

MESTNA OBČINA CELJE, Trg celjskih knezov 9, 3000 Celje,

ki jo zastopa župan Bojan Šrot

(v nadaljevanju: **naročnik**)

Storitve za potrebe izvedbe postopka zunanjega nadzora skladno z določbo 45. člena Poslovnika Nadzornega odbora Mestne občine Celje (Uradni list RS, št. 27/14)

**POROČILO O UGOTOVITVAH V ZVEZI Z DOGOVORJENIMI POSTOPKI
NADZORNEGA PREGLEDA JAVNIH NAROČIL, KI JIH JE PRIPRAVIL IN
IZVEDEL SEKTOR ZA IZGRADNJO IN VZDRŽEVANJE KOMUNALNE
INFRASTRUKTURE TER PROMET IN VARSTVO OKOLJA V LETU 2015**

Opravili smo postopke, za katere smo se dogovorili z vami, in jih navajamo v nadaljevanju. To so postopki v zvezi z izvedbo nadzornega pregleda javnih naročil Sektorja za izgradnjo in vzdrževanje komunalne infrastrukture ter promet in varstvo okolja v letu 2015. Naš posel je bil opravljen v skladu z Mednarodnim standardom sorodnih storitev, ki se uporablja za posle opravljanja dogovorjenih postopkov.

Na podlagi pogodbe smo preverili 3 (tri) postopke javnih naročil na komunalnem in gradbenem področju (višina po ZJN med 40.000 EUR in 274.000 EUR) v Sektorju za izgradnjo in vzdrževanje komunalne infrastrukture ter promet in varstvo okolja. Edini namen teh postopkov, ki jih povzemamo v nadaljevanju, je bil, da vam pomagamo pri presoji postopkov javnega naročanja.

Postopki v zvezi s preveritvijo:

- S strani Sektorja za izgradnjo in vzdrževanje komunalne infrastrukture ter promet in varstvo okolja smo pridobili seznam projektov oziroma javnih naročil, ki jih je ta sektor izvedel v letu 2015.
- Z navedenega seznama smo izbrali 3 (tri) javna naročila za izvedbo pregleda, ki je predmet te pogodbe.
- Za vsa tri javna naročila smo pridobili dokumentacijo v zvezi z objavami javnih naročil ter postopkov izbire izvajalcev in postopkov oddaje javnih naročil.

- Bistven namen pregleda je preveritev skladnosti postopkov javnega naročanja z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-2) (opomba: v času postopka preveritve smo naročnika pozvali, da nam sporoči, ali obstajajo kakšni interni predpisi Občine, ki bi jih pri pregledu tudi morali upoštevati – odgovora nismo dobili, tako da smo upoštevali zgolj določila ZJN-2).
- Po izboru javnih naročil za pregled smo ugotovili, da gre v enem primeru za tako imenovani odprti postopek, v dveh primerih pa za tako imenovani postopek s pogajanjem brez predhodne objave.
- Pri preveritvi odprtega postopka smo bili pozorni predvsem na to, ali so bili vsi z ZJN-2 predvideni postopki opravljeni ustrezno.
- Pri preveritvi postopkov s pogajanjem brez predhodne objave pa smo bili pozorni predvsem na to, ali sta omenjena postopka (ki predstavljata skrajni odmik od zahteve po transparentnosti javnega naročanja) izbrana in izvedena v skladu z ZJN-2. Naslednja značilnost tega postopka je, da v njem lahko sodelujejo le tisti gospodarski subjekti, ki jih k sodelovanju pozove naročnik, zato pri tej vrsti postopka tudi ni mogoče govoriti o polnem in odprtem konkurenčnem boju ponudnikov. Ker torej postopek s pogajanjem brez predhodne objave predstavlja odmik od splošnih pravil o javnem naročanju, to ni postopek, ki bi ga naročnik lahko prosto izbiral, ampak predstavlja izjemo, ki jo je mogoče uporabiti le »v posebnih primerih in razmerah, izrecno navedenih v 29. členu tega zakona« (tretji odstavek 24. člena ZJN-2). Iz sodne prakse Sodišča EU izhaja, da je pravila, ki urejajo uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave, potrebno razlagati restriktivno in da je dokazno breme o tem, da obstajajo okoliščine, ki upravičujejo uporabo tega postopka na tistem, ki se želi nanje sklicevati, torej na naročniku (na primer v zadevah C-385/02, točka 19 in C-126/03, točka 23).
- Pri preveritvi postopkov s pogajanjem brez predhodne objave smo delno pridobili tudi ključno dokumentacijo izvirnih javnih naročil oziroma projektov, kolikor je ta bistvena za razumevanje naknadnih javnih naročil, vezanih na prvotni javni naročili. Prvotni javni naročili nista predmet tega pregleda.
- Pri pregledu dokumentacije in dodatnih obrazložitev smo se naslonili tudi na javno dostopne objave odločitev Državne revizijske komisije. Ob tem opozarjamo na naslednje opozorilo na spletni strani Državne revizijske komisije glede možnosti odstopanj javno objavljenih odločitev od pisnih, podpisanih in žigosanih izvodov sklepov:

