen in posodobljen sistem ter njegovo vzdrževanje v obdobju 15 let."

Navedba iz DIIP, iz katere je mogoče sklepati, da bo izvajalec poplačan iz proračuna, je edina, ki omenja potencialni vir poplačila zasebnega partnerja. Tudi v RD občina ni navedla potencialnih modelov poplačila zasebnega partnerja, niti ni potencialnih partnerjev izrecno pozvala k njihovem oblikovanju. Kljub temu je ponudba družbe Iskra Sistemi v prvi fazi konkurenčnega dialoga v Predlogu projekta v točki 8.2. (Viri financiranja) določila, da bi bil celoten model poplačila investicije vezan na raven kakovosti delovanja sistema, plačilo za opravljene storitve pa naj bi se vezalo na dosežen in merljiv standard kakovosti izvedenih storitev – na merljive prihranke iz dosedanjih vzdrževalnih pogodb, merljive prihranke iz

<sup>37</sup> Ko javni razpis za JZP za projekt Nadgradnja in posodobitev avtomatizacije cestnega prometa v občini še ni bil objavljen, je bila koncesionar in t. i. bodoči podizvajalec že družba Nigrad.

privarčevane električne energije in merljive prihranke in prihodke iz upravljanja s sistemom. Družba Iskra Sistemi med potencialnimi viri financiranja omenja tudi upravljanje prometnih informacij, upravljanje parkirnih površin in trženje prostih zmogljivosti novo zgrajenega optičnega omrežja. Tudi ta predlog poplačila družbe Iskra Sistemi po naši oceni nakazuje na pretežno neposredno povrnitev vložka zasebnega partnerja iz občinskega proračuna. Drugi ponudnik, družba Javna razsvetljava, v ponudbi v prvi fazi konkurenčnega dialoga ni navedel modela poplačila svoje investicije.

Družba Iskra Sistemi je poleg že zahtevane (razpisane) osnovne nadgradnje (vgradnja osnovne prometne/križiščne opreme ter posodobitev CAVP), ki je bila navedena v DIIP, v drugem krogu konkurenčnega dialoga občini ponudila še:

- gradnjo paralelnega optičnega omrežja<sup>38</sup> za občino, njene službe in povezane družbe; družba Iskra Sistemi bo v obdobju trajanja JZP (predvidoma 10 let z možnostjo podaljšanja za 5 let) tržila oziroma uporabljala 80 odstotkov kapacitet paralelnega optičnega omrežja, po poteku trajanja JZP pa bo to omrežje v celoti prešlo v last občine ter
- vzpostavitev dveh prekrškovnih sistemov:
  - izobraževalni sistem za voznike – detekcija hitrosti in
  - izobraževalni sistem za voznike – detekcija prevoza rdeče luči,

vključno z integracijo sistemov v obstoječ sistem redarske službe občine.

Družba Iskra Sistemi je občini ponudila poslovni model, ki je vsebinsko drugačen, širši od modela, ki ga je občina razpisala z javnim razpisom in kot je bil naveden v prvotnem DIIP. Novi model se je odrazil v spremenjenem predmetu JZP, povečani vrednosti investicije in s tem spremenjeni oceni investicijskih stroškov, spremenjenem terminskem načrtu investicije ter v drugačnem modelu financiranja. Občina je zaradi sprememb ponujenega poslovnega modela za izvedbo projekta v drugi fazi konkurenčnega dialoga izdelala in 19. 12. 2011 potrdila spremembo DIIP, s katero so bile v DIIP vnesene spremembe iz ponudbe družbe Iskra Sistemi glede na prvotni projekt, predvsem vrednost investicije, model financiranja in porazdelitev tveganj projekta.

Občina je ponudbo družbe Iskra Sistemi sprejela in s tem z njenim izborom dovolila vključitev gradnje paralelnega optičnega omrežja in vzpostavitve dveh prekrškovnih sistemov v prvotni projekt. Prekrškovni sistem temelji na pristojnostih občine po Zakonu o varnosti cestnega prometa<sup>39</sup> (v nadaljevanju: ZVCP-1), optično omrežje pa na pristojnostih občine, opredeljenih v Zakonu o elektronskih komunikacijah<sup>40</sup> (v nadaljevanju: ZEKom).

ZJZP v prvem odstavku 11. člena določa, da odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev JZP sprejme predstavniški organ lokalne skupnosti, torej mestni svet. ZJZP v 8. točki 5. člena določa, da so predmet JZP pravice in obveznosti javnega partnerja, povezane z izvajanjem JZP. 48. člen ZJZP določa, kaj mora minimalno vsebovati objava javnega razpisa, in med drugim navaja tudi predmet, naravo ter obseg JZP.

<sup>38</sup> Tega bo družba Iskra Sistemi položila poleg novega prometnega optičnega omrežja, ki bo nadomestilo najeto optično omrežje ter zastarelo bakreno omrežje za komunikacijo terenskih krmilnih naprav s CAVP.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 56/08-UPB4, 58/09, 36/10.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 43/04, 129/06, 110/09, 33/11.

Tretji odstavek 46. člena ZJZP (postopek konkurenčnega dialoga) določa, da javni partner v prvi fazi konkurenčnega dialoga, v skladu s pogoji, navedenimi v javnem razpisu, izbere kandidate, s katerimi v drugi fazi postopka vodi dialog, namenjen ugotovitvi in opredelitvi sredstev ter najprimernejših rešitev za zadovoljitev ciljev in potreb javnega partnerja. V tem dialogu lahko javni partner z izbranimi kandidati razpravlja o vseh vidikih projekta JZP ter rešitve po potrebi med seboj primerja.

ZJZP v prvem odstavku 13. člena (načelo transparentnosti) določa, da mora javni partner pri sklepanju JZP z zagotovitvijo čim večje možne stopnje objavljanja v sorazmerju z namenom, naravo in predmetom ter vrednostjo (obsegom) projekta JZP zagotoviti objektivno iskanje kandidatov. Tretji odstavek 13. člena ZJZP pa določa, da javni partner zagotavlja v postopku sklepanja JZP, da imajo kandidati dostop do enakih podatkov za pripravo vloge in za sodelovanje v postopku sklepanja ter do podatkov o pogojih in merilih za izbiro kandidata, pri tem mora biti izvajalec JZP izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

Projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa, kot ga je občina razpisala z javnim razpisom in kot je bil naveden v prvotnem DIIP, po naši oceni ni bil oblikovan tako, da bi predstavljal JZP po ZJZP, temveč je po vsebini ustrezal klasičnemu javnemu naročilu, kjer bi bil izvajalec poplačan za opravljene storitve iz sredstev proračuna, namenjenih za redno in investicijsko vzdrževanje ter upravljanje prometnega sistema. Šele z vključitvijo dveh dodatnih elementov (gradnja paralelnega optičnega omrežja in vzpostavitev dveh prekrškovnih sistemov) na podlagi ponudbe izvajalca, so bili v projekt vključeni elementi poslovnega tveganja kot bistveni razlikovalni element med klasičnim javnim naročilom in JZP. Z dopolnjeno različico se je projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa odmaknil od klasičnega javnega naročila. Seveda pa teh dodatnih elementov ni mogoče vključevati v konkurenčnem dialogu, kar je podrobneje obrazloženo v nadaljevanju.

