



OBČINA ŠENČUR
Kranjska 11
4208 Šenčur
tel. 04/ 25-19-100 fax. 25-19-111
e-mail: obcina@sencur.si
[url:www.sencur.si](http://www.sencur.si)

NADZORNI ODBOR

Šenčur, dne: 10.05.2018

Številka: 060-0006/2018-03

Na podlagi 32. člena Zakona o lokalni samoupravi in 37. člena Statuta Občine Šenčur (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 9/2018) ter Poslovnika Nadzornega odbora Občine Šenčur (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 12/2015) je Nadzorni odbor Občine Šenčur (v nadaljevanju NO) na svoji 26. seji dne 10.5.2018 sprejel

KONČNO POROČILO O OPRAVLJENEM NADZORU POSLOVANJA OBČINE ŠENČUR S KOMUNALO KRANJ, JAVNIM PODJETJEM D.O.O. V LETIH 2014 DO 2017

1. Nadzorni odbor Občine Šenčur v sestavi:
 1. Antonija Pungerčar, predsednica NO
 2. Aleksander Kozina, član NO
 3. Matjaž Podjed, član NO
 4. Jože Gašperlin, član NO
 5. mag. Petar Potkonjak, član NO

Za izvedbo nadzora so bili na podlagi Sklepa o imenovanju in pooblastila št. 060-0005/2018-01 z dne 12. 1. 2018 imenovani:

1. Matjaž Podjed
2. Jože Gašperlin
2. Poročevalec o izvedenem nadzoru: Antonija Pungerčar
3. Izvedenec: dodatni izvedenci niso bili vključeni v postopek nadzora
4. Predmet nadzora: Nadzor nad poslovanjem Občine Šenčur s Komunalno Kranj, javnim podjetjem d.o.o., Kranj za obdobje od 2014 do 2017
5. Naziv nadzorovane osebe:
Občina Šenčur, Kranjska cesta 11, 4208 Šenčur
E-pošta: obcina@sencur.si, url: www.sencur.si
Odgovorna oseba: župan Ciril Kozjek
6. Obdobje izvajanja nadzora: februar - april 2018

I. POVZETEK

Nadzorni odbor Občine Šenčur (v nadaljevanju NO) je pri pregledu poslovanja Občine Šenčur s Komunalno Kranj, javnim podjetjem d.o.o., Kranj v obdobju od 2014 do 2017 ugotovil nepravilnosti poslovanja.

Cilj nadzora je bil delno dosežen. Kar zadeva pravilnost poslovanja občine, so bile pri poslovanju ugotovljene nepravilnosti in neskladnosti z zakonskimi predpisi s področja javnega naročanja pri sklepanju »in-house« pogodb z javnim podjetjem Komunalna Kranj, d.o.o. Kar pa zadeva skrbnost in gospodarnost občine, pa NO ugotavlja, da občina pred sklepanjem »in-house« pogodb ni pridobila več primerljivih ponudb, ki bi bile osnova za ugotavljanje ugodnosti izbranega ponudnika. S tega vidika Občina Šenčur ni izkazala skrbnega in gospodarnega ravnanja. Nepravilnosti so bile ugotovljene pri sklepanju pogodbe št. 15/U/2014 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur z dne 21.3.2014, pogodbe št. 17/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur (Olševke zaključitev) z dne 25.5.2016 in pogodbe št. 14/V/2017 za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Voklo) z dne z dne 30.5.2017.

Občina Šenčur kot družbenik z deležem v ustanovnem kapitalu v višini 9,49% v času pred 1.4.2016 ni mogla imeti nadzora nad poslovanjem Komunalna Kranj, javno podjetje, d.o.o., ki bi bil primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami Občine Šenčur. To izhaja tudi iz določil Odloka o ustanovitvi skupnega organa Mestne občine Kranj ter občin Cerklje na Gorenjskem, Jezersko, Naklo, Medvode, Preddvor in Šenčur za izvrševanje ustanoviteljskih pravic v javnem podjetju Komunalna Kranj (Ur. list RS, št. 55/2011), 11. in 13. člen (v nadaljevanju Odlok). Zato v času pred 1.4.2016 tudi ni bilo izpolnjenih pogojev iz 8. točke 1. odstavka 17. člena ZJN-2 za sklepanje »in-house« pogodb, torej ni bilo zakonskih pogojev za sklenitve »in-house« pogodbe št. 15/U/2014 z dne 21.3.2014. Naročnik v primeru sklenitve pogodbe št. 15/U/2014 ni pridobil ustreznih finančnih zavarovanj, prejel in potrdil je obračun situacij s sklicem na napačno pogodbo. V pogodbi št. 15/U/2014 ni naveden podizvajalec, niti ni opredeljen delež posla, ki ga je le ta izvedel (kršitev ZJN-2, 71. člen, (7), (9)).

Občina Šenčur je ena od ustanoviteljic Komunalna Kranj, javno podjetje, d.o.o., kar je razvidno iz Odloka o statusnem preoblikovanju – v nadaljevanju *Odlok* (Ur. list RS, št. 55/2011), pri čemer pa so deleži družbenikov razvidni iz 6. člena Odloka. Občina Šenčur ima v strukturi družbenikov 9,49% delež, to pa pomeni, da nima izpolnjenega pogoja iz 1.a odstavka 28. člena ZJN-3 in s tem tudi nima izpolnjenih pogojev za sklenitev neposredne pogodbe v okviru notranjega naročanja iz 1. odstavka 28. člena ZJN-3. Ob izostanku pogoja iz a.) alineje 1. odstavka 28. člena ZJN-3 je utemeljevanje obstoja drugih pogojev brezpredmetno. Upoštevač ugotovljeno Občina Šenčur ni imela pravne podlage za sklenitev »in-house« pogodb št. 17/U/2016 z dne 25.5.2016 in št. 14/V/2017 z dne 30.5.2017. Ob sklenitvi navedenih pogodb občina ni pridobila ustreznih finančnih zavarovanj, v pogodbi št. 17/U/2016 ni navedla podatkov o podizvajalcu, kar predstavlja neskladje z ZJN-3, 94. člen, (2), (3)).

V nobenem od zgoraj navedenih primerov (pog. št. 15/U/2014, 17/U/2016, 14/V/2017), ni izkazano, da so ponujene cene dejansko enake ali nižje od cen za ta predmet na trgu. Navedena trditev je le zapisana v medsebojnih pogodbah naročnika in izvajalca, ni pa tudi dejansko preverjena na trgu, saj za izvedbo posameznega posla obstoji le ena ponudba. Da bi navedena trditev vzdržala resno presojo, bi moral naročnik v predhodnih postopkih pridobiti več primerljivih ponudb, ki bi bile osnova za ugotavljanje ugodnosti izbranega ponudnika. Ker navedeni postopki očitno niso bili izvedeni, Občina Šenčur ni izkazala skrbnega in gospodarnega ravnanja.

Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, Kranj, upoštevajoč 8. točko prvega odstavka 17. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 34/08, 19/10, 18/11, 43/12, 90/12); v nadaljevanju ZJN-2, ni imel pravne podlage za sklenitev »in-house« pogodbe št. 15/U/2014 in posredno dodeljevanje posla podizvajalcu podjetju Gorenjska gradbena družba, Jezerska cesta 20, 4000 Kranj (v nadaljevanju Gorenjska gradbena družba). Podjetje Gorenjska gradbena družba, ki je podjetje z zasebnim kapitalom, tudi ne izpolnjuje pogojev za sklepanje »in-house« pogodb saj direktive EU za javna naročila »in-house« določajo:

***»Za javno naročilo »in-house« gre tudi, kadar odvisna pravna oseba, ki je javni naročnik, odda naročilo javnemu naročniku, ki odvisno osebo obvladuje, ali drugi pravni osebi, ki jo obvladuje isti javni naročnik, **če v pravni osebi, ki ji je oddano javno naročilo, ni neposredne udeležbe zasebnega kapitala**, razen v obliki ne obvladujočega in ne kontrolnega deleža zasebnega kapitala, ki se zahteva na podlagi nacionalne zakonodaje in ne vpliva odločilno na odvisno pravno osebo.«

Podjetje Hidrotehnik d.d., Slovenčeva ulica 97, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju Hidrotehnik) je pri naročniku Občina Šenčur pridobilo posel mimo postopka javnega naročila, saj izvajalec Komunale Kranj d.o.o. Ul. Mirka Vadnova 1, Kranj, upoštevajoč 28. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015) v nadaljevanju ZJN-3 ni imel pravne podlage za sklenitev »in-house« pogodbe št. 17/U/2016 in posredno dodeljevanje posla podizvajalcu podjetju Hidrotehnik d.d., ki je podjetje z zasebnim kapitalom, le to pa tudi ne izpolnjuje pogojev za sklepanje »in-house« pogodb saj direktive EU za javna naročila »in-house« določajo (glej zgoraj ***).

