MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTÀ DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor – Comitato di controllo

Datum: 11.12. 2019
Številka: 011-2/2019

Na podlagi 52. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18), 29. člena Poslovnika o delu Nadzornega odbora Mestne občine Koper (Uradni list RS, št. 12/2017 in 46/2019) in Programa dela Nadzornega odbora Mestne občine Koper za leto 2019, je Nadzorni odbor Mestne občine Koper na svoji 8. seji dne 11. 12. 2019 sprejel

Poročilo o opravljenem nadzoru skladnosti izgradnje kanalizacije optičnega omrežja v KS Škofije s strateškim občinskim dokumentom »Načrt razvoja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij naslednje generacije v MOK Koper« iz junija 2017

1. KRATEK POVZETEK:

V letih 2017, 2018 in 2019 je družba Gratel s soglasjem MOK v KS gradila širokopasovno telekomunikacijsko omrežje, brez tehnične možnosti souporabe te infrastrukture. Ob javni predstavitvi projekta je investitor naznanil, da bo omogočena uporaba omrežja visoke hitrosti le koristnikom, ki bodo sklenili pogodbo z njim, oziroma z njim povezano družbo. MOK je s soglasjem k takšnemu projektu in s sklenitvijo služnostne pogodbe ustvarila pogoje za prevladujoči tržni položaj enega dobavitelja širokopasovnih telekomunikacijskih storitev na ožjem področju občine. Slednje je tudi v nasprotju sprejeto strategijo MOK iz junija 2017.

2. OSNOVNI PODATKI O NADZORU:

2.1. Sklep NO št. Številka: 011-2/2019 z dne 18.4.2019

2.2. Ime nadzornega organa:

Nadzorni odbor Mestne občine Koper – komisija v sestavi Edmond Gašpar in Rok Parovel.

2.3. Ime organa v katerem je bil opravljen nadzor:

Mestna občina Koper, Urad za javne gospodarske službe in promet (v nadaljevanju: UJGSP), Verdijeva 10, 6000 Koper
Vodja urada: Rafko Klinar, elektronski naslov: raf.klinar@koper.si;
Višji svetovalec 1: Vili Plahuta;
Vodja službe za informacijski sistem: Jadran Prodan;;
Občinski inšpektorat: inšpektor Peter Donaval;
Odgovorna oseba v času na katerega se nadzor nanaša: Nataša Likar.

2.4. Predmet nadzora:

Skladnosti izgradnje kanalizacije optičnega omrežja v KS Škofije s strateškim občinskim dokumentom *»Načrt razvoja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij naslednje generacije v MO Koper«* iz junija 2017 in indic ustvarjanja prevladujočega tržnega položaja v ožjem delu občine.

2.5. Datum nadzora: 12. 6. 2019

3. UVOD

Občinski svet MO Koper je v juniju 2017 sprejel *»Načrt razvoja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij naslednje generacije v mestni občini Koper«* (v nadaljevanju: »Načrt«), ki naj bi bil usklajen z državno Strategijo razvoja informacijske družbe do leta 2020. Ta predvideva, da bi se do leta 2020 zagotovilo 96 % gospodinjstvom dostop do omrežja s hitrostjo vsaj 100 Mb/s, ostalim pa z najmanj 30 Mb/s. Področje ureja Zakonom o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1,Ul.št. 109/2012).

Občinski UJGSP je v nasprotju z zakonskim določilom (ZEKom-1) in občinskim *»Načrtom«* izdal septembra 2017 soglasje k projektu enega investitorja brez obveze omogočanja skupne izgradnje novega omrežja z drugimi operaterji. Zaradi tega se bo za izgradnjo iste vrste javne infrastrukture več krat posegalo v prostor in javno cestno infrastrukturo, saj tudi drugi operater napoveduje rekonstrukcijo in obnovo svojega omrežja. Prekopavanje cest posega v temeljni ustroj cest in povzroča neizogibne kasnejše posedke. Z večjim številom teh posegov se posledično povečujejo tudi stroški tekočega in investicijskega vzdrževanja občinskih cestišč. Ob tem se je enemu investitorju omogočila tudi tržna prevlada na področju telekomunikacijskih storitev v ožjem delu občine.