Postopek konkurenčnega dialoga je namenjen ugotovitvi in opredelitvi sredstev ter najprimernejših rešitev za zadovoljitev ciljev in potreb javnega partnerja s ciljem izbire ekonomsko najugodnejše ponudbe, pri čemer je treba ostati v okvirih prvotno razpisanega projekta. Postopek konkurenčnega dialoga ni namenjen spreminjanju predmeta JZP glede na prvotno razpisan projekt, temveč iskanju najprimernejših rešitev, ki ustrezajo vsebini prvotno določenega in razpisanega projekta. Dodatno sprejeta elementa pomenita finančni vir za poplačilo investicije v Nadgradnjo in avtomatizacijo cestnega prometa v občini v okviru JZP, vendar pa pomenita tudi razširitev in spremembo predmeta JZP, ki se je z vključitvijo gradnje paralelnega optičnega omrežja in vzpostavitve dveh prekrškovnih sistemov bistveno spremenil glede na vsebino, objavljeno v RD. Optično omrežje temelji celo na povsem drugi pravni podlagi (ZEKom), kot je bila za podlago opredelitve javnega interesa navedena v aktu o JZP (ZVCP-1) in tudi s predmetom javnega razpisa nima nič skupnega.

S sprejetimi spremembami, predvsem z vključitvijo gradnje paralelnega optičnega omrežja, se je spremenil obseg javnega interesa (2. člen akta o JZP), ki ne temelji več le na ZVCP-1 in Zakonu o varstvu okolja<sup>41</sup>, pač pa tudi na ZEKom. S sprejetimi spremembami se je razširil tudi krog uporabnikov JZP in javni sistem, ki sta opredeljena v 5. členu akta o JZP. Glede na vse dotedanje dokumente občine in glede na vsebino, objavljeno v javnem razpisu, se je spremenil tudi predmet JZP. Vzpostavil se je model financiranja, ki je spremenil porazdelitev tveganj in ki prav tako ni bil opredeljen v nobenem dokumentu občine.

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12.

Kljub vsem opisanim spremembam je občina v postopku izbire v drugi fazi konkurenčnega dialoga le DIIP prilagodila naknadno ponujenim elementom projekta, pri čemer pa sprememba DIIP z uredbo o pripravi investicijske dokumentacije ni bila predvidena, predvidena je bila le novelacija IP, ki pa sodi v fazo načrtovanja oziroma v fazo pred odločitvijo o investiciji (predhodno oziroma *ex ante* vrednotenje), zato ravnanje občine ni v skladu z 10. členom uredbe o pripravi investicijske dokumentacije, po katerem je treba med drugim izdelati DIIP pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji (predhodno oziroma *ex ante* vrednotenje), in tudi z namenom izdelave DIIP.

Ker je občina predmet JZP v drugi fazi konkurenčnega dialoga glede na vse dokumente načrtovanja in objavo javnega razpisa spremenila in razširila s paralelnim optičnim omrežjem in dvema prekrškovnima sistemoma, ni ravnala v skladu s 46. členom ZJZP, ki ne predvideva spremembe predmeta JZP v postopku konkurenčnega dialoga, in 48. členom ZJZP, ki zahteva navedbo (celotnega) predmeta JZP v objavi javnega razpisa.

Občina bi morala, če je želela projekt razširiti z dodatno ponujenimi elementi, postopek izbire zasebnega partnerja za projekt JZP zaključiti kot neuspešen (zavrnitev ponudb v skladu z 80. členom ZJN-2) in izvesti nov postopek. Pripraviti bi morala ustrezno ID za odločanje o investiciji, dopolniti akt o JZP in izvesti predhodni postopek, kot ga določa tretji odstavek 8. člena ZJZP (v skladu z 31. do 35. členom ZJZP), in odvisno od odločitve o investiciji pripraviti nov javni razpis z novo podrobnejšo vsebino projekta v skladu z relevantno in potrebno ID.

Občina, ko je na predlog edinega kandidata s priznano sposobnostjo v drugi fazi konkurenčnega dialoga sprejela projekt, ki se je bistveno razlikoval od prvotno načrtovanega in razpisanega predmeta projekta, tudi ni zadostila zahtevi po čim večji stopnji objavljanja v sorazmerju z namenom, naravo in predmetom ter vrednostjo (obsegom) projekta JZP zaradi zagotovitve objektivnega iskanja kandidatov in zato ni ravnala v skladu z načelom transparentnosti (13. člen ZJZP).

Če bi bila dodatna elementa projekta (gradnja paralelnega optičnega omrežja in vzpostavitev dveh prekrškovnih sistemov) ustrezno razpisana oziroma opredeljena v pripadajoči RD, bi bilo mogoče pričakovati tudi več kandidatov za projekt JZP, saj je šele ta razširitev projekta omogočila potencialno poplačilo vložka zasebnega partnerja in realizacijo normalnega tržnega donosa. S temi elementi se je projekt tudi pomaknil od klasičnega javnega naročila k JZP in postal za ponudnike komercialno zanimivejši.

2.3.1.h V postopku izvedbe konkurenčnega dialoga sta oddala prijavo le dva kandidata, od katerih je bila kot rezultat prve faze postopka konkurenčnega dialoga priznana sposobnost oziroma usposobljenost le kandidatu družbi Iskra Sistemi. Tako je bil kandidat vključen v drugo fazo postopka konkurenčnega dialoga.

Četrti odstavek 46. člena ZJZP določa za javnonaročniška JZP minimalno tri kandidate v postopku konkurenčnega dialoga, razen kadar se dopušča oddaja javnega naročila brez javnega razpisa (zaščita izključnih pravic, izredna nujnost dogodkov in podobno).