V zvezi s konkretno obravnavano zadevo želimo v zaključku poudariti, da je dokazno breme glede utemeljenosti direktne oddaje tako imenovanega »in-house« javnega naročila v primeru kakršnegakoli nadzorstvenega postopka (postopek v skladu z Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11), revizijski postopek v skladu z ZRacS-1 ipd.) izključno na strani sopogodbениkov – javnega podjetja in občine. Z navedenim mnenjem glede oddaje tako imenovanega »in-house« javnega naročila Nadzorni odbor ne želi prejudicirati nobenih ravnanj navedenih morebitnih sopogodbениkov v konkretnih zadevah.

V primeru sklenitve in izvajanja pogodbe št. 46/V/2016 o najemu infrastrukture in izvajanju gospodarskih javnih služb z dne 22.12.2016 ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.

V primerih izdaje naročilnic Občine Šenčur št. 126-2016 z dne 27.05.2016 in št. 144-2017 z dne 15.05.2017 Komunalni Kranj, javnemu podjetju, d.o.o. ni bilo ugotovljenih nepravilnosti, obračunana so bila dela po dejansko opravljenem obsegu, naročnik pa je nad obsegom del imel ustrezen nadzor.

Viri:

- Zakon o javnem naročanju, ZJN-2,
- Zakon o javnem naročanju, ZJN-3,
- Mestna občina Novo mesto, mnenje preizkušene notranje revizorke Jožice Barbo Hrastar v zadevi oddaje »in-house naročil« št. 032-15/2014 z dne 7.6.2016,
- Računsko Sodišče RS, mnenje v zvezi z oddajo »in-house« naročil številka: 330-7/2011 z dne 12.1.2011,
- RS Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, Oddaja naročil po pravilih, ki veljajo za javno naročanje med osebami v javnem sektorju (in-house) št.: 430-2/2018/1 z dne 21.1.2018.

II. UVOD

Nadzor je bil opravljen v skladu s sprejetim programom dela NO za leto 2018 in na podlagi Sklepa o izvedbi nadzora št. 060-0005/2018-02 z dne 12. 1. 2018, ki ga je NO sprejel na svoji 24. seji dne 11.1.2018. Sklep o izvedbi nadzora je bil dne 12. 1. 2018 posredovan nadzorovani osebi, Občini Šenčur. S sklepom o imenovanju št. 060-0005/2018- 01 z dne 12. 1. 2018 so bili za izvedbo nadzora imenovani in pooblašeni naslednji člani NO: Matjaž Podjed in Jože Gašperlin.

Cilj nadzora je izrek mnenja o pravilnosti in zakonitosti dela poslovanja občine s Komunalno Kranj, javnim podjetjem, d.o.o., o konceptu obračunavanja komunalnih storitev občanom Občine Šenčur in gospodarnosti porabe proračunskih sredstev, ki jih Občina Šenčur nakazuje Komunalni Kranj, javnemu podjetju, d.o.o.

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

V času izvajanja nadzora je sodelovanje med člani NO in predstavniki Občine Šenčur potekalo korektno. Člani NO so pred samim pričetkom nadzora dne 8. 2. 2018 na nadzorovano osebo naslovil pisno zahtevo s seznamom dokumentacije in prošnjo za vpogled. Prvi pregled dokumentacije je bil izveden na sedežu občinske uprave dne 14.2.2018. Na pregledu dokumentacije smo podali prošnjo za pridobitev dela dokumentacije v fizični obliki (kopije), le to smo tudi prejeli. Dne 28.2.2018 je bil na občinsko upravo (ga. Marija Cankar) po e-pošti poslan predlog za sestanek in naslednja vprašanja:

1. *Kakšni postopki so bili izvedeni za pridobivanje konkurenčnih ponudb?*
2. *Kakšni so kriteriji oz. merila za izbiro najugodnejšega ponudnika?*

3. *Na kakšen način preverjate, da je »ponujena cena enaka oziroma nižja od tega predmeta na trgu«?*
4. *Kakšna je pravna podlaga za naročanje in sklepanje pogodb s Komunalno Kranj brez objave javnih naročil?
Imate za tovrstno postopanje kakršnokoli pisno dokumentacijo - izdan kakšen sklep, pridobljeno pravno mnenje?*
5. *Iz prejete dokumentacije za posel po pogodbi št. 15/U/2014 in dodatkov niso razvidno postopki obračunov dodatka št.1 in št.2.
Razvidno je, da ste prejeli dva ponudbi (Komunala Kranj , GGD), torej posel, ki vključuje dva dobavitelja oz. izvajalca, posel pa ste sklenili le s Komunalno Kranj, zakaj?*
6. *Ali je sprejemljivo, gospodarno, da občina v zadnjih treh letih z oddajo infrastrukture v najem Komunalni Kranj ne krije stroškov amortizacije (vsaj tako je razvidno iz prejetih podatkov)?*
7. *Izdane naročilnice Komunalni Kranj. Na kakšen način se preverja, da je bila s strani izvajalca dejansko opravljen in obračunan naveden obseg del (ure, količine odvoza)?*

Dne 14. 3. 2018 so pooblaščen člani NO opravili razgovor s strokovnim sodelavcem za področje za okolje in prostor g. Alešem Puharjem. Na sestanku so predstavniki NO pridobili zadovoljive odgovore na zastavljena vprašanja.

V postopku nadzora je bila prejeta naslednja dokumentacija:

1. Pogodba št.15/U/2014 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur z dne 21.3.2014.
2. Dodatek št. 1 k Pogodba št. 15/U/2014 z dne 27.2.2015.
3. Dodatek št. 2 k Pogodba št. 15/U/2014 z dne 30.7.2015.
4. Pogodba št. 113/K/2014 o zagotovitvi sredstev za nakup smetarskega vozila z dne 7.8.2014.
5. Pogodba št. 2/KČN/2014 za odvoz grezničnih gošč z dne 2.9.2014.
6. Pogodba o zagotovitvi sredstev za financiranje storitev izdelave medobčinskega sporazuma z dne 30.12.2014.
7. Pogodba za obnovo magistralnega vodovoda MV8 – spodnje Tupaliče z dne 23.2.2015.
8. Dodatek št. 1 k pogodbi za obnovo magistralnega vodovoda MV8 – spodnje Tupaliče z dne 3.4.2015.
9. Dodatek št. 2 k pogodbi za obnovo magistralnega vodovoda MV8 – spodnje Tupaliče z dne 25.5.2015.
10. Pogodba za izvajanje monitoringov in rednega vzdrževanja naprav, ki vplivajo na izsledke monitoringov na odlagališču Tenetiše z dne 31.3. 2015.
11. Pogodba za obnovo magistralnega vodovoda MV8 – Hotemaže - Visoko z dne 16.3.2015.
12. Pogodba za financiranje upravljanja odlagališča ter kritja stroškov, vezanih na odlagališče Tenetiše z dne 30.3.2016.

