

DKOM PREPREČUJE DARS, DA BI RAVNAL KOT DOBER GOSPODAR

DKOM PREVENTS DARS, TO ACT WITH DUE DILIGENCE

Bogomir Troha, univ. dipl. inž. grad.

mirko.troha@axis.si

Axis, d. o. o., Tehnološki park 19,
1000 Ljubljana

Strokovni članek

UDK 061:625.711.3:657.6

Povzetek | V članku je predstavljen komentar odločitve DKOM, s katerim je razveljavil odločitev DARS o oddaji javnega naročila za gradnjo vzhodne cevi avtocestnega predora Karavanke z vidika stroškovnega inženirja. Stroškovno inženirstvo je inženirska disciplina, ki združuje znanja prvenstveno s področja gradbeništva pa tudi s področij projektnega vodenja in pogodbenega prava. Predstavljena je vsebina pritožbe in stališč DARS in DKOM. Zaradi lažjega razumevanja so predstavljeni tudi dokumenti, ki so podobni dokumentom, ki so bili v jedru spora med DARS in neizbranimi ponudniki. Predstavljene so tudi navedbe iz zakonov in razpisne dokumentacije, ki je pomembna za razumevanje odločitve DKOM.

Ključne besede: državna revizijska komisija, avtocestni predor Karavanke, popravki ponudbene dokumentacije, stroškovno inženirstvo, analize cen postavk, obrazci virov

Summary | The article presents the commentary to the State Audit Commission DKOM decision that annulled the decision of the Motorway Company of the Republic of Slovenia DARS to award a public contract for the construction of the eastern pipe of the Karavanke highway tunnel from the perspective of a cost engineer. Cost engineering is an engineering discipline that combines knowledge primarily in the field of construction, as well as in areas of project management and contract law. The article presents the content of the complaint and the presentation of DARS and DKOM positions. In order to facilitate understanding, documents similar to those that were at the core of the dispute between DARS and non-selected tenderers are presented.

Key words: state audit commission, Karavanke highway tunnel, correction of tender documents, cost engineering, item price analysis, resources forms

1 • UVOD

V mesecu decembru 2018 je DKOM objavil sklep v zadevi »Izgradnja vzhodne cevi avtocestnega predora Karavanke« z dne 29. 11. 2018 (DKOM, 2018a), ki je izzval precejšnje negotovanje tako med strokovnjaki s področja gradbenih investicij kot tudi med pravniki.

1.1 Bistvo pritožbe treh ponudnikov, ki ga je obravnaval DKOM

V sklepu DKOM (DKOM, 2018a) je navedeno, da so se na sklep naročnika o dodelitvi javnega naročila pritožili trije neuspešni ponudniki.

Vsi skupaj so navedli več domnevnih nepravilnosti, vendar se je DKOM v svojem sklepu omejil le na ugotavljanje ene nepravilnosti. Sporno naj bi bilo to, da je naročnik DARS po poteku roka za oddajo ponudb pozval najbolj ugodnega ponudnika, ki je bil pozneje izbran, k popravku in dopolnitvi obrazcev, ki so bili priloga ponudbene dokumentacije (DARS, 2017c), in sicer:

1) obrazec C »Cenik gradbene mehanizacije in opreme, ki bo uporabljena pri izvedbi del iz ponudbe«

2) obrazec C1 »Seznam transportnih sredstev, ki bodo uporabljena pri izvedbi del iz ponudbe«

3) obrazec D »Struktura delovne sile, ki bo angažirana pri izvedbi del iz ponudbe«

4) obrazec D1 »Podatki o gradbenem materialu«

Ti obrazci so bili vsebinsko podobni Seznamu kalkulativnih virov na sliki 3. Po mnenju pritožnikov je izbrani ponudnik nedovoljeno naknadno spreminjal ponudbeno ceno in tehnične specifikacije.

1.2 Stališče naročnika DARS

V poročilu DKOM (DKOM, 2018a) je navedeno, da je naročnik pisno zavrnil vse navedbe

v revizijskem zahtevku pritožnikov. Pojasnil je, da je namen prilog pridobitev cen za kalkulativne virov. Pravilnost cen virov se lahko ugotavlja tako, da se preveri, ali se ujema s cenami virov, ki so navedeni v strukturi cene za posamezne postavke. Cene virov iz priloge bo naročnik uporabil pri določitvi cene na enoto za nove postavke pri spremembah in dodatnih delih. Izbrani izvajalec bo moral za vsako postavko dodatnih del predložiti analizo cene po enoti postavke, pri čemer bo uporabil cene virov iz prilog. Ker najugodnejši ponudnik prilog ni izpolnil pravilno in v celoti, ga je naročnik pozval k popravku in dopolnitvi po roku za oddajo ponudb. Naročnik še pojasnjuje, da gre v tem primeru sprememb podatkov za cene kalkulativnih virov in ne za cene po enoti, ki jih po Zakonu o javnih naročilih (v nadaljevanju: ZJN-3) ni dopustno spreminjati. Po mnenju naročnika cena vira ne daje podatka o ceni postavke, ki jo lahko sestavlja več virov. Po mnenju naročnika ne gre za manjkajoče podatke, ki pred oddajo ponudbe niso obstajali, sicer ponudnik po pozivu naročnika ne bi mogel izkazovati enakih cen po enoti mere iz

ponudbenega predračuna z analizami cen posameznih postavk.

1.3 Kaj je bilo spremenjeno v obrazcih

DKOM je v svojem sklepu (DKOM, 2018a) navedel, da je bilo v obrazcih s strani najugodnejšega ponudnika po pozivu naročnika spremenjeno:

- 1) dodani ali spremenjeni podatki o tipu, letu izdelave, količini in nosilnosti transportnih sredstev
- 2) dodane ali spremenjene cene na uro, cene na m³ in cene na t za transportna sredstva
- 3) cene transportnih sredstev znižane za od 28 % do 74 %
- 4) spremenjeni ali dodani manjkajoči podatki o tipu, letu izdelave, kapaciteti in kalkulativnem učinku mehanizacije
- 5) cene na uro mehanizacije so znižane v »povprečju« za 99,94 %
- 6) spremenjeni ali dodani manjkajoči podatki o izvoru materiala, srednji prevoznosti oddaljenosti, ceni zunanjega prevoza in ceni notranjega prevoza materiala
- 7) cene materialov znižane za od 8 % do 91 %

1.4 Ugotovitev DKOM

DKOM je v svojem sklepu (DKOM, 2018a) podal naslednjo ugotovitev. Na podlagi navedenega gre ugotoviti, da so vlagatelji v okviru zahtevkov za revizijo uspeli izkazati naročnikovo kršitev 89. člena ZJN-3. S tem ko je naročnik pri presoji dopustnosti ponudbe izbranega ponudnika upošteval naknadno predložene priloge C1, D in D1, v katerih je izbrani ponudnik navedel manjkajoče cene in spremenil nekatere cene, je naročnik kršil točko 28.1 Navodil ponudnikom za pripravo ponudbe ter peti odstavek 89. člena ZJN-3. S tem ko je naročnik ponudbo izbranega ponudnika, ki je v ponudbo predložil priloge C1, D in D1, v katerih manjkajo cene, označil za skladno z zahtevami, določenimi v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in izbranemu ponudniku oddal predmetno javno naročilo, je naročnik kršil točko 13.1 in 26 Navodil ponudnikom za pripravo ponudbe ter prvi odstavek 89. člena ZJN-3 v povezavi z 29. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-3.

skoraj dobesedno povzet peti odstavek 89. člena ZJN-3, zato ga ne navajamo ponovno.