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

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

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

2.3.1.i V skladu s četrnim odstavkom 7. člena ZEKom mora investitor v druge vrste gospodarske javne infrastrukture, kot so električna in plinska omrežja ali javne ceste, svoja omrežja načrtovati tako, da se v okviru tehničnih zmožnosti hkrati z njimi (skladno z izkazanim interesom po postopku iz drugega odstavka 7. člena ZEKom) lahko gradita tudi elektronsko komunikacijsko omrežje in pripadajoča infrastruktura. Drugi odstavek 7. člena ZEKom pri tem določa, da mora tako investitor v javna komunikacijska omrežja in pripadajočo infrastrukturo kot investitor v druge vrste gospodarske javne infrastrukture pred začetkom projektiranja sporočiti Agenciji za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) namero načrtovane gradnje in poziv investitorjem v elektronska komunikacijska omrežja, da izrazijo svoj interes za skupno gradnjo ali predviden zakup zmogljivosti javnih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture oziroma svoj interes po vključitvi elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture v načrtovanje. Agencija mora sporočila investitorjev o pričetku projektiranja z ustreznimi pozivi zainteresiranim, da se o pozivu izjasnijo, javno objaviti na svojih spletnih straneh. Cilj tovrstne ureditve je izogibanje dodatnim posegom v prostor in izogibanje s tem povezanim stroškom, obenem pa tudi zagotavljanje konkurence na tem področju.

Občina pri načrtovanju projekta Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa namere o tem ni sporočila agenciji, kar ni v skladu z drugim in četrnim odstavkom 7. člena ZEKom. Občina tako ni omogočila dostopa do infrastrukture in vzpostavitve vzporednih omrežij drugim potencialnim ponudnikom, kar bi zaradi zagotavljanja namena ZEKom, kot izhaja iz 2. člena, to je zagotavljanje učinkovite konkurence na trgu elektronskih komunikacij, morala zagotoviti, ne pa to možnost omejiti zgolj na družbo Iskra Sistemi.

2.3.1.j Občina je kopijo pogodbe o izvajanju JZP z dne 12. 1. 2012 posredovala Ministrstvu za finance z dopisom z dne 10. 2. 2012 (29. dan po sklenitvi pogodbe o izvajanju JZP).

Prvi odstavek 70. člena (evidenca sklenjenih pogodb o JZP) ZJZP določa, da mora javni partner v 8 dneh po sklenitvi pogodbe o JZP o tem obvestiti Ministrstvo za finance, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb o JZP, in mu predložiti izvod pogodbe o JZP.

Tako ravnanje občine je v neskladju s prvim odstavkom 70. člena ZJZP.

2.3.1.k Pogodba o izvajanju JZP v 5.2. členu med drugim določa, da lahko občina naroči družbi Iskra Sistemi dodatna dela, ki niso vključena v pogodbo o izvajanju JZP, če teh dodatnih del ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od projekta, ne da bi to povzročilo občini resne težave, ter da je podlaga za plačila dodatnih del veljaven cenik družbe Iskra Sistemi, ki bo usklajen v postopku s pogajanjem.

Projekt JZP, kot je zastavljen, naj ne bi vplival na proračunske izdatke občine. Tako iz DIIP kot tudi njegove spremembe izhaja, da izvedba projekta s klasičnim javnim naročilom ni ustrezna, ker občina ne razpolaga s finančnimi sredstvi za realizacijo projekta, zato projekta v tej obliki ne bi bilo mogoče izvesti, medtem ko bi se projekt zaradi pomanjkanja finančnih virov občine lahko izvedel v obliki javnonaročniškega JZP.

Druga alineja tretjega odstavka 71. člena ZJZP (trajanje razmerja) določa, da se rok trajanja JZP lahko podaljša na način, ki je vnaprej določen v aktu o JZP, če je to treba zaradi dodatnih vlaganj izvajalca JZP, ki so posledica zahtev javnega partnerja ali njegovih ukrepov v javnem interesu.

ZJZP torej predvideva kot obliko poplačila dodatnih vlaganj izvajalca JZP zaradi zahtev javnega partnerja (občine) ali njegovih ukrepov v javnem interesu le podaljšanje roka trajanja JZP (pri čemer v skladu s četrtem odstavkom 71. člena ZJZP trajanja razmerja JZP ni dopustno podaljšati za več kot polovico roka), ne pa tudi, da javni partner morebitna dodatna dela (neposredno) plača.

Iz pogodbe o izvajanju JZP ni jasno razvidno, kako naj bi občina družbo Iskra Sistemi poplačala za dodatna vlaganja na njeno zahtevo, računsko sodišče pa opozarjamo, da je v skladu z drugo alinejo tretjega odstavka 71. člena ZJZP dopustno le podaljšanje roka trajanja JZP.

2.3.1.1 Pogodba o izvajanju JZP v prvem odstavku 11.1. člena določa, da mora družba Iskra Sistemi najkasneje v petnajstih dneh<sup>42</sup> po podpisu pogodbe o izvajanju JZP kot jamstvo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti predložiti občini nepreklicno bančno garancijo prvovrstne banke, plačljivo na prvi poziv, ali ustrezno zavarovanje zavarovalnice na prvi poziv v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti z vključenim davkom na dodano vrednost (pogodbena vrednost znaša 29.953.776 evrov brez davka na dodano vrednost) in z veljavnostjo 4 leta in 10 dni po podpisu pogodbe. Pogodba o izvajanju JZP v drugem odstavku 11.1. člena določa, da mora v primeru podaljšanja roka izvedbe projekta družba Iskra Sistemi podaljšati tudi veljavnost bančne garancije.

11.2. člen pogodbe o izvajanju JZP v prvem odstavku določa razloge za unovčitev garancije za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti, in sicer:

- če obveznosti po pogodbi o izvajanju JZP ne bodo pravilno izvajane oziroma jih bo družba Iskra Sistemi prenehala izvajati;
- če pride do razdrtja razmerja JZP oziroma kakršne koli druge oblike predčasnega prenehanja razmerja JZP po krivdi družbe Iskra Sistemi ali iz razlogov na njeni strani;
- če družba Iskra Sistemi ne plača sporazumno dogovorjene ali pravnomočno dosojene odškodnine zaradi kršitve JZP;
- če družba Iskra Sistemi pogodbenih obveznosti ne izvrši v roku 4 let od sklenitve pogodbe o izvajanju JZP.

