



Datum: 8. 7. 2019

Št. dokumenta: 060-0001/2019

Datum sklepa o izvedbi nadzora: 16. 4. 2019

Na podlagi 38. člena Statuta Občine Dobropolje (Ur. l. RS, št. 5/2018) in 25. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Dobropolje (Ur. l. RS, št. 38/2019) je Nadzorni odbor Občine Dobropolje na svoji 2. dopisni seji dne 8. 7. 2019 sprejel

KONČNO POROČILO O NADZORU POSTOPKA JAVNEGA NAROČANJA ZA IZBIRO IZVAJALCA ZA IZGRADNJO ŠPORTNE DVORANE

POVZETEK

Nadzorni odbor Občine Dobropolje (v nadaljevanju: nadzorni odbor) je opravil nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo postopka javnega naročanja za izbiro izvajalca za izgradnjo športne dvorane. Nadzorni odbor je pregledal celoten dosje javnega naročila in pri tem ugotovil nepravilnosti, za katere je podal priporočila in predloge za nadaljnje poslovanje Občine Dobropolje (v nadaljevanju občina).

1. OSNOVNI PODATKI O NADZORU

Nadzor je izvedel Nadzorni odbor Občine Dobropolje v sestavi:

Ana Kaplan Novak, predsednica,
Jolanda Mihelič, namestnica predsednice nadzornega odbora,
Gregor Škulj, član nadzornega odbora.

Poročevalka:

Ana Kaplan Novak, predsednica

Nadzorovani organ:

Občina Dobropolje, Videm 35, 1312 Videm-Dobropolje

Predmet nadzora:

Predmet nadzora je pregled postopka javnega naročanja za izbiro izvajalca za izgradnjo športne dvorane, javno naročilo Projektiranje in gradnja športne dvorane JVIZ OŠ Dobropolje, JN000966/2018-B01 in JN001412/2018-B01.

Datum nadzora:

Nadzor je potekal med 24. 4. 2019 in 17. 5. 2019.

2. UVOD

Osnovni podatki o nadzorovanem organu:

Izvedel se nadzor nad nadzorovano osebo, Občino Dobropolje, Videm 35, 1312 Videm-Dobropolje, odgovorna oseba je župan, Igor Ahačevčič. Občina Dobropolje je imela v času nadzora zaposlenih 7 oseb. Nadzor se je nanašal na obdobje, ko sta bili odgovorni osebi župan, Janez Pavlin, in direktor občinske uprave, mag. Ivan Kenda.

Pri nadzoru je s pripravo in predložitvijo zahtevane dokumentacije ter s pojasnili na sestanku dne 24. 4. 2019 in po elektronski pošti ažurno in korektno sodeloval Igor Ahačevčič, župan, saj v obdobju nadzora občina ni imela direktorja občinske uprave. Nadzorni odbor je zahteval dokumentacijo, na podlagi katere je izvajal nadzor, in sicer celoten spis javnega naročila: sklep za začetek postopka, dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, prejete ponudbe, analizo ponudb, odločitev o oddaji javnega naročila, pogodbo in končno poročilo.

Pravna podlaga za izvedbo nadzora:

Nadzor so skladno s pristojnostmi nadzornega odbora, ki so opredeljene v Zakonu o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 30/18), Statutu Občine Dobrepolje (Ur. l. RS, št. 5/2018) in Poslovniku Nadzornega odbora Občine Dobrepolje (Ur. l. RS, št. 77/2015) ter na podlagi sklepa Nadzornega odbora Občine Dobrepolje št. 060-0001/2019-4 z dne 16. 4. 2019 opravili člani nadzornega odbora Ana Kaplan Novak, Jolanda Mihelič in Gregor Škulj.

Namen in cilji nadzora:

Gradnja športne dvorane je trenutno največji projekt, ki ga izvaja Občina Dobrepolje. Zanj je občina zagotovila sredstva iz lastnega proračuna (sredstva na TRR in dolgoročni kredit), iz državnega proračuna in pridobila nepovratna sredstva Eko sklada j.s. Gre za projekt, katerega ocenjena vrednost je 2.455.000 eurov brez DDV in bo močno posegel v proračun občine v nadaljnjih letih, zato je želel nadzorni odbor preveriti, ali je bil postopek izbire izvajalca za izgradnjo športne dvorane zakonit, pravilen in transparenten.

Cilj nadzora je bil, da se v primeru ugotovljenih nepravilnosti občino opozori in poda predloge in priporočila za njihovo odpravo v prihodnjih postopkih javnega naročanja, v primeru ugotovitve določene hujše kršitve predpisov ali nepravilnost pri postopku javnega naročanja pa se skladno s predpisi obvestil tudi pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije.

3. UGOTOVITVE

Občina Dobrepolje je pred pričetkom izvedbe javnega naročila pripravila idejno zasnovo športne dvorane (oktober 2017). Športna dvorana se bo zgradila po t.i. rumeni FIDIC knjigi, kar pomeni, da najugodnejši izvajalec po izbiri in podpisu pogodbe sprojektira dvorano, pridobi zanj gradbeno dovoljenje, objekt zgradi in preda objekt naročniku, ta pa mora zagotoviti zemljišče, dostop, komunalne vode ter ustrezen nadzor pri poteku vseh zgoraj naštetih faz. Objekt mora imeti karakteristike, ki ga bodo uvrščale v kategorijo skoraj nič-energijskih javnih stavb. Za takšen objekt se je občina lahko prijavila na javni poziv Eko sklada j.s., št. 56SUB-LSR17, ki je nudil nepovratne finančne spodbude za nove naložbe v gradnjo skoraj nič-energijskih stavb splošnega družbenega pomena. Objekt bo moral biti zgrajen najkasneje 30. 11. 2019 in imeti pravnomočno uporabno dovoljenje do 1. 2. 2020. Občina je postopek izbire izvajalca gradnje športne dvorane pričela s sklepom o izvedbi oddaje evidenčnega naročila, št. 671-0002/2017 z dne 17. 1. 2018.