13. Pogodba št. 17/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur z dne 25.5.2016.
14. Dodatek št. 1 z dne 25.11.2016 k Pogodbi št. 17/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur.
15. Ponudba št. 92-36/2016 Komunale Kranj d.o.o. z dne 16.5.2016 vezna na pogodbo št. 17/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur
16. Ponudbeni predračun št. 044/16-J Hidrotehnik d.o.o. z dne 16.5.2016. vezna na pogodbo št. 17/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur.
17. Pogodba št. 20/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Srednja vas – tri etape) z dne 25.5.2016.
18. Ponudba št. 92-60/2016 Komunale Kranj d.o.o. z dne 20.5.2016.
19. Predračun št- 44-1-2016 Hafner Boštjančič d.o.o., Srednje Bitnje 127a, Žabnica z dne 25.04.2016.
20. Dodatek št. 1 k pogodbi št. 20/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Srednja vas – tri etape) z dne 9.11.2016.
21. Pogodba št. 11/2016 za izdelavo vodovodnega priključka za pokopališče v Šenčurju z dne 19.7.2016.
22. Ponudba št. 92-95/2016 Komunala Kranj d.o.o. z dne 14.7.2016.
23. Dodatek št. 2 k pogodbi št. 134/ODVOZ/2014 z dne 30.06.2014.
24. Sporazum o določitvi cenovne politike in zagotavljanju obratovanja na področju Čiščenja odpadne vode na Centralni čistilni napravi Kranj z dne 15.9.2016.
25. Dodatek št. 3 k pogodbi št. 134/ODVOZ/2104 z dne 15.2.2017.
26. Pogodba za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Voklo) z dne 26.5.2017.
27. Ponudba št. 92-6572017 Komunala Kranj d.o.o. z dne 23.5.2017.
28. Pogodba za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Srednja vas za h.š. 47, 49, 49a 51 in 51a) z dne 26.5.2017.
29. Dodatek št.1 pogodbi za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Srednja vas za h.š. 47, 49, 49a 51 in 51a) z dne 2.10.2017.
30. Pogodba št. 38/V/2016 za vzdrževanje hidrantov in hidrantnega omrežja v Občini Šenčur z dne 9.1.2017.
31. Pogodba o najemu infrastrukture in izvajanju gospodarskih javnih služb z dne 22.12.2016.
32. Naročilnica št. 0043-2014 z dne 17.03.2014 izdana dobavitelju Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj
33. Naročilnica št. 0144-2017 z dne 15.05.2017 izdana dobavitelju Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj.
34. Naročilnica št. 0126-2016 z dne 27.05.2016 izdana dobavitelju Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj.
35. Naročilnica št. 0100-2016 z dne 03.05.2016 izdana dobavitelju Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj.
36. Naročilnica št. 0200-2015 z dne 01.10.2015 izdana dobavitelju Komunala Kranj

- d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj.
37. Naročilnica št. 0143-2014 z dne 13.08.2014 izdana dobavitelju Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj.
38. Naročilnica št. 0119-2014 z dne 20.06.2014 izdana dobavitelju Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj.
39. Naročilnica št. 0073-2014 z dne 05.05.2014 izdana dobavitelju Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj.
40. Naročilnica št. 0162-2014 z dne 15.04.2014 izdana dobavitelju Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj.
41. Kartica finančnega knjigovodstva za partnerja Komunala Kranj d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj, za obdobje 2014 – 2017
42. Računi Komune Kranj Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj, vezani na obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur po pogodbi št. 15/U/2014:
- št. 2704/2014 z dne 8.5.2014 - 1. Situacija
 - št. 3718/2014 z dne 9.6.2014 - 2. Situacija
 - št. 4580/2014 z dne 8.7.2014 - 3. Situacija
 - št. 5395/2014 z dne 7.8.2014 - 4. Situacija
 - št. 6106/2014 z dne 8.9.2014 - 5. Situacija
 - št. 6949/2014 z dne 8.10.2014 - 6. Situacija
 - št. 7740/2014 z dne 7.11.2014 - 7. Situacija
 - št. 8502/2014 z dne 8.12.2014 - 8. Situacija
 - št. 8986/2014 z dne 8.1.2015 - 9. Situacija
43. Komunale Kranj Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj, Ponudba kupcu št. 92 – 27/2014 z dne 18.3.2014 vezana na Pogodbo št. 15/U/2014 v znesku 282.563,87 EUR brez DDV.
44. Komunale Kranj Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj, Ponudba kupcu št. 92 – 50/2015 z dne 3.1.2015 vezana na Dodatek št. 1 k pogodbi št. 15/U/2014 v znesku 84.438,77 EUR brez DDV.
45. Gorenjska gradbena družba, Jezerska cesta 20, 4000 Kranj, Predračun št. 1500073A z dne 8.1.2015 vezana na Dodatek št. 1 k pogodbi št. 15/U/2014 v znesku 80.882,16 EUR brez DDV.
46. Računi Komune Kranj Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj, vezani na obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur po pogodbi št. 17/U/2016:
- št. 11-20-1601442 z dne 31.5.2016 - 1. Situacija
 - št. 11-20-1601740 z dne 13. 7.2016 - 2. Situacija
 - št. 11-20-1601956 z dne 10.8.2016 - 3. Situacija
 - št. 11-20-1602252 z dne 14.9.2016 - 4. Situacija
 - št. 11-20-1602580 z dne 12.10.2016 - 5. Situacija
 - št. 11-20-1603051 14 z dne 9.11.2016 - 6. Situacija
47. Pogodba št. 14/V/2017 za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Voklo) z dne 30.05.2017.

48. Računi Komunale Kranj Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj, 14/V/2017 za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Voklo) z dne 30.05.2017:
- št. 11-20-1702090 z dne 1.7.2017 - 1. Situacija
 - št. 11-20-1702413 z dne 1.8.2017 - 2. Situacija
 - št. 11-20-1702448 z dne 21.9.2017 - 3. Situacija
 - št. 11-20-1702849 z dne 9.11.2017 - 4. Situacija
49. Pogodba o ustanovitvi Javnega podjetja Komunala Kranj, javno podjetje, d.o.o. z dne 24.11.2011.

Glede na obsežno sodelovanje Občine Šenčur s Komunalo Kranj d.o.o., smo se pri nadzoru omejili na pregled izbranega števila pogodb in naročilnic ter dokumentacije.

NO je opravil podroben pregled naslednjih pogodb in naročilnic:

1. Pogodba št. 15/U/2014 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur z dne 21.3.2014, vrednost pogodbenih del 282.563,87 EUR brez DDV oziroma skupaj z dodatkom št. 1 in št. 2 505.898,05 EUR brez DDV.
2. Dodatek št.1 k pogodbo št. 15/U/2014, vrednost pogodbenih del 167.123,44 EUR brez DDV.
3. Dodatek št. 2 k pogodbo št. 15/U/2014, vrednost pogodbenih del 56.210,74 EUR brez DDV.
4. Pogodba št. 17/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur z dne 25.5.2016, vrednost pogodbenih 116.032,49 EUR brez DDV oz. skupaj z dodatkom št. 1 120.811,57 EUR brez DDV.
5. Dodatek št. 1 k pogodbi št. 17/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur, pogodbeni vrednost 4.779,08 EUR brez DDV.
6. Pogodba št. 14/V/2017 za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Voklo) z dne 30.05.2017, vrednost pogodbenih del 76.897,53 EUR brez DDV.
7. Pogodba št. 46/V/2016 o najemu infrastrukture in izvajanju gospodarskih javnih služb z dne 22.12.2016.
8. Naročilnica Občine Šenčur št. 144-2017 z dne 15.05.2017, izdana izvajalcu Komunala Kranj d.o.o. v znesku 3.876,84 brez DDV.
9. Naročilnica Občine Šenčur št. 126-2016 z dne 27.05.2016, izdana izvajalcu Komunala Kranj d.o.o. v znesku 4.693,61 brez DDV.

Osnutek poročila o opravljenem nadzoru nad poslovanjem Občine Šenčur s Komunalo Kranj v obdobju 2014 do 2017 je bil dne 9.4.2018 poslan Občini Šenčur s 15 dnevni rok za odzivno poročilo. Občina Šenčur je po predhodno pridobljenem soglasju NO za podaljšanje roka za oddajo odzivnega poročila, le to poslala dne 7.5.2018. V nadaljevanju je povzeto celotno besedilo Odzivnega poročila občine Šenčur:

Odzivno poročilo Občine Šenčur, št. 060-001/2018 -7

Pri pregledu Osnutka poročila o opravljenem nadzoru poslovanja Občine Šenčur s Komunalno Kranj, javnim podjetjem d.o.o. v letih 2014 do 2017 vam podajamo naslednje ugotovitve oz. obrazložitve na priporočila in sicer:

Odgovor na:

Priporočilo št. 1:

Občina Šenčur ima že uvedeno dvostopenjsko potrjevanje računov, od ugotovljenega napačnega sklica pogodbe pa bo za v naprej skrbnik pogodbe in finančna služba dosledno pri vsakem prejetem računu pregledoval konkretno povezavo na pogodbo oz. naročilnico.