<sup>42</sup> Ta rok je bil z aneksom k pogodbi o izvajanju JZP (aneks 1) podaljšan v "najkasneje v 15 dneh po ureditvi pogodbenega razmerja o vzdrževanju semaforkega sistema v MO Maribor s podjetjem Nigrad d. d." zaradi neurejenosti pogodbenega razmerja za opravljanje rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin v občini, katerega urejenost je tudi pogoj za sklenitev pogodbe o medsebojnih pravicah, dolžnostih in obveznostih v zvezi z vzdrževanjem semaforkega sistema v občini med družbo Iskra Sistemi in družbo Nigrad za obdobje trajanja JZP.

V skladu s 16. členom pogodbe o izvajanju JZP pogodbeno razmerje traja najmanj 10 let po sklenitvi pogodbe o izvajanju JZP, z možnostjo podaljšanja, pri tem obdobje 10 let prične teči z dnem sklenitve pogodbe o izvajanju JZP.

Glede na razloge za unovčitev garancije, ki so vezani na dobro in pravočasno izvajanje pogodbenih obveznosti in se torej nanašajo na celotno trajanje razmerja po pogodbi o izvajanju JZP, bi tudi finančno zavarovanje za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti moralo pokrivati celotno obdobje trajanja JZP, torej najmanj 10 let.

V pogodbi o izvajanju JZP zahtevana nepreklicna bančna garancija prvovrstne banke, plačljiva na prvi poziv, ali ustrezno zavarovanje zavarovalnice na prvi poziv, pokriva le obdobje 4 let in 10 dni, kar je manj od obdobja celotnega trajanja projekta JZP po pogodbi o izvajanju JZP (najmanj 10 let).

Garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti je bila izdana 18. 4. 2012 in velja do 22. 1. 2016, kar je v skladu s pogodbenimi določili. Poudariti pa je treba, da je bil z aneksom 1 spremenjen, in sicer podaljšan rok za predložitev finančnega zavarovanja, ne pa tudi njegova veljavnost, ki je ostala nespremenjena, to je 4 leta in 10 dni po podpisu pogodbe o izvajanju JZP.

Ocenjujemo, da občina s pogodbenim določilom, ki ne zahteva finančnega zavarovanja za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti za celotno obdobje trajanja projekta (10 let), ampak le za nekaj več kot 40 odstotkov tega obdobja oziroma ob potencialnem podaljšanju obdobja za polovico (dodatnih 5 let) celo samo za 27 odstotkov tega obdobja, ni ustrezno zavarovala tveganj. Dodatno je tveganja povečala tudi s tem, ko pri sklenitvi aneksa 1 ni posvetila dovolj pozornosti spremembi določil glede veljavnosti finančnega zavarovanja. Navedeno ravnanje občine zato ocenjujemo kot negospodarno.

2.3.1.m DIIP v četrtem odstavku točke 4.2 (varianta B) predvideva, da bo, ker projekt vključuje javno infrastrukturo, celoten sistem ves čas v lasti občine. Iz 17. člena (lastninska pravica) pogodbe o izvajanju JZP pa izhaja, da prometna oprema, ki bo instalirana v sklopu projekta JZP, novozgrajeni prometni center in novozgrajeno neodvisno optično omrežje za prometni sistem, postane v skladu s potekom del ter potrditvijo dobre izvedbe del občine oziroma pooblaščenih služb last občine. Izjema so prekrškovni sistemi, 80 odstotkov novozgrajenega paralelnega optičnega omrežja in vsa vgrajena oprema novo vzpostavljenega optičnega omrežja, ki ves čas trajanja JZP ostanejo v lasti družbe Iskra Sistemi in ki šele po prenehanju JZP preidejo v last občine.

Z vsebino pogodbe o izvajanju JZP se je občina glede lastništva infrastrukture odmaknila od predpostavk, ki so bile določene z DIIP in jih je potrdil mestni svet. Glede na to je 17. člen pogodbe o izvajanju JZP v neskladju z usmeritvami, ki izhajajo iz točke 4.2 DIIP.

2.3.1.n Pogodba o izvajanju JZP v 19. členu določa, da lahko pogodbeni stranki po izteku dogovorjenega obdobja z aneksom k pogodbi o izvajanju JZP podaljšata sodelovanje za morebitno nadgradnjo ter vzdrževanje sistema.

Aneксе k pogodbi je mogoče sklepati, ob upoštevanju ostalih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni (kot so na primer pogoji iz tretjega, četrtega in petega odstavka 71. člena ZJZP), pred iztekom osnovnega dogovorjenega obdobja oziroma aneksov k pogodbi ni mogoče sklepati potem, ko se je to osnovno dogovorjeno obdobje že izteklo (četudi bi bili morebiti izpolnjeni ostali pogoji, kot so na primer pogoji iz tretjega, četrtega in petega odstavka 71. člena ZJZP). Še posebej pa opozarjamo na bistveni element pri

morebitnem podaljšanju javnonaročniškega partnerstva, in sicer na skladnost takšnega podaljšanja z ZJN-2 (peti odstavek 71. člena ZJZP).

2.3.1.o Glede financiranja projekta je v pravni študiji (stran 4) navedeno, da naj projektna naloga od zasebnih partnerjev zahteva, da ob predlaganih tehnoloških rešitvah predstavijo tudi model financiranja. Nagradi naj se model, ki bo najmanj obremenjeval proračun občine. Pri opredelitvi tveganj financiranja (stran 7) pravna študija navaja, da bo tveganje financiranja razdeljeno med partnerja projekta. Javni partner si bo v fazi javnega razpisa prizadeval oblikovati tak model, ki bo v najmanjši možni meri obremenjeval proračun občine, za izhodišče se določi model financiranja, kjer stroške začetne investicije nosi zasebni partner, javni partner pa dogovorjeno obdobje plačuje za storitve delujočega sistema. Pravna študija (stran 8) navaja, da varianta, po kateri bi občina izvedla klasično javno naročilo, ni primerna, ker javni partner ne razpolaga s sredstvi za realizacijo projekta, saj mora v skladu z zakonodajo o javnem naročanju razpolagati s sredstvi v trenutku oddaje javnega naročila oziroma v trenutku objave javnega naročila, ta pogoj pa ni izpolnjen. V zaključku pravne študije je navedeno tudi (stran 11), da tveganje trženja ni prisotno, saj narava in vsebina projekta ne omogočata in predvidevata trženja sistema, prav tako naj bi odpadlo tudi klasično tveganje dostopnosti, saj bo sistem pod enakimi pogoji dostopen vsem uporabnikom in plačila zasebnemu partnerju ne bodo temeljila na številu uporabnikov ali drugih parametrih, ki so sicer značilni za navedeno tveganje.