2.4 Točka 13.1 Navodil ponudnikom, Sestavni deli ponudbe

(Dars, 2017a)

...

Točka 3

Izpolnjeno in podpisano Poglavlje 5 (Obrazec ponudbe, Dodatek A k ponudbi), izpolnjene in podpisane priloge C, C1, D, D1, F. Ponudnik kot sestavni del ponudbe predloži tudi izpolnjeno in podpisano prilogo E v tiskani obliki in v elektronski obliki.

...

2.5 Točka 26 Navodil ponudnikom, »Dokazljivost cen iz cenikov virov«

(DARS, 2017a)

...

Naročnik si pridržuje pravico, da v fazi pregleda in ocenjevanja ponudb od ponudnika zahteva analize cen za posamezne postavke. Z analizami enotnih cen mora ponudnik izkazovati enake cene po enoti mere postavk, kot so navedene za te postavke v ponudbenem predračunu.

Prikaz analize mora biti tako pregleden, da so cene po enoti mere virov (material, delo, mehanizacija in transport) iz prilog v obrazcih C, C1, D in D1 Poglavlja 5 – Ponudba, razvidne in enake, kot so navedene v analizi.

2 • BISTVENE TOČKE V ZAKONIH IN PONUDBENI DOKUMENTACIJI, NA KATERE SE SKLICUJE DKOM

2.1 Peti odstavek 89. člena ZJN-3: Dopustne dopolnitve ponudbene dokumentacije

(PIS, 2018a)

Če so ali se zdijo informacije ali dokumentacija, ki jih morajo predložiti gospodarski subjekti, nepopolne ali napačne oziroma če posamezni dokumenti manjkajo, lahko naročnik zahteva, da gospodarski subjekti v ustreznem roku predložijo manjkajoče dokumente ali dopolnijo, popravijo ali pojasnijo ustrezne informacije ali dokumentacijo pod pogojem, da je takšna zahteva popolnoma skladna z načeloma enake obravnave in transparentnosti. Naročnik od gospodarskega subjekta zahteva dopolnitev, popravke, spremembo ali pojasnilo njegove ponudbe le, kadar določenega dejstva ne more preveriti sam. Predložitev manjkajočega dokumenta ali dopolnitev, popravke ali pojasnilo informacije ali dokumentacije se lahko nanaša izključno na takšne elemente ponudbe, katerih obstoj pred iztekom roka, določenega za predložitev prijave ali ponudbe, je mogoče objektivno preveriti. Če gospodarski subjekt ne predloži manjkajočega dokumenta ali ne dopolni, popravi ali pojasni ustrezne informacije ali dokumentacije, mora naročnik gospodarski subjekt izključiti.

2.2 Šesti odstavek 89. člena ZJN-3: Deli ponudbene dokumentacije, ki jih ni dopustno spreminjati

(PIS, 2018a)

Razen kadar gre za popravek ali dopolnitev očitne napake, če zaradi tega popravka ali dopolnitve ni dejansko predlagana nova ponudba, ponudnik ne sme dopolnjevati ali popravljati:

- svoje cene brez DDV na enoto, vrednosti postavke brez DDV, skupne vrednosti ponudbe brez DDV, razen kadar se skupna vrednost spremeni v skladu s sedmim odstavkom tega člena in ponudbe v okviru meril,
- tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila,
- 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.

2.3 Točka 28.1 Navodil ponudnikom, Dopustne dopolnitve

(DARS, 2017a)

V čl. 28.1 Navodil ponudnikom je smiselno

2.6 Točka 12.3 Splošnih pogojev pogodbe Fidic

(Fidic, 1999)

Za vsako postavko del je primerna tarifa ali cena tista, ki je za to postavko navedena v Pogodbi; če take postavke ni, potem velja postavka, določena za podobno delo. Nova primerna tarifa ali cena za posamezno delo se določi v primeru, da:

- i. se delo opravi v skladu s členom 13 (Spremembe in prilagoditve),

ii. v Pogodbi za to postavko ni navedena nobena tarifa ali cena,

iii. ni ustrezna nobena tarifa ali cena, ker ta postavka dela nima podobnega značaja ali se ne izvede pod podobnimi pogoji kot druge postavke po Pogodbi.

Vsaka nova tarifa ali cena se izračuna na podlagi ustreznih tarif ali cen v Pogodbi z ustreznimi prilagoditvami, da se tako ustrezno upoštevajo zadeve, opisane v pododstavkih (a) in/ali (b). Če nobene tarife ali cene niso

ustrezne za izračun nove tarife ali cene, je te treba izračunati na podlagi ustreznih stroškov izvedbe tega dela skupaj z ustreznim dobičkom in ob tem upoštevati vse ostale pomembne zadeve.

3 • DOKUMENTI, POMEMBNI ZA RAZUMEVANJE ODLOČITVE DKOM

Da bi laik razumel sklep DKOM (DKOM, 2018a), je treba predstaviti tudi strokovne osnove tematike, ki je bila v pritožbi treh ponudnikov obravnavana. V nadaljevanju so predstavljeni bistveni elementi dokumentacije, ki so pomembni pri ponudbi gradbenih del in pri obračunu stroškov. Slike v nadaljevanju so iz izmišljenega projekta z izobraževanja za učitelje srednjih strokovnih šol I. 2018 na temo gradbenih kalkulacij.

3.1 Ponudbeni predračun

Ponudbeni predračun je dokument, ki predstavlja po podpisu pogodbe osnovo za obračun predvidenih opravljenih del pri projektu. Sestavljen je iz poglavij. Vsako poglavje sestavljajo postavke. Vsaka postavka vsebuje šifro, opis izdelka ali delovnega postopka, mersko enoto, količino, ceno po enoti in vrednost postavke. Vrednost postavke je zmnožek količine in cene po enoti. Seštevek vrednosti vseh postavk po-

godbenega predračuna je pogodbeni vrednost oz., kot je napisano v Obligacijskem zakoniku, pogodbeni cena. Pri tem velja opozoriti na nedoslednost v poglavju Gradbeni pogodba, saj termin »cena« pomeni tako ceno posamezne postavke kot tudi vsoto vrednosti vseh postavk.

