



REPUBLIKA SLOVENIJA

---

**RAČUNSKO SODIŠČE**

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA

Telefon: 178 58 88

Telefax: 178 58 91

Na podlagi Zakona o Računskem sodišču in v skladu s Poslovnikom Računskega sodišča Republike Slovenije prvostopenjski senat (v nadaljevanju Senat I) v sestavi:

Martin Jakše, predsednik  
mag. Nataša Knaubert - Šorli, poročevalka in  
dr. Etelka Korpič - Horvat, članica

izdaja naslednje

**POROČILO**  
**o nadzoru**

**Izgradnje operacijskega bloka in  
centralne enote za intenzivno medicino  
v Splošni bolnišnici Celje**

pri Ministrstvu za zdravstvo, Štefanova 5, Ljubljana

Številka: 1213-4/96-19

Ljubljana, 21. 2. 1997

## UVOD

V program dela Računskega sodišča za leto 1996 je bil uvrščen nadzor "Izgradnje operacijskega bloka in centralne enote za intenzivno medicino v Splošni bolnišnici Celje" pri Ministrstvu za zdravstvo, Štefanova 5, Ljubljana (v nadaljevanju MZ).

Nadzor pri MZ je bil opravljen na podlagi sklepa o izvedbi nadzora št. 1213-4/96-3, ki ga je izdala pristojna članica Računskega sodišča Republike Slovenije mag. Nataša Knaubert - Šorli, pooblaščenka revizorka, dne 23.7.1996. S sklepom št. 1213-4/96-1, z dne 18.6.1996, je bil nadzor uveden tudi pri Splošni bolnišnici Celje (v nadaljevanju SBC). Nadzor sta opravili višja revizijska sodelavka Renata Suhadolc in revizijska asistentka Helena Kralj, na podlagi pooblastila št. 1213-4/96-2,4.

Zoper predhodno poročilo je MZ pravočasno vložilo pojasnila oziroma pripombe z dopisom št. 352-1/96 - 484/JA, z dne 16.12. 1996. Po proučitvi je Senat I sprejel pojasnila oziroma pripombe nadzorovane osebe kot pojasnila, ki ne spremenijo ugotovitev nadzora, zato je potrdil mnenje iz predhodnega poročila. Ugotovitve iz predhodnega poročila, ki jih nadzorovana oseba ni prerekala, je Senat I privzel kot veljavne.

### 1. Obseg in vrsta nadzora

Predmet nadzora je bil pregled izgradnje operacijskega bloka in centralne enote za intenzivno medicino v SBC (v nadaljevanju OP blok in CIM v SBC), vse v skladu s 1. odstavkom 21. člena ZRacS.

Nadzor Računskega sodišča je obsegal pregled predhodnih del in postopkov ter priprave in izvedbe dejanj, ki jih določa zakonodaja in jih je naročila oziroma izvedla nadzorovana oseba. Računsko sodišče je tako opravilo nadzor zgolj nad tistimi deli, ki jih je ali, ki naj bi jih v okviru svojih pristojnosti in nalog izvedla nadzorovana oseba. Nadzor je vključeval pregled postopkov izbire izvajalca gradbenih del, organizacije in vodenja kakovostnega in finančnega nadzora nad izvedbo teh del do izstavitve 19. začasne situacije (do 31.5.1996) in pregled postopkov izbire dobavitelja opreme do objave drugega razpisa (do 23.8.1996).

### 2. Temeljne informacije o nadzorovani osebi in pravni okvir

Na podlagi Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju ZZDej) in Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev je MZ pristojno za:

- upravljanje s proračunskimi sredstvi za investicije v zdravstvu (proračunska postavka 2446) in investicijsko vzdrževanje v zdravstvenih zavodih (proračunska postavka 2568);
- zbiranje namenskih sredstev za dokončanje investicij v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je RS od uveljavitve Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje od 1994-1999 (v nadaljevanju ZIJZ). Sredstva se zbirajo na posebnem računu pri MZ, namenjena pa so za dokončanje že začelih

investicij v nove zgradbe kot nadomestne objekte in v novo opremo v javnih zdravstvenih zavodih.

Financiranje funkcij, ki jih v skladu z ustavo in zakonom opravlja Republika Slovenija, ureja Zakon o financiranju javne porabe, način upravljanja in porabe namenskih sredstev pa določata Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (v nadaljevanju ZIPRS) in ZIJZ. Navedeni zakoni predpisujejo, da morajo uporabniki proračunskih sredstev izbirati dobavitelje opreme in izvajalce investicijskih in vzdrževalnih del na podlagi javnega razpisa. Na podlagi tega določila je bila sprejeta Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil in Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (v nadaljevanju Odredba), s katero je določen postopek za izvajanje javnega razpisa.

O porabi sredstev za investicije v javne zdravstvene zavode odloča Odbor za investicije v javne zdravstvene zavode (v nadaljevanju Odbor) pri MZ. Člane Odbora imenuje Vlada RS na predlog ministra za zdravstvo. Odbor je začel delovati 4.8.1994, pred tem pa je soglasja izdajala Komisija za investicijska vlaganja v zdravstvene zavode.

### **3. Temeljne informacije o javnem zavodu SBC**

SBC je pravna oseba s statusom javnega zavoda, ki v skladu s 13. in 15. členom ZZDej opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni ravni. Nastala je z izločitvijo organizacijske enote SBC iz Zdravstvenega centra Celje na podlagi Odloka o preoblikovanju SBC v javni zdravstveni zavod (št. 511-02/90-2/6-8) z dne 12.1.1993, ki ga je v skladu s tretjim odstavkom 2. člena in petim odstavkom 5. člena ZZDej, sprejela Vlada RS. Vlada RS je dne 18.7.1996 sprejela tudi Odlok o spremembi in dopolnitvi odloka o preoblikovanju SBC v javni zdravstveni zavod (št. 022-03/93-3/32-8).