DIIP pri opisu variante A izvedbe investicije, ki naj bi bila izvedena s klasičnim javnim naročilom, ponovi argument iz pravne študije, ker naj bi zakonodaja na področju javnih naročil zahtevala, da naročnik v trenutku oddaje javnega naročila oziroma v trenutku objave javnega razpisa razpolaga s finančnimi sredstvi, s katerimi občina v proračunu ne razpolaga, ta varianta ne bi bila izvedljiva. Varianta B podobno kot pravna študija predvideva, da investicijo financira zasebni partner. V DIIP je predvideno, da zasebni partner prevzame tudi vzdrževanje. Poleg tega DIIP navaja, da je občina za investicije in vzdrževanje trenutnega sistema avtomatizacije cestnega prometa v letu 2010 namenila 462.000 evrov, in zaključuje, da naj bi občina v zameno za 462.000 evrov letno dobila popolnoma nadgrajen in posodobljen sistem ter njegovo vzdrževanje v obdobju 15 let.

Akt o JZP v 4. členu določa, da bo zasebni partner moral zagotoviti potrebna investicijska sredstva za realizacijo projekta. Načina poplačila investicije akt o JZP ne opredeljuje, v 9. členu pa določa dolžnost javnega partnerja, da zagotovi stalnost dogovorjenega načina financiranja, v 11. členu pri opredelitvi virov financiranja pa, da bo način financiranja določen s pogodbo o JZP.

RD za javni razpis v točki 6.a navodil za izdelavo prijave določa, da bo zasebni partner v celoti prevzel stroške postavitve in delovanja sistema, vključno z vzdrževanjem in upravljanjem sistema za dogovorjeno obdobje. V točki 6.b RD navodil za izdelavo prijave je navedeno, da bosta v drugi fazi konkurenčnega dialoga partnerja določila mogoče rešitve glede na potrebe javnega partnerja in ekonomsko korist, ki ji bo sledil zasebni partner. V tretji fazi konkurenčnega dialoga naj bi javni partner oblikoval končno povabilo k oddaji ponudbe, kjer bo opredelil končne pogoje in merila za izbiro zasebnega partnerja. Izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe bo vključeval tudi merilo najmanjše obremenitve javnih financ, ponder k temu merilu in preostalim trem merilom pa bo določen v povabilu k oddaji končnih ponudb.

Družba Javna razsvetljava je v svoji ponudbi za prvo fazo konkurenčnega dialoga v finančnem načrtu vrednost investicije ocenila na 5.950.000 evrov in letno vzdrževanje in upravljanje na 500.000 evrov. Kako



naj bi si družba Javna razsvetljava poplačala svojo investicijo v ponudbi ni navedla, opredelila je le, da za financiranje predvidenih stroškov zagotovi lastna sredstva ponudnik.

Družba Iskra Sistemi je v svoji ponudbi za prvo fazo konkurenčnega dialoga v dokumentu *Predlog projekta* v točki 7.3. med obveznostmi zasebnega partnerja navedla, da bo v celoti financirala, dobavila, vgradila in zagnala vso opremo za nadgradnjo in prenovo cestne opreme v občini v obsegu, ki je opisan v ponudbi, ter v točki 7.5. (lastništvo) ponovno poudarila, da bo v celoti financirala investicijo ter da ima za to predvidena sredstva. V točki 8.1. (ocena stroškov projekta) je družba Iskra Sistemi stroške investicije ocenila na 13.905.416 evrov, stroške vzdrževanja in nadzora nad delovanjem infrastrukture ter upravljanja celotnega sistema pa na okvirno 508.800 evrov letno (ponudnik je v ponudbi podal letno oceno). V točki 8.2. (viri financiranja) je družba Iskra Sistemi ponovno navedla, da bo zasebni partner v celoti zagotovil sredstva za investicijo. Celoten model poplačila investicije naj bi bil vezan na raven kakovosti delovanja sistema, plačilo za opravljene storitve pa naj bi se vezalo na dosežen in merljiv standard kakovosti izvedenih storitev – na merljive prihranke iz dosedanjih vzdrževalnih pogodb, privarčevane električne energije ter merljive prihranke in prihodke iz upravljanja s sistemom. Družba Iskra Sistemi med potencialnimi viri financiranja omenja tudi upravljanje prometnih informacij in oglasnega prostora, upravljanje parkirnih površin in trženje prostih kapacitet novo zgrajenega optičnega omrežja.

V končni ponudbi je družba Iskra Sistemi predložila Projekt "Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa", ki sta mu bila dodana dva elementa, paralelno optično omrežje in prekrškovni sistem. Skupna vrednost investicije se je s tem po podatkih iz točke 6.2. povečala na 29.953.776 evrov (brez davka na dodano vrednost). V točki 6.7. (viri financiranja – vzdrževanje in upravljanje) družba Iskra Sistemi ocenjuje, da ocenjena vrednost vzdrževanja, upravljanja in pošiljanja obvestil o prekrških (tiskanje, kuvertiranje, poština), ki jih financira družba Iskra Sistemi, znaša v celotnem obdobju 7.018.300 evrov<sup>43</sup> (brez davka na dodano vrednost) in je všteta v ponudbeni predračun točke 6.2. V točki 6.5. (viri financiranja projekta – investicije) družba Iskra Sistemi predlaga kot vir financiranja investicije izterjane globe za prekrške za voznike, ki prekorajajo dovoljeno hitrost ali prevozijo rdečo luč na semaforju. Del sredstev za poplačilo investicije naj bi družba Iskra Sistemi zbrala tudi na podlagi trženja ali uporabe 80 odstotkov novo zgrajenega paralelnega optičnega omrežja. Družba Iskra Sistemi je "*zaradi visoke vrednosti investicije in posledično visoke stopnje tveganja poslovnega modela*" predlagala delitev prihodkov iz obeh prekrškovnih sistemov v razmerju 92 : 8 v korist družbe Iskra Sistemi v prvih šestih letih in v razmerju 91 : 9 v naslednjih štirih letih predlaganega desetletnega trajanja pogodbe. Če družba Iskra Sistemi po tem obdobju ne bi bila poplačana, pa je v vsakem morebitnem naslednjem letu predvidela delitev v razmerju 50 : 50. Glede trženja kapacitet paralelnega optičnega omrežja je družba Iskra Sistemi predlagala možnost, da ima pravico trženja vse do poteka obdobja JZP. Delitev prihodkov med občino in družbo Iskra Sistemi za ta del ni predvidena, prav tako ni predvideno, da bi se ti prihodki všteli v poplačilo investicijske vrednosti iz točke 6.2. navedenega projekta.

