



MESTNA OBČINA KOPER  
COMUNE CITTA DI CAPODISTRIA

## Nadzorni odbor - Comitato di controllo

Datum: 11. 12. 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 14. seji dne 16. 12. 2020 sprejel

### KONČNO POROČILO O NADZORU

#### 1. Predmet nadzora:

Nadzorni odbor Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO) je na podlagi sklepa o uvedbi nadzora, št. 011-2/2019 z dne 18. 4. 2019, opravil nadzor, vezan na postopke in dokumentacijo v postopku sklenitve in izvajanja »**Koncesijske pogodbe za dejavnost systemskega distributerja distribucijskega omrežja zemeljskega plina**«.

#### 2. Sestava komisije za nadzor:

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

#### 3. Ime organa, v katerem se opravlja nadzor:

Občinska uprava Mestne občine Koper (v nadaljevanju: MOK) - **Urad za gospodarske dejavnosti, okolje in promet (UGDOP)**, ki se je do dne 31. 12. 2019 imenoval Urad za gospodarske javne službe in promet (UJGSP) in je zaposloval 10 ljudi.

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 (v nadaljevanju Odlok), se notranja organizacijska enota imenuje Urad za gospodarske dejavnosti, okolje in promet (UGDOP). Ima sistemiziranih 12 delovnih mest, trenutno število zaposlenih je 11. Pristojnosti vodje urada so opredeljene v 23. členu Odloka.

Področja dela UGDOP so opredeljena v 13. členu Odloka:

*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,*



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

- 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.

Urad sedaj vodi Rafko Klinar, ki ga je vodil tudi ob začetku nadzora. Pred tem je urad vodila mag. Nataša Likar. V obdobju sklepanja predmetne koncesije je urad vodil Rafko Klinar.

Pristojnosti vodje organizacijske enote UGDOP opredeljuje Odlok v 23. členu :

*(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 vprašanjih s področja dela organizacijske enote.*

#### **4. Sodelovanje med odborom in nadzorovanim organom:**



Gradivo za nadzor v obliki elektronskih dokumentov je nadzorovani organ dostavljal zelo skopo in odmerjeno, brez razmisleka, kateri dokumenti so nujno potrebni nadzoru za predstavitev te koncesije. Za pridobivanje potrebne dokumentacije, s katero bi si lahko ustvarili celovito sliko že 13 let mirujočega koncesijskega razmerja, smo zato potrošili mnogo preveč časa. Ob dolgih presledkih pridobivanja informacij je bilo potrebno večkratno analiziranje predhodno dostavljenih dokumentov za povezovanje podatkov iz naknadno dostavljenih dokumentov. Posledično se je celoten nadzor zavlekel precej dlje od pričakovanega časovnega okvirja.

## **5. Namen in cilji nadzora:**

Namen nadzora je vpogled v koncesijsko razmerje javne službe za dejavnost systemskega distributerja distribucijskega omrežja zemeljskega plina s ciljem ugotavljanja pravilnosti, smotrnosti in učinkovitosti koncesijskega izvajanja te službe.

## **6. 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 javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18), 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, Energetski zakon (EZ UL št 79/99 in EZ-1 UL št. 60/65/20), Zakon o varstvu potrošnikov (UL, št. 98/04, 114/06 – ZUE, 126/07, 86/09, 78/11, 38/14, 19/15, 55/17 – ZKoliT in 31/18).