3.2 Kalkulacija postavke – struktura cene

Da bi lahko določili ceno za enoto mere (mersko enoto) postavke, je potreben izračun. Postopek izračuna imenujemo gradbeni kalkulasi. To pomeni, da v postavki opredelimo vse vire, ki so nosilci stroškov za posamezno postavko. Za vsak vir določimo

		Projekt: Demo1 - Demo - Demo projekt Ponudba: - Učitelji - Ponudba za učitelje srednjih šol Valuta izpisa: EUR			
WBS	KrOpis	Postavka	Količina	Cena/EM	Vrednost
1	SGŠ	SREDNJA GRADBENA ŠOLA			266.489,09
1.1	ZEM	ZEMELJSKA DELA			1.591,64
1.1.1	Izkop	Bagerski široki izkop, brez ovir v tleh, I. ktg. plodna zemljina, v suhem terenu, globina h<0.30m, brežine pod kotom 45 stopinj, nalaganje na tovornjak 14t, prevoz na razdaljo 10km, odlaganje na stalni deponiji Opomba: Wiz: opomba	30,00 m3	11,06	331,80
1.1.2	Izkop	Bagerski široki izkop, brez ovir v tleh, I. ktg. plodna zemljina, v suhem terenu, globina h<0.30m, brežine pod kotom 45 stopinj, nalaganje na tovornjak 14t, prevoz na razdaljo 100m, odlaganje na začasni deponiji Opomba: Wiz: opomba	16,80 m3	7,08	118,94
1.1.3	Izkop	Bagerski izkop jarkov, brez ovir v tleh, III. ktg lahka zemljina, v suhem terenu, širina b=1.50m, globina h=1.00m, brežine pod kotom 60 stopinj, odlaganje ob rob izkopa	111,00 m3	1,05	116,55
1.1.4	Izkop	Bagerski izkop jarkov, brez ovir v tleh, III. ktg lahka zemljina, v suhem terenu, širina b=1.50m, globina h=1.00m, brežine pod kotom 60 stopinj, prevoz na razdaljo 10km, odlaganje na stalni deponiji	39,00 m3	11,75	458,25
1.1.5	Planiranje	Planiranje, Strojno planiranje dna jarkov, podlaga zemljina, vodoravna površina, zgoščenost 95% PP	180,00 m2	0,86	154,80
1.1.6	Planiranje	Planiranje, Strojno planiranje dna gradbene jame, podlaga zemljina, vodoravna površina, zgoščenost 98% PP	180,00 m2	0,51	91,80
1.1.7	Dren.kam.pl.	Drenažna kamnita plast, drobljeni kamniti material, granulacije 0-32, debeline 30cm, nabava in dobava material iz kamnoloma	45,00 m2	7,10	319,50

Slika 1 • Izpis predračuna za poglavje zemeljskih del, PIS Xpert.



Projekt: Demo1 - Demo - Demo
 Ponudba: - Učitelji - Ponudba za učitelje srednjih šol
 Datum izpisa: 06.01.2019 17:48:49
 Valuta izpisa: EUR

ANALIZA CENE - vrednosti na EM postavke

Projekt: - Učitelji - Ponudba za učitelje srednjih šol

WBS/KrOpis	Odd	Opis	Kol	NepCena	FPS	KalkCena	VredNep	VredKalk
1.1.4	<input type="checkbox"/>	Bagerski izkop jarkov, brez ovir v tleh, III. ktg lahka zemljina, v suhem terenu, širina b=1.50m, globina h=1.00m, brežine pod kotom 60 stopinj, prevoz na razdaljo 10km, odlaganje na stalni deponiji						
Izkop			39,00 m3	11,75		15,06	458,39	587,27
KrOpis	Opis		FPD	NepCena	FPS	KalkCena	VredNep/EM	VredKalk/EM % [Nep]
IZK1415	Izkop jarka 3.a ktg - bager 15t		1,0000 m3	1,16		2,17		9,90
+ IZK14	Bagerski izkop - bager 15t, 90 kW Parametri: ; Storilnost, del: 0.90; Odmor, delo: 0.93; Volumen [m3]: 0.40; Polnost [%]: 100.00; Izkop [min]: 0.26; Nalaganje [min]: 0.24; Na cikel [min]: 0.00; Na celoto [%]: 0.00		1,0000 m3	1,16		2,17		9,90
++ Izkop	Izkop z bagrom		0,0249 h	46,73		87,34		9,90
+++ SS004	Bager kolesnik 15t 90 kW		0,0249 h	46,73	1,8690	87,34	1,16	2,17
Z025	Izkop: zemljina; Km: 10.00		1,0000 m3	0,00		0,00	0,00	0,00
+ VV010	Tovornjak prekucnik 300kW 14t		0,1412 h	45,48	1,3573	61,73	6,42	8,71
SV001	Strošek deponije - IZKOPNI MATERIAL		1,0000 m3	4,17		4,17	4,17	4,17
	MAT - Materiali						0,00	0,00
	STR - Mehanizacija - stroji						1,16	2,17
	PRE - Mehanizacija - prevozi						6,42	8,71
	STO - Storitve						4,17	4,17

Slika 2 • Kalkulacija postavke, PIS Xpert.

- a) normativno porabo vira na enoto mere postavke in
 b) cena vira.

Seštevek vseh zmnožkov normativne porabe virov in cene virov je cena postavke.

Treba pa je opozoriti na to, da je cena postavke sestavljena iz dveh delov: neposrednih stroškov in posrednih stroškov. Neposredni strošek za npr. material za izvajalsko podjetje je strošek nabave, ki ga mora izvajalsko podjetje plačati za material dobavitelju na trgu. Posredni stroški pa so vsi tisti stroški, ki jih izvajalsko podjetje ima, vendar jih ne more obračunati, ker niso navedeni v pogodbenem predračunu. To so stroški pripravljanih in zaključnih del, plače neproizvodnih režijskih delavcev na gradbišču (vodja gradbišča, delovodja, obračunski ...), stroški skupnih služb podjetja (računovodstvo, nabava, komerciala, priprava dela), stroški financiranja, odškodnin, bančnih garancij in dobiček. Posredne stroške mora izvajalsko podjetje po predračunu razdeliti na kalkulativne vire. Ko se neposrednim stroškom prištejejo še posredni stroški, govorimo o kalkuliranih stroških oz. kalkuliranih cenah.

Z analizo cene dobi naročnik vpogled v neposredne nabavne cene ponudnika in pribitke k neposrednim cenam zaradi zajetja posrednih stroškov, kar je poslovna skrivnost ponudnika.

SP	Šifra	Opis	EM	CenaNep
VirVrs: DEL (Povprečje=10,2), (Skupaj=9) , (Vrednost=70.357,06)				
S	PD006	Zidar KV	h	10,36
S	PD015	Železokrivec KV	h	10,36
S	PD005	Zidar PK	h	9,99
S	PD012	Tesar KV	h	10,36
VirVrs: MAT (Povprečje=29,79), (Skupaj=12) , (Vrednost=115.659,41)				
S	B028	C25/30, XC2, C1-0.2, Dmax 32, S3, PV1	m3	62,00
S	A004	Obdelane rebraste armaturne palice, Ø14-32, B500B	kg	1,03
S	N006	Gladka PVC cev, Ø315, SN4	m	31,07
S	E010	Votli opečni zidak s sredinsko vert. spojnico, b=20cm	m3	58,32
S	I576	Lamela kamene volne za fasade d=20	m2	26,00
VirVrs: OS (Povprečje=1,27), (Skupaj=3) , (Vrednost=11.869,60)				
S	O103	Jekleni okvirni opažni elementi za stene	m2 d	0,67
S	O114	Sidro za opažno oporo	kos d	0,15
S	N918	Pisarniški enojni kontejner	kos d	3,00
VirVrs: PRE (Povprečje=45,6), (Skupaj=3) , (Vrednost=11.159,21)				
S	VV010	Tovornjak prekucnik 300kW 14t	h	45,48
S	VV046	Avtomešalnik 300kW 10m3	h	38,35
S	VV023	Tovornjak kesonar 300kW 19t z dvigalom	h	52,96
VirVrs: STR (Povprečje=24,58), (Skupaj=1) , (Vrednost=4.571,96)				
S	SS064	Stolpni žerjav 60tm H=40m R=50m	h	24,58
S	SS004	Bager kolesnik 45t 90kW	h	46,73

Slika 3 • Seznam kalkulativnih virov s cenami, PIS Xpert, Xbase.