V predlogu pogodbe ja družba Iskra Sistemi v točki 8.3. (način plačevanja zasebnega partnerja) predvidela enako lestvico kot v navedenem projektu. Dodatno je v predlogu pogodbe navedeno, da se zasebnemu partnerju, če plačila iz delovanja prekrškovnega sistema ne dosežejo vrednosti iz točke 8.2. predloga pogodbe (ki govori o načinu financiranja projekta, medtem ko je vrednost vgrajene opreme 29.953.776 evrov, določena v točki 2.2. predloga pogodbe), veljavnost pogodbe podaljša za dodatnih

---

<sup>43</sup> Navedeno je 7.018.30 evrov (brez davka na dodano vrednost). Občina je v dopisu s 13. 12. 2012 navedla, da gre za očitno napako in da je pravilen znesek 7.018.300 evrov (brez davka na dodano vrednost).

pet let. Predlog pogodbe določa tudi, da bi se, če plačila družbi Iskra Sistemi dosežejo investicijsko vrednost prej kot v devetih letih, partnerja uskladila glede nove lestvice, pri kateri bi se delež sredstev javnega partnerja povečal. Poleg tega je v predlogu pogodbe navedena tudi možnost uvedbe dodatnih prekrškovnih sistemov v obdobju trajanja JZP. V predlogu pogodbe v točki 9.1. (upravljanje in vzdrževanje sistema) ni ocene stroškov vzdrževanja in upravljanja v času trajanja pogodbe, niti navedbe, da so ti stroški vključeni v pogodbo, kot je to navedeno v ponudbi.

Pogodba med občino in družbo Iskra Sistemi glede predmeta pogodbe, vrednosti investicije, načina plačevanja zasebnega partnerja sledi predlogu pogodbe, hkrati pa v točki 2.1. predmet pogodbe navaja še, da je podrobnejša vsebina posameznih točk predmeta razvidna iz ponudbe zasebnega partnerja, ki je sestavni del pogodbe.

Na kakšnih predpostavkah ali analizah temelji dogovorjeni način poplačila investicije ni razvidno iz nobenega dokumenta, ki bi ga pripravila občina ali zasebni partner.

ZJZP v drugem odstavku 40. člena določa, da se v skupnem aktu o JZP, če to ni urejeno že v odločitvi o JZP, lahko uredijo predvideni načini financiranja JZP ter druga finančna razmerja med javnim in zasebnim partnerjem (na primer delitev izgube in dobička, delitev dobičkov, če pride do refinanciranja dolga).

Prvi odstavek 41. člena ZJZP določa, če sprejem posebnega akta o JZP ni predviden, se bistvene sestavine posameznega razmerja JZP in druga vprašanja, ki morajo biti urejena v predpisu ali drugem splošnem aktu, določijo v aktu iz 11. člena ZJZP (odločitev o JZP).

V drugem odstavku 71. člena ZJZP je navedeno, da se trajanje razmerja določi tako, da se izvajalcu JZP omogočijo stabilnost in varnost naložbe, možnost učinkovitega in varnega financiranja naložbe in povrnitev vložkov ter da glede na naravo predmeta partnerstva v času razmerja povrne v partnersko razmerje vložena sredstva in doseže nanje normalen tržni donos, hkrati pa ohrani, prevzema in upravlja, odvisno od narave razmerja JZP, del poslovnega tveganja.

Ker občina v aktu o JZP ni predvidela načinov financiranja JZP in finančnih razmerij, ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 40. člena ZJZP v povezavi s prvim odstavkom 41. člena ZJZP. Pri opredelitvi načina financiranja projekta v pogodbi o izvajanju JZP ni sledila zahtevam po učinkovitem financiranju naložbe in povrnitvi vloženi sredstev zasebnega partnerja z normalnim tržnim donosom, kot je razvidno v nadaljevanju:

- model financiranja projekta neposredno ne opredeljuje višine normalnega tržnega donosa in načina njegovega financiranja, v pogodbi je neposredno opredeljeno zgolj poplačilo investicijske vrednosti, medtem ko je normalni tržni donos zgolj posredno dopuščen preko možnosti prejemanja plačil zasebnega partnerja tudi po poplačilu investicijske vrednosti projekta; odsotnost opredelitve višine normalnega tržnega donosa za javnega partnerja pomeni prevzeto in neobvladano tveganje, da višina dejansko doseženega tržnega donosa ne bo v sorazmerju s tveganji, ki jih zasebni partner prevzema;
- model financiranja projekta ni bil predviden niti v aktu o JZP, niti v javnem razpisu; prav tako niso bili izdelani modeli ali analize, kako naj bi si zasebni partner investicijo v prvotno razpisani projekt nadgradnje in avtomatizacije cestnega prometa povrnil, kljub temu da je pravna študija opozorila na nujnost, da naj javni partner predvidi model financiranja oziroma zahteva njegovo predložitev od zasebnega partnerja z javnim razpisom;

- da model financiranja, ki ga je predlagal zasebni partner, ne temelji na ustrezni predhodni analizi stanja prekrškov v občini ali v Republiki Sloveniji; če izdelamo projekcijo, v kateri stroške investicije poenostavimo tako, da ne upoštevamo stroškov financiranja, vzdrževanja (ki tudi v pogodbi niso jasno določeni) in tudi ne upoštevamo delitve prihodkov med javnim in zasebnim partnerjem, lahko na tej podlagi izračunamo potrebno število izterjanih prekrškov na dan; izračun pokaže, da je za povračilo investicije v celotnem obdobju (10 let) potrebnih 8,2 voznika dnevno, ki prekoračijo in plačajo kazen za prekoračeno hitrost za več kot 30 kilometrov na uro, 16,4 voznika, ki prekoračijo hitrost od 20 do 30 kilometrov na uro, 32,8 voznika, ki prekoračijo hitrost od 10 do 20 kilometrov na uro, in 102,6 voznika, ki prekoračijo hitrost do 10 kilometrov na uro; projekcija nam pokaže tudi, da bi moral za povračilo investicije vsak izmed 30 radarjev zabeležiti od 3,4 do 0,3 kršitve na dan odvisno od prekoračene hitrosti (tabela 3), ponovno ob predpostavki, da so vsi zabeleženi prekrški tudi izterjani.

Tabela 3: Izračun potrebnega števila izterjanih prekrškov na dan za povračilo investicije

<b>Projekcija za 10 let (dnevni strošek investicije 8.206 evrov)</b>				
Kazen v evrih	80	250	500	1000
Potrebno število prekrškov po vozniku	102,6	32,8	16,4	8,2
Potrebno število prekrškov po voznikih na radar	3,4	1,1	0,5	0,3

Vir: računsko sodišče na podlagi podatkov iz pogodbe.