Priporočilo št. 2:

Župan občine Šenčur se je obrnil na Komunalno Kranj, javno podjetje d.o.o. v zvezi s priporočilom št. 2, s katerim NO priporoča Občini Šenčur naj v izogib kršenju zakonodaje o javnem naročanju v primeru oddajanja poslov na podlagi »in-house« pogodb prehodno pridobi pravno mnenje oziroma pravno podlago za sklenitev takšne pogodbe.

Komunala Kranj je naročila pravno mnenje glede skladnosti s pravili javnega naročanja v primeru oddaje javnega naročila po doktrini »in house«, odvetniški pisarni Mužina, Žvipelj in partnerji, d.o.o.

Glede na to, da je Nadzorni odbor ugotavljal nepravilnosti Občine, in ne Komunale Kranj, (očitki, glede oddaje v podizvajanje, ki zadevajo Komunalno Kranj) so v pravnem mnenju podana zgolj stališča, ki so bistvena za operativno presojo procesnih ravnanj pri »in house« naročilih.

Občina Šenčur je preverjala cene na trgu, ni pa bila dolžna pridobiti več primerljivih ponudb, takšne obveznosti ni razbrati niti iz ZJN-2 oziroma ZJN-3, še manj pa iz sodne prakse Sodišča EU.

Trditev Nadzornega odbora, da ima Občina Šenčur v strukturi družbenikov 9,49% delež, in da zato ni mogla imeti nadzora nad poslovanjem Komunale Kranj ne drži, ker pogoj organizacijske odvisnosti ni nujno vezan na obvladovanje s strani enega naročnika, temveč je lahko obvladovanje tudi skupno, kot izrecno izhaja iz četrtega odstavka 28.člena ZJN-3 »ta naročnik skupaj z drugimi naročniki iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona obvladuje pravno osebo podobno kot svoje službe«, že v času ZJN-2 pa je takšno razlago oblikovalo Sodišče EU.

Očitki, vezani na izpolnjevanje statusnih pogojev za »in-house« razmerje so tako neutemeljeni.

Priporočilo št. 3:

Občina Šenčur zatrjuje, da ne odstopa od veljavne zakonodaje na področju javnega naročanja.

Glede na to, da Občina Šenčur v odzivnem poročilu ni predložila novih dokaznih listin ali prepričljivo pojasnila okoliščin, ki bi vplivale na ugotovitve in priporočila NO, NO podanih priporočil županu v končnem besedilu poročila ni spreminjal. V nadaljevanju je podano mnenje NO na prejeto odzivno poročilo:

Priporočilo št. 1:

Iz odzivnega poročila Občine Šenčur izhaja, da ima občinska uprava že vzpostavljena notranja pravila kontroliranja prejetih računov (dvostopenjsko potrjevanje), vendar jih glede na ugotovitve NO v praksi ni dosledno izvajala. NO je skozi vzorčni primer pregleda nekaj računov ugotovil neuspešnost notranjega kontroliranja računov. NO županu predlaga uvedbo ukrepov za izboljšavo in večjo učinkovitost notranjega kontroliranja, povezanega z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja.

Priporočili št. 2 in 3:

Pravna podlaga za sestavo poročila je Pravilnik o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine (Uradni list RS, št. 23/09) v nadaljevanju *Pravilnik*, pri čemer pa slednji v 11. členu določa, da nadzorni odbor osnutek poročila pošlje v pregled nadzorovanemu organu, ki v roku, določenem v aktu občine, odgovori na posamezne navedbe (odzivno poročilo). Tako kot je NO zavezan spoštovati določila citiranega Pravilnika, velja enako tudi za nadzorovani organ, saj mu tako nalaga 12. člen Pravilnika, ki glasi:

»Odzivno poročilo vsebuje mnenja, pripombe in pojasnila nadzorovanega organa za vsako posamezno ugotovitev iz osnutka poročila, pri kateri se ugotovijo kršitve predpisov. Če nadzorovani organ razpolaga z listinskimi dokazi, jih priloži odzivnemu poročilu.«

Nadzorovani organ v odzivnem poročilu spredaj citiranih določb Pravilnika ni upošteval. Navedbe so pavšalne in neutemeljene. Nadzorovani organ s trditvijo:

»Občina Šenčur zatrjuje, da ne odstopa od veljavne zakonodaje na področju javnega naročanja.«

ni zmožni navesti nobenega konkretnega dokaza ali utemeljitve, s katero bi obrazloženo izpodbijal navedbe NO v osnutku poročila. Nadzorovani organ napačno interpretira osnutek poročila in brez vsake utemeljitve postavlja trditve:

»Glede na to, da je Nadzorni odbor ugotavljal nepravilnosti Občine, in ne Komunale Kranj, (očitki, glede oddaje v podizvajanje, ki zadevajo Komunalo Kranj) so v pravnem mnenju podana zgolj stališča, ki so bistvena za operativno presojo procesnih ravnanj pri »in house« naročilih.«

Takšne navedbe so brez dejanske podlage in odraz nerazumevanja priporočil NO. Po drugi strani pa nadzorovani organ tudi v delih, kjer se z osnutkom poročila ne strinja in kot utemeljitev navaja pisne dokaze, takšnih »dokazov« ni priložil, čeprav jih je bil glede na določbe 12. člena Pravilnika dolžan priložiti. Neobičajno je, da je nadzorovani organ za izdelavo pravnega mnenja pooblastil Komunalo Kranj, torej izvajalca storitev v okviru spornega »in house« naročila.

Zavzeto stališče nadzorovanega organa, da

» Občina Šenčur je preverjala cene na trgu, ni pa bila dolžna pridobiti več primerljivih ponudb.../«

kaže na namerno ravnanje občinske uprave, da primerljivih ponudb za gradbena dela, ki so običajno višjih zneskov, ne pridobiva. Takšno ravnanje posledično izraža dvom o smotrnosti porabe proračunskih sredstev.

Vsled navedenega je zaključiti, da nadzorovani organ poročil(a) NO ne obravnava z dolžno skrbnostjo. Navedbe nadzorovanega organa v delu, ko izpodbija navedbe NO v osnutku poročila so v celoti neutemeljene in v ničemer ne spreminjajo zaključkov NO.

NO ugotavlja, da se župan Občine Šenčur, podobno kot župani drugih slovenskih občin, v praksi srečuje z obsežno zakonodajo, katere tolmačenje je včasih tudi večplastno, zaradi česar prihaja tudi do nenamernih napak pri poslovanju. Ker tudi Računsko sodišče ugotavlja, da je največ kršitev pri poslovanju občin doslej ugotovilo na področju javnih naročil, v želji razrešiti nejasnosti in nerazumevanje predpisov, NO prepušča končno presojo pristojnim inštitucijam, ki so pristojne za sistem javnega naročanja in proračunskega financiranja ter razlago predpisov s tega področja.

III. UGOTOVITVENI DEL

3.1 Pogodba št. 15/U/2014 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur z dne 21.3.2014 z dodatkoma št. 1 in št. 2 k pogodbi št. 15/U/2014.

Naročnik Občina Šenčur je z izvajalcem Komunala Kranj, javno podjetje, d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 1, 4000 Kranj (v nadaljevanju Komunala Kranj) sklenil navedeno pogodbo oz. » *in-house posel*« (navedba v deseti alineji prvega člena pogodbe, I.Uvodne določbe), sklicujoč se na 8. točko prvega odstavka 17. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 34/08, 19/10, 18/11, 43/12, 90/12); v nadaljevanju ZJN-2 (navedba v navedba v tretji alineji prvega člena pogodbe,

I.Uvodne določbe. V navedenem členu pogodbe pogodbenika med drugim navajata oz. ugotavljata:

- izvajalec podjetje Komunala Kranj, katerega soustanoviteljica in solastnica je Občina Šenčur ter nad katerim ima občina nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika,
- izvajalec Komunala Kranj izvaja pretežni del svojih dejavnosti za naročnika,
- izvajalec Komunala Kranj za javno naročilo, ki se odda po 8. točki prvega odstavka 17. člena ZJN-2, naroča blago, storitve ali gradnje, upošteva določbe ZJN-2 oziroma ZJNVETPS, tudi če sam ni naročnik,
- je vrednost predmeta naročanja enak ali nižja od cen za ta predmet na trgu,
- je Komunala Kranj Občini Šenčur predložila ponudbo na podlagi projekta PZI, ki ga je izdelalo podjetje Planing biro Kranj d.o.o. št projekta P-2619.