Ustanovitelj SBC je Republika Slovenija. Zavod nastopa v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun. Za svoje obveznosti odgovarja z vsemi sredstvi, s katerimi razpolaga. Premoženje zavoda je last ustanovitelja razen premoženja, ki je bilo pridobljeno s samoprispevkom v občini Celje in je zato last občine. Delež občine se na podlagi zaključnega poročila gradbenega odbora za izgradnjo bolnišnice uveljavi le v primeru prodaje objekta oz. oddaje v najem.

## **4. Ugotovitve**

### **4.1. Povzetek**

V postopku revizije izgradnje OP bloka in CIM v SBC je bilo ugotovljeno, da nadzorovana oseba MZ ni spoštovala roka, ki ga določa Odredba v zvezi z obveščanjem ponudnikov o rezultatu razpisa in roka, v katerem bi morala biti po odločitvi o izbiri ponudnika podpisana generalna pogodba. Odredba določa, da morajo biti ponudniki obveščeni o izidu javnega razpisa najkasneje 45. dan od dneva odpiranja ponudb, prav tako pa določa 30 dni kot najdaljši rok, v katerem mora biti sklenjena pogodba z izbranim izvajalcem. Zaradi poteka opsijskega roka ponudbe je generalni izvajalec že uveljavil podražitev v višini 15.494.541,30 SIT.

Zamuda pri izbiri dobavitelja opreme bo za skoraj dve leti podaljšala dokončanje del glede na prvotni terminski plan po generalni pogodbi.

MZ je pozvalo k predložitvi ponudbe za izvedbo strokovnega nadzora nad vsemi fazami investicij le enega ponudnika, s čimer je vnaprej izločilo vse ostale, ki jim je bila na podlagi predhodnega razpisa priznana sposobnost. Ker naročnik ni ravnal v skladu z določili 37. člena Odredbe in je sklenil pogodbo z vnaprej izbranim izvajalcem, brez poziva vsem ponudnikom s predhodno priznano sposobnostjo, da v določenem roku oddajo svoje ponudbe, je onemogočil konkurenco med ponudniki.

Uporabnik proračunskih sredstev ni izpeljal posla tako, da bi izključil nevarnost nastanka materialne škode, saj ni pravočasno zagotovil zadostnega zavarovanja za izpolnitev pogodbene obveznosti, zavarovanja avansa in zavarovanja del na gradbišču. Kot jamstvo izvajalca za pogodbeno izpolnitev obveznosti je investitor zadržal akceptni nalog v višini 10% pogodbene vrednosti, čeprav je bilo po generalni pogodbi dogovorjeno menično jamstvo. V pogodbi je bilo nadalje določeno, da je izvajalec za zavarovanje avansa dolžan predložiti le izjavo in ne garancije banke. Investitor je od izvajalca pridobil, poleg izjave banke za zavarovanja avansa, tudi bianco akceptni nalog s pooblastilom za izpolnitev v višini neizkoriščenega avansa za primer nerealizacije pogodbe. Dela na gradbišču so bila pri ustreznem zavarovalnem zavodu zavarovana šele po 1.7.1995.

Kljub temu, da je naročnik, kot porabnik proračunskih sredstev, dolžan posel izpeljati tako, da je od priprave do dokončanja posla zavarovan pred tveganji, da bi utrpel materialno škodo, ni pravočasno zagotovil zadostnega zavarovanja za izpolnitev pogodbene obveznosti, zavarovanja avansa in zavarovanja del na gradbišču. Tako ravnanje lahko zaradi velikega tveganja označimo kot negospodarno.

## **4.2. Kronološki pregled izgradnje OP bloka in CIM v SBC**

### **4.2.1. Identifikacija, priprava in definiranje projekta**

V SBC poteka projekt izgradnje in modernizacije, z vmesnimi prekinitvami, od leta 1976 dalje, zajema pa izgradnjo novega dela ter adaptacijo starega dela bolnišnice. Od celotne površine 47.461 m<sup>2</sup>, s katero razpolaga SBC, zajema novi del 28.902 m<sup>2</sup>, od tega je dokončano in v uporabi 12.443 m<sup>2</sup> površine. Po podatkih Zdravstvenega statističnega letopisa (Inštitut za varovanje zdravja RS, 1995), je bilo v SBC v letu 1994 skupaj 835 razpoložljivih bolniških postelj. Razpoložljiva površina na bolniško posteljo je nižja od normativa MZ, ki je 59 m<sup>2</sup> na bolniško posteljo.

V zvezi z obravnavanim projektom SBC razpolaga z naslednjimi strokovnimi osnovami oz. tehnično dokumentacijo:

1. Idejni program novogradnje SBC (Investicijski zavod za izgradnjo Trga revolucije Ljubljana - pravni naslednik IZTR - inženiring in projektiranje, d.o.o., april 1976),
2. Tehnična dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja, osnove za predračun gr. obrt. instal. del, strojnih in el. instalacijskih del ter opreme (Investicijski zavod za izgradnjo Trga revolucije Ljubljana, avgust 1979),
3. Tehnična dokumentacija za OP blok, CIM in UL - PGD (IZTR - inženiring in projektiranje, d.o.o., oktober 1994)
4. Dopolnilno gradbeno dovoljenje za izgradnjo OP bloka, CIM in UL (10.2.1995),
5. Tehnična dokumentacija za tehnološko opremo, popis medicinske in nemedicinske opreme in vgradne opreme za OP blok, CIM in urgentni laboratorij, Načrt tehnološke opreme (IZTR - inženiring in projektiranje, d.o.o. , 8.8.1995).