»OPOZORILO: sklepi Državne revizijske komisije, objavljeni na spletni strani, so informativne narave in lahko vsebujejo napake. Za avtentične se štejejo le pisni, podpisani in žigosani izvodi sklepov.«

Na podlagi navedenega opozarjamo, da lahko pri našem delu uporabljeni citati javno objavljenih odločitev državne revizijske komisije morebiti odstopajo od pisnih, podpisanih in žigosanih sklepov.

Izbrani projekti in opis naših postopkov:

1. JN-9-2015-G, izvajalec NG Kladnik, Anton Kladnik s.p., pogodbeni vrednost 161.809,53 EUR (projekt v času pridobitve dokumentacije še ni bil realiziran) – ODPRTI POSTOPEK

Odprti postopek oddaje javnega naročila je postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije.

81. člen ZJN glede sprememb, dopolnitev in pojasnil razpisne dokumentacije za odprti postopek posebej določa, da so naročniki dolžni na ali preko portala javnih naročil posredovati dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo najpozneje šest dni pred iztekom roka za oddajo ponudb, pod pogojem, da je bila zahteva posredovana pravočasno.

V postopku nadzora smo pridobili Razpisno dokumentacijo za omenjeno javno naročilo. Preverili smo obvestilo o oddaji javnega naročila na Portal javnih naročil (oddano 10.9.2015, objavljeno 11.9.2015).

Pridobili smo tudi zapisnik o javnem odpiranju ponudb z dne 24.9.2015 (ob 11.15 uri). Iz zapisnika je razvidno, da je bilo prisotnih 7 predstavnikov ponudnikov, pravočasno prispelih ponudb pa je bilo 10.

Iz zapisnika so razvidne ponudbene cene in predlagani popusti ter da predstavniki ponudnikov niso imeli bistvenih pripomb.

Iz predloženega zapisnika je razvidno, da je najnižjo ceno med 10 ponudniki podal Nizke gradnje Kladnik Anton Kladnik s.p. in sicer v višini 161.809,53 EUR z DDV. Skladno z izbiro je bila v tem znesku sklenjena tudi pogodba z izbranim izvajalcem.

Pridobili smo tudi izračun ocenjene vrednosti javnega naročila v znesku 192.805,30 EUR.

Pridobili smo Poročilo o pregledu in ocenjevanju ponudb, iz katerega je razvidno, da je strokovna komisija preverila tudi dodatne okoliščine glede ponudnikov (neplačane davčne obveznosti, obstoj insolventnih postopkov, seznam ponudnikov z negativnimi referencami idr.) ter na podlagi pridobljenih podatkov 3 ponudnike izločila. Med njimi ni bilo najcenejšega zgoraj omenjenega ponudnika, tako da sama izločitev na izbiro ponudnika ni vplivala.

Pridobili smo Odločitev v postopku dodelitve javnega naročila ter Končno poročilo.

Iz predložene nam dokumentacije in Razpisne dokumentacije ne izhaja, da bi bila pridržana možnost dodatnih gradenj ali storitev po 29. členu ZJN, zato tudi ocenjena vrednost javnega naročila ne vsebuje obsega in vrednosti morebitnih dodatnih naročil oziroma gradenj.