Vrednost pogodbenih del je znašala 282.563,87 EUR brez DDV.

Pogodbeni rok za izvedbo posla je 31.3.2015.

V pogodbi je opredeljena pogodbena kazen za primer, da izvajalec po svoji krivdi del na opravi v dogovorjenem roku ali sporazumno podaljšanem roku.

Občina je v nadaljevanju z izvajalcem Komunala Kranj dne 27.2.2015 sklenila dodatek št. 1 k pogodbi št. 15/U/2014. V 2. členu pogodbe je opredeljeno povečanje vrednosti pogodbenih del. Vrednost pogodbenih del se je povečala za 167.123,44 EUR brez DDV na podlagi ponudbe izvajalca št. 92-50/2015 z dne 3.1.2015 ter na podali ponudbenega predračuna izvajalca za del izvedbe del, ki jih je izvajalec oddal v skladi s pravili javnega naročanja. Z dodatkom št. 1 k pogodbi se je tudi podaljšal rok za izvedbo del, do 30.7.2015. Iz pregleda prejetje dokumentacije je razvidno, da sta bila pred podpisom dodatka št. 1 prejeta dva ponudbena predračuna in sicer:

- Komunale Kranj d.o.o., Kranj, ponudba kupcu št. 92- 50/2015 z dne 3.1.2015, vezana na Dodatek št. 1 k pogodbi št. 15/U/2014 v znesku 84.438,77 EUR brez DDV.
- Gorenjska gradbena družba, Kranj, predračun št. 1500073A z dne 8.1.2015, vezan na Dodatek št. 1 k pogodbi št. 15/U/2014 v znesku 80.882,16 EUR brez DDV.

Dne 30.7.2015 je Občina Šenčur z izvajalcem, Komunala Kranj sklenila dodatek številka 2 k pogodbi št. 15/U/2014. V 2. členu pogodbe je opredeljeno povečanje vrednosti pogodbenih del. Vrednost pogodbenih del se je povečala na podlagi potrjenega obračuna za izvedena dela s strani nadzora. Vrednost pogodbenih del se je povečala za 56.210,74 EUR brez DDV. Z dodatkom k pogodbi se je tudi podaljšal rok za izvedbo del, do 31.7.2015.

Ugotovitve NO:

Zakonska podlaga za sklepanje »in-house »pogodbe

Na dne 28.2.2018 zastavljena vprašanja Občini Šenčur: *»Kakšna je pravna podlaga za naročanje in sklepanje pogodb s Komunalo Kranj brez objave javnih naročil?»*

Imate za tovrstno postopanje kakršnokoli pisno dokumentacijo - izdan kakšen sklep, pridobljeno pravno mnenje?«,

je NO na sestanku na občinski upravi dne 14.3.2018 prejel odgovor, da na občini v zvezi s tem ni bilo izdanega sklepa, niti pridobljenega ločenega pravnega mnenja. Občina Šenčur sklepa s Komunalo Kranj »in-house« pogodbe v prepričanju, da je tovrstno postopanje pravilno.

Naročila med gospodarsko povezanimi osebami (notranja naročila) oz. tako imenovana doktrina »in-house« naročil so bila do 1.4.2016 v slovenski zakonodaji urejena v 8. točki prvega odstavka 17. člena ZJN-2 in šesti točki prvega odstavka 19. člena ZJNVETPS. V obeh primerih sodijo naročila gospodarsko povezanih oseb med splošne izjeme in niso predmet javnega naročanja. Splošna izjema temelji na oceni, da je treba pri opredelitvi naročnika in njegovih poslov izhajati iz ekonomske, organizacijske oziroma gospodarske povezanosti določenih oseb in ne zgolj iz pravne subjektivitete. V širšem smislu »in house« razmerja predstavljajo situacije, ko javni naročnik sklene pogodbe z družbami, ki imajo pravno osebnost, vendar jih naročnik kontrolira.

V danem primeru gre za posel, ki ga je Občina Šenčur sklenila pred 1.4.2016, torej v času veljavnosti ZJN-2 in ZJNVETPS. Za sklepanje neposrednih pogodb o javnih naročilih so morali biti izpolnjeni pogoji iz 8. točke 1. odstavka 17. člena ZJN-2. Možnost (utemeljene) uporabe 8. točke prvega odstavka 17. člena (splošne izjeme, ki niso predmet javnega naročanja) ZJN-2, 6. točke prvega odstavka 19. člena (splošne izjeme), ki niso predmet javnega naročanja) ZJNVETPS oziroma 20. člena (naročila, oddana povezanemu podjetju, mešanemu podjetju ali naročniku, ki je del mešanega podjetja) ZJNVETPS je odvisna od tega, ali so na ustrezen način (kumulativno) izpolnjeni vsi pogoji kot sledijo iz posameznih citiranih določb ZJN-2 oziroma ZJNVETPS, seveda ob hkratnem upoštevanju pravilne razmejčitve med uporabo ZJN-2 in ZJNVETPS. V primeru dvoma o ustrezni izpolnitvi relevantnih pogojev, pa uporaba posamezne navedene določbe ZJN-2 oziroma ZJNVETPS ne bi bila dovoljena oziroma utemeljena.

Občina Šenčur kot družbenik z deležem v ustanovnem kapitalu le v višini 9,49% v času pred 1.4.2016 ni mogla imeti nadzora nad poslovanjem Komunala Kranj, javno podjetje, d.o.o., ki bi bil primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami Občine Šenčur. To izhaja tudi iz določil Odloka (Ur. list RS, št. 55/2011), 11. in 13. člen. Zato v času pred 1.4.2016 tudi ni bilo izpolnjenih pogojev iz 8. točke 1. odstavka 17. člena ZJN-2 za sklepanje »in-house« pogodb.

Občina Šenčur bi za sklepanje pogodb z javnim podjetjem Komunala Kranj d.o.o morala izvesti javno naročilo po enem izmed postopkov, ki jih predpisuje 24. člen ZJN-2.

Roki izvedbe

Izvajalec je pogodbeno dogovorjena dela izvršil v dogovorjenih časovnih rokih.

Plačila

Izvajalec je za izvedbo posla podal obračun devetih situacij. Za vsako situacijo je izdal račun. Plačila so bila izvršena v pogodbeno dogovorjenih rokih, 30 dni.

Izvajalec je ob izdaji vseh računov (obračun devetih situacij) vezanih na pogodbo 15/U/2014, **podajal sklic na napačno pogodbo**, na pogodbo št. 15/U/2013, pa naročnik tega očitno ni ugotovil, ni zavrnil napačno izstavljenih računov oziroma zahteval izstavitve pravih računov. Navedeno v danem primeru izkazuje očitno pomanjkljivost pri sprejemu, pregledu in potrjevanju računov.

Finančna zavarovanja

V pogodbi je opredeljena pogodbena kazen za primer, da izvajalec po svoji krivdi del ne opravi v dogovorjenem roku ali sporazumno podaljšanem roku.

Naročnik, Občina Šenčur ni zahteval in pridobil finančnega zavarovanja za dobro izvedbo del in odpravo napak v garancijskem roku, pa bi kot dober gospodar moral (manjka ena od temeljnih sestavin pogodbe – finančna zavarovanja).

Izvajalci posla

Naročnik v 3. členu pogodbe (III. Obseg del) navaja » Pogodbeno dogovorjena dela bo izvajalec izvršil na podlagi ponudbe št. 92-27/2014 z dne 18.3.2014, ki je priloga te pogodbe ter na podlagi ponudbenega predračuna izvajalca za del izvedbe del, ki jih je izvajalec oddal v skladu s pravili javnega naročanja, ter sodelovanju s predstavniki naročnika.

Očitno je, da je izvajalec, Komunala Kranj d.o.o. za izvedbo posla najel oziroma oddal del izvedbe podizvajalcu, a v pogodbi podizvajalca ni navedel, niti ni opredelil deleža posla, ki ga je le ta izvedel (kršitev ZJN-2, 71. člen, (7), (9)).

