



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTÀ DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor – Comitato di controllo

Številka: 011-2/2019

Datum: 10. 2. 2022

Župan Aleš Bržan

ZADEVA: Poročilo Nadzornega odbora Mestne občine Koper o investicijskem programu »Novogradnja osnovne šole Oskarja Kovačiča Škofije«

Spoštovani.

Nadzorni odbor Mestne občine Koper je na svoji 25. redni seji, ki je bila dne 10. februarja 2022, obravnaval tudi »Poročilo podpredsednika nadzornega odbora v zvezi s prejetimi odgovori v zadevi OŠ Škofije«, ki vam ga posredujemo v celoti.

1. Opis stanja

Demografski trend prirasta novorojencev in poselitveni pritiski ob načrtovanem prostorskem razvoju KS Škofije že dlje časa narekujejo razmislek o novem šolskem objektu. Politična odločitev o novogradnji šolskega objekta v tem volilnem mandatu je v luči predhodnih dejstev zagotovo utemeljena in pravilna. Tudi po ekonomskih in tehničnih kriterijih je edina pravilna odločitev novogradnja dvoodelčne šole z 18 oddelki. Ta bo nadomestila stari objekt, ki je v izteku svoje uporabne dobe in zagotovila primerne pogoje izobraževanja osnovnošolcev v naslednjem srednjeročnem obdobju.

V dolgoletnem obdobju iskanja primerne rešitve, ki sega v čase pred letom 2010, je bil že izdelan projekt novogradnje, ki je v letu 2010 tudi pridobil gradbeno dovoljenje, a je bil nato arhiviran zaradi razlogov, ki NO niso znani. V letih od 2011 do 2018 so se dolgoletni župan ter strokovne službe in občinski svet poigrali z zamisljivo in delno realizacijo sukcesivnih dozidav manjkajočih prostorov (v letu 2015-2017) ter energetske sanacije gradbeno dotrajanega objekta. Temu se je lokalna skupnost (KS Škofije) v aprilu 2018 dokončno uprla in na ta način preprečila nadaljevanje nesmotrnega vlaganja javnih sredstev.

Občinski svet MOK je na predlog župana v novembru 2019 sprejel sklep o sprejetju investicijskega projekta (v nadaljevanju IP) gradnje nove šole. Ocenjena vrednost investicije je bila **9.952.396,00 EUR z DDV**, časovnica izvedbe je predvidevala 34 mesecev od sprejetja IP do predaje objekta v uporabo.

Stekle so aktivnosti, vezane na sprejeti DIIP:

- februarja 2020 je bila izdelana natečajna /projektna naloga in objavljen javni razpis,
- izbor najprimernejše idejne rešitve junija 2020,
- junija 2021 je bilo pridobljeno gradbeno dovoljenje,

- 23. junija 2021 (neposredno po izdaji GD) je občinski svet sprejel investicijski program (v nadaljevanju IP) »Novogradnja Osnovne šole Oskarja Kovačiča Škofije«, v katerem je ocenil vrednost investicije na **15.690.470,17 EUR z DDV***,
- julija 2021 je bil objavljen razpis za izbor izvajalca gradbenih del,
- septembra 2021 so se pričela rušitvena dela stare šole,
- po načrtovani časovnici naj bi se objekt predal v uporabo 16 mesecev kasneje, to je februarja 2023.

***Vrednost IP iz junija 2021 predstavlja 58 % povečanje vrednosti investicije v primerjavi z IP iz novembra 2019.** V tem znesku pa ni všteta energetska sanacija objekta ŠD Burja, čigar vadbena površina bo omogočila, da bo nova šola izpolnila normativ za izvajanje programov športne vzgoje. Energetsko potraten objekt športne dvorane v obstoječem stanju ne omogoča doseganja šolskega normativa toplote vadbenega prostora v zimskem času (18-20 stopinj C). Stara šolska telovadnica s 397 m², ki se bo v sklopu IP energetsko sanirala, pa samostojno ne izpolnjuje niti 50 % prostorskega normativa za izvajanje športne vzgoje (normativ MZŠ je 827 m²).