Na primeru so z rumeno označeni viri, ki so nosilci stroškov: bager, tovornjak prekucnik in strošek deponije.

Primer za stroške izkopa z upoštevanim virom bager kolesnik 15 t, 90 kW:

Normativ je 0,0249 h/m³ izkopanega materiala.

Faktor posrednih stroškov v tej ponudbi na vse stroje je 1,869.

Neposredna cena bagra je 46,73 €/h, kalkulirana cena bagra je

$1,869 \cdot 46,73 \text{ €/h} = 87,34 \text{ €/h}$.

Neposredni strošek vira bager v postavki je 0,0249 h/m³ * 46,73 €/h = 1,16 €/m³.

Posredni strošek vira bager v postavki je 0,0249 h/m³ * 87,34 €/h = 2,17 €/m³.

Neposredna cena postavke na enoto mere je $1,16 + 6,42 + 4,17 = 11,75 \text{ €/m}^3$.

Kalkulirana cena postavke na enoto mere je $2,17 + 8,71 + 4,17 = 15,06 \text{ €/m}^3$.

3.3 Kalkulativni viri

So osnovni gradniki kalkulacije in nosilci stroška v kalkulaciji. Poznamo več vrst virov: materiali, stroji, transporti, delovna sila, osnovna sredstva in drugi. Vsak vir ima naslednje podatke: šifra, opis, merska enota in cena.

4.3 Ali je ponudnik spreminjal tehnične specifikacije predmeta javnega naročila?

Predmet javnega naročila je opredeljen z načrti in drugo projektno dokumentacijo. Sestavni del projektna dokumentacije, ki je namenjen obračunu del, so popisi del. Popisi del vsebujejo postavke. Vsaka postavka vsebuje opis, ki predstavlja predmet javnega naročila.

DKOM popolnoma napačno tolmači, da je šlo pri informativnih podatkih v obrazcih iz prilog ponudbe

- o tipu, letu izdelave, količini in nosilnosti transportnih sredstev,
- o tipu, letu izdelave, kapaciteti in kalkulativnem učinku mehanizacije oz. strojev,
- o izvoru materiala, srednji prevoznosti oddaljenosti, cene zunanjega prevoza in cene notranjega prevoza materiala

za tehnično specifikacijo predmeta javnega naročila.

Tehnična specifikacija se nanaša na končni izdelek, njegove lastnosti, namen, uporabnost, ne pa na to, s koliko stroji in s kakšnimi stroji bo izvajalec izpeljal projekt. V določenih primerih lahko tehnična specifikacija pomeni tudi tehnologijo gradnje, kot je npr. izvedba predora po metodi NATM z bagrskim rezkanjem ali po metodi NATM z miniranjem ali po metodi TMB. Nikakor pa ne moremo za tehnično specifikacijo šteti opredelitev stroja točno določenega proizvajalca, ki je bil zamenjan s strojem drugega proizvajalca, pri čemer se tehnologija delovnih postopkov ni spremenila.

Tudi izvor materiala ni tehnična specifikacija. Tehnične lastnosti materialov so opredeljene v načrtih in popisu del, ki so povzete po standardih in področnih predpisih. Pri betonu je tehnična specifikacija trdnost, največje zrno agregata, konsistenca, odpornosti proti karbonatizaciji, zmrzovanju, solem, kemičnim agresiji, mehanski obrabi, vodotesnosti ...

DKOM pri naštevanju sprememb podatkov v obrazcih ni navedel nič takega, kar bi lahko strokovnjak opredelil za tehnično specifikacijo.

4 • KOMENTAR ODLOČITVE DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE

4.1 Ali je šlo za očitno napako?

Inženirska ekipa naročnika DARS, ki je ocenjevala ponudbe, je to opravila vestno in skrbno ter pravilno ugotovila, da so cene kalkulativnih virov na obrazcih turškega ponudnika, ki je bil s strani naročnika izbran kot najbolj ugoden, zelo visoke. Kot to ugotavlja sam DKOM (DKOM, 2018a), je šlo pri mehanizaciji za več kot 1666-krat previsoke cene (166.000%) (DKOM je zapisal, da so bile prvotne cene znižane za 99,94%), pri transportnih sredstvih za 58% previsoke cene in pri materialih za 40% previsoke cene v primerjavi z naknadno popravljenimi cenami.

DKOM se je postavil na stališče, da gre za očitno napako v primeru, ko je to v objektivnem smislu zaznati na prvi pogled, prima facie, vendar je v konkretnem primeru menil, da ni šlo za očitno napako.

Glede na velika odstopanja pri cenah, npr. 166.000% previsoke cene, je to strokovnjakom jasno na prvi pogled in je nedvomno šlo za očitno napako. Kot navaja tudi DKOM v svojem poročilu (DKOM, 2018a), je ponudnik vpisal vrednost stroja in ne urne postavke. Tudi ostale cene, ki za 40% in 60% presegajo običajne kalkulirane cene, bi strokovnjak opazil na prvi pogled.

Dodatni argument je, da je naročnik DARS navedel limitirano vrednost ponudbe. To lahko naredi le na podlagi lastne kalkulacije projekta in lastnih cenikov virov. Zato lahko domnevamo, da je cenike virov iz turške ponudbe DARS primerjal z lastnimi ceniki virov in ugotovil prevelika odstopanja.

Ker je višina cen virov subjektivna ocena, je DARS predvidel še dokaz za potrditev cen virov. Dokaz za potrditev cen virov pa je primerjava med cenami virov na obrazcih in cenami teh istih virov v strukturi analize cene po enoti za vsako postavko, ki bo zahtevana po prejemu ponudbe, kar je bilo zapisano v

točki 26 navodil ponudnikom (DARS, 2017a), in za izbrane postavke pogodbenega predračuna, kar je zapisano v 5. alineji 9. člena osnutka pogodbe (DARS, 2017d) in v točki 8.3 posebnih pogojev pogodbe (DARS, 2017b).

Nerazumljivo pa je, da DARS analize cen izbranih postavk ni zahteval že pri oddaji ponudbe, kot je zapisal tudi DKOM (DKOM, 2018a) pri enem od referenčnih primerov javnega naročila, na katerega se je skliceval DARS, ampak šele 28 dni po podpisu pogodbe (DARS, 2017d). Če je ponudnik kalkuliral cene postavk, je moral imeti pripravljene tudi analize vseh cen postavk, in to zanj ne bi bilo nobeno dodatno breme.

Razlogi za vpis previsokih cen virov so lahko nenamerni, kot je to v primeru nabavnih cen mehanizacije. Ker gre za tujega ponudnika, ki do zdaj ni nastopal na slovenskem trgu, je to mogoče. Lahko pa bi šlo tudi za nameren vpis zelo visokih cen in špekulacijo ponudnika, da naročnik ne bo skrbno pregledal ponudbe in da bodo na ta način dodatna dela, katerih cena se bo posredno določala tudi s ceniki virov, močno precenjena.