Občina Šenčur je z izvajalcem sklenila dodatek številka 1 k pogodbi št. 15/U/2014 v vrednosti 167.123,44 EUR brez DDV. Iz predložene ponudbene dokumentacije, Ponudba št. 92 z dne 3.1.2015, Komunale Kranj d.o.o. in Predračun št. 1500073A z dne 8.1.2015, Gorenjska gradbena družba, Kranj je razvidno, da je Občina Šenčur del posla posredno oddala ponudniku Gorenjska gradbena družba, Kranj, za kar pa ni imela zakonske podlage. Tudi v tem primeru izvajalec Komunale Kranj d.o.o. v dodatku št. 1 podizvajalca ni navedel (kršitev ZJN-2, 71. člen, (7), (9)).

Podjetje Gorenjska gradbena družba, Kranj je pri naročniku Občina Šenčur pridobilo posel mimo postopka javnega naročila, saj izvajalec Komunale Kranj d.o.o., upoštevajoč 8. točko prvega odstavka 17. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 34/08, 19/10, 18/11, 43/12, 90/12); v nadaljevanju ZJN-2 ni imel pravne podlage za sklenitev »in-house« pogodbe in posredno dodeljevanje posla podizvajalcu

Podjetje Gorenjska gradbena družba, Kranj (podjetje z zasebnim kapitalom) pa tudi ne izpolnjuje pogojev za sklepanje »in-house« pogodb saj direktive EU za javna naročila »in-house« določajo:

»Za javno naročilo *in-house* gre tudi, kadar odvisna pravna oseba, ki je javni naročnik, odda naročilo javnemu naročniku, ki odvisno osebo obvladuje, ali drugi pravni osebi, ki jo obvladuje isti javni naročnik, **če v pravni osebi, ki ji je oddano javno naročilo, ni neposredne udeležbe zasebnega kapitala**, razen v obliki ne obvladujočega in ne kontrolnega deleža zasebnega kapitala, ki se zahteva na podlagi nacionalne zakonodaje in ne vpliva odločilno na odvisno pravno osebo.

3.2 Pogodba št. 17/U/2016 za obnovo vodovodnega omrežja v severnem delu Občine Šenčur (Olševek zaključitev) z dne 25.5.2016 z dodatkom št. 1 k pogodbi št. 17/U/2016.

Naročnik je z izvajalcem Komunala Kranj sklenil navedeno » *in-house* » pogodbo (navedba v deveti alineji prvega člena pogodbe, I.Uvodne določbe), sklicujoč se 28. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015) v nadaljevanju ZJN-3 (navedba v tretji alineji prvega člena pogodbe, I.Uvodne določbe). V navedenem členu pogodbe pogodbenika med drugim navajata oz. ugotavljata:

- izvajalec podjetje Komunala Kranj, katerega soustanoviteljica in solastnica je Občina Šenčur ter nad katerim ima občina nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika,
 - izvajalec Komunala Kranj izvaja pretežni del svojih dejavnosti za naročnika,
 - izvajalec Komunala Kranj za javno naročilo, ki se odda po 28. členu ZJN-3, naroča blago, storitve ali gradnje, upošteva določbe ZJN-3 oziroma ZJNVETPS, tudi če sam ni naročnik,
 - je vrednost predmeta naročanja enak ali nižja od cen za ta predmet na trgu,
 - je Komunala Kranj Občini Šenčur predložila ponudbo na podlagi projekta PZI, ki ga je izdelalo podjetje Planing biro Kranj d.o.o. št projekta P-2540.
- Vrednost pogodbenih del je znašala 116.032,49 EUR brez DDV.
Pogodbeni rok za izvedbo posla je 31.12.2016

Specifikacija obsega del je opredeljena v 3. členu pogodbe (III. Obseg del), temelji pa na ponudbi izvajalca št. 92-36/2016 z dne 16.5.2016 (ponudba za gradbena dela, montažna dela in material) ter na podlagi ponudbenega predračuna izvajalca za del izvedbe del (ponudba za gradbena dela), ki jih je izvajalec Komunala Kranj oddal izvajalcu Hidrotehnik d.d., Ljubljana.

Dne 25.11.2016 je Občina Šenčur z izvajalcem, Komunala Kranj sklenila dodatek številka 1 k pogodbi št. 17/U/2016, za pogodbeno vrednost 4.777,08 EUR brez DDV. Razlog za sklenitev dodatka je povečan obseg del in dodatna dela. Skupna pogodbeno vrednost pogodbe št. 17/U/2016 in dodatka št. 1 znaša 121.098,95 EUR brez DDV.

Izvajalec je pogodbeno dogovorjena dela izvršil v dogovorjenih časovnih rokih. Plačilo je bilo izvršeno na osnovi izdaje šestih računov (obračun šestih situacij). Plačila so bila izvršena v pogodbeno dogovorjenih rokih 30 dni.

Ugotovitve NO:

Zakonska podlaga za sklepanje »in-house »pogodbe

Zakon o javnem naročanju ZJN-3 je stopil v veljavo 01.04.2016. Z določbami tega zakona je bil ukinjen ZJNVETPS, zato je sklicevanje oziroma navajanje ZJNVETPS v šesti alineji 1. člena pogodbe št. 17/U/2016 brezpredmetno. Določbe, ki se nanašajo na tako imenovano »in-house »naročanje so razvidne iz določil 28. člena ZJN-3.

V 3. alineji 1. člena Pogodbe št. 17/U/2016 je zapisano, da pogodbeni stranki:

»sklepa ta pogodbo skladno z 28. členom (javna naročila med osebami v javnem sektorju) ZJN-3/ Ur. list RS, št. 91/2015)«

Spredaj navedeno besedilo ni dovolj jasno in konkretizirano, saj je po ustaljeni praksi Računskega sodišča RS potrebno pri uporabi 28. člena ZJN-3 postopati zelo restriktivno.

Dejstvo je namreč, da ZJN-3 v 28. členu določa več možnosti, ki takšno obliko sklepanja pogodb dopuščajo, vendar pa morajo biti v vseh primerih iz tega člena kumulativno izpolnjeni vsi pogoji, ki jih zakon določa v posameznih pravnih situacijah.

V kolikor bi naročnik postopal po 1. odstavku 28. člena ZJN-3, bi morali biti kumulativno podani sledeči zakonski pogoji:

»(1) Ta zakon se ne uporablja za javno naročilo, ki ga naročnik iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona odda pravni osebi javnega ali zasebnega prava, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- a) Ta naročnik obvladuje določeno pravno osebo podobno kot svoje službe;**
- b) odvisna pravna oseba izvaja več kot 80 odstotkov svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal ta naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik;*
- c) V odvisni pravni osebi neposreden zasebni kapital ni udeležen in*
- č) vrednost predmeta naročanja je enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.*

(2) Šteje se, da naročnik iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona obvladuje pravno osebo podobno kot svoje službe, če odločilno vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve odvisne pravne osebe. Tako obvladovanje lahko izvaja tudi druga pravna oseba, ki jo na enak način obvladuje ta naročnik.

(3) Prvi odstavek tega člena se uporablja tudi, če odvisna pravna oseba, ki je naročnik iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona, odda javno naročilo naročniku iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona, ki odvisno osebo obvladuje, ali drugi pravni osebi, ki jo obvladuje isti naročnik, če v pravni osebi, ki ji je oddano javno naročilo, neposredni zasebni kapital ni udeležen.«

V obravnavanem primeru ni podan že prvi zakonski pogoj, ki je v tem, da naročnik obvladuje določeno pravno osebo podobno kot svoje službe. Dejstvo je namreč, da je Občina Šenčur ena od ustanoviteljic Komunala Kranj, javno podjetje, d.o.o., kar je razvidno iz Odloka o statusnem preoblikovanju – v nadaljevanju *Odlok* (Ur. list RS, št. 55/2011), pri čemer pa so deleži družbenikov razvidni iz 6. člena Odloka. Občina Šenčur ima v strukturi družbenikov 9,49% delež, to pa pomeni, da nima izpolnjenega pogoja iz 1.a odstavka 28. člena ZJN-3 in s tem tudi nima izpolnjenih pogojev za sklenitev neposredne pogodbe v okviru notranjega naročanja iz 1. odstavka 28. člena ZJN-3. Ob izostanku pogoja iz a.) alineje 1. odstavka 28. člena ZJN-3 je utemeljevanje obstoja drugih pogojev brezpredmetno.