#### 4.2.2. Odločitev in odobritev projekta

Na podlagi ZIJZ je Vlada RS na predlog MZ dne 4.8.1994 imenovala Odbor za investicije v javne zdravstvene zavode (v nadaljevanju Odbor). Skladno z določili navedenega zakona so njegove pristojnosti priprava predloga letnega programa investicij ter nadzor in spremljanje izvajanja programa. Strokovne, administrativne in tehnične naloge opravlja skupaj z Odborom Sektor za investicije pri MZ.

MZ do sprejema ZIJZ letnih planov investicij ni pripravljalo. Komisija za investicijska vlaganja v zdravstvene zavode pri MZ je izdala soglasje za vsako investicijo posebej. Od leta 1994 dalje odločitve o uvrstitvi posamezne investicije v srednjeročne in letne plane sprejema Odbor, na podlagi priglasitve zdravstvenega zavoda. Investicija v SBC je vključena v letne plane investicij od leta 1994 dalje. Letne plane je potrjevala Vlada RS.

V letu 1994 je bilo po podatkih MZ (Pregled realiziranih investicij v javne zdravstvene zavode v letu 1994 in obveznosti iz teh investicij po letu 1994) za investicijo v SBC izplačanih skupaj 189.349.000 SIT (od tega: 149.436.000 SIT kot avans po pogodbi št. 11123/P-94).

Za SBC je Odbor predvidel za leto 1995 porabo v višini 475.081.000 SIT. Vlada RS je na 150. seji dne 22.6.1995 sprejela sklep, s katerim je potrdila program investicij v letu 1995. Iz pregleda realiziranih investicij v javne zdravstvene zavode v letu 1995 in obveznosti iz teh investicij po letu 1995 je razvidno, da je bilo za investicijo v SBC v letu 1995 izplačano 163.072.000 SIT. V tej vsoti so zajeta izplačila po začasnih situacijah od št. II do vključno št. XIV.

Za leto 1996 je Vlada RS na podlagi Predloga programa investicij v javne zdravstvene zavode v letu 1996, ki ga je pripravilo MZ, dne 23.5.1996 sprejela sklep, s katerim je za investicijo v SBC odobrila 781.194.000 SIT. V prvi polovici leta je bilo izplačano 43.841.000 SIT.

#### 4.2.3. Izvedba projekta

Izvedbo projekta lahko razdelimo na :

1. pripravo investicijsko tehnične dokumentacije, pridobitev soglasij in dovoljenj ter izvedbo gradbeno obrtniških in instalacijskih del (izvedba javnega razpisa, pogodba in realizacija pogodbenih del),
2. nadzor nad izvedbo vseh faz investicije (izvedba javnega razpisa, pogodba),
3. dobavo opreme (izvedba javnega razpisa).

*1. Priprava investicijsko tehnične dokumentacije, pridobitev soglasij in dovoljenj ter izvedba gradbeno obrtniških in instalacijskih del*

SBC je, kot po ustanovitelju pooblaščen investitor, objavila javni razpis dne 23.12.1993 v Uradnem listu RS. Predmet razpisa je bila dopolnitev investicijsko tehnične dokumentacije, pridobitev vseh potrebnih soglasij za graditev in uporabo objekta in izvedba gradbenih, obrtniških in instalacijskih del po načelu "ključ v roke". Investicijska vrednost je bila ocenjena na 597.336.000 SIT. Rok za oddajo ponudb je bil prvotno določen do 17.1.1994, kasneje pa, na

pobudo nekaterih udeležencev razpisa in v soglasju s Komisijo za investicijska vlaganja v zdravstvene zavode pri MZ, podaljšan do 31.1.1994, o čemer so bili pisno obveščeni vsi prevzemniki razpisne dokumentacije. Objava je vsebovala vse elemente, določene v 10. členu Odredbe. Razpisno dokumentacijo je v predpisanem roku dvignilo 8 ponudnikov. Naknadno je vodja sektorja za investicije vsem, ki so dvignili razpisno dokumentacijo, posredoval dopolnitev popisa (manjkajoče dvigalo, specifikacija popisa za kemično pripravo vode, programsko nalogo za centralni komandni prostor v novem delu bolnišnice) ter odgovor na dopis Gradisa Celje z dne 14.1.1994, iz katerega je razvidno, da razpisna dokumentacija ni vsebovala vseh potrebnih osnov za izdelavo ustrezne ponudbe.

V skladu z razpisnimi pogoji so dostavili ponudbe trije ponudniki. Javnega odpiranja ponudb, ki je bilo 31.1.1994 v SBC, so se udeležili tudi pooblaščen predstavniki vseh ponudnikov. Na postopek odpiranja ponudb ni bilo pripomb, kar je zabeleženo v zapisniku o odpiranju ponudb, ki so ga podpisali vsi navzoči.

Investitor je za najugodnejšega ponudnika, v skladu s predlogom komisije, izbral Gradis Celje. O izboru so bili obveščeni 8.4.1994 vsi ponudniki, izbrani ponudnik pa pozvan k podpisu pogodbe v roku 14 dni. Komisija za investicijska vlaganja v zdravstvene zavode pri MZ je 1.6.1994 sprejela sklep, da se pristopi k financiranju izgradnje OP bloka in CIM pri SBC v višini 498.120.655,00 SIT. Navedeni sklep in dopis MZ (št. 351-2/94) s prilogami z dne 22.7.1994, sta bila podlaga za uvrstitev obravnavane investicije v Predlog plana investicijskih vlaganj v javne zdravstvene zavode v letu 1994. Sklep Vlade RS o določitvi plana investicijskih vlaganj v JZZ v letu 1994 je bil sprejet na 98. seji dne, 4.8.1994.

Generalna pogodba med naročnikom MZ in pooblaščenim naročnikom SBC ter generalnim izvajalcem Gradisom Celje, je bila podpisana 4.7.1994.