V celotnem postopku nadzora ustreznosti postopka javnega naročanja smo pridobili in pregledali naslednjo dokumentacijo:

- izračun ocenjene vrednosti
- sklep o začetku postopka
- sklep o imenovanju strokovne komisije
- objava naročila
- razpisna dokumentacija
- obvestilo o objavi na Portalu JN
- zapisnik o javnem odpiranju ponudb
- pošiljanje zapisnika
- poizvedbe: seznam ponudnikov z neg.ref., sodišče, kazenska evidenca, Furs
- potrdila o poizvedbah: sodišče, KE, Furs, pojasnilo
- obvestilo o nepovezanosti
- poročilo o pregledu in ocenjevanju ponudb
- odločitev
- objava obvestilo o oddaji JN + obvestilo UL
- izjava o udeležbi v lastnštvu
- gradbena pogodba
- zavarovanje za dobro izvedbo
- objava pogodbe na Portalu JN
- končno poročilo

Poročamo o ugotovitvah:

V postopku pregleda postopkov javnega naročila JN-9-2015-G, izvajalec NG Kladnik, Anton Kladnik s.p., pogodbeni vrednost 161.809,53 EUR (projekt v času pridobitve dokumentacije še ni bil realiziran) – ODPRTI POSTOPEK nismo ugotovili nič takšnega, na kar bi naročnika morali posebej opozoriti.

2. JN-3-2015-G, izvajalec VOC, pogodbeni vrednost 72.981,11 EUR - POSTOPEK S POGAJANJI BREZ PREDHODNE OBJAVE

Izbrano javno naročilo predstavlja ponovitev podobnih gradenj in storitev, ki so zajete v prvotnem naročilu (številka objave na Portalu javnih naročil JN 8683/2014). Prvotno naročilo ni predmet tega nadzornega postopka, nanaša pa se na Gradbeno pogodbo za izgradnjo meteorne kanalizacije Škofja vas – Zadobrova z rekonstrukcijo ceste Faza 1 (brez kanala in ceste 2.0) in Faza 2. Vrednost oddanih del je znašala po odprtem postopku 305.015,37 EUR, število prejetih ponudb 6, začetna skupna vrednost naročila je znašala 410.000 EUR.

Prvotnega javnega naročila ne kontroliramo, saj ni del revizijskega nadzora, razen v delu, ki je podlaga za določitev ustreznosti postopkov javnega naročanja ponovitve podobnih gradenj in storitev. Da gre za izvedbo javnega naročanja ponovitve podobnih gradenj in storitev, je razvidno tako iz Poročila o pregledu in ocenjevanju ponudbe kakor Odločitve o oddaji javnega naročila. Iz obeh poročil je tudi razvidno, da bi si naj naročnik to možnost tudi pridržal pri izvirnem naročilu, torej je naročnik moral upoštevati naslednje predpise iz Zakona o javnem naročanju:

»Za dodatne gradnje ali storitve, ki predstavljajo ponovitev podobnih gradenj ali storitev, kot so zajete v prvotnem naročilu, pod pogojem, da se oddajo istemu izvajalcu, kateremu je naročnik oddal prvotno naročilo, če so te gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom oziroma prvotnim naročilom, oddanim na podlagi odprtega postopka, postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ali postopka oddaje naročila male vrednosti. Možnost uporabe takšnega postopka mora biti navedena že v postopku oddaje prvotnega javnega naročila in pri izračunu ocenjene vrednosti naročila, upošteva vrednosti dodatnih gradenj ali storitev. Ta postopek se lahko uporablja samo tri leta po oddaji prvega naročila.«

Preverili smo izpolnjevanje vsebinskih predpostavk izvirnega javnega naročila kot predpogoj za izvedbo naknadnega javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave (7. pogojev iz 2. točke 5. odstavka 29. Člena ZJN-2), ki morajo biti izpolnjeni kumulativno in sicer:

- a. Prvotno naročilo gradenj/storitev je bilo oddano na podlagi enega od postopkov, ki zahtevajo javno objavo naročila (odprtega postopka, postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi ali postopka oddaje naročila male vrednosti), tako da imajo v njem možnost sodelovati vsi potencialni ponudniki.
- b. Pri izračunu ocenjene vrednosti prvotnega naročila je bila upoštevana (tudi) vrednost dodatnih ponovitev podobnih gradenj/storitev.
- c. Možnost uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave je bila napovedana že v razpisnih dokumentih (objavi in/ali razpisni dokumentaciji) za oddajo prvotnega javnega naročila.
- č. Prvotno naročilo in dodatne ponovitve podobnih gradnje/storitve se oddajo istemu izvajalcu.
- d. Predmet postopka s pogajanjem je izvedba dodatnih gradenj/storitev, ki po vsebini predstavljajo ponovitev podobnih gradenj/storitev, kot so (bile) zajete v prvotnem naročilu.
- e. Dodatne ponovitve podobnih gradenj/storitev, ki so predmet pogajanj, so v skladu z osnovnim projektom oziroma prvotnim naročilom, zaradi katerega je bilo oddano prvotno naročilo.
- f. Postopek je uporabljen v največ treh letih po oddaji prvega naročila.