NO je zaprosil Urad za družbene dejavnosti in Investicijsko službo za pojasnila o razlogih za tako veliko povečanje investicijske vrednosti. Vprašanja in odgovori so priloga tega poročila. Član NO E. Gašpar je pisno zaprosil še za dodatna pojasnila. Tudi ta vprašanja in odgovori so priloga poročila.

V prejetih odgovorih pa:

- a) ni zahtevanih podatkov o porabi proračunskih sredstev od leta 2002 do leta 2019, vezanih na tedanji projekt nove šole Škofije (s pridobljenim gradbenim dovoljenjem) in tudi ni podatkov o vloženi proračunskih sredstvih v delno energetska sanacija stare šole, prizidke, šolsko igrišče, obnovo notranjih prostorov in opreme v tem obdobju;
- b) ni odgovora o tem, ali ima vodja investicijskega programa ustrezne strokovne kompetence, v skladu s priporočili Inženirske zbornice Slovenije pri naročilih javnih gradenj (IZS, Smernica za naročila javnih gradenj, marec 2011).

2. Ugotovitve

- a) Strokovne službe MOK niso pred ali ob pripravi DIIP izvedle nobene predhodne presoje urbanistično arhitekturnih zasnov umestitve nove šole v prostor.
- b) Sprejeta urbanistična zasnova bi morala biti temelj za pripravo DIIP, še bolj pa za pripravo projektne naloge, ki je bila nato osnova za javni natečaj iskanja najboljše arhitekturne zamisli.
- c) Projektna naloga je brez ustrezne predhodne urbanistično arhitekturne presoje pogojevala, da se v prijavi na javni natečaj za izbor najprimernejšega PID upošteva obstoj v predhodnih letih zgrajenih prizidkov in stare telovadnice, ki naj bi se zgolj energetsko sanirala.
- d) Urbanistična zasnova umestitve v prostor in arhitekturne zamisli niso bile predhodno javno obravnavane v KS, kljub temu, da je župan javno obljubil sodelovanje lokalne javnosti v pripravah na to investicijo.
- e) Po izboru najprimernejše idejne rešitve, izdelavi PGD in pridobitvi GD, se je junija 2021 sprejel investicijski program z novo investicijsko vrednostjo.
- f) IP iz junija 2021 predvideva tudi rušenje prizidkov, ki so bili v projektni nalogi varovani.
- g) Vrednost sprejetega investicijskega programa je za skoraj 60 % višja od izhodiščnega sklepa OS o sprejetju IP iz novembra 2019.

Enormnemu proračunskemu povečanju investicijske vrednosti 19 mesecev od sprejetja odločitve o izvedbi investicijskega programa »Izgradnje nove šole na Škofijah« po mnenju poročevalca botruje:

- a) Opustitev prvega koraka – presoje urbanistično arhitekturne zasnove pred izdelavo DIIP 2019.
- b) Zaradi umanjkanja te presoje je bil DIIP iz 2019 zgolj birokratski obrazec za kritje politične odločitve OS.
- c) Slabo zasnovana projektna naloga, ki je omejevala načrtovalce s starimi prizidki in objekti ter je bila izhodišče za izbor najprimernejše arhitekturne rešitve, je posredno vplivala na zahtevnost idejnih rešitev in v končni fazi na vrednost teh rešitev.
- d) Ker se je urbanistična zasnova reševala po sprejetju projekta idejne zasnove (PIZ) in nato še v fazi projektiranja za gradbeno dovoljenje (PGD), je to za seboj povleklo prirast stroškov za izvedbo naknadno dogovorjenih rešitev.
- e) V času sprejemanja IP novembra 2019 strokovne službe niso imele niti zamisli, kje se bo v času gradnje odvijal pouk.
- f) Strokovne službe so šele marca 2021 seznanile KS in športno društvo FC Bronx (upravljalca športne dvorane Burja), da bodo za nadomestne prostore izvajanja pouka v času gradnje uporabile dvorano Burja, prostore KS Škofije v Zadržnem domu in prostore župnišča.
- g) Marca 2021 je bilo tudi odločeno, da se bo za izvajanje športne vzgoje šole in za dejavnost FC Bronx postavil večji montažni šotor na površini šolskega igrišča, za katerega pa je potrebno gradbeno dovoljenje.
- h) Do začetka šolskega leta šotor ni bil postavljen, intervencijsko se začasno postavi manjši šotor zgolj za najnujnejše pogoje izvajanja športne vzgoje. Večji šotor bo postavljen po pridobitvi GD.

