



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA' DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor - Comitato di controllo

K Datum: 1. 7. 2020
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 11. seji dne 1. 7. 2020 sprejel

KONČNO POROČILO O NADZORU

Koncesijske pogodbe o izvajanju izbirne gospodarske službe javnega linijskega avtobusnega prevoza v mestnem prometu na območju Mestne občine Koper

Člani komisije, ki so opravili nadzor: Dunja Jovičič, Rok Parovel in Edmond Gašpar

Poročevalec: Dunja Jovičič

Datum izdaje osnutka poročila: 3. 4. 2020

Datum potrditve osnutka poročila: 13. 5. 2020

1. Ime organa, kjer se je opravljal nadzor:

Občinska uprava Mestne občine Koper (v nadaljevanju: MOK):

1.1. Urad za gospodarske dejavnosti okolje in promet (UGDOP)

Do 31. 12. 2019 se je urad imenoval Urad za gospodarske javne službe in promet (UJGSP) in je zaposloval 10 ljudi. V letu 2019 je bil vodja urada g. Rafko Klinar, pred njim pa Nataša Likar.

Od 1. 1. 2020 dalje, z nastopom veljavnosti Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave MOK (UL. RS, št. 61-2709/2019 z dne 11.10.2019), se organ imenuje Urad za gospodarske dejavnosti, okolje in promet (UGDOP). Urad vodi predstojnik g. Rafko Klinar in ima sistematiziranih 12 ljudi, trenutno je 11 zaposlenih. Pristojnosti vodje urada so opredeljene v 23. členu Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Koper (MOK objava v UL. RS, št. 61-27097/2019).



Verdijeva ulica 10 — Via Giuseppe Verdi 10, 6000 Koper — Capodistria, Slovenija, Tel. +386 (0)5 6646 100

Področja dela UGDOP so opredeljena v 13. členu Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave MOK in glasijo:

Urad za gospodarske dejavnosti, okolje in promet opravlja naslednje naloge:

- strokovne, upravne, organizacijske in druge podobne naloge na področju izvajanja gospodarskih javnih služb, prometa, trajnostne mobilnosti, upravljanja s cestami in javnimi površinami, varstva okolja, gospodarstva, kmetijstva, ribištva in obrtništva,
- skrbi za upravljanje in gospodarjenje z javno komunalno infrastrukturo,
- vodi kataster gospodarske javne infrastrukture,
- skrbi za vzdrževanje in upravljanje z občinskimi cestami, javnimi površinami in občinskimi pristanišči,
- skrbi za urejanje, razvoj prometa in trajnostne mobilnosti, zlasti naloge na področju mestnega linijskega prevoza potnikov, mirujočega prometa, kolesarskega prometa, izrednih in prekomernih prevozov, dostave, parkirnih površin, avtotaksi prevozov in drugih vrst prometa,
- skrbi za področja energetike, energetske učinkovitosti in javne razsvetljave,
- pripravlja in izvaja ukrepe, smernice in priporočila s področij varstva okolja in ohranjanja narave,
- skrbi za pospeševanje in ustvarjanje pogojev za razvoj gospodarstva, podjetništva, kmetijstva, ribištva, obrti in drugih gospodarskih dejavnosti,
- druge naloge s svojega delovnega področja.

Pristojnosti vodje organizacijske enote UGDOP:

23. člen

(1) Vodja organizacijske enote občinske uprave je odgovoren za delo v organizacijski enoti ter za stanje na delovnem področju organizacijske enote.

(2) Vodja organizacijske enote občinske uprave:

- načrtuje, organizira, usmerja, usklajuje in nadzoruje delo v organizacijski enoti,
- skrbi za zakonitost poslovanja in dosledno izvajanje predpisov,
- v skladu s pooblastili odloča v upravnih, strokovnih in drugih zadevah z delovnega področja organizacijske enote,
- po pooblastilu izdaja posamične akte iz izvirne pristojnosti občine in prenesene državne pristojnosti,
- pri svojem delu sodeluje tudi z drugimi organizacijskimi enotami občinske uprave in organi občine pri reševanju skupnih zadev,
- v okviru svojih pristojnosti sodeluje tudi z občinskimi upravami drugih občin, nosilci javnih pooblastil, državnimi organi, zavodi, podjetji oziroma družbami ter drugimi organizacijami,
- pripravlja predloge programov in finančnih načrtov za proračun, upravlja s premoženjem in pripravlja predloge razvojnih programov s svojega področja dela,

- v okviru danih pooblastil je odgovoren za zakonito in namensko porabo proračunskih sredstev v okviru organizacijske enote, ki jo vodi in

- opravlja druge naloge v okviru svojih pravic, dolžnosti in odgovornosti v skladu s predpisi.