Izvajalec je dne 23.9.1994 poslal SBC račun št. 11000101 s katerim je v skladu z 2. členom pogodbe obračunal razliko v ceni za obdobje od 28.4. do 4.7.1994. MF je dne 7.2.1995 izdalo soglasje za izplačila iz proračuna za leto 1995 za razdobje od januarja do septembra, v katerem je bila pogodbena vrednost investicije že povišana za podražitev (15.494.541,30 SIT) in je znašala 513.615.196,30 SIT.

Z dodatkom št.2 h generalni pogodbi sta investitor in izvajalec, glede na časovni zamik izvedbe, ki je posledica nedokončanega postopka izbire dobavitelja opreme, dogovorila višino razlike pogodbenih del, ki znaša 15.848.318 SIT. Skupna vrednost del po generalni pogodbi št. 11123/P-94 in dodatkih št. 1 in 2 tako znaša 529.463.514,30 SIT, na dan 25.10.1996.

V postopku nadzora so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti:

- Odredba v 4. členu določa pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da naročnik lahko prične s postopkom javnega razpisa. V nasprotju s tem določilom je bilo ugotovljeno, da pred izvedbo javnega razpisa ni bil sprejet ustrezen sklep pristojnega ministrstva, investicijski program in ocena investicije nista bila izdelana, kar je v nasprotju tudi z 9. členom ZGO in 40. členom ZIPRS94, prav tako ni bilo pridobljeno pozitivno mnenje vladne komisije za oceno investicij, da so dela investicijskega značaja in da po vrednosti presegajo cenzus za oceno investicij. Komisija za investicijska vlaganja v zdravstvene zavode pri MZ je sprejela sklep o financiranju izgradnje OP bloka in CIM (dne 1.6.1994, ko je bil v postopku javnega razpisa izvajalec že izbran) brez ustreznih podlag in dokumentov, kot so investicijski program in ocena investicije ter s strani Vlade RS potrjeni program investicij za leto 1994.

*MZ v pripombah ugotavlja, da brez osnov investicijskega programa ne bi mogli opredeliti vrste in obsega investicije ter, da je dejstvo, da vpogled v investicijski program v času nadzora ni bil možen, mogoče pojasniti s časovno odmaknjenostjo ter s kadrovskimi spremembami v tem času.*

Senat I je proučil pripombo nadzorovane osebe in jo sprejema kot utemeljeno. Pri presoji utemeljenosti pripombe nadzorovane osebe je Senat I upošteval dejstvo, da je pripravljalne faze v procesu realizacije investicijskega projekta (vključno z objavo javnega razpisa 23.12.1993) izvajala SBC, nadzorovana oseba MZ pa kot investitor nastopa od uveljavitve ZIJZ (to je od aprila 1994 dalje).

- V nasprotju z 11. členom Odredbe, so bili v obravnavanem primeru ponudniki obveščeni o izidu razpisa šele 67. dan po odpiranju ponudb.

*MZ pojasnjuje ugotovljene zamude pri obveščanju ponudnikov o izidih razpisov z zapletenostjo celotnih postopkov. Hkrati navaja, da so bili udeleženci razpisa o tem obveščeni.*

Senat I ugotavlja, da Odredba v 20. točki 11. člena določa rok, v katerem morajo biti ponudniki obveščeni o izidu javnega razpisa. V nadzoru je bilo ugotovljeno, da je bil rok prekoračen, prav tako pa ni bil dan na vpogled noben dokument, ki bi dokazoval, da so bili ponudniki o zamudi obveščeni.

- V nasprotju z 31. členom Odredbe je bila pogodba sklenjena 87 dni po sprejemu odločitve o izbiri ponudnika.

*Tudi zamudo pri podpisu pogodbe MZ pojasnjuje z zapletenostjo celotnega postopka in meni, da povišanje cene, ki je posledica zamude, še ne pomeni tudi realno višje cene, saj se je cena povečala na podlagi družbeno verificiranih količnikov, proračunska oziroma bolnišnična sredstva pa v tem času niso ostala neangažirana.*

Senat I ugotavlja, da je bila v obravnavanem primeru pogodba med investitorjem MZ in generalnim izvajalcem sklenjena 57 dni po poteku roka, ki ga določa Odredba v 31. členu. Generalni izvajalec je bil izbran na podlagi ponudbe, ki vsebuje fiksne cene in izvedbo na ključ, zato bi podpis pogodbe v opsijskem roku zagotovil izvedbo del za ceno, ki je bila ponujena. Ker je opsijski rok ponudbe potekel pred podpisom pogodbe, je generalni izvajalec uveljavil podražitev za obdobje od 28.4. do 4.7.1994, v višini 15.495.541,30 SIT.

- Na izvodu generalne pogodbe, ki je bila dana na vpogled, ni podpisa Energoengineeringa Ljubljana, ki nastopa kot izvajalec faze projektiranja in tudi ne datuma podpisa pogodbe. Slednje je pomembno zaradi določila o uveljavljanju podražitev od 28.4.1994 do podpisa pogodbe. Datum podpisa generalne pogodbe je razviden iz aneksa št. 1 k tej pogodbi, s katerim je bil podaljšan rok dokončanja del.

*MZ ugotavlja, da je odsotnost datuma sklenitve pogodbe le formalna pomanjkljivost, ki ni povzročila družbene škode, ker je datum mogoče ugotoviti glede na celotni redosled postopkov.*

Senat I meni, da navedenemu predhodno poročilo ni oporekalo, saj je bil tudi v postopku nadzora datum podpisa pogodbe ugotovljen na podlagi drugih dokumentov. Opozorjeno pa je bilo, da je datum sklenitve pomemben element pogodbe, še posebej v primeru, ko je v pogodbi dogovorjena možnost uveljavljanja podražitev, kot je bilo v obravnavanem primeru.