3. Mnenje NO

Navedene ugotovitve, skupaj s historiatom tega projekta izpred 2010, nakazujejo na:

3.1. Neučinkovit pristop k reševanju problema šolskega objekta na Škofijah od leta 2002-2012

3.2. Nesmotrno porabo javnih financ in negospodarno ravnanje v obdobju do leta 2019 kar predstavljajo proračunski odhodki projektiranja novega objekta pred 2010, odhodki investicijskega vzdrževanja objekta v izteku življenjske dobe, odhodki graditve in rušitve prizidkov.

Strokovne službe, ki imajo nalogo, da pripravijo odločevalcem realne strokovne podlage, so očitno po nareku vsakokratnega vodstva občine izdelovale njim vsečne projekte, brez kritične strokovne presoje posamičnih zamisli (novogradnja 2010, energetska sanacija starega objekta, prizidki, rušitve prizidkov in stare šole ter novogradnja 2021). Ob tem je vodja resornega občinskega urada še vedno prepričan, da bi se lahko problem šolskega objekta na Škofijah reševal z »energetsko sanacijo« dotrajanega objekta. Slike stanja objekta ob rušitvi to stališče dokončno zavračajo in so dosegljive na naslednji spletni povezavi: <https://www.facebook.com/ksskofije/photos/pcb.1325363281215893/1325361871216034>

3.3. Priprava na IP, ki je zdaj v fazi izvedbe in bo bremenil proračun do vključno 2023, je bila slabo načrtovana (brez predhodne urbanistične zasnove, brez jasne zamisli o poteku pouka v času gradnje, brez nadomestnih prostorov za športne dejavnosti v KS Škofije). V naslednjem koraku izdelave projektne naloge za izbor najprimernejše idejne zasnove ni bila opredeljena ciljna vrednosti investicije in projektne dokumentacije, kar bi predstavljajo izhodiščno merilo za presojo uspešnosti, gospodarnosti in učinkovitosti vodenja tega investicijskega projekta že od samega začetka. Ob skoraj 60 % povečani vrednosti investicijskega projekta iz 2019 se nakazujejo še sledeča tveganja:

- Premajhna kapaciteta šolske telovadnice bo ob zaključku izgradnje šole predstavljala tveganje neizpolnjevanja kriterija za izvajanje športne vzgoje;
- Za zadostitev tega kriterija bodo potrebna dodatna vlaganja v energetske sanacije ŠD Burja, kar ni zajeto v investicijski vrednosti skoraj 16 mio EUR;
- Dvorana Burja, ki naj bi postala »outsourcing« površina za izvajanje športne vzgoje, bo v nadaljevanju finančno bremenila tekoče poslovanje šole;
- Vlaganja v energetske sanacije dvorane Burja bi morala vsaj knjigovodsko upoštevati tudi dejansko lastniško stanje objekta, ki po historični lastninski dokumentaciji izkazuje 77,3% lastnino KS Škofije;
- Po primopredaji nove šole bo potrebno vse predelane nadomestne prostore povrniti v prvotno stanje, kar predstavlja zaradi morebitnih poškodb in zahtev lastnikov objektov dodatno finančno tveganje višanja skupne investicijske vrednosti
- Tveganje nadaljnjega porasta stroškov zaradi dejanskega povečevanja cen gradbenega materiala
- Iz prejetih odgovorov vodstva MOK ni razbrati ali da ima odgovorni vodja investicije kvalifikacijo pooblaščenega inženirja s pooblastilom za zahtevne objekte. Morebitne neustrezne kompetence vodje investicije bi lahko predstavljale tveganje uspešnega, gospodarnega in učinkovitega vodenja tako zahtevne in pomembne investicije.

4. Priporočila in predlogi:

4.1. Posebna priporočila vezana na IP »Novogradnja OŠ Oskarja Kovačiča Škofije«

4.1.1. Za investicijske projekte objektov posebnega javnega pomena je potrebno že pred izdelavo DIIP opraviti vsestransko presojo umestitve v prostor s sodelovanjem zainteresirane javnosti in to presojo vključiti v DIIP v obliki urbanistične zasnove.