Na podlagi pregledane dokumentacije ugotavljamo, da je večini izmed zgoraj navedenih pogojev zadoščeno. Na tem mestu pa bi radi opozorili na naslednja dejstva:

Pogoj pod točko b:

Preverili smo tudi izračun ocenjene vrednosti prvotne vrednosti javnega naročila z dne 12.5.2014 v višini 410.000 EUR (z opisom Izgradnja meteorne kanalizacije Škofja vas – Zadobrova z rekonstrukcijo ceste, faza 1 (brez kanala in ceste 2.0) in faza 2. Poleg tega je v tem sklepu navedena tudi utemeljitev ocenjene vrednosti z navedbo ocenjene vrednosti celotne investicije v višini 806.000 EUR. V omenjenem sklepu na nobenem mestu ni navedeno, da bi tam zapisana ocenjena vrednost utegnila vključevati (tudi) naročila dodatnih storitev (podobno je ugotovila tudi Državna revizijska komisija v podobni zadevi **018-390/2013 Zavod za šport Republike Slovenije Planica (datum odločitve 25.11.2013)**, ki kasnejših pojasnil revidiranja,

da je vrednost dodatnih ponovitev podobnih storitev zajeta že v izračunu ocenjene vrednosti prvotnega javnega naročila, ni štela za zadostne. Neposredna dikcija zakona (ZJN -2): **Možnost uporabe takšnega postopka mora biti navedena** že v postopku oddaje prvotnega javnega naročila **in pri izračunu ocenjene vrednosti naročila**, upošteva vrednosti dodatnih gradenj ali storitev. Kasnejši izračun ocenjene vrednosti nadaljevanja izgradnje meteorne kanalizacije Škofja vas – Zadobrova (projekt, ki je predmet pregleda) je znašal 45.000 EUR brez DDV (datum dokumenta 27.3.2015). Kasneje oddan posel dodatne gradnje je ta znesek presegal in je znašal 53.514,04 EUR brez DDV.

K navedeni ugotovitvi prilagamo pojasnilo strokovne službe naročnika (prejeto preko elektronske pošte dne 19.2.2016) iz katerega je prav tako razvidno, da iz samega izvirnega izračuna ocenjene vrednosti projekta ni mogoče samostojno razbrati in tudi ni izrecno navedeno ali in v kolikšnem znesku bi naj bile dodatne gradnje v tej oceni že zajete :

»Zaradi preveritve pogoja iz 2. točke 5. odstavka 29. člena ZJN (možnost uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave) vam posredujemo Izračun ocenjene vrednosti prvotnega naročila, iz katerega je razvidna ocenjena vrednost celotnega projekta, ki vključuje tudi vrednost dodatnih gradenj. V izogib morebitnim nejasnostim ob tem pojasnjujemo, da »izvedba kanala in ceste 2.0« (kar je tudi izvzeto iz izračuna ocenjene vrednosti) ni predmet ne prvotnega javnega naročila ne dodatnega javnega naročila JN-3-2015-G.

Iz posredovane Razpisne dokumentacije prvotnega javnega naročila, del katere je gradbena pogodba, je razvidno, da je bila pridržana pravica za oddajo tega JN (4.odst. 2. člena gradbene pogodbe). Obvestilo o oddaji JN je posredovano zaradi preveritve obdobja.«

Dodatni komentar:

V času izvedbe javnih naročil, ki so predmet tega pregleda, je bila že sprejeta Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, ki pa (do začetka leta 2016) še ni bila implementirana v slovenski pravni red. Kljub temu se je Državna revizijska komisija v zadevi **018-390/2013 Zavod za šport Republike Slovenije Planica (datum odločitve 25.11.2013)** na smisel in vsebino te direktive naslonila, ko je bila le ta še le v fazi predloga. Gre predvsem za novo izrecno določilo, da se naj v osnovnem projektu navedejo tudi obseg mogočih dodatnih gradenj ali storitev ter pogoji za njihovo oddajo. Vsebina omenjene direktive je bila v ZJN-3, ki se prične uporabljati 1. aprila 2016, praktično neposredno povzeta, in je bila torej dostopna že pred samim implementiranjem v slovenski pravni red. Za primerjavo podajamo določilo ZJN – 3, na katerega se je posredno (preko direktive), v svojih odločitvah sklicevala že tudi Državna revizijska komisija:

ZJN-3, 5. odstavek 46. člena:

»Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javno naročilo novih gradenj ali storitev, ki pomenijo ponovitev podobnih gradenj ali storitev in se oddajo gospodarskemu subjektu, ki mu je naročnik oddal prvotno naročilo, pod pogojem, da so nove gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom in da je bilo

prvotno naročilo oddano v postopku, v katerem je naročnik objavil povabilo k sodelovanju. V osnovnem javnem naročilu morajo biti navedeni obseg mogočih dodatnih gradenj ali storitev in pogoji za njihovo oddajo. Naročnik mora v povabilu k sodelovanju za prvotno javno naročilo navesti morebitno uporabo tega postopka in pri izračunu ocenjene vrednosti osnovnega javnega naročila upoštevati tudi skupne ocenjene stroške poznejših gradenj ali storitev. Za javna naročila na splošnem področju se ta postopek lahko uporablja le tri leta po oddaji prvotnega javnega naročila.«

V nadaljevanju podajamo stališče državne revizijske komisije iz zgoraj navedene odločitve.

Ker gre pri tem postopku za postopek s pogajanjem, na podlagi katerega lahko naročnik brez predhodne javne objave pri istem izvajalcu naroči gradnje/storitve, ki predstavljajo ponovitev podobnih gradenj/storitev, ki jih je oddal na podlagi prvotnega (javno objavljenega) naročila, je ta postopek mogoče uporabiti samo v takšnem obsegu in v takšnih okoliščinah, kot je bila možnost oddaje dodatnih gradenj/storitev istemu ponudniku v razpisnih dokumentih prvotnega (javno objavljenega) naročila izrecno napovedana. Samo na ta način je namreč potencialnim ponudnikom omogočeno, da se seznani s polnim obsegom predmeta naročila, ki ga utegnejo dobiti v izvedbo ter se na tej podlagi razumno odločijo o tem, ali bodo sodelovali na razpisu (prim. Sue Arrowsmith: The Law of Public and Utilities Procurement; Sweet & Maxwell, London 2005 - str. 622)

Da je takšna interpretacija pravilna, potrjuje tudi besedilo Predloga Direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o javnih naročilih (COM/2011/0896 konč. - 2011/0438 (COD)), kjer je v petem odstavku 30. člena (Uporaba postopka s pogajanjem brez predhodne objave) izrecno določeno, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave "... lahko predvidi za nove gradnje ali storitve, ki pomenijo ponovitev podobnih gradenj ali storitev, zaupanih gospodarskemu subjektu, ki so mu isti javni organi naročniki oddali prvotno naročilo, če so navedene gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom, za katerega je bilo prvotno naročilo oddano ...", pri čemer se izrecno zahteva, da "V osnovnem projektu se navedejo obseg mogočih dodatnih gradenj ali storitev ter pogoji za njihovo oddajo."

Poleg zgoraj izrecno navedene dokumentacije smo pridobili in pregledali tudi naslednjo dokumentacijo:

- sklep o začetku postopka
- izračun ocenjene vrednosti
- sklep o imenovanju strokovne komisije
- povabilo k oddaji ponudbe z razpisno dokumentacijo
- ponudba
- zapisnik o javnem odpiranju ponudb
- poizvedbe: seznam ponudnikov z neg.ref., sodišče, kazenska evidenca, Furs, vpogled IZS
- potrdila o poizvedbah: sodišče, KE, Furs
- vabilo na pogajanja

- zapisnik pogajanja
- končna ponudba
- obvestilo o nepovezanosti
- poročilo o pregledu in ocenjevanju ponudb
- odločitve
- objava prostovoljno obv. za predh. transp.
- obvestilo o objavi
- objava obvestilo o oddaji JN
- gradbena pogodba
- izjava o udeležbi v lastništvu
- objava pogodbe na Portalu JN
- končno poročilo
- kopija izvirne pogodbe prvega javnega naročila, na podlagi katerega je bila sklenjena druga pogodba (ki je predmet nadzora)

Poročamo o ugotovitvah:

Na podlagi dostavljene nam dokumentacije in zgoraj navedenih ugotovitev in okoliščin menimo, da bi bilo primerneje, da bi naročnik dodatne storitve gradenj vključil že v izvirni obseg prvotnega javnega naročila (in s tem omogočil prosto konkuriranje ponudnikov tudi za dodatne gradnje). V kolikor to zaradi kakršnih koli okoliščin ni bilo mogoče, pa menimo, da bi bilo primerneje, da bi naročnik za izvedbo dodatnih gradenj, ki so predmet tega pregleda, izbral katerega od drugih primernih postopkov javnega naročanja s ciljem zagotovitve temeljnih načel javnega naročanja.