4.2 Ali je ponudnik spreminjal predračun za predvidena dela?

Nedvomno je ugotovljeno, da turški ponudnik z naknadnimi popravki ni spreminjal:

1. cene brez DDV na enoto postavke
2. vrednosti katerekoli postavke brez DDV
3. skupne vrednosti ponudbe brez DDV

Dodatno lahko naročnikovo zahtevo, da se cene virov v prilogah ujemajo s cenami virov v analizah cen, beremo kot zahtevo, da so cene virov predvidenih del enake cenam virov nepredvidenih in dodatnih del v aneksih. Zato v nobenem primeru ne moremo trditi, da je ponudnik spreminjal predračun. Velja ravno obratno, ponudnik je po zahtevi naročnika uskladal cene virov v prilogah tako, da se ujemajo s cenami virov v predračunu.

4.4 Ali je ponudnik s spreminjanjem dosegel bolj ugoden položaj med konkurenti?

V točki 13.2 Navodil ponudnikov (DARSA, 2017) »Merilo za ocenitev ponudnikov« je zapisano:

Merilo za izbiro ponudbe je ekonomsko najugodnejša ponudba. Ekonomsko najugodnejša ponudba se izbere na podlagi točkovanja po merilih, kot sledi:

1. Ponudbena cena – največje možno število točk 95
2. Točke za kakovost – največje možno število točk 5

Pri točkovanju kakovosti so bili upoštevani naslednji štiri kriteriji:

- a) Izvedba del v metanskem področju – največje možno število točk 0.5
- b) Število partnerjev skupnega nastopa – največje možno število točk 0.5
- c) Referenčni projekti za ponudnika – največje možno število točk 2.5
- d) Referenčni projekti za odg. vodjo del – največje možno število točk 1.5

Turški ponudnik ni v ničemer spremenil podatkov, ki so bili pomembni za izbiro ponudnika. Ponudnik ni spreminjal ponudbene cene, ki je določena v predračunu, niti ni spreminjal referenčnih podatkov, ki zadevajo točkovanje kakovosti.

4.5 Ali je kršeno načelo enake obravnave in transparentnosti?

Glede na to, da popravki v ponudbeni dokumentaciji niso vplivali na kriterij izbire ponudnikov, in glede na to, da je naročnik je v točki 28.1 Navodil ponudnikom (DARS, 2017a) predvidel možnost popravka podatkov ponudbene dokumentacije, in glede na to, da je v točki 26 Navodil ponudnikom (DARS, 2017a)

zapisal pogoj, ki jih morajo cene virov v prilogah izpolnjevati, in glede na to, da je bila vsa komunikacija, ki se nanaša na popravke v ponudbeni dokumentaciji, pisna in sledljiva, lahko zaključimo, da načelo enake obravnave in preglednosti ni bilo kršeno.

4.6 Ali bi lahko naročnik cene virov v prilogah preveril sam?

Kot ugotavlja sam DKOM v svojem sklepu (DKOM, 2018a), so cene virov stvar volje ponudnika. Cen virov v prilogah naročnik ne bi mogel preveriti sam, saj cene virov niso bile neposredno razvidne iz drugih ponudbenih dokumentov. Zato je naročnik v točki 26 navodil ponudnikov (DARS, 2017a) zapisal, da si pridržuje pravico, da zahteva analize cen za izbrane postavke. Analize cen za postavke predstavljajo ključ, s katerim se lahko preveri, ali se cene virov na obrazcih ujemajo s cenami virov v postavkah predračuna.

Res je, da je naročnik predvidel kriterij za izkaz pravilnosti cen s tem, da je predpisal, da se morajo cene virov iz obrazcev v prilogah ujemati s cenami virov, ki so bile uporabljene v analizah cen posameznih postavk. Res je tudi to, kar je ugotovil DKOM (DKOM, 2018a), da turški ponudnik tega kriterija z dokumentacijo, ki jo je predložil do roka predaje ponudb, ni izpolnil. Res pa je tudi to, da je po popravku podatkov turški ponudnik to zahtevo naročnika izpolnil.

4.7 Ali je neujemanje cen iz obrazcev s cenami v analizah cen postavk zadostni razlog, da se ponudnika izloči?

DKOM meni (DKOM, 2018a), da »po poteku roka za predložitev ponudb naročnik ne more zmanjševati pomena spornih podatkov, ki izhajajo iz dokumentacije v zvezi z oddajo javne-

ga naročila, in ne more odstopiti od zahtev v zvezi s spornimi prilogami, saj bi to pomenilo, da je po poteku roka za predložitev ponudb spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, kar bi bilo v nasprotju z drugim odstavkom 67. člena ZJN-3, načelom transparentnosti javnega naročanja ter načelom enakopravne obravnave ponudnikov.

Brezpredmetne so ugotovitve DKOM (DKOM, 2018a), da je naročnik odstopil od zahtev v zvezi s prilogami. Od teh zahtev naročnik ni odstopil, saj je v skladu z 89. čl. ZJN-3 zahteval od ponudnika, da očitne napake glede cen virov odpravi. Sklepamo, da je naročnik analize cen postavk dobil in ugotovil, da izpolnjuje pogoje, navedene v točki 26 Navodil ponudnikom (DARS, 2017a), in je zato turškemu ponudniku oddal naročilo za gradnjo.

Pri tem velja ponovno poudariti, da kriterij za izbiro ponudnika niso cene virov iz prilog, ampak so cene virov v prilogah zgolj kalkulatorni element, ki je bil uporabljen v izračunu cene postavke v ponudbenem predračunu.

4.8 Ali je bilo cene virov po popravkih mogoče objektivno preveriti z drugimi dokumenti v ponudbi, ki niso bili popravljeni?

DKOM meni (DKOM, 2018a), da »v obravnavanem primeru ni mogoče na objektivni in transparenten način preveriti, da je volja izbranega ponudnika v zvezi z vrednostjo oz. cenami virov, kot izhajajo iz naknadno predloženih spornih prilog, obstajala pred potekom roka za predložitev ponudb«.

DKOM nadaljuje: »Zato tudi če iz cen na enoto iz ponudbenega predračuna, naknadno predloženih prilog C1, D in D1 in naknadno

Predračun				Analiza cen postavk					Cenik virov	
Post1	Kol1	CenPost1	Vred1=Kol1*Cen1	Post1	Vir1	Norm11	CenVir1	VredVir11=Norm11*CenVir1	Vir1	CenVir1
					Vir2	Norm12	CenVir2	VredVir12=Norm12*CenVir2		
					Vir3	Norm13	CenVir3	VredVir13=Norm13*CenVir3		
								CenPost1	Vir2	CenVir2
Post2	Kol2	CenPost2	Vred1=Kol1*Cen2	Post2	Vir1	Norm21	CenVir1	VredVir21=Norm21*CenVir1		
					Vir3	Norm23	CenVir3	VredVir23=Norm23*CenVir3	Vir3	CenVir3
					Vir5	Norm25	CenVir5	VredVir25=Norm25*CenVir5		
								CenPost2	Vir4	CenVir4
Post3	Kol3	CenPost3	Vred1=Kol1*Cen3	Post3	Vir2	Norm32	CenVir2	VredVir32=Norm32*CenVir2		
					Vir4	Norm34	CenVir4	VredVir34=Norm34*CenVir4		
					Vir6	Norm36	CenVir6	VredVir36=Norm36*CenVir6	Vir5	CenVir5
								CenPost3	Vir6	CenVir6
Post4	Kol4	CenPost4	Vred1=Kol1*Cen4	Post4	Vir1	Norm41	CenVir1	VredVir41=Norm41*CenVir1		
					Vir3	Norm44	CenVir4	VredVir44=Norm44*CenVir4		
					Vir5	Norm45	CenVir5	VredVir45=Norm45*CenVir5		
								CenPost4		