4.1.2. Občinski urad resorja, ki je pobudnik investicije, mora ob pripravi DIIP vključiti ostale urade, ki jih vsebinsko takšen projekt neposredno ali posredno zadeva (okolje, nepremičnine, investicije, promet, družbene dejavnosti). Posamična stališča vodij teh strokovnih služb o obravnavani investiciji, bi morala biti sestavni del DIIP

4.1.3. Ko je IP sprejet in preden steče postopek projektiranja za PGD, mora biti potrjena investicijska vrednost in namenska proračunska postavka. Po tej izhodiščni vrednosti se ocenjuje smotrnost vodenja projekta (uspešnost, učinkovitost in gospodarnost).

4.1.4. Prekinitev ali umik že sprejetega IP, ki ima gradbeno dovoljenje, je možen le ob pogoju bistvenih sprememb gospodarskih in proračunskih okoliščin, ob katerih bi izvajanje projekta lahko dodatno ogrozilo finančno stabilnost tekočega proračuna.

4.1.5. Za vodenje zahtevnih IP mora investitor pooblastiti inženirja s pooblastilom za vodenje zahtevnih objektov (77.čl,3.odst.ZGO-1).

4.1.6. Odgovorni vodja IP mora biti objektivno in subjektivno odgovoren za odstopanja od izhodiščne vrednosti projekta, razen v primeru višje sile, nepredvidenih geoloških situacij in v primeru povišanja cen življenjskih stroškov za več kot 10%.V tem primeru se aplicira le povišanje v procentu, ki presega 10% .

4.1.7. Investicijski projekt in njegova vrednost mora vključevati vse odhodke/stroške, ki so potrebni za usposobitev polne namenskosti projekta. Obvodne investicije v druge objekte, ki komplementarno usposablajo IP niso dovoljene.

4.1.8. Lastniška razmerja na objektih, ki so predmet občinskih investicij, ne smejo predstavljati tveganja naknadnih zahtevkov lastniških pravic drugih pravnih subjektov.

4.2. Splošna priporočila in predlogi vezani na sprejemanje in izvajanje IP za javne objekte

4.2.1. Programi izgradnje, obnove, rekonstrukcij in dograditev javnih objektov ne morejo in ne smejo biti podvržene vsakokratnim političnim simpatijam, temveč morajo biti plod resnega načrtovanja potreb in financiranja, skladno s strategijo posamičnega resorja. Občina ima z zakonom določene obveznosti zagotavljanja primernih prostorov za izvajanje programov vzgoje in varstva ter osnovnega šolstva. Popolnoma jasno je torej, kaj mora občina zagotavljati. Prav tako ni mogoče reči, da ni posredno definirano, kdaj je treba zagotavljati določene materialne zmogljivosti, saj so demografske napovedi dokaj točne. Na osnovi resnega strokovnega pregleda in evidenc o stanju objektov je možno predvideti potrebe po obnovi ali širitvi. Tudi standardi, naj bodo to prostorski, ekološki in drugi, so vnaprej znani in zato predvidljivi. Vse navedeno omogoča, da lahko MOK izgradnjo, obnove, razširitve in ostalo planira v dokaj natančnem časovnem okvirju enega do dveh let. Resno načrtovanje pomeni, da posamičen program (projektna naloga) za vsak objekt predvideva, kaj vse ta objekt potrebuje, vključno z vsemi sistemi, instalacijami, opremo, ... Občinski svet kot najvišji politični organ (politika) lahko v skladu z zakonodajo sprejema ali spreminja programe, akte, sklepe, vendar morajo takšne spremembe temeljiti na tehtnem premisleku, podkrepjenem s strokovnimi stališči, jasnimi opredelitvami, ter subjektivnem prevzemu odgovornosti. Pri načrtovanju obnove ali novogradnje konkretne šole je ravno s tega stališča ugotovljeno spreminjanje območja, obsega in narave posega. To neizogibno vodi v nesmotrno in zato negospodarno ter neučinkovito izvajanje programa, v tem konkretnem primeru novogradnje.