Direktivi 2014/24/EU in 2014/25/EU normativno urejata doktrino tako imenovanih notranjih izvajalcev tako za klasično, kot tudi za infrastrukturno področje. Urejata tudi razmerje, ko javni naročnik (naročnik iz a), b) in c) točke 1. odstavka 9. člena ZJN-3) ne obvladuje pravne osebe javnega prava. V tem primeru bi Občina Šenčur lahko oddala javno naročilo Komunala Kranj, javno podjetje, d.o.o., v kolikor bi bili izpolnjeni pogoji iz 4. odstavka 28. člena ZJN-3, kot je razvidno v nadaljevanju:

»(4) Naročnik iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona, ki ne obvladuje pravne osebe javnega prava, kot je določeno v prvem odstavku tega člena, lahko tej pravni osebi vseeno odda javno naročilo, ne da bi pri tem uporabil ta zakon, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- a) **Ta naročnik skupaj z drugimi naročniki iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona obvladuje pravno osebo podobno kot svoje službe in***
- b) **pravna oseba izvaja več kot 80 odstotkov svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki so ji jih ti naročniki, ki jo obvladujejo, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladujejo ti naročniki, in***
- c) **v odvisni pravni osebi neposreden zasebni kapital ni udeležen.***

(5) Šteje se, da naročniki iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona skupaj obvladujejo pravno osebo, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- a) **organe odločanja odvisne pravne osebe sestavljajo predstavniki vseh udeleženih naročnikov iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona. Posamezni predstavniki lahko zastopajo več sodelujočih naročnikov ali vse te sodelujoče naročnike;***
- b) **ti naročniki lahko skupaj odločilno vplivajo na strateške cilje in pomembne odločitve odvisne pravne osebe in***
- c) **odvisna pravna oseba nima interesov, ki so v nasprotju z interesi teh naročnikov, ki jo obvladujejo.»***

V obravnavanem primeru, ko se presoja, ali Občina Šenčur kot naročnik **»skupaj z drugimi naročniki«** obvladuje pravno osebo – Komunala Kranj, javno podjetje d.o.o. je potrebno upoštevati tako določila iz 4. odstavka 28. člena ZJN-3, kakor tudi določila 5. odstavka istega člena, saj ta vsebujejo določbe o tem, kdaj je takšno dejstvo podano.

Pri tem pa je potrebno upoštevati določila 11. člena Odloka, ki govori o interesih, ki jih v tem podjetju uveljavljajo ustanoviteljice, prav tako pa tudi navaja:

»Skupščina veljavno odloča, če je navzočih toliko družbenikov, da imajo večino vseh glasov« 2. odstavek/11. člen Odloka)

»Skupščina sprejema sklepe z dvotretjinsko večino navzočih glasov.« (3. odstavek/11. člen Odloka)

Zgoraj navedena določila gramatikalno lahko pomenijo, da so v obravnavanem primeru podani pogoji iz 4. odstavka 28. člena ZJN-3 za sklenitev »in house« pogodbe. Kljub temu pa je naročnik, torej občina zavezana, da pri oddaji posla po »in house« izjemi, ravna skrbno in gospodarno ter pri tem upošteva cene na trgu, ki veljajo za istovrstne posle.

V danem primeru, sklenitev pogodbe št. 17/U/2016, povsem enako pa velja tudi v primeru sklenitve pogodbe št. 15/U/2014 (glej točko 3.1 tega poročila) in v primeru sklenitve pogodbe št. 14/V/2017 (glej v nadaljevanju), naročnik Občina Šenčur ni izkazala skrbnega in gospodarnega ravnanja, saj je pridobila le eno ponudbo, tj. ponudbo Komunale Kranj d.o.o. št. 92-36/2016 z dne 16.5.2016 in ponudbo Hidrotehnika d.d., Ljubljana, kot podizvajalca Komunale Kranj. V danem primeru z ničemer ni izkazano, da so ponujene cene dejansko enake ali nižje od cen za ta predmet na trgu. Navedena trditev je le zapisana v medsebojni ponudbi naročnika in izvajalca, ni pa tudi dejansko preverjena na trgu, saj za izvedbo tega posla obstoji le ena ponudba. Da bi naveden trditev vzdržala resno presojo, bi moral naročnik v predhodnih postopkih pridobiti več primerljivih ponudb, ki bi bile osnova za ugotavljanje ugodnosti izbranega ponudnika. Ker navedeni postopki očitno niso bili izvedeni, Občina Šenčur ni izkazala skrbnega in gospodarnega ravnanja.

Kljub temu pa v zvezi s pogoji iz točke a). 5. odstavka 28. člena ZJN-3 obstajajo resni pomisleki glede pogoja pod točko b). 5. odstavka 28. člena ZJN-3. Dejstvo je namreč, da je v obravnavanem primeru Mestna občina Kranj večinski družbenik Komunale Kranj d.o.o., za katero velja, da to podjetje obvladuje, saj je njen delež 64,79%, medtem ko je delež Občine Šenčur zgolj 9,49%.

Ob upoštevanju določil Odloka je v pristojnosti skupščine odločanje o vseh pomembnih vprašanjih (11. člen Odloka) in da skupščina opravlja tudi delo nadzornika (13. člen Odloka), lahko (v kolikor ni drugače določeno v družbeni pogodbi) skupščina odloča o odločilnih vprašanjih in sprejema sklepe, ne da bi bilo za to potrebno sodelovanje vseh družbenikov, saj ob upoštevanju deleža MO Kranj niso potrebni glasovi vseh družbenikov, tudi v primeru tričetrtinske večine (597. člen ZGD).

Roki izvedbe

Izvajalec je pogodbeno dogovorjena dela izvršil v dogovorjenih časovnih rokih.

Plačila

Izvajalec je za izvedbo del podal obračun šest situacij. Za vsako situacijo je izdal račun. Plačila so bila izvršena v pogodbeno dogovorjenem roku 30 dni.

Finančna zavarovanja

V pogodbi je opredeljena pogodbena kazen za primer, da izvajalec po svoji krivdi del ne opravi v dogovorjenem roku ali sporazumno podaljšanem roku.

Naročnik, Občina Šenčur ni zahteval in pridobil finančnega zavarovanja za dobro izvedbo del in odpravo napak v garancijskem roku, pa bi kot dober gospodar moral (manjka ena od temeljnih sestavin pogodbe – finančna zavarovanja).

Izvajalci posla

Naročnik v 3. členu pogodbe (III. Obseg del) navaja » Pogodbeno dogovorjena dela bo izvajalec izvršil na podlagi ponudbe št. 92-36/2016 z dne 16.5.2016, ki je priloga te pogodbe ter na podlagi ponudbenega predračuna izvajalca za del izvedbe del, ki jih je izvajalec odda v skladu s pravili javnega naročanja, ter sodelovanju s predstavniki naročnika.

Očitno je, da je Komunala Kranj d.o.o. za izvedbo posla najela oziroma oddala del izvedbe podizvajalcu, vendar v pogodbi podizvajalca ni navedla, niti ni opredelila deleža posla, ki ga je le ta izvedel (kršitev ZJN-3, 94. člen, (2), (3)). Iz pregleda dokumentacije je razvidno, da je bil podizvajalec podjetje Hidrotehnik d.d., Ljubljana.

Podjetje Hidrotehnik d.d., Ljubljana je pri naročniku Občina Šenčur pridobilo posel mimo postopka javnega naročila, saj izvajalec Komunale Kranj d.o.o., upoštevajoč 28. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015) v nadaljevanju ZJN-3 ni imel pravne podlage za sklenitev »*in-house*« pogodbe in posredno dodeljevanje posla podizvajalcu.