(3) Vodja organizacijske enote občinske uprave mora poročati o stanju in o delu organizacijske enote, ki jo vodi, županu oziroma direktorju občinske uprave ter na zahtevo občinskega sveta oziroma njegovega delovnega telesa in nadzornega odbora dajati informacije in pojasnila o vprašanih s področja dela organizacijske enote.

2. Sodelovanje med odborom in nadzorovanim organom

Gradivo za nadzor v obliki elektronskih dokumentov je UGDOP dostavil skladno s postavljenimi vprašanji oziroma zahtevami, vendar je dostava trajala predolgo. Dodatna vprašanja, ki so se porajala nadzornikom, so bila pojasnjena na skupnem sestanku tedanjega vodje urada in skrbnice koncesijske pogodbe dne 14. 2. 2020.

3. Datum in številka sklepa NO o izvedbi nadzora: 011-2/2019 z dne 18. 4. 2019

4. Namen in cilji nadzora:

- pregled poteka koncesije, kalkulacij in letnih poročil iz let 2017, 2018, 2019;
- preverjanje smotrnosti in gospodarnosti širjenja voznega parka.

5. Pravna podlaga za izvedbo nadzora:

- Statut MOK,
- Poslovnik NO MOK,
- Letni program dela NO MOK,
- sklep o izvedbi nadzora,
- Zakon o lokalni samoupravi (32. člen),
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06),
- Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (Uradni list RS, št. 9/19),
- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 in 14/13 – popr. 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18) 7. čl. ZJF-UPB4, ZJF-H).

6. Kratek povzetek:

NO je preverjal:

- skladnost izvajanja koncesije javne službe z zakonskimi in pogodbenimi določili;
- gospodarnost, učinkovitost realiziranih namenskih proračunskih odhodkov;
- skladnosti finančnega poslovanja s proračunom za leto/a nadzora;
- smotrnost opravljanja javnih gospodarskih služb na osnovi koncesije.

7. Datum/čas izvedbe nadzora: november 2019 - marec 2020

8. Predmet nadzora: »Koncesijska pogodba o izvajanju izbirne gospodarske službe javnega linijskega avtobusnega prevoza v mestnem prometu na območju MO Koper«

Koncesionar: Arriva Dolenjska in Primorska d.o.o.

8.1. Ugotovitveni del:

MOK je izvedla predpisan postopek javnega razpisa (sklep o javnem razpisu, št. 371-147/2013, 30. 5. 2013) z izbiro koncesionarja za izvajanje izbirne gospodarske javne službe urejanja javnega linijskega avtobusnega prevoza v mestnem prometu na območju MOK.

Zahtevani pogoji so med drugimi bili:

- zadostno število vozil,
- zadostno število usposobljenega strokovnega kadra,
- povprečje prihodkovne realizacije v zadnjih 3 letih vsaj 1 mio EUR,
- strokovne reference,
- izjava o sklenitvi zavarovanja,
- izjava o zagotavljanju izvajanja koncesije.

Na razpis sta bila prijavljena družba Avrigo d. o. o. iz Nove Gorice in Arriva Dolenjska in Primorska d. o. o. iz Kopra. Kot najugodnejšega prijavitelja je MOK izbrala družbo Arriva Dolenjska in Primorska d. o. o..

Sklenila se je koncesijska pogodba št. 50/25/GD-2014, sklenjena pa je bila 1. 10. 2014. S tem datumom je tudi začelo teči koncesijsko obdobje.

Trajanje pogodbe: 10 let.