Gre za nepravilno poimenovanje sklepa, saj evidenčna naročila pomenijo tista javna naročila, za katera glede na ocenjeno vrednost ni potrebno izvesti postopka javnega naročanja, torej ne presegajo mejne vrednosti 20.000 eurov za blago in storitve oz. 40.000 eurov za gradnje. Pravilno poimenovanje je skladno s 1. odstavkom 66. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18, v nadaljevanju ZJN-3) »sklep o začetku postopka«.

V sklepu o izvedbi postopka oddaje evidenčnega naročila je navedeno, da so za naročilo zagotovljena proračunska sredstva na postavki 0418071/4204, kar je skrbnik naročila, mag. Ivan Kenda, preveril v proračunu.

Skladno s 1. odstavkom 66. člena ZJN-3 sklep o začetku postopka ni obvezen, če pa ga naročnik pripravi, mora v njem navesti tudi vir in obseg sredstev, namenjen izvedbi javnega naročila. Nadzorni odbor je ugotovil, da v sklepu o začetku postopka občina ni navedla vira in obsega sredstev, namenjenih izvedbi javnega naročila.

Občina Dobrepolje je javno naročilo objavila na portalu javnih naročil (v nadaljevanju PJN) dne 20. 2. 2018 pod št. JN000966/2018-B01, razpisno dokumentacijo pa na spletni strani www.dobrepolje.si.

Poimenovanje »razpisna dokumentacija« se ne uporablja od 1. aprila 2016 naprej, ko je v veljavo stopil nov zakon o javnem naročanju, ZJN-3. Pravilno poimenovanje je »dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila« (67. člen ZJN-3).

V objavi na PJN je občina med drugim navedla, da je rok za izvedbo del 1. 2. 2020 in označila, da naročila ni mogoče podaljšati.

Označbo, da naročila ni mogoče podaljšati, pri projektih, pri katerih lahko pride do zamika roka izvedbe, odsvetujemo, zlasti ko gre za gradnjo, ki bo trajala dlje časa. Do zamika roka lahko pride zaradi višje sile ali razlogi nastanejo na strani naročnika, zato je smiselno označiti, da je naročilo mogoče podaljšati in navesti možne razloge, katere naročnik zapiše tudi v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Rok za prejem ponudb je bil dne 7. 3. 2018 ob 10. uri, odpiranje ponudb pa uro kasneje. V času objave je občina na PJN prejela večje število vprašanj in pripomb, da je rok za pripravo tako obsežne ponudbene dokumentacije prekratek. Občina je rok za prejem ponudb podaljšala do 19. 3. 2018 do 13. ure, odpiranje ponudb pa uro kasneje. Rok za postavljanje vprašanj je bil v prvotni objavi do dne 2. 3. 2018 do 12. ure, rok, do katerega naj bi naročnik posredoval dogovore, pa 5. 3. 2018 (ura ni bila določena). V drugi objavi je bil rok za postavljanje vprašanj 14. 3. 2018 do 12. ure, naročnik pa naj bi posredoval odgovore do 16. 3. 2018 (ura ni bila določena).

Skladno z 40. členom ZJN-3 je minimalni rok za prejem ponudb v odprtem postopku 35 dni¹ od datuma, ko je bilo poslano v objavo obvestilo o javnem naročilu, oz. se lahko minimalni rok skrajša na 15 dni, če sta izpolnjena naslednja pogoja:

- a) če so bile informacije ob objavi na voljo, so bile v predhodnem informativnem obvestilu oziroma periodičnem informativnem obvestilu navedene vse informacije, zahtevane za obvestilo o javnem naročilu in
- b) predhodno informativno obvestilo oziroma periodično informativno obvestilo je bilo v objavo poslano najmanj 35 dni in največ 12 mesecev pred datumom, ko je bilo v objavo poslano obvestilo o javnem naročilu.

Glede na to, da pogoja nista bila izpolnjena in je bilo javno naročilo objavljeno dne 20. 2. 2018, bi moral biti rok za prejem ponudb najmanj 27. 3. 2018. Na podaljšanje roka je opozoril ponudnik na PJN, občina pa je dne 22. 2. 2018 ob 8.42 odgovorila, da rok za oddajo ponudb podaljšuje do 14. 3. 2018 do 14. ure. Ponudniki so ponovno opozorili na prekratek rok za oddajo ponudb in občina je dne 2. 3. 2018 ob 10.55 podala odgovor, da meni, da je razpisna dokumentacija ustrezna.