Pri projekciji smo izhajali iz stanja na 15. 3. 2013 in še nismo upoštevali uvedbe novega prekrškovnega sistema detekcije prevoza rdeče luči, ki bi to razmerje seveda občutno spremenila.

- v izračun povračila investicije družbe Iskra Sistemi po pogodbi o izvajanju JZP niso vključeni prihodki od trženja paralelnega optičnega omrežja; glede na to, da so stroški optičnega omrežja del investicijskih stroškov celotnega projekta, izločitev prihodkov iz trženja paralelnega optičnega omrežja iz izračuna povračila vlaganj ni ustrezna, saj potencialno omogoča družbi Iskra Sistemi, da realizira dodatni donos na investicijo in s tem tudi višji donos, kot je normalni tržni donos;
- v pogodbi o izvajanju JZP ni jasno navedeno, ali družba Iskra Sistemi krije stroške upravljanja in vzdrževanja v znesku 7.018.300 evrov, ki naj bi bili sodeč po projektu (ki je sestavni del končne ponudbe in tudi pogodbe o izvajanju JZP) sestavni del investicijskih stroškov in kaj ti stroški zajemajo (po projektu tudi stroške pošiljanja obvestil o prekrških);
- v pogodbi o izvajanju JZP tudi ni jasno določeno, ali se lestvica za delitev prihodkov spremeni šele po 9 letih, če družba Iskra Sistemi že poplača svojo investicijo, ali kadarkoli v času trajanja pogodbe, torej potencialno tudi po koncu prvega leta, kar je z vidika zagotovitve normalnega tržnega donosa na investicijo bistveno.

Glede s pogodbo o izvajanju JZP dogovorjenega financiranja projekta in modela povračila vlaganj zasebnega partnerja lahko ocenimo, da je izredno tvegan in tako negotov, da lahko kot skrajnosti izpostavimo dve možnosti:

- da se mu investicija povrne bistveno prej kot v 10 letih trajanja osnovne pogodbe z realizacijo višjega donosa, kot je normalni tržni donos, ali

- da družba Iskra Sistemi ne bo poplačana niti v 15 letih, če se izboljša upoštevanje prometnih predpisov do te mere, da se družbi Iskra Sistemi investicija ne bi povrnila, ker bi se bistveno zmanjšal vir poplačila.

Predvideni model financiranja je v nasprotju z določbo drugega odstavka 71. člena ZJZP glede poplačila vloženih sredstev družbe Iskra Sistemi in realizacije normalnega tržnega donosa, na katerih naj bi temeljila določitev trajanja razmerja JZP. Tudi pri elementu financiranja investicije oziroma poplačila vlaganij družbe Iskra Sistemi občina ni imela aktivne vloge v fazi načrtovanja, pač pa je pretežno sledila ponudbi družbe Iskra Sistemi (povezava s točko 2.3.1.p).

2.3.1.p Ocenjujemo, da je ključni dejavnik uspešne izvedbe vsakega zahtevnejšega investicijskega projekta (še posebej po modelu JZP) temeljito načrtovanje. Pri pregledu pomembnejših dokumentov, ki jih je občina pripravila v postopku načrtovanja JZP in izvedbe javnega razpisa za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa (pravna študija, akt o JZP, DIIP<sup>44</sup>, projektna naloga, razpisna dokumentacija, objava javnega razpisa), smo ugotovili, da je občina v posameznih dokumentih pomanjkljivo opredelila nekatere ključne elemente projekta, in sicer:

- predmet: v aktu o JZP je kot predmet navedena nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa, vključno z njenim vzdrževanjem, pri čemer pa niso navedeni niti osnovni elementi nadgradnje in avtomatizacije (npr. oprema, ki jo je treba vgraditi, njen obseg in lokacija, njena povezanost), akt o JZP pa določa, da bo predmet podrobneje opredeljen v fazi javnega razpisa in s pogodbo o JZP; predmet je v objavi javnega razpisa naveden še ožje kot v aktu o JZP, saj ne navaja niti storitev vzdrževanja (podrobnejša opredelitev predmeta izhaja šele iz razpisne dokumentacije, na katero javni razpis napotuje); v nobenem od navedenih dokumentov tudi ni predvidena možnost vključitve dodatnih elementov v projekt (na pobudo občine ali potencialnih zasebnih partnerjev), kar je občina storila s sprejemom ponudbe družbe Iskra Sistemi in s podpisom pogodbe;
- obdobje trajanja: v nobenem dokumentu načrtovanja projekta, niti v javnem razpisu, ni navedeno niti predvideno okvirno obdobje trajanja JZP, edini dokument, ki je posredno omenjal 15-letno obdobje, je DIIP, ki navaja, *"da je občina za investicije in vzdrževanje trenutnega sistema avtomatizacije cestnega prometa v letu 2010 namenila 462.000 evrov"* in zaključuje, *"da bo občina v zameno za 462.000 evrov letno dobila popolnoma nadgrajen in posodobljen sistem ter njegovo vzdrževanje v obdobju 15 let"*;
- način financiranja: pravna študija navaja, da mora projektna naloga od zasebnih partnerjev zahtevati, da predstavijo tudi model financiranja projekta, vendar pa projektna naloga ne vsebuje nobene navedbe glede načina financiranja projekta; ta je pomanjkljivo opredeljen tudi v aktu o JZP, DIIP in razpisni dokumentaciji, ki sicer določajo, da bo zasebni partner moral prevzeti vse stroške postavitve in delovanja sistema, ne predvidevajo pa vsaj okvirnih osnovnih možnosti financiranja, med njimi na primer možnosti financiranja z vključitvijo dodatnih elementov v projekt; zgolj navedba DIIP iz prejšnje alineje daje razumeti, da naj bi se projekt financiral iz sredstev proračuna, ki so bila namenjena za vzdrževanje obstoječega sistema, ocena pa temelji na letu 2010;
- način poplačila zasebnega partnerja: noben dokument načrtovanja projekta, niti javni razpis, ne vsebuje nobenega določila o vsaj okvirnih, za občino sprejemljivih možnostih, s katerimi bi si zasebni partner lahko povrnil svoj vložek v projekt; v pravni študiji je celo opozorjeno, da *"narava in vsebina projekta ne omogoča in predvideva trženja sistema, prav tako naj bi odpadlo tudi klasično tveganje dostopnosti, saj bo*

<sup>44</sup> Pred spremembo z dne 19. 12. 2011.