- V generalni pogodbi je za zavarovanje avansa predvidena le izjava banke o pripravljenosti za izdajo garancije. Investitor tako ni zahteval zadostnega zavarovanja avansa. Poleg izjave banke o pripravljenosti za izdajo garancije, je izvajalec izročil tudi akceptni nalog. Kljub temu, da bi investitor moral zagotoviti oz. zahtevati kvalitetno zavarovanje, se je zadovoljil z manj kvalitetnim zavarovalnim instrumentom, to je z akceptnim nalogom.

V času nadzora (26 mesecev po nakazilu avansa) je izvajalec Gradis Celje zaprosil Banko Celje, da izda garancijo v višini 44 mio SIT, kolikor je znašal neizkoriščen avans po 20. začasni situaciji. Garancijo št.140/96 je Banka Celje izdala dne 26.9.1996.

Investitor je šele v času nadzora zahteval od izvajalca menično jamstvo za izpolnitev pogodbene obveznosti (zahteva je opredeljena v 1. členu generalne pogodbe kot jamstvo izvajalca za pogodbeno izpolnitev obveznosti).

V nasprotju z 9. členom generalne pogodbe in 95. členom Posebnih gradbenih uzanc, v letu 1994 in v prvi polovici leta 1995 izvajalec ni zavaroval del na gradbišču.

*MZ v pripombah navaja, da so bila ustrezna zavarovanja opravljena naknadno in napake pretežno sanirane brez posledic.*

Nadzorovana oseba je uporabljala proračunska sredstva, zato je bila dolžna pravočasno zagotoviti ustrezna zavarovanja za izpolnitev pogodbenih obveznosti, avansa in del na gradbišču.

## *2. Nadzor nad izvedbo vseh faz investicije*

MZ je v skladu z 62. členom ZGO dne 8.7.1994 objavilo javni razpis v Uradnem listu RS za izbiro najugodnejše inženiring organizacije, za sodelovanje pri investicijah v JZZ, katerih ustanovitelj je RS. Po vsebini je mogoče obravnavati razpis uvrstiti v 1. točko 4. člena Odredbe, v skladu s katero je dovoljeno pričeti s postopkom javnega razpisa, če je javno naročilo predvideno v republiškem proračunu. Financiranje supernadzora je bilo vključeno v srednjeročni plan za razdobje 1994 - 1999, v letni plan pa v letu 1995. Vlada RS je program investicij v javne zdravstvene zavode za leto 1995 potrdila dne 22.6.1995.

Vsebina objave razpisa ustreza zahtevam 34. člena Odredbe. Iz vsebine razpisa je razvidno, da gre za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti za opravljanje del in nalog s področja inženiring dejavnosti pri izvajanju investicij v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je RS.

Na osnovi sklepa Komisije za investicijska vlaganja v zdravstvene zavode in na osnovi objavljenega razpisa je MZ dne 22.7.1994 imenovalo strokovno komisijo za odpiranje ponudb, analizo in izbor. Javno odpiranje ponudb je bilo 8.8.1994. Komisija je izbrala 9 najugodnejših inženiring organizacij, katerim je priznala sposobnost za sodelovanje pri investicijah v JZZ in o izboru obvestila vse ponudnike. Vsakemu izbranemu ponudniku je MZ - Odbor izdalo sklep, da izpolnjuje vse pogoje za opravljanje razpisanih del.

Med organizacijami s priznano sposobnostjo je bil imenovan tudi Staninvest p.o. Maribor. Sklep mu je bil posredovan 19.9.1994. Dne 1.10.1994 sta MZ in Staninvest p.o. Maribor sklenila sporazum o sodelovanju pri izvajanju investicij v JZZ s katerim sta opredelila predmet



sodelovanja, ceno, rok izvedbe in obveznosti pogodbenih strank. Sporazum je veljal od podpisa obeh pogodbenih strank do 31.12.1995.

MZ je dne 16.11.1994 pozvalo Staninvest p.o. Maribor k predložitvi ponudbe za opravljanje del in nalog supernadzora pri izgradnji OP bloka in CIM v SBC. V pozivu je določilo tudi zgornjo mejo vrednosti ponujenih del, ki lahko znaša največ 0,8% od še nerealizirane vrednosti investicije. Staninvest p.o. Maribor je v ponudbi, ki jo je posredoval dne 21.11.1994, ponudil ceno v višini 0,7% od še nerealizirane vrednosti investicije.

Pogodba za izvajanje supernadzora je bila podpisana 25.11.1994, soglasje k pogodbi pa je MF izdalo 7.12.1994. Soglasje k izplačilom po pogodbi za leto 1995 je Ministrstvo za finance izdalo dne 9.6.1995. Prvo plačilo po pogodbi je bilo izvršeno 13.6.1995.

V postopku nadzora je bila ugotovljena naslednja nepravilnost:

- V nasprotju s 37. členom Odredbe je MZ posredovalo poziv k predložitvi ponudbe za opravljanje del in nalog supernadzora na podlagi razpisne dokumentacije za izgradnjo OP bloka in CIM v SBC le Staninvestu p.o. Maribor, in ne vsem 9 organizacijam, ki so bile izbrane kot sposobne za sodelovanje pri investicijah v JZZ.

V predhodnem poročilu je bil med ugotovljenimi nepravilnostmi naveden tudi podpis pogodbe za izvajanje supernadzora pred pridobitvijo soglasja Ministrstva za finance.

*MZ v pojasnilih oziroma pripombah navaja, da zakon ne določa izrecno, da mora biti soglasje pridobljeno pred podpisom pogodbe in da je bilo soglasje pridobljeno..*

Senat I je pripombo nadzorovane osebe proučil in jo v tem delu sprejema kot upravičeno, glede na to, da ZIPRS za leto 1994 in 1995 ne določa izrecno, da je potrebno soglasje Ministrstva za finance pridobiti pred podpisom pogodbe.