Pogodbena vrednost (okvirni znesek): 10.700.000,00 EUR brez DDV

Garancija: 500.000,00 EUR

Vozni park je na začetku koncesijskega obdobja štel 13 avtobusov, leta 2018 so pridobili še dodaten avtobus, leta 2019 pa še dodatne 3 avtobuse.

Po pogodbi planirani prihodki, stroški in planirana subvencija za vsako leto (od 2014 do 2023), povprečno znašajo:

- letni planirani prihodki 359.790,80 EUR brez DDV;
- letni planirani stroški 1.419.834,00 EUR brez DDV;
- letna planirana subvencija 1.060.043 EUR brez DDV.

Datum izvedbe nadzora je bil 14. 2. 2020 v Uradu za gospodarske dejavnosti, okolje in promet MOK (v nadaljevanju: Urad), prisotni g. Raf Klinar, vodja urada in ga. Debora Kokot, kot nadzornica koncesije.

8.2.

NO je zanimalo, ali je bil za nadzor koncesije imenovan poseben nadzorni odbor. Po obrazložitvah Urada, nadzor nad koncesijo izvaja pristojni urad oziroma skrbnica koncesijske pogodbe. Nadzor se izvaja preko letnih poročil koncesionarja in poročil revizorjev. O tem, kako poteka izvedba koncesije »na terenu« pravijo, da dobijo informacije od samih uporabnikov, potnikov ter morebitne pritožbe posredujejo koncesionarju. NO je zanimalo, ali je bančna garancija koncesionarja začetna oziroma ali se letno obnavlja. Urad je potrdil, da je garancija začetna, kot je določena v koncesijski pogodbi.

Po koncesijski pogodbi je koncesionar dolžan vzpostaviti informacijski sistem za nadzor nad potniškimi tokovi. NO je zanimalo, ali je ta informacijski sistem vzpostavljen. Po zagotovitvah Urada informacijski sistem deluje od začetka koncesije. To so naprave v avtobusih, kjer se potrjujejo vozovnice in so del enotnega sistema. Na podlagi izpiskov iz tega sistema se izdelujejo letna poročila koncesionarja.

8.3.

NO je pregledoval kalkulacije koncesionarja, na podlagi katerih je bila določena letna subvencija ter letna poročila koncesionarja za leta 2016, 2017 in 2018. Iz pregledanega je razvidno, da število potnikov čez leta raste, še posebej tistih, ki uporabljajo mesečno vozovnico. Izjema je leto 2017, ko je bilo število voženj manjše za pribl. 50.000, predvsem zaradi omogočenega brezplačnega prevoza v novembru 2017 za čas poteka del na cestišču in zaprtja nekaterih cest.

Pregled števila voženj po letih:

- Leto 2016: 825.354
- Leto 2017: 796.831
- Leto 2018: 886.041

8.4.

Leta 2018 se je zaradi spremembe prometnega režima in ureditve enosmernosti na obalni cesti proti Izoli, MOK (koncedent) odločila za vzpostavitev dodatne linije, ki bi povezala območje kopališča v Žusterni z mestnim jedrom. V soglasju s koncesionarjem se je vozni park dopolnil z električnim vozilom Mercedes Sprinter City z 12 sedišči in 18 stojišči. Strošek zagotovitve dodatnega avtobusa je bil razporejen v letne stroške koncesije. NO je zanimalo, ali bi bilo bolj smotno in gospodarno za ta nakup poiskati druge ponudnike. Urad je obrazložil, da so šli v razširitev z obstoječim koncesionarjem, ker ta že ima vpeljan sistem in strokovni kader in je zaradi tega sama izvedba bila preprostejša. Lastnik vozila pa po poteku Koncesije ostaja MOK.

8.5. Širitev voznega parka – dodatni električni avtobusi in »Kurjerca«

V letu 2019 se je MOK odločila za nakup še treh tovrstnih avtobusov, predvsem zaradi razbremenitve parkirnih prostorov v mestnem središču. Nakup je bil opravljen s črpanjem evropskih sredstev. Vozila so bila dana koncesionarju za uporabo. NO je zanimalo, kako je zamišljena izvedba te spremembe oziroma razbremenjevanje mestnega središča. Ugotovitve so, da Urad še nima izdelane strategije. Namera je motivirati voznike, da se v mesto pripeljejo z avtobusi (P + R sistem) in da svoje vozilo pustijo na enem od parkirišč zunaj samega središča. Urad je opozoril tudi, da Ministrstvo za infrastrukturo, ki ureja medmestni javni prevoz in občasno ukinja linije, nima posluha za težave lokalne skupnosti na tem področju ter ne sodeluje z lokalno skupnostjo, kolikor bi bilo potrebno. Zaradi slabe povezanosti med zaledjem in mestom so občani prisiljeni uporabljati osebne avtomobile namesto javnega prevoza.