4.2.2. V obrazložitvi IP in njegovih sprememb je potrebno jasno definirati kakšne so sedanje in bodoče potrebe, vključno s predvidenim tekočim in investicijskim vzdrževanjem objekta. Znesek investicije je potrebno pregledno ločiti na: nakup oz. vrednost potrebnega zemljišča in komunalne opreme, projektiranje in pripravo dokumentacije, izvedbo zemeljskih del oz. pripravo zemljišča za gradnjo, gradnjo samega objekta, izvedbo zunanje ureditve, opremo objekta, itd. Če je objektov več, jih je potrebno ločiti na objekte oz. dele objektov, ki služijo neposrednemu izvajanju zakonskih obvez občine (npr. osnovnemu šolstvu), in tiste, ki služijo drugim javno finančno podprtim programom (npr. šport in rekreacija) in niso neposredni sestavni del konkretnega IP. To je potrebno in nujno tudi zato, da lahko odločevalci primerjajo vrednost IP s primerljivimi objekti v Sloveniji, saj se za podobne programe in namene zagotavljajo proračunska sredstva tudi v drugih občinah! Obnovo ali novogradnjo javne infrastrukture, ki je potrebna za izvedbo konkretnega IP, je nujno pregledno ločiti od ostale investicije. Poleg vseh neposrednih stroškov (rušitev starega objekta, odvoz gradbenih odpadkov, vrednost dela in materiala novogradnje, ...) mora biti v stroškovniku IP skladno s knjigovodskimi standardi izkazan tudi neamortiziran ostanek vrednosti za stavbe ali dele stavb, ki se rušijo in jim ta vrednost ni bila odpisana skladno z javnofinančnimi predpisi.

4.2.3. Količinska in kvalitetna odstopanja, ki presegaajo prostorske in druge normative Ministrstva za šolstvo ali drugih državnih organov, so seveda mogoča in v pristojnosti odločevalcev, vendar pa je pri tem potrebno upoštevati, da bo slej ko prej tako odstopanje (standard) potrebno zagotoviti tudi v ostalih javnih objektih-stavbah z istim ali primerljivim programom. Takšna odstopanja je zato potrebno jasno in prepričljivo obrazložiti ter javnost seznaniti z razlogi za tako odločitev. Ob izvedbi takšnih projektov je potrebno posebno pozornost nameniti izboru in izvajanju nadzora. Nadzor je skladno z zakonom (ZG) funkcija, ki jo zagotavlja investitor (nadzor dela izključno za investitorja, ne pa za izvajalce ali kogar koli drugega). Osnovni nameni nadzora so: da se zagotavlja izvajanje pogodbenih določil, da izvajanje poteka skladno s projektom, reševanje nepredvidenih situacij ter izvajanje zakonodaje na področju graditve objektov, varstva pri delu, ekologije, itd. Strokovni nadzor je kot storitev tržna dejavnost. Zato je potrebno ponudbe za izvedbo nadzora poiskati skladno z Zakonom o javnem naročanju. Za izvajanje storitev nadzora je Inženirska zbornica Slovenije sprejela priročnik, ki poleg obsega storitev nadzora prikazuje tudi priporočene zneske za izvajanje storitev glede na vrednost investicije. V splošnem lahko trdimo, da je za nadzor primerljivih objektov potrebno predvideti vsaj 1% investicijske vrednosti. Iskanje ponudnika te storitve izven razumnih zneskov lahko vodi v situacijo, ki za subjekte javnega prava (MOK) lahko postane nevzdržna, v smislu neobvladovanja (časovne, tehnične in finančne)

investicije. Tudi pri teh storitvah velja namreč pregovor: «Kolikor denarja, toliko muzike». Pomanjkljiv nadzor pa ima lahko težke (časovne, tehnične, finančne in druge) posledice.

5. Sklep NO MOK

Nadzorni odbor Mestne občine Koper je na svoji 25. redni seji, ki je bila dne 10. februarja 2022, v zvezi s poročilom soglasno sprejel naslednji sklep:

1. Nadzorni odbor se je seznanil s poročilom.
2. Poročilo se posreduje v obravnavo županu Mestne občine Koper, g. Alešu Bržanu.

Lep pozdrav.

Pripravil:

Edmond Gašpar


Predsednik NO MOK
Jadran Bajec