Občina je nato nepravilno podaljšala rok za oddajo ponudb; to bi morala storiti z objavo na PJN z obrazcem EU 20 - SL - Obvestilo o spremembi, ki izhaja iz prvotnega obrazca Obvestilo o naročilu (EU 2 - SL) št. JN000966/2018-B01. Namesto tega je občina še enkrat objavila obrazec Obvestilo o naročilu (EU 2 - SL) s številko JN001412/2018-B01, v katerem je določila nov rok za prejem ponudb, in sicer 19. 3. 2018 ob 14. uri. Rok za prejem ponudb je bil kljub podaljšanju prekratek, hkrati pa ni skladen z odgovori, ki jih je občina posredovala preko PJN, kjer je zapisala, da bo rok podaljšala do 14. 3. 2018 do 14. ure. Z objavo dveh različnih obvestil o naročilu (EU 2 – SL) je občina razdelila dosje javnega naročila na dva dela in s tem povzročila zmedo, zaradi česar bi ponudniki lahko spregledali podaljšanje roka za prejem ponudb. Posledično se na PJN vodita dva dosjeja istega javnega naročila, vsak pa vsebuje samo del potrebnih dokumentov.

Rok, do katerega mora naročnik zagotoviti dodatne informacije in vse dodatne dokumente, potem ko je pravočasno prejel zahtevo ponudnikov, je šest dni pred iztekom roka za oddajo ponudb. Rok, ki ga je določila občina je bil prekratek in ni bil skladen z 61. členom ZJN-3.

V dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila je občina zahtevala finančno zavarovanje za resnost ponudbe v višini 150.000 eurov. Ponudniki so na PJN opozorili, da se jim zdi zahtevana višina

¹ Minimalni rok za prejem ponudb od 1. 4. 2018 naprej 30 dni, saj se ponudbe oddajo z elektronskimi sredstvi (5. odstavek 40. člena ZJN-3).

finančnega zavarovanja za resnost previsoka, saj je najvišja dovoljena vrednost takšnega zavarovanja 3 % ocenjene vrednosti naročila brez DDV, kar bi pomenilo, da je glede na zahtevano višino finančnega zavarovanja za resnost ponudbe ocenjena vrednost naročila 5.000.000 eurov brez DDV. Občina je dne 27. 2. 2018 ob 10.46 podala odgovor, da glede na kompleksnost, oz. zahtevnost projekta (koncept projektiranja in izvedbe projekta), vztraja pri določenem znesku v razpisni dokumentaciji. Nadalje je ponudnik opozoril, da v razpisni dokumentaciji prihaja do neskladja glede zahtev po finančnem zavarovanju za resnost ponudbe, saj v točki B.02.10, Pogoji 12 navaja:

»Ponudniki morajo predložiti bančno garancijo za resnost ponudbe v višini 150.000 EUR od vrednosti ponudbe z DDV v skladu z vzorcem garancije na obrazcu G.01 VZOREC BANČNE GARANCIJE ZA RESNOST PONUDBE«.

Na obrazcu: G.01 VZOREC BANČNE GARANCIJE ZA RESNOST PONUDBE, pa je navedeno:

»... ponudnik _____ dolžan za resnost svoje ponudbe oddane v postopku oddaje javnega naročila, preskrbeti naročniku garancijo v višini 5 % vrednosti njegove ponudbe z DDV, kar predstavlja znesek _____%.« Občino je prosil, da se jasno opredeli, ali je potrebno ponudbi priložiti bančno garancijo v vrednosti 150.000 eurov ali v vrednosti 5% ponudbene vrednosti. Občina je na to vprašanje odgovorila, da je bil odgovor že podan.

Skladno s 4. odstavkom 6. člena Uredbe o finančnih zavarovanjih pri javnem naročanju (Uradni list RS, št. 27/2016) višina finančnega zavarovanja za resnost ponudbe znaša največ 3 % ocenjene vrednosti naročila (brez DDV), kar pri ocenjeni vrednosti 2.455.000 eurov znaša 73.650 eurov. Zahtevana višina finančnega zavarovanja za resnost ponudbe je torej previsoka in ni skladna z uredbo, na kar so ponudniki opozorili, vendar občina opozorila ni upoštevala. Nadalje je občina v dokumentaciji v zvezi z oddajo navedla dve različni zahtevi glede finančnega zavarovanja za resnost ponudbe, obe zahtevi pa sta napačni in previsoki. Prav tako se višina finančnega zavarovanja za resnost ponudbe ne določa glede na vrednost ponudbe ponudnika. Občina je vse pozive ponudnikov zavrnila.

V dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila je občina navedla nekaj okoljevarstvenih zahtev (za emisije hlapnih organskih spojin v gradbenih proizvodih, splakovanje stranišč, brezvodne pisoarje, uporabo deževnice oz. prečiščene odpadne vode, navedla, kateri materiali se ne smejo uporabljati in da mora les izvirati iz zakonitih virov) in zapisala, da se javno naročilo izvaja skladno z Uredbo o zelenem javnem naročanju, in sicer za pohištvo. Ponudniki bi morali upoštevati vse zahteve iz točke 8.1.2 Priloge 8 k Uredbi o zelenem javnem naročanju. Hkrati pa je v obvestilu o naročilu (EU 2 – SL), objavljenem dne 20. 2. 2018, označila, da v javnem naročilu ni upoštevan kateri koli okoljski vidik.