»Kurjerca« ali brezplačni mestni prevoz na klic je bil vpeljan v začetku leta 2020 kot dodatna možnost prevoza po samem mestnem jedru. Namenjen je za občane in obiskovalce mesta. MOK je nabavila 3 električna vozila (posamezno vozilo je za 6 potnikov) in jih predala na uporabo koncesionarju. Po razlagi Urada so se na ta način izognili vzpostavljanju posebne službe za opravljanje te dejavnosti.

Po pregledu dokumentacije in opravljenem pogovoru z g. Klinarjem in ga. Kokot je NO ugotovil, da izvajanje koncesije poteka po začrtanih pogojih v pogodbi. Prišlo je do širitve finančnega okvirja oziroma stroškovne postavke koncesije zaradi zagotavljanja zunanjih prodajnih mest in nakupa dodatnih (električnih) avtobusov. Urad si prizadeva, da bi na območju svoje pristojnosti

zagotovil visoko frekventnost voženj in dobro povezanost, nima pa izdelane strategije in načina za realizacijo plana za zmanjšanje števila osebnih avtomobilov, ki jih občani in obiskovalci parkirajo v središču mesta.

9.Priporočila in ukrepi

9.1.Javni avtobusni potniški promet s subvencioniranjem, katerega občina omogoča mobilnost občanov znotraj mestnega naselja, ima več ciljev, med katerim bi morali biti izpostavljeni trajnost in ekologija, razbremenitev mesta s stoječim prometom in omejitev prometa vozil znotraj mestnega jedra. Z električnimi avtobusi je izkazana namera vzpostavljanja postopne ekološke vzdržnosti vozil na nekaterih avtobusnih linijah. Ekološka vidik pa bi lahko bil nadgrajen še s postopno vpeljavo voznega parka na utekočinjen naftni plin (UNP) ali drugi nizko emisijski energent.

Priporočilo:

Pripraviti strategijo uvedbe ekološko vzdržnega avtobusnega parka za javni prevoz v celi občini

9.2. Število in dolžina avtobusnih linij bi se lahko optimizirala tudi z vzpostavitvijo t.im. «Park and ride» (P&R) večjih in od mestnega jedra bolj oddaljenih parkirišč. Seveda je sistem P&R sistem vezan na uvedbo sistema kolesarske izposoje (primer ljubljanski Bicikelj), a smatramo, da bi se postopoma prijel tudi ta model, še posebej če bi paralelno potekala strategija umikanja stoječega prometa na obrobje mesta.

Priporočilo:

Nadzorovani organ naj izvede celovito presojo uvedbe službe izposoje koles in vzpostavitve P&R parkirišč na obrobju mesta (železniška postaja, parkirišče Barka, parkirišče Žusterna...)

9.3.Osnovni problem potreb po velikih parkirnih površinah v mestu in njegovem obrobju predstavlja tudi premajhna frekvenca avtobusnih linij iz primestnih delov občine. Ta pokriva le minimalni delež dnevne migracije iz in v te dele mestne občine. Poleg predhodno omenjenih ukrepov je smiselno razmisliti tudi o opremlitvi avtobusov za prevoz lastniških koles (namenski prostor v avtobusih, prtljažniki oz prikolice).