3. JN-12-2015-G, izvajalec Brahigradnje d.o.o., pogodbeni vrednost 101.435,25 EUR – POSTOPEK S POGAJANJI BREZ PREDHODNE OBJAVE

Izbrano javno naročilo predstavlja ponovitev podobnih gradenj in storitev, ki so zajete v prvotnem naročilu (številka objave na Portalu javnih naročil NMV 1548/2015). Prvotno naročilo ni predmet tega nadzornega postopka, nanaša pa se na Gradbeno pogodbo za obnovo ceste JP 533331 Gorica pri Šmartnem in ceste JP 535201 Lopata–Gorica pri Šmartnem do hš 61, vrednost oddanih del je znašala po odprtem postopku 71.931,80 EUR, z 22 % DDV, število prejetih ponudb 15, začetna skupna vrednost naročila je znašala 130.000 EUR z DDV.

Prvotnega javnega naročila ne kontroliramo, saj ni del revizijskega nadzora, razen v delu, ki je podlaga za določitev ustreznosti postopkov javnega naročanja ponovitve podobnih gradenj in storitev. Da gre za izvedbo javnega naročanja ponovitve podobnih gradenj in storitev, je razvidno tako iz Poročila o pregledu in ocenjevanju ponudbe, kakor Odločitve o oddaji javnega naročila. Iz obeh poročil je tudi razvidno, da bi si naj naročnik to možnost tudi pridržal pri izvirnem naročilu, torej je naročnik moral upoštevati naslednje predpise iz Zakona o javnem naročanju:

»Za dodatne gradnje ali storitve, ki predstavljajo ponovitev podobnih gradenj ali storitev kot so zajete v prvotnem naročilu, pod pogojem, da se oddajo istemu

izvajalcu, kateremu je naročnik oddal prvotno naročilo, če so te gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom oziroma prvotnim naročilom, oddanim na podlagi odprtega postopka, postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopka oddaje naročila male vrednosti.

Možnost uporabe takšnega postopka mora biti navedena že v postopku oddaje prvotnega javnega naročila in pri izračunu ocenjene vrednosti naročila, upošteva je vrednosti dodatnih gradenj ali storitev. Ta postopek se lahko uporablja samo tri leta po oddaji prvega naročila.«

Preverili smo izpolnjevanje vsebinskih predpostavk izvirnega javnega naročila kot predpogoj za izvedbo naknadnega javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave (7 pogojev iz 2. točke 5. odstavka 29. Člena ZJN-2), ki morajo biti izpolnjeni kumulativno in sicer:

- a. Prvotno naročilo gradenj/storitev je bilo oddano na podlagi enega od postopkov, ki zahtevajo javno objavo naročila (odprtega postopka, postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi ali postopka oddaje naročila male vrednosti) tako, da imajo v njem možnost sodelovati vsi potencialni ponudniki.
- b. Pri izračunu ocenjene vrednosti prvotnega naročila je bila upoštevana (tudi) vrednost dodatnih ponovitev podobnih gradenj/storitev;
- c. Možnost uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave je bila napovedana že v razpisnih dokumentih (objavi in/ali razpisni dokumentaciji) za oddajo prvotnega javnega naročila.
- č. Prvotno naročilo in dodatne ponovitve podobnih gradnje/storitve se oddajo istemu izvajalcu.
- d. Predmet postopka s pogajanjem je izvedba dodatnih gradenj/storitev, ki po vsebini predstavljajo ponovitve podobnih gradenj/storitev, kot so (bile) zajete v prvotnem naročilu.
- e. Dodatne ponovitve podobnih gradenj/storitev, ki so predmet pogajanj, so v skladu z osnovnim projektom oziroma prvotnim naročilom, zaradi katerega je bilo oddano prvotno naročilo.
- f. Postopek je uporabljen v največ treh letih po oddaji prvega naročila.