### *3. Dobava opreme*

V času nadzora se gradbena dela na objektu niso izvajala, ker je izvajalec prekinil delo. Kot vzrok za to je navedel neizpolnitev obveznosti naročnika po generalni pogodbi, v kateri se je zavezal v roku 40 dni po potrditvi idejne zasnove, izvajalcu dostaviti potrebne podatke za izdelavo priključkov za opremo, ki je vezana na instalacije ali pogojuje določene prostorske zahteve.

Javni razpis s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti dobaviteljev opreme, potrošnega materiala višjega cenovnega razreda, katerih skupna vrednost presega 10 mio SIT za potrebe javnih zdravstvenih zavodov in pri investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, je MZ objavilo dne 19.5.1995 v Uradnem listu RS. Vsebina objave javnega razpisa ustreza zahtevam iz 34. člena Odredbe.

Strokovna komisija za odpiranje ponudb, analizo in izbor je dne 30.6.1995 obvestila vse ponudnike o izidu razpisa. Med 46 sodelujočimi na razpisu je komisija za 29 organizacij ugotovila, da izpolnjujejo pogoje za priznanje celovite sposobnosti za dobavitelja opreme, 16 organizacijam pa je bila priznana sposobnost le za dobavo opreme, ki je bila navedena v njihovih

ponudbah. Dobavitelji, ki jim je bila na podlagi javnega razpisa priznana sposobnost, so bili pozvani k predložitvi ponudb dne 16.8.1995.

V času razpisa so bila SBC v skladu z razpisnimi pogoji posredovana vprašanja 7 ponudnikov. SBC je vse, ki so dvignili razpisno dokumentacijo, naknadno obvestila o napaki v razpisni dokumentaciji in jim posredovala popis manjkajoče opreme ter jih pozvala, da izpuščene postavke vključijo v svoje ponudbe. SBC je tudi dodatno obvestila vse ponudnike s priznano sposobnostjo, da lahko predložijo ponudbe v več variantah, zahtevnejšo medicinsko opremo pa v dveh variantah. Vsem, ki so dvignili razpisno dokumentacijo, je bil posredovan tudi dodatek k razpisnim pogojem, ki se je nanašal na spremembo plačilnih pogojev.

Javnega odpiranja ponudb, ki je potekalo 4.10.1995, so se udeležili tudi pooblaščen predstavniki ponudnikov. Služba za investicije pri SBC je pregledala ponudbe glede izpolnjevanja razpisnih pogojev in v poročilu z dne 9.10.1995 zapisala, da je bilo od 17 prejetih ponudb le 6 celovitih, to je, da ponujajo vse sklope opreme. Komisija je v nadaljevanju obravnavala le celovite ponudbe.

Komisija je na 2. seji dne 25.10.1995 obravnavala prispele ponudbe ter na podlagi poročil članov strokovnega dela komisije ter strokovnih sodelavcev ugotovila, da nobena od celovitih osnovnih ponudb ne ustreza zahtevam iz razpisnih pogojev v celoti. Ker so ponudniki posredovali tudi alternativne ponudbe, je komisija sprejela sklep, da strokovni člani komisije analizirajo tudi vse alternativne ponudbe in izdelajo končni pregled vseh ponudb glede na zahteve iz razpisnih pogojev. Komisija je v nadaljevanju 2. seje dne 2.11.1995 obravnavala ugotovitve analize alternativnih ponudb, ki so jo pripravili strokovni sodelavci in ugotovila, da alternativne ponudbe ne vsebujejo vseh potrebnih podatkov oz. niso primerljive, kar onemogoča izdelavo popolne analize v strokovnem in ekonomskem smislu. Strokovne člane je zadolžila, da izdelajo dodatno analizo osnovnih ponudb, ki najbolj ustrezajo zahtevam razpisa.

Dne 26.10.1995 so v nadaljevanju 2. seje člani komisije ugotovili, da so najprimernejši ponudniki Lesnina inženiring Ljubljana (skupna vrednost ponudbe: 1.147.121.000 SIT), Sanolabor d.d. Ljubljana (skupna vrednost ponudbe: 1.128.978.000 SIT) in Mollier d.o.o. Celje (skupna vrednost ponudbe: 896.468.000 SIT) in zadolžili strokovne člane, da opravijo dodatno analizo njihovih ponudb.

Na nadaljevanju seje dne 6.11.1995 so se člani komisije odločili, da ponudnike pisno pozovejo, da v roku 24 ur od prejema dopisa dopolnijo alternativne ponudbe s podatki o proizvajalcu, tipu aparata in kataloški številki za aparate, ki so jih navedli v svoji ponudbi.

Zaključki nadaljevanja seje dne 10.11.1995 so bili naslednji:

- dopolnilne podatke je pravočasno posredovalo 11 ponudnikov vendar je komisija ugotovila, da niso bili posredovani podatki, ki so bili zahtevani z dopisom, zato popolna analiza teh ponudb v strokovnem in ekonomskem smislu ni mogoča;
- celovite poudbe je posredovalo le 6 ponudnikov, ostali pa so ponudili le posamezne vrste oz. sklope opreme;
- necelovitih ponudb komisija v nadaljnji analizi ni obravnavala. Naknadno je bil izločen še en ponudnik izmed šestih, z obrazložitvijo, da ponudba ne vsebuje vseh podatkov, potrebnih za analizo. Za preostalih 5 celovitih osnovnih ponudb je komisija ugotovila, da nobena v celoti ne ustreza razpisnim pogojem;

- komisija se je zato odločila pri izbiri upoštevati le osnovne ponudbe. Razvrstila jih je glede na izpolnjevanje razpisnih pogojev in kot najugodnejšega ponudnika, ki je zadostil razpisnim pogojem v največji meri, predlagala Lesnino inženiring Ljubljana. Kot druga najugodnejša ponudnika sta bila izbrana Mollier d.o.o. Celje in Sanolabor d.d. Ljubljana. Na podlagi analize je komisija predlagala Odboru, da potrdi izbranega ponudnika. Zapisnik so podpisali vsi člani komisije, med njimi tudi direktor SBC.