4. UGOTOVITVENI DEL

4.1. Splošno

Iz pridobljenih dokumentov in razgovora s predstavniki UJGSP dne 12. 6. 2019, še vedno ni jasno v kakšnem javnem postopku in na kakšni zakonski podlagi je investitor T2, s svojimi hčerinskim podjetjem Gratel d.o.o., pridobil izključno možnost novogradnje širokopasovnega omrežja na občinski javni infrastrukturi in zemljiščih, ki so predmet služnostne pogodbe SKK Koper med Mestno občino Koper in Gratel, d.o.o.. Pridobljeni dokumenti, vključno z utemeljitvijo predloga sklepa za sprejem *»Posamičnega programa upravljanja – ustanovitev služnosti za izgradnjo omrežja sekundarne kabelske kanalizacije«* na občinskem svetu ne dajejo odgovora, na podlagi česa je bil ta investitor imenovan kot edini investitor sekundarnega omrežja na območju k. o. Bertoki, Koper, Semedela in Škofije.

V obrazložitvi posebnega programa niso bili zadostno in jasno opredeljeni cilji obremenitve stvarnega premoženja, ki jih je narekovala tedaj veljavna Uredba o razpolaganju in upravljanju stvarnega premoženja (U.l. RS št. 12/2003). Na podlagi presoje po danes veljavnem ZPDPO (U.l. RS št.14/2007) pa celoten postopek ne vzdrži kriterija preglednosti, tudi zaradi slabo zagotovljene dostopnosti arhivskega gradiva, predvsem Urada za nepremičnine. Uslužbenci Urada za javne gospodarske službe in promet pa se teh postopkov in dogodkov iz let 2005-2007 ne spominjajo.

4.2. Služnostna pogodba Gratel

Iz dokumentacije je razvidno, da je bila 20. 1. 2006 sklenjena služnostna pogodba SKK Koper z opr. štev. K4645-114/2005 med MOK in Gratel, d.o.o. Ptuj, z naknadnima dvema dodatkoma. Iz dostavljenega predloga sklepa in obrazložitve za sejo mestnega sveta dne 19. 1. 2006, ko se je sprejemal *»Posamični program - ustanovitev služnosti za izgradnjo omrežja sekundarne kabelske kanalizacije«* je razvidno, da je gradivo pripravil Urad za nepremičnine. V njem je navedeno, da je vrednost odplačne služnosti določena na podlagi cenitve zunanjega cenilca. Obrazložitev je datirana na 16.1.2016, medtem ko je sklep, ki ga je nadzornikom dostavil UJGSP, brez vpisanega datuma. Na spletnem arhivu sej Občinskega sveta MOK za sejo iz dne 29. 1. 2006 ni dosegljivo gradivo o tem posamičnem programu.
V obrazložitvi sklepa ni razvidno ali je Urad za nepremičnine, drugi občinski organ ali pooblaščenec preverjal metodologijo in rezultate poročila o cenitvi z dne 30.11.2005, ki je

bilo osnova za ovrednotenje nadomestila, oziroma odškodnine za služnost. Poročilo o cenitvi, je navedeno kot priloga osnovni služnostni pogodbi SKK Koper (člen 1, osma alineja), vendar nadzorovani tega dokumenta ni priložil k dostavljeni pogodbi niti k odzivnemu poročilu. V odzivnem poročilu nadzorovani navaja, da je izvedel pravni pregled nepremičnin in opravil pregled cenitve, kar je bila osnova za pripravo gradiva za sejo občinskega sveta. To pomeni da je bila cenilčina cenitev in na njeni podlagi ovrednotena odškodnina za služnost, brez pridržkov posredovana občinskemu svetu v odločanje.
Ugotovljeno je, da niti k dodatku služnostne pogodbe SKK Koper št. II (rimsko dva) ni priloženo poročilo cenilca z dne 16.5.2008, ki je (prvi čl., 3. alineja), navedeno kot priloga tega dodatka k osnovni služnostni pogodbi.
Po podatkih registra Slovenskega inštituta za revizijo, je cenilka registrirana z registracijsko število 00024, kontinuirano od 23.02.2005 do datuma tega poročila kot »pooblaščeni ocenjevalec vrednosti nepremičnin«.