*sistem pod enakimi pogoji dostopen vsem uporabnikom in plačila zasebnemu partnerju ne bodo temeljila na številu uporabnikov ali drugih parametrih";*

- tveganja: v pravni študiji so opredeljena, na tej podlagi je utemeljena tudi izbira oblike JZP za izvedbo projekta, v vseh ostalih dokumentih načrtovanja projekta pa ni navedb o porazdelitvi tveganj med javnim in zasebnim partnerjem oziroma vsaj določil o tem, katera tveganja bi morala biti prenesena na zasebnega partnerja, iz primerjave tveganj iz pravne študije in spremembe DIIP pa je razvidno, da se je s spreminjanjem predmeta JZP, to je z dodajanjem dveh dodatnih elementov, spreminjala tudi porazdelitev tveganj med partnerjema tako, da je projekt prešel iz klasičnega javnega naročila do javnonaročniškega JZP.

Ocenjujemo, da občina zaradi pomanjkljivih opredelitev ključnih elementov projekta v fazi načrtovanja ni uspela jasno postaviti okvira projekta, ki bi po eni strani dovolj jasno določal, kaj občina želi, po drugi strani pa omogočal dovolj prostora in možnosti za prilagajanje projekta predlogom in rešitvam potencialnih zasebnih partnerjev. Akt o JZP naj bi bil dovolj splošen in naj v skladu s temeljnimi načeli ZJZP ne bi oviral pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem. Po naši oceni je bil presplošen, saj ni jasno definiriral nobenega elementa JZP, ob razširitvi predmeta JZP z dodatnimi elementi na podlagi ponudbe zasebnega partnerja pa akt o JZP niti ni bil spremenjen. Navedene pomanjkljive opredelitve ključnih elementov projekta v fazi načrtovanja, v povezavi z nekaterimi nepravilnostmi pri izvedbi projekta (na primer pomanjkljiva izvedba predhodnega postopka, pomanjkljiva investicijska dokumentacija, nepravilno ocenjena vrednost projekta, neustrezno obdobje objave javnega razpisa, prekratek rok za oddajo ponudb), so po naši oceni pomembno prispevale k nadaljnji izvedbi (spreminjanju) projekta, ki se je v ključnih elementih (na primer predmet, način financiranja – tudi v smislu delitve zneskov od izterjanih prekrškov – in poplačila zasebnega partnerja, obdobje trajanja JZP) v preveliki meri prilagajal predlogom oziroma željam edinega potencialnega zasebnega partnerja, in so odločilno prispevale k nepravilnostim v postopku izbire zasebnega partnerja.

### 3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Mestne občine Maribor v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012.

#### *Negativno mnenje*

Ugotovili smo, da Mestna občina Maribor pri poslovanju v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- občina ni pripravila celovite investicijske dokumentacije, ki bi ji zagotavljala potrebno strokovno podlago za nadaljnje odločitve, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.3.1.a;
- občina projekta Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa ni vključila v načrt razvojnih programov, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.3.1.b;
- občina pred sprejemom odločitve o javno-zasebnem partnerstvu ni v celoti izvedla predhodnega postopka, kar je v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.3.1.c;
- občina je v pogodbi o izvajanju javno-zasebnega partnerstva opredelila drugačne razloge za podaljšanje obdobja trajanja javno-zasebnega partnerstva, kot so dopustni, kar je v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.3.1.e;
- občina je z zahtevo v razpisni dokumentaciji po zaposlitvi določenega podizvajalca ravnala v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.3.1.f;
- občina je v drugi fazi konkurenčnega dialoga le dokument identifikacije investicijskega projekta prilagodila naknadno ponujenim elementom projekta, čeprav ta sodi v fazo načrtovanja oziroma v fazo pred odločitvijo o investiciji, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.3.1.g;
- občina je v drugi fazi konkurenčnega dialoga spremenila in razširila predmet javno-zasebnega partnerstva, ki se je zato bistveno razlikoval od prvotno načrtovanega in razpisanega, kar je v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.3.1.g;
- občina postopka konkurenčnega dialoga zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov ni ustrezno zaključila kot neuspešnega, kar je v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.3.1.h;
- občina pri načrtovanju projekta Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa namere načrtovane gradnje ni sporočila Agenciji za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije, s čimer bi zagotovila konkurenco pri gradnji elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture, kar je v neskladju z Zakonom o elektronskih komunikacijah – točka 2.3.1.i;
- občina pogodbe o izvajanju javno-zasebnega partnerstva ni pravočasno posredovala Ministrstvu za finance, kar je v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.3.1.j;

- določilo pogodbe o izvajanju javno-zasebnega partnerstva glede lastništva infrastrukture je v neskladju z usmeritvami, ki izhajajo iz dokumenta identifikacije investicijskega projekta – točka 2.3.1.m;
- občina v aktu o javno-zasebnem partnerstvu ni predvidela načinov financiranja javno-zasebnega partnerstva in finančnih razmerij med javnim in zasebnim partnerjem, kar je v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.3.1.o;
- občina se je v pogodbi o izvajanju javno-zasebnega partnerstva dogovorila za način financiranja projekta, ki je glede povrnitve vloženih sredstev zasebnega partnerja in doseganja normalnega tržnega donosa, na katerih naj bi temeljila določitev trajanja razmerja javno-zasebnega partnerstva, v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.3.1.o.

Menimo, da je bilo poslovanje Mestne občine Maribor v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2012, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

## 4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Mestna občina Maribor mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih. Mestna občina Maribor mora v odzivnem poročilu izkazati ukrepe, ki obsegajo:

- ravnanja občine v postopkih za prenehanje pogodbe o izvajanju JZP, to je v postopku uveljavljanja ničnosti pogodbe o izvajanju JZP in v postopku odpovedi pogodbe o izvajanju JZP, z opredelitvijo finančnih posledic za občino zaradi zavarovanja njenih interesov v obeh postopkih – točka 2.3.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja<sup>45</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Mestna občina Maribor krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>45</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.



## 5. PRIPOROČILO

*Mestni občini Maribor* priporočamo, naj pri načrtovanju projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva več pozornosti nameni opredelitvi ključnih elementov projekta, kot so predmet, obdobje trajanja, način financiranja, način poplačila zasebnega partnerja in tveganja.

### **Pravni pouk**

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Maribor, priporočeno s povratnico;
2. Francu Kanglerju, priporočeno,
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

*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

**Enota Maribor / Maribor Office**  
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