Na podlagi pregledane dokumentacije ugotavljamo, da je večini izmed zgoraj navedenih pogojev zadoščeno. Na tem mestu pa bi radi opozorili na naslednja dejstva:

Pogoj pod točko e:

Preverili smo tudi pogoj pod točko e. in sicer da so dodatne ponovitve podobnih gradenj/storitev, ki so predmet pogajanj, v skladu z osnovnim projektom oziroma prvotnim naročilom, zaradi katerega je bilo oddano prvotno naročilo. Državna revizijska komisija v že zgoraj citirani odločitvi **018-390/2013 Zavod za šport Republike Slovenije Planica (datum odločitve 25.11.2013)** pravi naslednje: »Pač pa v danem primeru naročniku ni mogoče pritrditi v tem, da je izpolnjen nadaljnji pogoj (pogoj e.), ki zahteva, da so dodatne ponovitve podobnih gradenj/storitev, ki so predmet pogajanj brez predhodne objave, v skladu z osnovnim projektom oziroma prvotnim naročilom, zaradi katerega je bilo prvotno naročilo oddano. Navedeni pogoj v bistvu zahteva identiteto projekta, v okviru katerega se oddajajo ponovljene podobne gradnje/storitve. Zahteva po tem, da se dodatne ponovitve podobnih

gradenj/storitev lahko oddajajo le v okviru istega projekta oziroma naročila, je logična posledica zahtev po transparentnosti in zagotavljanju konkurence v postopkih oddaje javnih naročil ter pomeni skrajne meje za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi 2. točke petega odstavka 29. člena ZJN-2.« Iz navedenega je razvidno, da omenjeni pogoj zahteva isto identiteto projekta, v okviru katerega se naj oddajajo ponovljene podobne gradnje/storitve. Na podlagi izrisov treh javnih poti, ki so bile predmet javnih naročil (javni poti JP 535201 in 533331 znotraj prvega javnega naročila in 533381 kot ponovitev gradenj oziroma predmet pregleda), ki so bile del razpisne dokumentacije, ugotavljamo, da gre za tri popolnoma ločene cestne odseke. Tudi na podlagi ostale dokumentacije in obrazložitve nismo uspeli najti razlogov, ki bi nas napotovali na to, da bi naj pri obnovi slednje javne poti šlo za gradnje, ki bi bile sestavni del prvotnega javnega naročila, torej da bi šlo za gradbene storitve, ki bi bile neposredno povezane z obnovo prvih dveh javnih poti, ki je bila predmet prvotnega javnega naročila.

Dodatni komentar:

V času izvedbe javnih naročil, ki so predmet tega pregleda, je bila že sprejeta Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, ki pa (do začetka leta 2016) še ni bila implementirana v slovenski pravni red. Kljub temu se je Državna revizijska komisija v zadevi **018-390/2013 Zavod za šport Republike Slovenije Planica (datum odločitve 25.11.2013)** na smisel in vsebino te direktive naslonila, ko je bila le ta šele v fazi predloga. Gre predvsem za novo izrecno določilo, da se naj v osnovnem projektu navedejo tudi obseg mogočih dodatnih gradenj ali storitev ter pogoji za njihovo oddajo. Vsebina omenjene direktive je bila v ZJN-3, ki se prične uporabljati 1. aprila 2016, praktično neposredno povzeta, in je bila torej dostopna že pred samim implementiranjem v slovenski pravni red. Za primerjavo podajamo določilo ZJN – 3, na katerega se je posredno (preko direktive), v svojih odločitvah sklicevala že tudi Državna revizijska komisija:

ZJN-3, 5. odstavek 46. člena:

»Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javno naročilo novih gradenj ali storitev, ki pomenijo ponovitev podobnih gradenj ali storitev in se oddajo gospodarskemu subjektu, ki mu je naročnik oddal prvotno naročilo, pod pogojem, da so nove gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom in da je bilo prvotno naročilo oddano v postopku, v katerem je naročnik objavil povabilo k sodelovanju. V osnovnem javnem naročilu morajo biti navedeni obseg mogočih dodatnih gradenj ali storitev in pogoji za njihovo oddajo. Naročnik mora v povabilu k sodelovanju za prvotno javno naročilo navesti morebitno uporabo tega postopka in pri izračunu ocenjene vrednosti osnovnega javnega naročila upoštevati tudi skupne ocenjene stroške poznejših gradenj ali storitev. Za javna naročila na splošnem področju se ta postopek lahko uporablja le tri leta po oddaji prvotnega javnega naročila.«

V nadaljevanju podajamo stališče državne revizijske komisije iz zgoraj navedene odločitve.