4.3. Gradnja širokopasovnega omrežja na območju KS Škofije

Skladno s služnostno pogodbo SKK Koper Gratel gradi omrežje na območju KS Škofije od leta 2016. Intenzivno je pričel z gradnjo ob občinski gradnji fekalne in meteorne kanalizacije po projektu Škofije 2. faza, prva in druga etapa v letih 2016 in 2017. Ugotovitev zunanjega revizorja, ki je izvedel notranjo revizijo v MOK za leto 2017, s tematiko *»Področje izvrševanje proračuna v delu investicijskih izdatkov in odhodkov za blago in storitve«, glasi:*
»3. 2. Obveščanje o nameravanih posegih v gospodarsko javno infrastrukturo

V skladu z Zakonom o elektronskih komunikacijah, so občine kot investitorji v gospodarsko javno infrastrukturo dolžne o nameravanih bodočih posegih v svojo obstoječo infrastrukturo sporočiti Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve RS (AKOS) namero o načrtovani gradnji in poziv zainteresiranim investitorjem v elektronska komunikacijska omrežja in pripadajočo infrastrukturo, da izrazijo interes za vključitev v načrtovanje oz. skupno gradnjo. Obveznost ne velja za gradbena dela neznatnega pomena z vidika vrednosti, obsega ali trajanja. Pri izkazanem interesu zainteresiranih soinvestitorjev za skupno gradnjo morajo zavezanci zainteresiranim soinvestitorjem ponuditi sklenitev ustrezne pogodbe, ki upošteva sorazmerni del investicije.

Od preverjenih projektov MOK v letu 2017 je med investicije v gospodarsko javno infrastrukturo spadala investicija gradnja sekundarnega kanalizacijskega omrežja naselja Škofije II. faza - 1. etapa. MOK je za navedeno investicijo na portalu infrastrukturnih investicij AKOS67 objavila namero o načrtovani gradnji in poziv zainteresiranim investitorjem, vendar šele po objavi obvestila o javnem naročilu.
V zadevi je vložena vloga oz. izkazan interes zainteresiranega soinvestitorja Gratel d.o.o. MOK
z zainteresiranemu investitorju ni ponudila sklenitve ustrezne pogodbe, ki bi upoštevala sorazmerni del investicije ampak je izdala soglasje, v katerem je določila, da je investitor dolžan izvajalcu del kriti sorazmeren del stroškov zaradi izgradnje kabelske kanalizacije, ki ga določi nadzornik gradbišča. MOK za skupno gradnjo tako ni uredila razmerij z zainteresiranim investitorjem na način kot ga določa zakon in določila sorazmernih stroškov pri skupni investiciji, ki jih je dolžan kriti zainteresirani investitor v telekomunikacijsko omrežje.«

Ob preverjanju izdanih soglasij k projektom in soglasij za izvedbo prekopov in razgovora z UJGSP pa je NO naknadno ugotovil še, da :

- projekti opredeljujejo le grobo traso poteka kanalizacije, brez podrobnejšega zarisa mikrolokacije in detajlov kanalov, revizijskih jaškov in posamičnih priključnih mest;
- je pred pričetkom del investitor oziroma izvajalec s predstavnikom UJGSP dogovoril podrobnejši potek trase na terenu (izjava UJGSP), zapisnik o tem ni bil predstavljen NO;
- med samo gradnjo MOK-UJGSP ne izvaja nadzora;
- ob zaključku del bo UJGSP z izvajalcem in investitorjem opravil skupni ogled stanja po posegu in z zapisnikom zahteval morebitne sanacije ali povrnitve v predhodno stanje;
- za kvalitetno izvedbo povrnitve v predhodno stanje MOK ne zahteva izdaja bančne garancije;
- posamična soglasja za prekope nalagajo investitorju različne obveze (niso enake ob vsaki priliki);
- v primeru soglasja za prekop št. 371-49/2019-02 z dne 28. 1. 2019 je opredeljeno, da mora investitor preplastiti celo širino voznega pasu, a se v naravi to ni izvedlo;
- zapisnik inšpekcijskega ogleda Občinskega inšpektorata z dne 5. 3. 2019, ki je bil opravljen po službeni dolžnosti, ne vsebuje podatka o tem, ali je imel investitor dovoljenje lastnika zemljišča za večmesečno gradbiščno deponijo in pod kakšnimi pogoji. Kljub inšpekcijskemu zapisu o takojšnjem umiku deponije izkopne zemljine, investitor te obveze več mesecev, oziroma vse do dokončanja del na trasi Zg. Škofije ni izpolnil;
- je investitor opravil vgradnjo kanalizacijskega omrežja tudi na parceli št. 1511 k. o. Škofije za katero ni bila sklenjena odplačna služnost z MOK, saj do datuma poročila, obremenitev te parcele s služnostno pravico ni vpisana v zemljiško knjigo.