Kadar naročnik izvaja javno naročilo skladno z Uredbo o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. št. 51/17), ki za 20 predmetov javnega naročanja predvideva obvezno upoštevanje okoljskih vidikov, mora v obvestilu o naročilu (EU 2 – SL) navesti, da je v javnem naročilu upoštevan okoljski vidik. Občina je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila navedla, da javno naročilo izvaja skladno z Uredbo o zelenem javnem naročanju samo za pohištvo, vendar med obvezne predmete, ki so del gradnje športne dvorane, sodijo tudi grelniki vode, grelniki prostora in njihove kombinacije ter hranilniki tople vode, sanitarne armature, oprema za stranišča na splakovanje in oprema za pisoarje, stenske plošče, električne sijalke in svetilke ter razsvetljava v notranjih prostorih. Cilji, ki bi jih morali ponudniki upoštevati pri pripravi ponudbe in kasneje pri projektiranju ter bi morali biti navedeni v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, so naslednji:

- delež lesa ali lesnih tvoriv v pohištvu znaša najmanj 70 % prostornine uporabljenih materialov za izdelavo pohištva, razen če predpis ali namen uporabe to prepoveduje ali onemogoča;
- delež grelnikov vode, grelnikov prostorov in njihovih kombinacij ter hranilnikov tople vode, ki so uvrščeni v najvišji energijski razred, dostopen na trgu, znaša najmanj 85 %;
- delež sanitarnih armatur, ki so nameščene v nastanovanjskih prostorih za več uporabnikov in pogosto uporabo ter omogočajo omejitev časa posamezne uporabe vode, znaša najmanj 70 %;

- delež splakovalnih sistemov iz opreme za stranišča na splakovanje in opreme za pisoarje, ki vključuje napravo za varčevanje z vodo, znaša najmanj 60 %;
- delež recikliranega mavca v mavčni plošči oziroma delež recikliranega ali ponovno uporabljenega gradbenega lesa v leseni stenski plošči znaša najmanj 10 %;
- delež električnih sijalk, ki so uvrščene v najvišji energijski razred, dostopen na trgu, znaša najmanj 90 %;
- delež svetilk, ki omogoča uporabo električnih sijalk, uvrščenih v najvišji energijski razred, dostopen na trgu, znaša najmanj 90 %.

Nadalje se je občina sklicevala na Prilogo 8 te uredbe, vendar Uredba o zelenem javnem naročanju, ki je trenutno veljavna in je bila veljavna že v času objave javnega naročila (veljavna od 1. 1. 2018) nima Priloge 8, torej občina ni upoštevala trenutno veljavne uredbe na področju zelenega javnega naročanja.

V dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila je občina v točki A.06 »Pridobitev razpisne dokumentacije« zapisala, da je razpisna dokumentacija z vsemi sestavnimi deli ponudnikom na voljo na portalu javnih naročil (www.enarocanje.si).

Dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila je bila objavljena na spletni strani www.dobrepolje.si in ne na PJN, kot je zapisno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Občina je na svoji spletni strani objavila naslednje dokumente:

- okvirna projektna naloga z idejnim konceptom in tehničnim poročilom (4.1-športna dvorana tehnično poročilo KONČNA)
- dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila (3.0-RD ŠD-JVIZ-končna)
- skupna rekapitulacija (Rekapitulacija_Ponudbena)

Objavljena dokumentacija je bila nepopolna, saj ni vsebovala ESPD obrazca, ki pa ga je občina zahtevala kot del ponudbene dokumentacije in v točki B.02 navedla, da je ESPD del razpisne dokumentacije. Na to je opozoril tudi eden od ponudnikov na PJN, občina pa je dne 27. 2. 2018 ob 13.18 podala odgovor, da ima gospodarski subjekt možnost ponovno uporabiti ESPD, ki ga je pripravil v katerem od predhodnih postopkov in prilagoditi za novo naročilo, natisniti in ga predložiti v ponudbeni dokumentaciji. Ministrstvo za javno upravo na svoji spletni strani pojasnjuje, da mora ESPD pripraviti naročnik, in sicer tako, da označi za konkreten postopek javnega naročanja relevantne razloge za izključitev in pogoje za sodelovanje, ter ga objaviti skupaj s t. i. razpisno dokumentacijo. Tako pripravljen ESPD izpolnijo kandidati, ponudniki, podizvajalci in gospodarski subjekti, na čigaršnje zmogljivosti se sklicuje kandidat oziroma ponudnik. Kandidat oziroma ponudnik mora potrebne ESPD-je (svojega, podizvajalčevega, itd). predložiti k prijavi oziroma ponudbi.

Navedba, da lahko gospodarski subjekt ponovno uporabi ESPD, ki ga je pripravil v katerem od predhodnih postopkov in ga prilagodi za novo naročilo, ne drži, saj imajo gospodarski subjekti na PJN, v zavihku ESPD možnost uvoziti naročnikov ESPD, v katerem je naročnik predhodno določil pogoje za sodelovanje in zaloge za izključitev, ali pa uvoziti svoj ESPD iz predhodnih javnih naročil, vendar v takšnem obrazcu ponudnik ne more dodajati ali odzemanj razlogov za izključitev, zato na tak način ponudnik ne more pripraviti obrazca, ki bi popolnoma ustrezal zahtevam iz naročnikove dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Ponudnik bi sicer izbral možnost »Sem naročnik« in »Ustvariti nov ESPD«, vendar menimo, da je to naloga naročnika in ne ponudnika, da bi moral na podlagi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila pripravljati takšen obrazec.

Slika 1: Možnosti naročnika pri izpolnjevanju ESPD na PJN

Kdo ste?

- ☒ Sem naročnik
- ☐ Sem gospodarski subjekt

Kaj želite storiti?

- ☐ Ustvariti nov ESPD.
- ☐ Ponovno uporabiti obstoječi ESPD.
- ☐ Pregledati ponudnikov ESPD.