V nasprotju s temi priporočili sta predsednik Odbora in direktor SBC v dopisu z dne 28.11.1995 obvestila vse ponudnike, da je komisija v soglasju z Odborom ugotovila, da:

- nobena ponudba v celoti ne izpolnjuje razpisnih pogojev glede zahtevane vrste in tehnologije opreme;
- ponudbe med seboj niso primerljive in zato komisija nima pogojev za izbor najugodnejšega ponudnika;
- so podani pogoji, da razpis z dne 16.8.1995 in izvedeni postopki štejejo le kot zbiranje informacij o ponudbi in ponudnikih - informativni razpis (odločitev naj bi temeljila na 3. čl. Odredbe).

V nadaljevanju sta navedla, da bodo vsi ponudniki, ki jim je priznana sposobnost, prejeli pisna navodila za pripravo dokončne ponudbe. Popisi in količine opreme iz razpisnih pogojev naj bi se ne spreminjali, uvedene naj bi bile le nekatere spremembe oz. dopolnitve splošnih razpisnih pogojev, predvsem v tistem delu razpisne dokumentacije, ki se je pri izvedbi prvega razpisa izkazal kot pomanjkljiv.

Na podlagi omenjenega dopisa sta dva ponudnika (Lesnina inženiring Ljubljana in Mollier d.o.o. Celje) izrazila nestrinjanje s prekvalifikacijo razpisa v informativni razpis in vložila zahtevek za revizijo postopka.

Na seji komisije dne 19.12.1995 (76 dni po odpiranju ponudb) je predsednik komisije poročal o ugotovitvah ponovnega pregleda vseh kompletnih ponudb. Poudaril je, da noben ponudnik ni ponudil vseh pozicij opreme iz razpisnih pogojev kar je onemogočilo analizo ponudb z ekonomskega in strokovnega vidika in predlagal, da se razpis z dne 16.8.1995 razveljavi. Sklep je bil soglasno sprejet z obrazložitvijo, "da ponudbe v določenih segmentih niso omogočale identifikacije ponujene opreme oz. ni bilo mogoče natančno določiti kakšno opremo bodo za predvideno ceno dobili".

V postopku nadzora so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti:

- V 11. členu Odredbe je časovno omejen rok, v katerem morajo biti ponudniki obveščeni o izidu razpisa na 45 dni od dneva odpiranja ponudb. V obravnavanem primeru je bilo obvestilo o izidu razpisa posredovano ponudnikom šele 55. dan.

*MZ pojasnjuje ugotovljene zamude pri obveščanju ponudnikov o izidih razpisov z zapletenostjo celotnih postopkov. Hkrati navaja, da so bili udeleženci razpisa o tem obveščeni.*

Senat I ugotavlja, da Odredba v 20. točki 11. člena določa rok, v katerem morajo biti ponudniki obveščeni o izidu javnega razpisa. V postopku nadzora je bilo ugotovljeno, da je bil ta rok prekoračen, prav tako pa ni bil dan na vpogled noben dokument, ki bi dokazoval, da so bili ponudniki o zamudi obveščeni.

- Razpisna dokumentacija ni bila ustrezno pripravljena in ni omogočala izdelave ustreznih ponudb. V razpisni dokumentaciji so bile napake, kar je razvidno iz naknadnega obvestila prevzemnikom razpisne dokumentacije o dopolnitvi popisa opreme in o spremembah plačilnih pogojev, naknadno sporočene možnosti predložitve ponudb v več variantah, ne nazadnje pa tudi iz zahtev ponudnikov po dodatnih pojasnilih. Posledica neustrezno pripravljene razpisne dokumentacije so bile ponudbe, ki niso omogočale primerljivosti, kar je navedeno tudi med vzroki za razveljavitev razpisa. Ogled prostorov, v katerih naj bi stala oprema, ki je predmet razpisa, je bil omogočen vsem ponudnikom hkrati, kar omogoča neposredno dogovarjanje med ponudniki.

*MZ v pripombah navaja, da v skupini niso možni nezaželeni individualni vplivi ali dogovori, zato so si hkrati ogled vseh ponudnikov pojasnjevali kot primeren. MZ tudi ugotavlja, da ni vedno najbolj gospodarno, če se ponudnik izbere, saj v obravnavanem primeru najcenejši ponudnik ni bil tudi tehnično - tehnološko najbolj ustrezen.*

Senat I meni, da se ugotovitve predhodnega poročila nanašajo na izvedbo javnega razpisa za izbiro dobavitelja opreme, ki je bil razveljavljen z obrazložitvijo, da nobena ponudba v celoti ne izpolnjuje razpisnih pogojev glede zahtevane vrste in tehnologije opreme ter da ponudbe niso primerljive. Na sam postopek izbire je najbolj vplivala nedorečenost glede zahtevanih elementov ponudbe ter meril za izbiro najugodnejšega ponudnika.