Slika 4 • Shema predračuna, postavke in virov.

predloženih analiz cen izhaja, da se končna vrednost analize cene ujema s ceno na enoto iz ponudbenega predračuna in da so v analizi cene uporabljeni podatki iz naknadno predloženih prilog, to še ne omogoča objektivno preverljivega zaključka, da je izbrani ponudnik cene na enoto ponudbenega predračuna ob upoštevanju manjkajočih in naknadno spremenjenih cenah, kot to zatrjuje naročnik in izbrani ponudnik, saj takšno sklepanje temelji na podatkih, katerih obstoj, pred potekom roka za predložitev ponudb, ni objektivno preverljiv.«

Odgovor na zgornje vprašanje je ključen za razumevanje odločitve, s katero je DKOM utemeljeval, da se revizijskim zahtevkom ugotovi in s tem razveljavi odločitev naročnika o izboru najugodnejšega ponudnika.

Na sliki 4 je predstavljena shema podatkov iz predračuna, postavk in cenika virov. V postavki se lahko uporabijo več kot le trije viri, ki so prikazani v shemi, lahko pa tudi manj. Z rumeno so označeni podatki iz cenika virov, ki so bili naknadno popravljeni. Z oranžno barvo pa so označene cene postavk iz ponudbenega predračuna, ki niso bile popravljene.

Posredni element, ki združuje oba podatka, so analize cen postavk, ki so označene z zeleno.

Primer:

$$\text{Norm11} * \text{CenVir1} + \text{Norm12} * \text{CenVir2} + \text{Norm13} * \text{CenVir3} = \text{CenPost1}$$

$$\text{Norm21} * \text{CenVir1} + \text{Norm23} * \text{CenVir3} + \text{Norm25} * \text{CenVir5} = \text{CenPost2}$$

$$\text{Norm32} * \text{CenVir2} + \text{Norm34} * \text{CenVir4} + \text{Norm36} * \text{CenVir6} = \text{CenPost3}$$

$$\text{Norm41} * \text{CenVir1} + \text{Norm44} * \text{CenVir4} + \text{Norm45} * \text{CenVir5} = \text{CenPost4}$$

Ugotovimo dejstva:

1. znane so cene vseh postavk iz predračuna (CenPost),
2. znane so vse cene virov, ki nastopajo v postavkah predračuna (CenVir),
3. znanih je nekaj analiz cen postavk, ki vsebujejo znane vire.

Vprašanje s področja logike in verjetnosti: ali so pravilne vse cene virov, če je pogoj, da se cene postavk v predračunu ujemajo s cenami postavk iz analiz cen?

Trditev 1: Cena vira je pravilna, če nastopa v vsaj dveh analizah postavk in se pri obeh postavkah ujemata ceni postavke v predračunu s ceno postavke v analizi cen za isto postavko in sta v vsaki postavki vsaj 2 različna vira.

CenVir1 je uporabljena v Post1 in Post2 je dokazano pravilna.

CenVir2 je uporabljena v Post1 in Post3 je dokazano pravilna.

CenVir3 je uporabljena v Post1 in Post2 je dokazano pravilna.

CenVir4 je uporabljena le v Post3.

CenVir5 je uporabljena le v Post2.

CenVir6 je uporabljena le v Post3.

Trditev 2: Če se cena postavke v predračunu ujema s ceno iste postavke pri analizi cene postavke, potem so pravilne tudi vse cene virov, ki nastopajo v tej analizi cene postavke.

Ker se ujemajo cene postavk v predračunu in cene postavk pri analizi cene za Post1, Post2 in Post3, so pravilne tudi vse cene virov v teh postavkah: CenVir1, CenVir2, CenVir3, CenVir4, CenVir5, CenVir6.

Odgovor na vprašanje ali je bilo cene virov po popravkih mogoče objektivno preveriti z drugimi dokumenti v ponudbi, ki niso bili popravljeni, je odvisen od tega, koliko analiz cen postavk je naročnik zahteval in koliko različnih virov je bilo v postavkah, ki jih je naročnik zahteval, oz. od tega, ali so izpolnjeni pogoji za trditev 1 in trditev 2.

Več ko je virov v eni postavki in večkrat, ko se isti vir pojavi v različnih postavkah ter več ko je postavk, bolj prepleteni so odnosi med kalkulativnimi elementi in več je možnosti, da so cene virov res tiste, ki so bile uporabljene v ponudbi.

Zato je odgovor na vprašanje v naslovu pritrdilen in nasproten stališču DKOM. Cene virov je mogoče objektivno preveriti s cenami postavk v ponudbenem predračunu, ki ni bil popravljen. To se naredi posredno z analizami cen več postavk.

Če zgornja shema ne prepriča DKOM, da so cene virov, pridobljene naknadno, res cene virov, ki so bile uporabljene v kalkulaciji cen postavk v ponudbenem predračunu, potem predlagamo DKOM, naj sam najde drugo kombinacijo cen virov in smiselne analize cen postavk, da bodo cene iz analiz cen postavk ustrezale cenam postavk iz predračuna, in na ta način dokaže pravilnost svojega sklepa.

4.9 Kaj je smisel cenikov virov?

Ceniki virov niso namenjeni pregledu ali kontroli notnih cen v predračunu, saj je zelo jasno iz 89. čl. ZJN-3 (PIS, 2018b), da naročnik ne more zahtevati spremembe kateregakoli dela ponudbenega predračuna. Tudi v primeru, če bi naročnik ugotovil, da je cena neke

postavke nenormalno nizka ali nenormalno visoka, ne bi mogel od ponudnika zahtevati spremembe. Niti to ne bi bilo merilo za izločitev ponudbe. Edino merilo pri izbiri ponudbe je ponudbena vrednost, ki je seštevek vseh vrednosti vseh postavk ponudbenega predračuna. Zato je »dokazovanje pravilnosti« notnih cen nesmiselno in nepotrebno.

Ceniki virov so pomembni izključno zaradi obračuna dodatnih in nepredvidenih del. Dodatna dela in nepredvidena dela niso opredeljena v ponudbenem predračunu. Dodatna in nepredvidena dela so stalnica pri gradbenih projektih. Razlogi za ta dela so slabo pripravljene projekti ali nove okoliščine. Izvajalec mora pripraviti zahtevke, ki se po uskladitvi z naročnikom pretvorijo v dodatke k pogodbi (aneksi).

Izvajalec mora vsa dela v zahtevkih opredeliti s predračunom in utemeljiti njihovo upravičenost s pogodbenimi določili. Pri tem pa je največkrat sporna cena na enoto postavke dodatnih del. Za razlago cene naročnik običajno zahteva analizo cene po enoti oz. strukturo cene (prikazana na sliki 2).

DKOM je obravnaval argument naročnika (DKOM, 2018a), da je v poglavju 12 »Merjenje in ocena« v točki 12.3 »Ocena« Splošnih pogojev pogodbe Fidic (Fidic, 1999), ki je del ponudbene dokumentacije, navedeno, na kakšen način se obračunavajo nepredvidena in dodatna dela (spremembe in prilagoditve), ki niso opredeljena v pogodbi.