Ker gre pri tem postopku za postopek s pogajanjem, na podlagi katerega lahko naročnik brez predhodne javne objave pri istem izvajalcu naroči gradnje/storitve, ki predstavljajo ponovitev podobnih gradenj/storitev, ki jih je oddal na podlagi prvotnega (javno objavljenega) naročila, je ta postopek mogoče uporabiti samo v takšnem obsegu in v takšnih okoliščinah, kot je bila možnost oddaje dodatnih gradenj/storitev istemu ponudniku v razpisnih dokumentih prvotnega (javno objavljenega) naročila izrecno napovedana. Samo na ta način je namreč potencialnim ponudnikom omogočeno, da se seznani s polnim obsegom predmeta naročila, ki ga utegnejo dobiti v izvedbo ter se na tej podlagi razumno odločijo o tem, ali bodo sodelovali na razpisu (prim. Sue Arrowsmith: The Law of Public and Utilities Procurement; Sweet & Maxwell, London 2005 - str. 622)

Da je takšna interpretacija pravilna, potrjuje tudi besedilo Predloga Direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o javnih naročilih (COM/2011/0896 konč. - 2011/0438 (COD)), kjer je v petem odstavku 30. člena (Uporaba postopka s pogajanjem brez predhodne objave) izrecno določeno, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave "... lahko predvidi za nove gradnje ali storitve, ki pomenijo ponovitev podobnih gradenj ali storitev, zaupanih gospodarskemu subjektu, ki so mu isti javni organi naročniki oddali prvotno naročilo, če so navedene gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom, za katerega je bilo prvotno naročilo oddano", pri čemer se izrecno zahteva, da "V osnovnem projektu se navedejo obseg mogočih dodatnih gradenj ali storitev ter pogoji za njihovo oddajo."

V celotnem postopku nadzora ustreznosti postopka javnega naročanja smo pridobili in pregledali naslednjo dokumentacijo:

- sklep o imenovanju strokovne komisije
- sklep o začetku postopka in izračun ocenjene vrednosti
- povabilo k oddaji ponudbe z Razpisno dokumentacijo
- ponudba
- zapisnik o javnem odpiranju ponudb
- posredovanje zapisnika
- poizvedbe: seznam ponudnikov z neg.ref., sodi±če, kazenska evidenca, Furs,
- potrdila o poizvedbah: sodišče, KE, Furs
- vabilo na pogajanja
- zapisnik pogajanja
- končna ponudba
- obvestilo o nepovezanosti
- poročilo o pregledu in ocenjevanju ponudb
- odločitev
- objava prostovoljno obv. za predh. transp.
- obvestilo o objavi
- izjava o udeležbi v lastništvu
- gradbena pogodba
- objava obvestilo o oddaji JN
- obvestilo o objavi
- objava pogodbe na Portalu JN

- končno poročilo

+ dodatna dela:

- zapisnik o pogajanjih
- aneks 1
- objava aneksa na Portalu JN

- bančna garancija

- izračun ocenjene vrednosti in RD (pridržana pravica)

Poročamo o ugotovitvah:

Na podlagi dostavljene nam dokumentacije in zgoraj navedenih ugotovitev in okoliščin menimo, da bi bilo primerneje, da bi naročnik dodatne storitve gradenj vključil že v izvirni obseg prvotnega javnega naročila (in s tem omogočil prosto konkuriranje ponudnikov tudi za dodatne gradnje). V kolikor to zaradi kakršnih koli okoliščin ni bilo mogoče, pa menimo, da bi bilo primerneje, da bi naročnik za izvedbo dodatnih gradenj, ki so predmet tega pregleda, izbral katerega od drugih primernih postopkov javnega naročanja s ciljem zagotovitve temeljnih načel javnega naročanja.

Ugotovitve iz točk 1. do 3. ne predstavljajo mnenja pooblaščenega revizorja o revidiranju računovodskih izkazov po 40. in 41. členu Zakona o revidiranju. Ker ti postopki niso niti revizija niti preiskava v skladu z Mednarodnimi standardi revidiranja ali Mednarodnimi standardi poslov preiskovanja, ne dajemo nobenih dodatnih zagotovil razen namena, navedenega v drugem odstavku na prvi strani.

Če bi opravili dodatne postopke ali če bi opravili revizijo ali preiskavo računovodskih izkazov v skladu z Mednarodnimi standardi revidiranja ali Mednarodnimi standardi poslov preiskovanja, bi utegnili najti še druge zadeve, o katerih bi vam poročali.

Izključni namen našega poročila je pojasnjen v drugem odstavku tega poročila, ki je kot informacija namenjeno samo vam in se ne sme uporabiti za druge namene. To poročilo se nanaša samo na navedene postopke, ki so bili predmet pregleda.

PKF revizija in
svetovanje
d.o.o.

PKF d.o.o.

Primož Pečnik
pooblaščen revizor