4.4. Vloga MOK pri razvoju širokopasovnega omrežja

Služnostna pogodba z Gratelom »SKK Koper« se sklicuje na Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom), ki je veljal do 15. 1. 2013. Ta v 7. členu določa:
»(11) Za potrebe prostorskega načrtovanja se kabelska kanalizacija šteje za gospodarsko javno infrastrukturo. Tako zgrajena kabelska kanalizacija mora biti na voljo vsem zainteresiranim operaterjem omrežij pod enakimi pogoji.
(12) Lokalne skupnosti v okviru svojih pristojnosti pospešujejo gradnjo javnih komunikacijskih omrežij. Pri tem zlasti sklepajo služnostne in druge pogodbe z operaterji na svoji infrastrukturi, obveščajo operaterje o nameravanih bodočih posegih v svojo obstoječo infrastrukturo ter lahko načrtujejo gradnjo odprtih komunikacijskih omrežij.«

V primeru sklepanja služnostne pogodbe z Gratelom je občina odigrala vlogo pasivnega udeleženca v gradnji osnovne komunikacijske infrastrukture naslednje generacije. Na ta način je omogočila enemu operaterju konkurenčno prednost, občanom pa omejila tehnično enakovredno izbiro operaterja. Za območje, ki je predmet podelitve služnosti ni dokazov o preverjanju interesa ostalih operaterjev. V letih 2010 do 2013, ko je bila služnostna pogodba že sklenjena, dokazljivo ni obveščala operaterjev o nameravanih bodočih posegih v obstoječo infrastrukturo (gradnja kanalizacije Škofije 1.faza).

Tudi po nastopu veljavnosti ZEKom-1 (od 15. 1. 2013 dalje), MOK ni prevzela vloge aktivnega subjekta pospeševanja izgradnje širokopasovnega omrežja. V juniju 2019 UJGSP še vedno nima podatka o pokritosti občine s širokopasovnim omrežjem, sivih conah in investicijski vrednosti za dosego 96% pokritosti svojega teritorija z vsaj 100 Mb/s, kar narekuje državna strategija. Širokopasovno omrežje, kot del javne prometne (komunikacijske) infrastrukture, v skladu z organizacijskim ustrojem občinskih služb, nedvomno spada pod okrilje UJGSP.

Občinski svet MOK je sicer junija 2017 sprejel *»Načrt razvoja širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij naslednje generacije«*, ki pa je, po navedbi vodje službe za informacijski sistem, le dokument namenjen samemu sebi, ker ga pač zahteva Ministrstvo za javno upravo (MJU). Za dokument, ki je v pretežnem delu šablonski ali *»copy - paste«* je občina plačala 12.000 EUR, a je v bistvu *»mrtev«*, oziroma neuporabljen strateški dokument.

Iz ugotovljenega izhaja da MOK nima in ne izvaja nobene strategije razvoja infrastrukture elektronskih komunikacij ob tem, da je v današnjem času in v bližnji prihodnosti ta infrastruktura osnova za razvoj vseh družbenih, tehničnih in ekonomskih dejavnosti.

4.5. Nadzorovani je podal odzivno poročilo na ugotovitveni del dne 18.9.2019. Odzivno poročilo občinske uprave je priloga tega poročila o nadzoru.