Prejšnji

Naslednji

Vir: Portal javnih naročil, www.enarocanje.si

Slika 2: Možnosti ponudnika pri izpolnjevanju ESPD na PJN

Kdo ste?

- ☐ Sem naročnik
- ☒ Sem gospodarski subjekt

Kaj želite storiti?

- ☐ Uvoziti naročnikov ESPD
- ☐ Uvoziti moj ESPD

Prejšnji

Vir: Portal javnih naročil, www.enarocanje.si

V točki B.01.10 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je občina zapisala, da je višina takse za revizijo postopka javnega naročanja 5.000 eurov.

Skladno z 2. odstavkom 71. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 60/17, v nadaljevanju ZPVPJN-B) znaša taksa dva odstotka od cene najugodnejše dopustne ponudbe (z davkom na dodano vrednost), vendar ne manj kot 500 eurov in ne več kot 25.000 eurov, zato je navedba zneska 5.000 eurov napačna. Navodilo v zvezi z revizijo postopka (pravni pouk) se v praksi zapiše v odločitev o oddaji naročila in ne v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. V dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila je potrebno navesti pravni pouk, v katerem se obrazloži možnosti vložitve revizije na razpisno dokumentacijo. Znesek takse za vložitev revizijskega zahtevka bi v konkretnem primeru znašal 4.000 eurov (1. odstavek 71. člena ZPVPJN-B). Poleg tega se je občina sklicevala na zakon, ki v času objave javnega naročila ni bil več v uporabi – Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Ur. list RS, št. 43/2011, 63/13, 60/17).

Občina je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, točka B.02.6 »Razlogi za izključitev, Pogoji 1« zapisala, da so dokazila za izkazovanje pogoja ESPD obrazec in soglasje za preverjanje, ki ga podajo vse osebe, na katere se izjava nanaša na obrazcu D.08 SOGLASJE ZA PRIDOBITEV PODATKOV IZ KAZENSKE EVIDENCE, potrdilo Ministrstva za pravosodje oziroma izpis iz ustreznega registra ali evidence.

Pri navajanju dokazil gre za tiste dokumente, ki jih morajo ponudniki priložiti svoji ponudbeni dokumentaciji. Ni smiselno, da je občina od ponudnikov zahtevala soglasje za pridobitev podatkov

iz kazenske evidence in potrdilo Ministrstva za pravosodje oziroma izpis iz ustreznega registra ali evidence. Izbrani ponudnik je priložil zgolj soglasja, ne pa tudi potrdil. Ponudba ponudnika v tem pogoju ni bila dopustna, občina pa ga ni pozvala na dopolnitev.

Občina je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, točka B.02.6 »Razlogi za izključitev, Pogoj 2« zapisala, da so dokazila za izkazovanje pogoja ESPD, Potrdilo Finančne uprave RS oziroma potrdilo, ki ga izda pristojni organ v Republiki Sloveniji, drugi državi članici ali tretji državi (gre za preverjanje pogoja o plačevanju obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti).

Ponudnik takšnega potrdila ne more priložiti ponudbeni dokumentaciji, saj se preverja, ali gospodarski subjekt izpolnjuje te obveznosti na dan oddaje ponudbe. Takšni podatki pa so zaradi časovnega zamika vpisa podatkov v evidenco, ki jo vodi FURS, na voljo šele 4. dan po oddaji ponudbe. Ponudnika takšnega potrdila nista priložila.

Občina je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, točka B.02.6 »Razlogi za izključitev, Pogoj 3« zapisala, da so dokazila za izkazovanje pogoja ESPD, izpis iz evidence gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.

Ponudnik svoji ponudbeni dokumentaciji ni priložil takšnega izpisa, ponudba ponudnika v tem pogoju ni bila dopustna, občina pa ga ni pozvala na dopolnitev. Sicer tudi ni praksa, da bi morali ponudniki takšno potrdilo prilagati v ponudbeni dokumentaciji, saj je to pogoj, ki ga preverja naročnik na spletni strani Ministrstva za javno upravo.

Občina je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določila naslednja merila za izbor najugodnejše ponudbe:

- najnižja cena – 70 %,
- reference – 10 %,
- predvideni letni stroški obratovanja objekta – 10 %,
- najkrajši terminski plan – 10 %.

Reference niso dopustno merilo za izbor najugodnejše ponudbe. Merilo po praksi DKOM (npr. 018-164/2014) ne morejo biti reference ponudnika kot gospodarskega subjekta, ker ne izkazujejo ekonomske ugodnosti posamezne ponudbe, so pa lahko po 2. odst. 84. čl. ZJN-3 merilo (med drugim) "izkušnost osebja", torej kadrovske reference, pri tem pa gre lahko zgolj za osebe, ki bodo dejansko izvajale storitve po ponudbi. Merilo mora namreč biti komercialne narave in povezano s konkretno ponudbo oziroma izvedbo javnega naročila, ne pa z osebnimi lastnostmi ponudnika (glej odločitev DKOM 018-049/2013, 018-006/2017). Naročnik skladno s prakso DKOM ne sme dati prednosti podjetjem, ki imajo večje število referenc (npr. velikim podjetjem, ki imajo veliko projektov), saj velikost podjetja in število zaposlenih ničesar ne povedo o kvaliteti izvedbe storitev s strani konkretnega ponudnika. Naročnik lahko kot merilo skladno z ZJN-3 kvečjemu določi število referenc odgovornega vodje del, ki bo v ponudbi določen za vodenje projekta, ki je predmet tega naročila in bo storitve, k so predmet tega naročila tudi dejansko izvajal. Reference so lahko zgolj pogoj za sodelovanje ponudnikov. Na to je opozoril tudi eden izmed ponudnikov, občina pa je dne 27. 2. 2018 ob 10.49 odgovorila, da naročnik ostaja pri razpisanih merilih.