Podjetje Hidrotehnik d.d. (podjetje z zasebnim kapitalom) pa tudi ne izpolnjuje pogojev za sklepanje »*in-house*« pogodb, saj direktiva EU za javna naročila »*in-house*« določa:

»Za javno naročilo *in-house* gre tudi, kadar odvisna pravna oseba, ki je javni naročnik, odda naročilo javnemu naročniku, ki odvisno osebo obvladuje, ali drugi pravni osebi, ki jo obvladuje isti javni naročnik, **če v pravni osebi, ki ji je oddano javno naročilo, ni neposredne udeležbe zasebnega kapitala**, razen v obliki ne obvladujočega in ne kontrolnega deleža zasebnega kapitala, ki se zahteva na podlagi nacionalne zakonodaje in ne vpliva odločilno na odvisno pravno osebo«.

3.3 Pogodba št. 14/V/2017 za obnovo vodovodnega omrežja v Občini Šenčur (Voklo)

Občina je z izvajalcem Komunala Kranj sklenila navedeno pogodbo oz. » *in house posej*« (navedba v deveti alineji prvega člena pogodbe, I.Uvodne določbe), sklicujoč se 28. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015) v nadaljevanju

ZJN-3 (navedba v tretji alineji prvega člena pogodbe, I.Uvodne določbe). V navedenem členu pogodbe pogodbenika med drugim navajata oz. ugotavljata:

- izvajalec podjetje Komunala Kranj, katerega soustanoviteljica in solastnica je Občina Šenčur ter nad katerim ima občina nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika,
 - izvajalec Komunala Kranj izvaja pretežni del svojih dejavnosti za naročnika,
 - izvajalec Komunala Kranj za javno naročilo, ki se odda po 28. členu ZJN-3, naroča blago, storitve ali gradnje, upošteva določbe ZJN-3 oziroma ZJNVETPS, tudi če sam ni naročnik,
 - je vrednost predmeta naročanja enak ali nižja od cen za ta predmet na trgu, Vrednost pogodbenih del je znašala 76.897,53 EUR brez DDV.
- Pogodbeni rok za izvedbo posla je 31.10.2017.

Specifikacija obsega del je opredeljena v 3. členu pogodbe (III. Obseg del), temelji pa na ponudbi izvajalca št. 92-65/2017 z dne 23.5.2017.

Izvajalec je pogodbeno dogovorjena dela izvršil v dogovorjenih časovnih rokih. Plačilo je bilo izvršeno na osnovi izdaje štirih računov (obračun štirih situacij). Plačila so bila izvršena v pogodbeno dogovorjenem roku 30 dni.

Ugotovitve NO:

Zakonska podlaga za sklepanje »in-house »pogodbe

Ugotovitev je enaka ugotovitvi navedeni v tč. 3.2 (pogodba št. 17/U/2016).

Roki izvedbe

Izvajalec je pogodbeno dogovorjena dela izvršil v dogovorjenih časovnih rokih.

Plačila

Izvajalec je za izvedbo posla podal obračun štirih situacij. Za vsako situacijo je izdal račun. Plačila so bila izvršena v pogodbeno dogovorjenem roku 30 dni.

Finančna zavarovanja

V pogodbi je opredeljena pogodbeni kazen za primer, da izvajalec po svoji krivdi del ne opravi v dogovorjenem roku ali sporazumno podaljšanjem roku.

Naročnik, Občina Šenčur ni zahteval in pridobil finančnega zavarovanja za dobro izvedbo del in odpravo napak v garancijskem roku, kar bi kot dober gospodar moral pridobiti. S to opustitvijo dolžne skrbnosti občine manjkajo ene temeljnih sestavin tovrstnih pogodb, tj. finančna zavarovanja.

3.4 Pogodba št. 46/V/2016 o najemu infrastrukture in izvajanju gospodarskih javnih služb z dne 22.12.2016.

Občina Šenčur in Komunala Kranj d.o.o. sta dne 22.12.2016 sklenili pogodbo št. 46/V/2016 o najemu infrastrukture in izvajanju gospodarskih služb. S pogodbo sta stranki dogovorili medsebojna razmerja poslovnega najema javne infrastrukture in izvajanje gospodarskih javnih služb in sicer:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov,
- odlaganje ostankov ali odstranjevanje komunalnih odpadkov.

Komunala Kranj je po pogodbi zavezana voditi analitične evidence, razporejati osnovna sredstva v amortizacijske skupine in plačevati najemnino. Najemnina za infrastrukturo se obračunava v višini polne amortizacije. Občina najemnino Komunalni Kranj zaračunava mesečno.

Ugotovitve:

Iz prejetih podatkov (prejemi iz naslova najemnin, stroški amortizacije) za obdobje 2014 – 2017 je razvidno, da Občina Šenčur z mesečno najemnino za infrastrukturo dano v poslovni najem, krije stroške amortizacije le te.

Pri pregledu najemnega razmerja ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.

3.5 Naročilnica Občine Šenčur št. 126-2016 z dne 27.05.2016, izdana izvajalcu Komunala Kranj d.o.o

Komunala Kranj d.o.o. je dne 31.3.2016 podala ponudbo št. 24-10/2016 v višini 4.693,62 EUR brez DDV za izvedbo storitev na čistilni akciji 2016. Občina Šenčur je izvedbo storitev, dostavo in odvoz zabojnikov za potrebe čistilne akcije naročila ponudniku z izdajo naročilnice št. 0126-2016 z dne 27.5.2016. Komunala Kranj, d.o.o. je za opravljene storitve dne 31.5.2016 izdala račun št. 11-20-1601172 v vrednosti 4.683,62 EUR z DDV.

Po prejetih informacijah na sestanku s predstavniki Občine Šenčur je število zabojnikov in količina zbranih oz. prevzetih odpadkov nadzorovanih, torej obračunane količine izvajalca ustrezajo dejanskemu stanju opravljenih storitev.

3.6 Naročilnica Občine Šenčur št. 144-2017 z dne 15.05.2017, izdana izvajalcu Komunala Kranj d.o.o. .

Komunala Kranj d.o.o. je dne 8.4.2017 podala ponudbo št. 24-22/2017 v višini 3.867,84 EUR brez DDV za izvedbo storitev ob čistilni akciji 2017. Občina Šenčur je izvedbo storitev, dostavo zabojnikov, prevoz in deponiranje odpadkov za namen čistilne akcije 2017 naročila ponudniku z izdajo naročilnice št. 0144-2017 z dne 15.5.2017. Komunala Kranj, d.o.o. je za opravljene storitve dne 31.5.2017 izdala račun št. 11-20-1701486 v vrednosti 3.867,84 EUR brez DDV.

Po prejetih informacijah na sestanku s predstavniki Občine Šenčur je število zabožnikov in količina zbranih oz. prevzetih odpadkov nadzorovanih, torej obračunane količine izvajalca ustrezajo dejanskemu stanju opravljenih storitev.

7. PRIPOROČILA IN PREDLOGI NO:

Priporočilo št.1:

NO priporoča Občini Šenčur, da za potrjevanje in preverjanje prejetih računov uvede dodatne kontrole kot je npr. najmanj dvo-stopenjsko potrjevanje. Glede na ugotovitve NO bi morala Občina Šenčur obvezno uvesti ukrepe, ki bodo pripomogli k odpravi oziroma zmanjšanju tveganja potrjevanja neustreznih računov, kot je bilo to ugotovljeno v primeru računov, vezanih na posel po pogodbi št. 15/U/2014.

Priporočilo št. 2:

NO priporoča Občini Šenčur naj v izogib kršenju zakonodaje o javnem naročanju v primeru oddajanja poslov na podlagi »in-house« pogodb prehodno pridobi pravno mnenje oziroma pravno podlago za sklenitev takšne pogodbe.

Priporočilo št. 3:

NO je pri nadzorih poslovanja Občine Šenčur v zadnjih dveh letih že ugotovil neskladja z zakonskimi predpisi s področja spoštovanja zakonodaje o javnem naročanju. Ker NO ugotavlja, da gre v praksi za ponavljajoča se dejanja občinske uprave, NO predlaga županu, da vendarle oceni ustreznost notranjih kontrol, opravi analizo vzrokov za ugotovljena neskladja in sprejme ustrezne preventivne ter korektivne ukrepe za odpravo le teh.

Člani NO v postopku nadzora:

Matjaž Podjed



Jože Gašperlin



Predsednica NO:

Antonija Pungerčar



VROČITI:

- Župan Ciril Kozjek
- Občinski svet Občine Šenčur
- Arhiv