Zapisano je, da se »nova primerna tarifa ali cena za posamezno delo določi v primeru, da se delo opravi v skladu s členom 13 (Spremembe in prilagoditve). Pri tem se vsaka nova tarifa ali cena izračuna na podlagi ustreznih tarif ali cen v Pogodbi z ustreznimi prilagoditvami.

Res je, da je tudi besedilo Splošnih pogojev Fidic (Fidic, 1999) v tem primeru nejasno, ker uporablja ista termina »tarife in cene« za različne dokumente. Kljub temu lahko strokovnjaki z izkušnjami razberejo, da so s prvim navajanjem pojma »nove tarife ali cene« mišljene cene po enoti novih postavk. V drugi navedbi »ustreznih tarif ali cen v Pogodbi z ustreznimi prilagoditvami« pa je treba brati, da je treba na osnovi predloženih cenikov oblikovati analize cen za nove postavke.

DKOM (DKOM, 2018a) zmotno to določilo tolmači, da SPP Fidic (Fidic, 1999) niso del dokumentacije »v zvezi z oddajo javnega naročila«. To ne drži, saj je v točki 9.1 Navodil ponudnikom (DARS, 2017a) določeno, kaj so

razpisni dokumenti. Pod drugo alinejo piše »Splošni pogoji gradbenih pogodb za gradbena in inženirska dela, ki jih načrtuje naročnik, FIDIC prva izdaja 1999«.

DKOM (DKOM, 2018a) nadaljuje z zmotnim podrednim ugotavljanjem, da bi bili v primeru, da bi zgornje tolmačenje bilo ustrezno, ceniki virov cene na enoto, ki jih v skladu z 89. čl. ZJN-3 (Pravni informacijski sistem b, 2018) ni dovoljeno popravljati. To ne drži, ker sta »cena po enoti postavke« in kalkulativni element »cena vira« popolnoma različna podatka, ki se uporabljata za različne namene, kar je na več mestih v tem prispevku tudi razloženo.

4.10 Ali se je ponudnik s spremembami okoristil?

Kot ugotavlja DKOM (DKOM, 2018a), je ponudnik svoje cene virov občutno znižal, kar pomeni, da je svoj položaj precej poslabšal v primeru dodatnih ali nepredvidenih del. Treba je dodati, da je naročnik s pregledom analiz cen postavk dokazal, da je bil popravek cen virov potreben.

4.11 Ali se ponudnik lahko odpove aneksom?

Turški ponudnik je javno izjavil, »da se zavezuje dela iz ponudbe izvesti po ponudnikovi ceni, brez kakršnihkoli naknadnih aneksov k pogodbi«.

Ali ta izjava turškega ponudnika resnično pomeni, da se odpoveduje vsem aneksom k pogodbi?

Glede na to, kako je izjava napisana, to ne pomeni, da se ponudnik odpoveduje aneksom.

Vsekakor bo potreben vsaj en aneks k pogodbi, v katerem bo treba opredeliti, kako se obračunavajo presežna dela in kako se obračunavajo manjkajoča dela. Prav tako bo treba pojasniti, na kakšen način in do katere višine se obračunavajo nepredvidena dela, ki so v ponudbeni vrednosti že upoštevana v višini 10 % predvidenih del.

Povsem jasno pa je, da je ponudnik uporabil dikcijo »dela iz ponudbe«, kar izključuje dodatna dela, za katerega bi bil vsekakor potreben dodatek (aneks) k pogodbi.

4.12 Kako se izračuna cena postavk pri dodatnih in nepredvidenih delih?

Ceno na enoto postavke določajo:

- izbira virov, ki sestavljajo kalkulacijo
- normativna poraba vira za enoto postavke
- cena vira

Shema izračuna cene po enoti

Vir1 NormativnaPoraba1 * CenaVira1 = VrednostVira1

Vir2 NormativnaPoraba2 * CenaVira2 = VrednostVira2

Vir3 NormativnaPoraba3 * CenaVira3 = VrednostVira3

CenaNaEnotoPostavke = VrednostVira1 + VrednostVira2 + VrednostVira3

Določitev virov pri postavki nepredvidenih del ne more biti sporna, saj je jasno, katere vire je treba uporabiti pri nekem izdelku ali storitvi, ki jo postavka opisuje. Normativna poraba vira se določi s soglasjem naročnika in izvajalca. Cena virov pa se lahko določi vnaprej, tako da se uporabi enake cene virov, ki so bile uporabljene v ponudbenem predračunu.

DKOM ugotavlja (DKOM, 2018a), da naročnik ni nikjer v navodilih ponudnikov ali drugod opredelil postopka za ovrednotenje dodatnih in nepredvidenih del. Vendar iz te ugotovitve izpelje popolnoma napačen sklep, da ceniki niso namenjeni ovrednotenju dodatnih in nepredvidenih del.

Razloga, zakaj naročnik ni napisal, da bodo ceniki virov uporabljeni pri analizi cen za dodatna in nepredvidena dela, ne poznamo.

Predvidevamo, da je razlog v tem, da je to običajen in splošno znan postopek, ki se uporablja že desetletja in povsod po svetu pri gradbenih projektih. Splošni pogoji pogodb Fidic, ki so predpisani tudi za ta projekt, predvidevajo v poglavju 12 »Merjenje in ocena« načine, kako se ovrednotijo cene, v poglavju 13 »Spremembe in prilagoditve« in v poglavju 20 »Zahtevki« pa postopke, ki so predvideni v primeru dodatnih in nepredvidenih del; res pa je, da so to splošna navodila in omenjajo le vrednostno analizo ter cene in tarife, ne pa tudi konkretnih postopkov.

DKOM bi moral vedeti, da za stvari, ki so splošno znane, ni treba pisati zakonov. Edini razlog za tako stališče DKOM, če odmislimo insinuacije, ki so se pojavile, da je šlo za načrtno preprečitev oddaje posla vsem razen enemu od ponudnikov, je ta, da senat DKOM nima niti osnovnega znanja ali kakršnihkoli izkušenj s področja gradbenih projektov oz. stroškovnega inženirstva. Poudariti velja, da so ceniki virov stalnica pri določanju vrednosti dodatnih in nepredvidenih del vseh DARS-ovih projektov.

Ceniki virov so le potrebni, ne pa tudi zadostni pogoj za določanje cen po enoti pri postavkah dodatnih in nepredvidenih del. Cene virov nikakor niso cene po enoti, saj se termin »enota« nanaša na mersko enoto postavke v

(Vir1, Vir2, Vir3)

(NormativnaPoraba1, NormativnaPoraba2 ...)

(CenaVira1, CenaVira2, CenaVira3)

popisu del (oz. predračunu) in ne na mersko enoto vira. S cenami virov ne moremo neposredno določati cen po enoti za postavke nepredvidenih in dodatnih del, ampak lahko z njimi le posredno določamo cene po enoti, pri čemer je neznanka normativna poraba vira za postavko.

Razlog, da želi naročnik cene virov za dodatna in nepredvidena dela imeti enake, kot so bile upoštevane v ponudbenem predračunu, pa je v tem, da se izogne sporom z izvajalcem glede cen virov pri oblikovanju cen na enoto mere postavke pri dodatnih in nepredvidenih delih.