V točki B.01.11 »Ogled lokacije« v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila je zapisano, da je ogled lokacije, kjer se bodo izvajala dela, z namenom pravilne ocene podatkov, ki jih potrebuje ponudnik pri pripravi svoje ponudbe in izvedbi naročila, obvezen. Za ogled lokacije je bil določen ponedeljek, 26. 2. 2018.

Ogleda sta se udeležila oba ponudnika, ki sta oddala ponudbo, čeprav v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni zapisana ura ogleda. Ni jasno, kako so ponudniki prišli do informacije glede ure ogleda, če sme naročnik dajati dodatna pojasnila samo preko PJN (kakor je tudi zapisano v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila).

Del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila so bili obrazci C.04 Podatki o ponudniku, C.05 Udeležba podizvajalcev, D.01 Izjava ponudnika – ekonomsko finančni pogoji in D.02 Seznam referenc ponudnika.

Ti obrazci pomenijo podvajanje podatkov, ki jih ponudniki navedejo že v obrazcu ESPD.

Odpiranje ponudb je potekalo dne 19. 3. 2018 ob 14. uri v sejni sobi Občine Dobropolje. Prisotni so bili člani komisije za odpiranje ponudb, ki so bili imenovani s Sklepom o imenovanju komisije za odpiranje ponudbe z dne 15. 3. 2018, št. 671-0002/2017, in sicer Nevenka Dolgan (predsednica komisije), mag. Ivan Kenda (član komisije), Jana Zajec (članica komisije) in Bojan Novak (član komisije). Ponudbo sta pravočasno oddala dva ponudnika, in sicer:

- GH Holding d.o.o., Letališča cesta 27, 1000 Ljubljana in
- VG5 d.o.o., Tehnološki park 24, 1000 Ljubljana.

Na odpiranju ponudb sta bila prisotna tudi predstavnika obeh ponudnikov.

V zapisniku o odpiranju ponudb je najprej zapisano, da predstavnik ponudnika GH Holding d.o.o. ni bil prisoten, v nadaljnjem besedilu pa je predstavnik istega ponudnika podpisan na zapisniku.

Člani komisije in predstavnika ponudnikov na zapisnik o odpiranju ponudb niso imeli pripomb, zato je bil zapisnik po končanem odpiranju ponudb vročen predstavnikoma obeh ponudnikov. Občina za presojo ustreznosti ponudb ni imenovala strokovne komisije.

Dne 19. 3. 2018 ob 15.07 je mag. Ivan Kenda po elektronski pošti ponudniku GH Holding d.o.o. poslal poziv na dopolnitev ponudbe, saj ponudnik v svoji ponudbi ni predložil dokumenta »Predvideni letni stroški obratovanja«. Ponudnik GH Holding d.o.o. je predložil dopolnitev dokumentacije z datumom 21. 3. 2018.

Skladno s 6. odstavkom 89. člena ZJN-3 ponudnik ne sme dopolnjevati tistih elementov ponudbe, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na preostale ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročanja. Poziv na dopolnitev ponudbe v delu, ki se nanaša na merila (predvideni letni stroški obratovanja so bili eno od meril za izbiri najugodnejše ponudbe) je namreč nezakonit. Občina bi morala zaradi manjkajočega dokumenta »Predvideni letni stroški obratovanja« ponudnika GH Holding d.o.o. izločiti.

Občina je nato točkovala prejeti ponudbi na podlagi meril, določenih v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in sicer:

Merilo	%	GH Holding d.o.o.	VG5 d.o.o.	GH	VG5
Najnižja cena	70	2.894.938,00 €	2.946.662,31 €	70,00	68,81
Reference	10	11	11	10,00	10,00
Predvideni letni stroški obratovanja objekta	10	24.615 €	29.500 €	10,00	8,01
Najkrajši terminski plan	10	400	331	7,91	10,00
Skupaj	100	---	---	97,91	96,82

Občina v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni zapisala formul za izračun točk, vendar se točke v konkretnem primeru izračunajo z naslednjo formulo:

$$C = \frac{C_{min1}}{C_{pon1}} * 70 + \frac{C_{pon2}}{C_{max2}} * 10 + \frac{C_{min3}}{C_{pon3}} * 10 + \frac{C_{min4}}{C_{pon4}} * 10$$

C – število točk, ki jih prejme ponudba ocenjevanega ponudnika po merilu C1, C2, C3 in C4

Cmin1 – najnižja skupna ponudbena cena

Cpon1 – skupna ponudbena cena iz ocenjevane ponudbe

Cmax2 – najvišje število referenc

Cpon2 – število referenc iz ocenjevale ponudbe
 Cmin3 – najnižji predvideni letni stroški obratovanja
 Cpon3 – predvideni letni stroški obratovanja iz ocenjevale ponudbe
 Cmin4 – najkrajši terminski plan
 Cpon4 – terminski plan iz ocenjevale ponudbe

Pravilen izračun točk je zato naslednji:

Merilo	%	GH Holding d.o.o.	VG5 d.o.o.	GH	VG5
Najnižja cena	70	2.894.938,00 €	2.946.662,31 €	70,00	68,77
Reference	10	11	11	10,00	10,00
Predvideni letni stroški obratovanja objekta	10	24.615 €	29.500 €	10,00	8,34
Najkrajši terminski plan	10	400	331	8,28	10,00
Skupaj	100	---	---	98,28	97,11

Do točkovanja sicer sploh ne bi smelo priti, saj ponudnik GH Holding d.o.o. ni oddal dopustne ponudbe.