5. PRIPOROČILA IN PREDLOGI :

5.1.MOK naj takoj pristopi k ugotovitvi stanja in vzpostavitvi evidence pokritosti svojega teritorija z omrežjem kapacitete min 100 mb/s in področij belih lis
5.2.MOK naj se nemudoma aktivno vključi izvajanje v strategijo razvoja širokopasovnega omrežja na načine, ki so predvideni v njeni lastni strategiji (»Načrt razvoja ...« iz junija 2017) in skladno z ZEKom-1
5.3.Strokovne službe MOK naj preverijo pri Agenciji za varstvo konkurence ali je bil postopek in dana služnost Gratelu za novogradnjo omrežja na Škofijah, ki po mnenju NO indicira prevladujoči položaj enega ponudnika širokopasovnega omrežja na tem območju, skladna z določili o varstvu konkurence ZPOmk-1 in ZEKom-1
5.4.Vodstvo MOK in vodje uradov naj skupaj s stroko za arhiviranje uredijo svoje arhive na način, da je celotna dokumentacija o posamični investiciji in investicijskem programu dostopna na enem mestu. Še posebej to velja za Urad za nepremičnine, ki je pri tem nadzoru nadzorni komisiji dostavljal nekompletno dokumentacijo (brez cenitvenih poročil), kar onemogoča celovito presojo postopka plačljive služnosti.
5.5.UJGSP in UN bi morala preveriti evidence in obračun danih služnosti na območju Škofij, saj po ugotovitvi izvedenega nadzora, vsaj ena parcela na kateri ja postavljeno omrežje (parc.št. 1511 k. o.2595 Škofije), ni zajeta v služnostni pogodbi, saj v zemljiški knjigi ni vpisana služnost
5.6.UJGSP in vodstvo MOK bi morala skrbeti za aktiven nadzor nad izvajanjem posegov na javni prometni infrastrukturi, kakor tudi za naknadno periodično kontrolo na trasah posegov, v obdobju garancijskega roka za kvalitetno izvedeno sanacijo (pet let).V ta namen bi bilo smiselno uvesti knjigo oz preglednico izdanih soglasij za posege na javni infrastrukturi z vsemi potrebnimi elementi za aktivni nadzor stanja znotraj garancijskega roka.
5.7.Smiselno bi bilo, da bi za večje posege javnih in zasebnih družb ter posameznikov na javnih površinah, ti investitorji dodatno jamčili za kvalitetno izvedbo sanacije z bančno garancijo v višini ocenjene vrednosti morebitne sanacije.

5.8.UJGSP naj uredi neskladje z danim soglasjem za prekop št.371-49/2019-02 z dne 28.01.2019 in stanjem cestišča po opravljenih delih

5.9.Intervencije Občinskih inšpekcijskih služb naj bodo v primerih inšpekcijskih nadzorov izvajanja gradbenih del in gradbenih aktivnosti na javnih površinah in zemljiščih bolj temeljiti (v prejetem zapisniku ni ugotovitve o soglasju lastnika zemljišča za uporabo gradbiščne deponije) in učinkoviti (deponiranje materiala se je nadaljevalo še več mesecev po opravljeni intervenciji inšpektorja). V primeru neupoštevanja inšpekcijskega izreka, je potrebno kršitelje konkretno in skladno z regulativo sankcionirani.

5.10.Vodstvo MOK naj vodjem uradov in ostalim, ki so in bodo nadzirani, priporoči proaktivnost pri nadzoru. Osnovni namen nadzorov je ugotavljanje pravilnosti, gospodarnosti in učinkovitosti izvedenih postopkov, s končno namero izboljšanja celotnega delovanja občinskega sistema, ne pa iskanje krivcev za morebitne nepravilnosti.

Poročilo pripravil:
vodja nadzora Edmond Gašpar

Predsednik Nadzornega odbora
Mestne občine Koper

Jadran Bajec

MESTNA OBČINA KOPER NADZORNI ODBOR COMITATO DI CONTROLLO COMUNE CITTÀ DI CAPODISTRIA

Poslati:

- Mestna občina Koper, župan Aleš Bržan,
- v.d. direktorica MOK, ga. mag. Tamara Kozlovič,
- Urad za gospodarske javne službe in promet MOK, vodja Raf Klinar,
- Urad za nepremičnine MOK, vodja Melita Osvaldič
- Občinski svet Mestne občine Koper,
- Arhiv NO.