## **7. Kratek povzetek:**

NO MOK je preverjal:

- pravilnost in skladnost koncesijskega razmerja javne službe z dejavnostjo systemskega distributerja distribucijskega omrežja zemeljskega plina
- smotrnost opravljanja te javne gospodarske službe na osnovi koncesije
- Smotrnost in pravilnost dolgoletnega moratorija izvajanja javne službe

## **8. Datum/čas izvedbe nadzora: november 2019 - marec 2020**

## **9. Ugotovitveni del**

### **9.1. Splošno**

Pristojnost ustanovitve izbirne javne službe distributerja distribucijske mreže zemeljskega plina je zapisana v Energetskem zakonu (EZ, UL RS, št. 79/99), ki je veljal v času sprejemanja občinskega odloka:

30. člen, 5. in 6. odstavek:

*Dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina in dobava zemeljskega plina tarifnim odjemalcem sta izbirni lokalni gospodarski javni službi.*

*Kadar samoupravna lokalna skupnost uvede dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina kot lokalno gospodarsko javno službo, uredi organizacijo in način njenega izvajanja v skladu s tem zakonom in z zakonom, ki ureja gospodarske javne službe, pri čemer lahko podeli pravico izvajanja te gospodarske javne službe za največ 35 let.*

Občinski svet je na svoji seji 15. julija 2004 sprejel odlok o ureditvi izbirne javne službe systemskega operaterja distribucijskega omrežja za zemeljski plin. Odlok je hkrati tudi temeljni koncesijski akt za to javno službo. V odloku 10. člen določa pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar, in dokazila, ki morajo biti priložena ponudbi za pridobitev koncesije. Med drugim mora ponudnik podati (10. člen, 2. odstavek, 2. in 10. alineja):



*-zagotovila sistemskega operaterja oziroma upravljavca prenosnega omrežja o realnih možnostih za navezavo distribucijskega omrežja na visokotlačno prenosno omrežje zemeljskega plina;*

27. januarja 2006 je bilo objavljeno javno naročilo, v katerem je namesto zagotovila sistemskega operaterja prenosnega omrežja o realnih možnostih za navezavo na prenosno omrežje, zahtevano zgolj » *predložitev idejnega projekta izgradnje distribucijskega omrežja in njegove navezave na prenosno omrežje ....*«.

Na objavljeno javno naročilo sta do izteka razpisnega roka prispeli dve ponudbi. Obe sta v celoti izpolnjevali vsebinske zahteve iz razpisa. Tričlanska komisija je 24. 7. 2006 ponudbi ocenila skladno z razpisnimi merili in podala poročilo, št. K3524-1/2005, z vrednotenjem ponudb. MOK-Urad za javne gospodarske službe in promet je 14.02.2007 z odločbo, št. 354-44/2007, potrdil izbor družbe Istrabenz plini d. o. o. za koncesionarja sistemskega operaterja distribucijskega omrežja za zemeljski plin. Na osnovi te odločbe je MOK dne 30. 7. 2007 podpisala koncesijsko pogodbo.

Proceduralno je bil postopek izbire koncesionarja pravilen, **vsebinsko pa ne, saj ni upošteval zahteve po dostavi zagotovila o realnih možnostih za priključitev na prenosno omrežje, kot je to določal občinski Odlok.** To dokazilo je bilo v času izbiranja koncesionarja ključno, glede na to, da tako koncedent, kot koncesionar nista imela verodostojne informacije o možnosti dostopna na prenosno omrežje.

NO meni, da je strateška odločitev občine o ureditvi te izbirne javne službe s koncesijo smotrna, saj je dejavnost po tehničnih zahtevah specifična in zato jo lahko vodi le subjekt, ki je zato usposobljen in lahko zadosti tudi vsem zahtevam energetske zakonodaje.

## **9.2. Koncesijska pogodba in izvajanje koncesije**

Iz pridobljene dokumentacije NO ni ugotovil pravega razloga za sklepanje koncesijske pogodbe sistemskega operaterja distribucijskega omrežja že leta 2007, ob dejstvu, da v obdobju od sprejemanja odloka leta 2004 do sklenitve pogodbe leta 2007 ni bilo fizičnih možnosti za navezavo na prenosno plinsko omrežje. Toliko bolj, ker ni obstajal niti ustrezen državni prostorski dokument, ki bi vsaj nakazoval možnost in potek izgradnje prenosnega plinovoda. Državni lokacijski načrt, na katerega bo možno navezati distribucijsko omrežje, je bil izdelan šele pet let po podpisu koncesijske pogodbe in je stopil v veljavo 8. 12. 2012 (UL RS, št. 88/12, »Uredba o državnem prostorskem načrtu za prenosni plinovod M6 od Ajdovščine do Lucije«).