Zgolj dva dni po odpiranju ponudb je občina izdala Obvestilo o izbiri najugodnejšega ponudnika, št. 671-0002/2017, z dne 21. 3. 2018. V obvestilu je navedla izbranega ponudnika, obrazložitev, kdaj in na kakšen način je objavila javno naročilo, število pravočasno prispelih ponudb, merila in prejete točke obeh prispelih ponudb, navedla, da je ponudba izbranega ponudnika popolna, in pravni pouk.

Iz navedenega izhaja, da občina ni ugotavljala sposobnosti ponudnikov skladno s 75. členom ZJN-3, in sicer bi morala pri Ministrstvu za pravosodje, Kazenski evidenci preveriti, ali je bila gospodarskemu subjektu ali osebi, ki je članica upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa tega gospodarskega subjekta ali ki ima pooblastila za njegovo zastopanje ali odločanje ali nadzor v njem, izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente katerega od 43 kaznivih dejanj, ki so opredeljena v 1. odstavku 75. člena ZJN-3. Nadalje bi morala občina ugotoviti, ali gospodarski subjekt izpolnjuje obvezne dajatve in druge denarne nedavčne obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, ki jih pobira davčni organ v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika, če vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti na dan oddaje ponudbe ali prijave znaša 50 eurov ali več. Šteje se, da gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznosti iz prejšnjega stavka tudi, če na dan oddaje ponudbe ali prijave ni imel predloženih vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih petih let do dne oddaje ponudbe ali prijave. Naročnik v aplikaciji e-Dosje preveri obstoj razloga za izključitev glede neplačanih davkov oziroma drugih denarnih nedavčnih obveznosti šele 4. dan po poteku roka za oddajo ponudb zaradi časovnega zamika vpisa podatkov v evidenco, ki jo vodi FURS, česar v tem postopku javnega naročanja občina ni storila. Občina bi morala v odprtem postopku skladno s 4. odstavkom 75. člena ZJN-3 preveriti tudi, če je ponudnik na dan, ko je potekel rok za oddajo ponudb, izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami (evidenca je javno dostopna na spletu).

Ponudnik lahko skladno s 1. odstavkom 89. člena ZJN-3 odda javno naročilo šele takrat, ko je preveril, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

- ponudba je skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila in
- ponudbo je oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje.

Skladno s 3. odstavkom 90. člena ZJN-3 mora odločitev o oddaji javnega naročila vsebovati naslednje:

- razloge za zavrnitev ponudbe vsakega neuspešnega ponudnika, ki ni bil izbran,
- značilnosti in prednosti izbrane ponudbe ter ime uspešnega ponudnika.

Odločitev o oddaji javnega naročila ni vsebovala vseh zahtevanih vsebin. ZJN-3 tudi ne pozna izraza »popolna ponudba«, temveč uporablja izraz »dopustna ponudba«. Skladno z 29. točko 2. člena ZJN-3 je »dopustna ponudba« ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika.

Skladno z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN-B), ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja, je ponudnikom zagotovljeno pravno varstvo zoper vsako ravnanje naročnika, zato mora naročnik v odločitvi o oddaji javnega naročila obvezno navesti pravni pouk, ki ponudnikom zagotavlja vse potrebne informacije v zvezi z vlaganjem zahtevkov za pravno varstvo zoper odločitev naročnika. Občina v pravnem pouku odločitve o oddaji javnega naročila ni navedla višine takse, ki znaša skladno z 71. členom ZPVPJN-B dva odstotka od cene najugodnejše dopustne ponudbe (z davkom na dodano vrednost) za javno naročilo, vendar ne manj kot 500 eurov in ne več kot 25.000 eurov. Navedena bi morala biti taksa v višini 25.000 eurov. Hkrati tudi ni navedla sklica, ki bi ga moral morebitni vlagatelj revizijskega zahtevka navesti pri plačilu takse.

V odločitvi o oddaji javnega naročila je občina navajala napačen datum objave javnega naročila, in sicer je navajala datum 19. 2. 2018, javno naročilo pa je bilo na PJN objavljeno dne 20. 2. 2018.

Občina je odločitev o oddaji javnega naročila poslala obema ponudnikoma po pošti, skladno z Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP).

Skladno z 10. odstavkom 90. člena ZJN-3 o odločitvi o oddaji javnega naročila obvesti ponudnike na način, da podpisano odločitev o oddaji javnega naročila objavi na portalu javnih naročil. Odločitev se šteje za vročeno z dnem objave na PJN. Tako je občina zapisala tudi v dokumentaciji v zvezi z javnim naročilom, v točki B.01.7. Način vročitve odločitve o oddaji javnega naročila je bil torej napačen. Občina je odločitev o oddaji javnega naročila objavila na PJN šele 7. 11. 2018, skladno s 3. odstavkom 90. člena ZJN-3 pa mora naročnik takšno odločitev objaviti na PJN najkasneje 90 dni od roka za oddajo ponudb.