- Med osnovnimi merili za izbor najugodnejšega ponudnika je bilo na prvem mestu navedeno, da se upoštevajo le ponudbe, ki bodo sestavljene po sistemu funkcionalni ključ v roke, ostala merila pa so bila: čim krajši dobavni rok, rok montaže, uvajanje uporabnikov, čim daljša garancijska doba, reference, štiriletni brezplačni preventivni pregledi medicinske opreme in odprava morebitnih okvar, čim krajši odzivni čas na sporočilo o okvari, fiksna cena in ugodni plačilni pogoji. Med osnovnimi merili za izbor najugodnejšega ponudnika niso bili navedeni: cena, kvaliteta in funkcionalnost ter stopnja aktualizacije opreme z najnovejšimi spoznanji posameznega področja medicinske opreme. (Omenjena merila so bila postavljena šele v ponovljenem razpisu, ki je bil objavljen Uradnem listu RS dne 23.8.1996. Odpiranje ponudb je bilo izvedeno 30.9.1996 na MZ. Nadzor je bil zaključen že pred tem datumom, zato postopki izbire pri ponovljenem razpisu niso bili predmet nadzora.)

*MZ v pripombah navaja, da je cena nesporno ključni element vsake pogodbe oziroma ponudbe. Hkrati navaja, da je to razvidno iz konkretne razpisne zahteve po definiciji, ki jo mora vsebovati ponudba in to je "cena po načelu ključ v roke" ter, da je v tej klavzuli vsebovana tudi določba o kvaliteti. MZ meni, da je, vsebinsko gledano, razpisna dokumentacija, še posebej njen tehnično - tehnološki del zadoščal strokovnim kriterijem tovrstnih naložb.*

Določba "ključ v roke" v ponudbi (ali pogodbi) pomeni, da obsega cena tudi vrednost vseh nepredvidenih del in presežnih del in da je izključen vpliv manjkajočih del na ponudbeno (ali pogodbeno) ceno, ni pa izključena sprememba cene zaradi spremenjenih okoliščin in plačila poznejših del. Zato določba "ključ v roke" opredeljuje vrsto ponudbe in sama po sebi ni merilo, na podlagi katerega bi naročnik izbral najugodnejšega ponudnika.

## **MNENJE**

O zakonitosti izvedbe investicijskega projekta izgradnje OP bloka in CIM v Splošni bolnišnici Celje Senat I izreka mnenje s pridržkom.

### **Obrazložitev:**

- V nasprotju z določili Odredbe je bil poziv k predložitvi ponudbe za opravljanje supernadzora posredovan le enemu, vnaprej izbranemu ponudniku in ne vsem, ki jim je bila pri predhodnem ugotavljanju priznana sposobnost za sodelovanje pri investicijah v javnih zdravstvenih zavodih.
- Dokumentacija za izvedbo javnega razpisa za izbor dobavitelja opreme ni bila pripravljena dovolj kvalitetno. Ponudniki so bili prepozno obveščeni o izidu razpisa (javni razpis za pripravo invest. teh. dokumentacije in izvedbo gradbenih del: 67. dan po odpiranju ponudb, javni razpis za izbor dobavitelja opreme: 55. dan po odpiranju ponudb).
- V nasprotju z določili Odredbe je bila pogodba z generalnim izvajalcem sklenjena 87 dni po odločitvi o izbiri ponudnika. Zaradi poteka opsijskega roka je generalni izvajalec, v skladu s pogodbenimi določili, uveljavljal podražitev.
- Nad izvajanjem pogodbe se ne izvaja ustrezen nadzor, kot posledica pa se pojavljajo naslednje nepravilnosti: pogodba brez datuma sklenitve, nedosledno zavarovanje del na gradbišču ter zavarovanje avansa le z izjavo banke o pripravljenosti za izdajo garancije in akceptnim nalogom, ne pa z bančno garancijo in meničnim jamstvom, ki sta bila zahtevana šele dve leti po pričetku investicije.

## **PRIPOROČILA**

Senat I na podlagi opravljenega nadzora priporoča Ministrstvu za zdravstvo da:

- strokovno okrepi in ustrezno organizira delo v sektorju za investicije (na primer po sistemu projektnega vodenja v smislu skrbništva nad realizacijo posamezne pogodbe), določi odgovornosti in pristojnosti izvajalcev posamezne faze investicije ter razmeji odgovornost s pooblaščenim naročnikom pri izvedbi posameznih dejanj pri financiranju in realizaciji investicij,
- zahteva kvalitetnejše plačilne in zavarovalne instrumente za zavarovanje tveganj po pogodbah, vzpostavi skrbništvo nad njimi in jih ustrezno arhivira,
- dopolni dokumentacijo o javnih razpisih, o pogodbah in njihovi realizaciji ter o obveznostih izvajalcev do poteka garancijskega roka.

### **POUK O PRAVNEM SREDSTVU:**

Zoper to poročilo je po 3. točki 24. člena ZRacS, možen ugovor v 30 dneh od dneva vročitve, na Računsko sodišče Republike Slovenije, Prežihova ulica 4, Ljubljana.

Martin Jakše  
predsednik Senata I

Vročiti:

- Ministrstvo za zdravstvo, Štefanova 5, Ljubljana;
- arhiv, tu.

## **DODATEK**

V tem poročilu so bili upoštevani predvsem naslednji predpisi:

- Zakon o Računskem sodišču (ZRacS, Ur. l. RS, št. 48/94),
- Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije (U. l. RS, št. 20/95),
- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS, št. 71/94),
- Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej, Ur. l. RS, št. 9/92),
- Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994 - 1999 (ZIJZ, Ur. l. RS, št. 19/94),
- Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 28/93),
- Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 19/94),
- Zakon o graditvi objektov (ZGO, Ur. l. SRS, št. 34/84),
- Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 1994, 1995, 1996 (ZIPRS, Ur. l. RS št. 26/94, 40/95, 5/96),
- Pravilnik o postopkih za izplačila iz proračuna (Ur. l. RS, št. 19/96),
- Zakon o obligacijskih razmerjih (ZOR, Ur. l. SRFJ, št. 29/78, 39/85, 2/89, 57/89)
- Posebne gradbene uzance (Ur. l. SFRJ, št. 18/77)