Kakor izkazujejo dejstva iz kronologije od sprejemanja občinskega odloka o tej izbirni javni službi do izbora koncesionarja, se je ves čas postopka vedelo za neobstoj možnosti priključitve na prenosno omrežje. NO ni dobil pojasnila, zakaj je v postopku razpisa za javno naročilo umanjkal pogoj, da ponudniki priložijo *zagotovila sistemskega operaterja, oziroma upravljavca prenosnega omrežja o realnih možnostih za navezavo distribucijskega omrežja na visokotlačno prenosno omrežje zemeljskega plina.* Ta pogoj je bil eksplicitno opredeljen v temeljnem občinskem aktu – Odloku o ureditvi te izbirne javne službe. Ker tedaj ni obstajal niti državni lokacijski načrt za prenosni plinovod do slovenske Istre, nihče od ponudnikov ne bi mogel izpolniti takšnega pogoja razpisa javnega naročila. Posledično se ne bi mogla skleniti niti koncesijska pogodba. **Koncesijska pogodba je po oceni NO v tem elementu v neskladju z občinskim odlokom o ureditvi te javne službe.**

To neskladje je vodilo tudi v formulacijo 10. člena koncesijske pogodbe, ki nima jasno definiranega časa začetka izvajanja koncesije. S tem je **v pogodbi ustvarjen pogoj nenormalnega pogodbenega razmerja: pogodbene obveznosti so v veljavi s pogodbo, ki se ne izvaja že 13 let.** Po javno dostopni informaciji, naj bi prenosni plinovod dosegel slovensko Istro v letu 2023, kar pomeni, da ne bo izvajanja dejavnosti po koncesijski pogodbi 15 let od podpisa, skupno obdobje trajanja koncesijske pogodbe pa 50 let, od česar bi se ob dobrednem upoštevanju določil moralo odbiti prvi dve leti mirovanja pogodbe.



V pogodbi ni jasno zapisanih določil o varstvu potrošnikov, saj v pogodbi ni posebej zapisano, da ima omrežje funkcijo javnega omrežja in da ima na podlagi tega odvzemnik prosto izbiro dobavitelja energenta.

**NO je ugotovil, da je pogodbeno določena garancija za pravočasno in kakovostno izgradnjo omrežja potekla v decembru 2019.** Ob datumu vpogleda v dokumentacijo na sedežu nadzorovanega urada z dne 15. 2. 2020, garancija še vedno ni bila podaljšana.

## **10. SKLEP – PRIPOROČILA**

### **10.1. Stališče NO**

Ob ugotovljenih dejstvih iz pregleda dokumentacije je NO stališča, da **sklenitev pogodbe za koncesijo systemskega operaterja omrežja za zemeljski plin v letu 2007 ni bila smotrna.** Dejstvo je, da v letu 2007 ni bilo možnosti priključitve omrežja na prenosno omrežje in tudi ne določiti časovnega okvirja za možnost izvedbe. DLN je bil sprejet 5 let kasneje, izgradnja pa bo po sedanjih napovedih dokončana do konca 2023. Ob tem rokovanju ne bo predvidena prva faza izvedbe distribucijskega omrežja pred letom 2024, celotno omrežje in s tem polna koncesijska dejavnost pa ne pred letom 2029. Skupna dolžina predvidenega pogodbenega omrežja je 142.395m. Koncesionar je do datuma tega poročila zgradil okoli 14 km distribucijskih vodov oz. 10 % predvidene dolžine omrežja.