Priporočili:

- **Vodstvo MOK in nadzorovani organ naj pripravita strategijo širjenja rednih avtobusnih linij v primestne kraje, ki so oddaljeni do 10 km od mestnega jedra**
- **Nadzorovani organ naj s koncesionarjem pripravi presojo tehničnih rešitev in stroškov uvedbe prevoza avtobusnega prevoza koles na linijah do krajev, ki ležijo na lokacijah do 100 m nadmorske višine**

9.4. V letu 2017 je prišlo do stavke voznikov koncesionarja, ker je delodajalec v neurejenem panožnem okolju do skrajnosti napel delovne obveznosti voznikov (skupni čas razpoložljivosti delavca do 300 ur mesečno) ob hkratnem neupoštevanju splošnih določil o minimalni bruto plači in neplačevanju zakonsko določenega poklicnega zavarovanja. V času stavke je bil moten javni prevoz. Neurejena delovna razmerja vsekakor ne zagotavljajo varnega in kvalitetnega izvajanja javne gospodarske službe, ob stavkah pa občani nimajo zagotovljenega javnega prevoza.

Koncedent je javna pravna oseba, zato je pričakovati, da bo med drugim tudi varuh delovno pravnih normativov. Smiselno bi zato bilo, da bi koncedent že v razpisnih pogojih javnega naročila navedel preverjanje gospodarskih subjektov v skladu s 77., 79. in 80.členom ZJN-3 in

izključitev tistih ponudnikov, ki jim je bila izrečena pravnomočna sodba za dejanja iz 75. člena ZJN-3. Stavka zaradi nespoštovanja normativnih določil pa ne sme biti opredeljena kot višja sila.

Na ta način bi koncendent vzpostavil posredno varovalo, da javna gospodarska služba ne bi bila motena zaradi trenj med delodajalcem in zaposlenci zaradi nespoštovanja normativne uredite delovnih razmerij. Ob prekinitvi izvajanja javne gospodarske službe zaradi stavke pa bi koncendent moral zaračunati koncesionarju penale.

Priporočila:

a) NO priporoča vodstvu občine in nadzorovanemu organu, da vnese v razpisne pogoje javnega naročila za novo koncesijsko pogodbo (ob izteku sedanje koncesijske pogodbe) naslednja določila:

- preverjanje gospodarskih subjektov v skladu s 77., 79. in 80. členom ZJN-3 in izključitev tistih ponudnikov, ki jim je bila izrečena pravnomočna sodba za dejanja iz 75. člena ZJN-3.
- da se morebitna stavka zaradi nespoštovanja delovno pravnih normativov ne opredeljuje kot višja sila, saj tudi Zakon o stavki (Zstk, Ul. RS, št. 23/91) jasno opredeljuje razloge o upravičenosti stavke, predhodno dogovarjanje vseh akterjev v času od napovedi stavke do datuma njenega začetka ter seznanjanje delavcev in javnosti o tem.
- da se bo ob morebitni prekinitvi izvajanja javne gospodarske službe zaradi stavke iz predhodne alineje koncesionarju zaračunal penale z opredelitvijo dnevne ali urne odškodnine

b) NO priporoča vodstvu občine, da za večplasten vpogled in razumevanje trga in delovnih odnosov v javnem potniškem prometu, naveže kontakt z reprezentativnim sindikatom v dejavnosti cestnega potniškega prometa. Ta je Sindikat voznikov avtobusov Slovenije, ki spada pod Obalno sindikalno organizacijo – KS 90, s sedežem v Kopru. S tem bo pridobilo celovito informacijo o problematiki gospodarske dejavnosti javnih prevozov in delovnih razmer voznikov v državi in regiji. Na osnovi teh dodatnih informacij bo možen razmislek o strategiji in ukrepih kvalitetnejše ureditve javnega potniškega prevoza kot sestavnega dela strategije o trajnostni mobilnosti.

Poročilo o izvedenih aktivnostih in ugotovitvah na dana priporočila pripraviti in dostaviti NO v roku 90 dni od datuma dostave končnega poročila o nadzoru.

Poročilo pripravil:
vodja nadzora Edmond Gašpar, l.r.



Predsednik Nadzornega odbora
Mestne občine Koper
Jadran Bajec

Priloga:

Odzivno poročilo Urada za gospodarske dejavnosti, okolje in promet z dne 9. 6. 2020

Poslati:

- Župan, Aleš Bržan
- v.d. Direktorica MOK, mag. Tamara Kozlovič
- Urad za gospodarske dejavnosti, okolje in promet, vodja Raf Klinar
- Občinski svet Mestne občine Koper
- Arhiv