Skladno z 2. odstavkom 91. člena ZJN-3 mora oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, vse osebe, ki so sodelovale pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali na kateri koli stopnji odločale v postopku javnega naročanja, pred sprejetjem odločitve o oddaji javnega naročila pisno obvestiti o tem, kateremu ponudniku se javno naročilo oddaja. V kolikor so te osebe neposredno ali posredno povezane z izbranim ponudnikom na način, da lahko ta povezava oziroma njihov zasebni, finančni ali ekonomski interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njihovi objektivnosti in nepristranskosti, morajo v roku, določenem v takšnem obvestilu, to sporočiti osebi, ki vodi postopek javnega naročanja. Člani nadzornega odbora v predloženem dosjeju javnega naročila niso našli takšnega obvestila, zato so na občino naslovili vprašanje, na katerega niso prejeli odgovora, zato sklepajo, da občina takšnega obvestila ni pripravila.

Občina je upoštevala obdobje mirovanja in je dne 9. 4. 2018 sklenila pogodbo št. 671-0002/2017 z izbranim izvajalcem GH Holding d.o.o.

Skladno s 6. odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11-UPB2; v nadaljevanju ZIntPK) in 6. odstavkom 91. člena ZJN-3 je dolžan izbrani ponudnik na poziv naročnika, pred podpisom pogodbe, predložiti izjavo ali podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu kandidata, vključno z udeležbo tihih družbenikov v ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom. Člani nadzornega odbora v predloženem dosjeju javnega naročila niso našli takšne

izjave, zato so na občino naslovili vprašanje, na katerega niso prejeli odgovora, zato sklepajo, da občina takšnega obvestila ni pripravila.

Občina je na PJN objavila obvestilo o oddaji naročila (obrazec EU 3 – SL) dne 5. 12. 2018, št. objave JN000966/2018-C01, pogodbo pa dne 12. 12. 2018, št. objave JN000966/2018-Pog01.

Skladno s 1. odstavkom 58. člena ZJN-3 mora naročnik poslati v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila z rezultati postopka javnega naročila najpozneje 30 dni po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila, ki sledi odločitvi o oddaji javnega naročila. Občina je takšno obvestilo poslala prepozno. Skladno s 7. odstavkom 3. člena Pravilnika o objavah pogodb s področja javnega naročanja, koncesij in javno-zasebnih partnerstev mora zavezanec objaviti pogodbo na PJN v osmih dneh od njene sklenitve. Občina je pogodbo objavila prepozno.

Občina tudi ni pripravila pisnega poročila skladno s 1. odstavkom 105. člena ZJN-3, ki bi vključeval najmanj naslednje:

- a) ime in naslov naročnika, predmet in vrednost javnega naročila;
- b) ime uspešnega ponudnika in razloge za izbiro njegove ponudbe ter delež javnega naročila, ki ga uspešni ponudnik namerava oddati v podizvajanje tretjim osebam, pa tudi imena podizvajalcev glavnega izvajalca.

4. PRIPOROČILA IN PREDLOGI

Občina je v več točkah kršila področno zakonodajo javnega naročanja. Zaradi nepravilnosti v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila je tvegala revizijo, ki bi v primeru pozitivno rešenega zahtevka v korist vlagatelja pomenila nekajmesečno preložitev ponovne objave javnega naročila in stroške v višini najmanj 4.000 eurov. Zaradi nepravilnosti v postopku izbire izvajalca, zlasti zaradi nedopustne dopolnitve ponudbe ponudnika GH Holding d.o.o., je občina tvegala revizijo, ki bi v primeru pozitivno rešenega zahtevka v korist vlagatelja prav tako pomenila nekajmesečno preložitev podpisa pogodbe (ob predpostavki, da je bil ponudba ponudnika VG5 d.o.o. dopustna) in stroške v višini najmanj 25.000 eurov.

Nadzorni odbor predlaga občini, da za izvedbo postopkov javnega naročanja pooblasti izkušene pravne pisarne, ki delujejo na področju javnega naročanja, saj je strošek takšne storitve v primerjavi s celotno investicijo nizek in hkrati močno zmanjša tveganja – tveganja za revizijo in tveganja, ki jih prinaša izvedba takšne investicije.

Hkrati želimo opozoriti, da so nepopolni tudi dosjeji ostalih javnih naročil, objavljenih na portalu javnih naročil, kar izhaja iz javno dostopnih informacij na tem portalu. Zlasti manjkajo objave pogodb.

Občina sicer izvaja tudi manj zahtevna javna naročila, vendar se mora kader, ki takšna javna naročila pripravlja, neprestano izobraževati, spremljati novosti v zakonodaji, mnenja Ministrstva za javno upravo in odločitve Državne revizijske komisije. Ponudniki bolje poznajo področje, katerega predmet je posamezno javno naročilo, zato priporočamo uporabo strokovnega dialoga, kot ga predvideva 2. odstavek 64. člena ZJN-3. Priporočamo tudi upoštevanje celostne grafične podobe pri dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Predsednica Nadzornega odbora
Občine Dobropolje:

Ana Kaplan Novak l.r.

Člana nadzornega odbora:

Jolanda Mihelič

Gregor Škulj

Vročiti:

- Igor Ahačevčič, župan in odgovorna oseba nadzorovane osebe Občina Dobropolje,
- Občinski svet Občine Dobropolje,
- arhiv, tu.