Podpis pogodbe s 15-letnim moratorijem oziroma do polne funkcionalnosti celo 20 let, ni običajna poslovna praksa. Leta 2020 je trg distribucije zemeljskega plina bolj razvit, kot je bil pred trinajstimi leti. Zato je pričakovati, da so sedanjí tržni pogoji za koncedente ugodnejši.

Dejstvo, da se je v času nadzora pogodbená garancija koncesionarja iztekla, brez pravočasne zahteve za njeno podaljšanje, izkazuje, da se **koncesijska pogodba s strani koncedenta ni dovolj skrbno spremljala.**

### **10.2. Predlogi in priporočila**

10.2.1. Glede na morebitne materialne posledice, ki bi nastale za koncedenta ob enostranskem odstopu od koncesijske pogodbe (zaradi dolgoletnega neizvajanja javne službe), NO priporoča nadzorovanemu organu, da v prvem kvartalu 2021 naroči nepristranskemu in kredibilnemu zunanjemu izvajalcu analizo trga dejavnosti systemskega distributerja distribucijskega omrežja zemeljskega plina, z razvidom ponudnikov in primerjavo ekonomskih pogojev izvajanja te javne službe.

10.2.2. V kolikor podatki izvedene raziskave izkažejo, da bi koncedent v letu 2021 imel možnost doseči za vsaj 5 % ugodnejše pogoje, priporočamo, da nadzorovani organ s koncesionarjem temu primerno uskladi ekonomske pogoje koncesije.

10.2.3. Izhodišče za ta pogajanja iz točke 10.2.2. je 13-letno mirovanje koncesije, ki v tem obdobju ni omogočalo občanom MO Koper koriščenje cenejšega in ekološko primernejšega energenta (javni interes). NO meni, da nosi ob obojestranski odgovornosti koncedenta in koncesionarja, zaradi morebitne premajhne aktivnosti, usmerjene k nosilcem DLN nosilnega plinovodnega omrežja do slovenske Istre, kljub vsemu večji delež koncesionar. Koncesionar je za razliko od občine participant specializiranega trga distribucije zemeljskega plina in kot takšen dobri poznavalec dogajanja okoli izgradnje prenosnega omrežja. Iz prejete in pregledane dokumentacije ni razvidno kakršno koli obveščanje koncedenta o aktivnosti vezanih na DLN v času mirovanja te koncesijske pogodbe.

10.2.4. Nadzorovani organ mora poskrbeti, da koncesionar nemudoma podaljša pogodbeno garancijo za pravočasno in kakovostno izgradnjo omrežja do predvidenega roka izgradnje celotnega omrežja.

10.2.5. Nadzorovani organ naj se z aneksom h koncesijski pogodbi dogovori za amortizacijske roke (začetek in konec ) za že zgrajenih 19 km plinovodnega omrežja.

10.2.6. Nadzorovani organ je dolžan v 90 (devetdesetih) dnevih od datuma sprejetja tega poročila poročati NO o izvedenih ukrepih vezano na gornje predloge in priporočila

#### **11. Odzivno poročilo:**

1. Navedbe v odzivnem poročilu pristojnega organa z dne 3. 10. 2020 so take narave, da jih ni potrebno in tudi ne smiselno vključevati v končno poročilo Nadzornega odbora v predmetnem nadzoru.
2. Odzivno poročilo pristojnega organa z dne 3. 10. 2020 se doda kot priloga končnemu poročilu Nadzornega odbora v predmetnem nadzoru.

Pripravil poročevalec:

Edmond Gašpar, l.r.



Predsednik NO  
Jadran Bajec

V obravnavo:

- Župan Mestne občine Koper, g. Aleš Bržan
- Občinski svet Mestne občine Koper

V vednost:

- Direktorica občinske uprave, ga. Tamara Kozlovič
- Vodja Urada za gospodarske dejavnosti, okolje in promet, g. Rafko Klinar