Možno je tudi, da naročnik pri razpisu ni vedel, ali sploh bo uporabil cenike virov pri analizah cen postavk za dodatna dela in nepredvidena dela ali jih ne bo. Zato tega postopka pri določanju cen za nepredvidena in dodatna dela ni napisal. Možno je, da bodo pri analizi cen tako normativni faktorji kot tudi cene virov določeni sporazumno med naročnikom in izvajalcem.

4.13 Če DARS ne bi zahteval popravka cen virov

Poglejmo še hipotetični primer, da naročnik od najugodnejšega ponudnika ne bi zahteval popravka cenikov kalkulativnih virov. V tem primeru ponudnik ne bi popravil cenikov virov. Izbrana bi bila ponudba turškega podjetja in z vidika presoje DKOM bi bilo vse v skladu z zakonom, saj ne bi bilo razlogov za izločitev ponudbe.

Vendar bi bilo to slabo za DARS. Cene virov, ki so podlaga za izračun cen postavk dodatnih in nepredvidenih del, bi bile precej višje. Posledično bi bili stroški dodatnih in nepredvidenih del nerealno visoki. S previsokimi cenami bi bile vrednosti vseh aneksov pri pogodbi zlahka večje od prvotne vrednosti pogodbe. Turški izvajalec bi se gotovo skliceval na to, da je imel DARS v postopku izbire ponudbe možnost od njega zahtevati popravek cenikov, vendar tega ni storil. S tem je pristal na cene virov. Aneksi k pogodbi bi bili astronomski in po tolmačenju DKOM bi bilo vse v redu. V tem primeru bi brali članke z naslovi »Koruptivna uprava DARS omogočila turškemu podjetju trojno ceno predora«.

S tem ko je DARS zahteval od ponudnika, da popravi cenike virov, je ravnal po načelu

dobrega gospodarja in na ta način preprečil veliko gospodarsko škodo.

4.14 Ali DKOM razsoja nepristransko?

Ob koncu je primerno, da razkrijem, da sem sodeloval pri revizijskem zahtevku javnega naročila »Preveritev ocenjene vrednosti projekta 2. tir« (Troha, 2017), s katerim smo naročniku očitali, da ob javnem naročilu ni preveril, ali je šlo pri izbranem izvajalcu za neobičajno nizko ponudbo v skladu s 86. členom ZJN-3. Naročnik bi moral v skladu z drugim odstavkom 86. člena ZJN-3 od ponudnika pisno zahtevati podrobne podatke in utemeljitev o elementih ponudbe. Ponudnik, ki je oddal ponudbo v vrednosti 25 % povprečja vseh ostalih ustreznih ponudb, je poslal le kratko izjavo svojega odvetnika, da bo za ponujeno ceno izpolnil naročilo v celotnem zahtevanem obsegu in kvaliteti. DKOM je v svojem sklepu št. 018-077/2016-8 zavrnil našo pritožbo in zapisal, da se ne spušča v to, ali je ponudnik strokovno primeren ali ne, čeprav smo v pritožbi zapisali, da je sporno to, da naročnik sploh ni preveril ekonomike storitev, ki so bile razpisane v javnem naročilu, ne pa to, da ponudnik ni primeren. Potem se je izkazalo, da ponudnik dela ni opravil tako detajlno, kot je bilo določeno v razpisnih pogojih, prav tako dela ni opravil v pogodbenem roku, ki je bil celo eden od izbirnih kriterijev. Naročnik opravljeni kvaliteti storitve

ni ugovarjal, niti izvajalcu ni obračunal kazni zaradi prekoračenega roka.

Zanimivo je, da je v primeru ocene vrednosti 2. tira DKOM presodil, da so strokovni podatki stvar presoje naročnika, in zaradi tega zavrnil našo pritožbo. Pri razpisu za gradnjo predora Karavanke pa se je DKOM v svojem sklepu (DKOM, 2018a) ukvarjal ravno s tolmačenjem strokovnih podatkov v ponudbi in zaradi tega pritrnil revizijskemu zahtevku. V obeh primerih obravnave pritožb sta bila dva od treh članov senata ista.

4.15 Sistemski problem v DKOM

Kaj storiti, ko je objavljena vsebinsko nepravilna razsodba DKOM? In kaj storiti, ko taka strokovno napačna razsodba postane precedenčni primer? Kot je povedal novinar v oddaji Tarča (RTV SLO, 2018), je nad odločitvami DKOM le modro nebo, pritožba pa je nemogoča. Voditeljica je videla problem v tem, da ima le en član komisije, predsednik DKOM g. Smrdel, pravosodni izpit, še en pravnik, evropski poslanec g. Šoltcs, je predlagal več stopenj (pravniškega?) odločanja.

Lahko se strinjamo z g. Smrdelom, ki je navedel, da se DKOM sooča z očitki, da so njihove razsodbe preveč formalistične in legalistične. Žal pa je bil njegov ukrep proti temu popolnoma napačen. Namesto da bi bil v senatu imenovan strokovnjak z znanji strokovnega inženirstva, je bil imenovan varnostni inže-

nir?! Varnostni inženir se ukvarja z vprašanji varnosti in zdravja pri delu in ni kompetenten za odločanje o naravi dokumentov, kot so predračun, analiza cene in cene virov.

Sistemski problem DKOM, ki se je razkril, je vprašanje kompetentnosti senata DKOM, da odloča o tolmačenju tematike, ki je ne pozna. DKOM odloča v praksi o pritožbah na vsa javna naročila od vrednosti nekaj evrov do vrednosti več kot 100 mio. €. Ni dovolj, da so člani komisije pravniki in da imajo izkušnje z javnimi naročili. Zakonodajalec bi moral ločiti vsaj primere, ko gre za javna naročila večjih vrednosti, in v tem primeru predpisati več članov senata in ne le tri. Prav tako bi moral v primeru naročil večjih gradbenih projektov predpisati obvezno udeležbo vsaj enega člana senata DKOM, ki ima znanje in izkušnje s področja gradbenih investicij oz. strokovnega inženirstva.

4.16 Vodja investicije

Kot smo s kolegi že večkrat poudarili, bi morali v gradbeno zakonodajo dodati novo obliko pooblaščenega inženirja oz. udeleženca pri gradnji – to je vodjo investicije, ki bi svoja znanja s področja strokovnega inženirstva moral izkazati na strokovnem izpitu in čigar glavna odgovornost bi bila, da je naročniku tudi materialno odgovoren za izpeljavo projekta v vnaprej znanih finančnih in terminskih okvirih.

naročanja, ampak bi moral naravo dokumentacije v razpisni dokumentaciji za gradbene projekte tolmačiti strokovni inženir z znanjem projektnega vodenja.

Odločitev DKOM o razveljavitvi sklenitve naročila za gradnjo predora Karavanke je napačno strokovno utemeljena, saj ne upošteva narave dokumentov v ponudbi. Glede na to, da je DKOM v svoji odločitvi povzel tudi naročnikov odgovor pritožnikom, je težko razložiti, zakaj DKOM ni sledil strokovni utemeljitvi naročnika. Da bi se v prihodnje izognili napačnemu strokovnemu tolmačenju s strani DKOM, je potreben razmislek o spremembi sestave senata DKOM, da bi o naročilih večje vrednosti odločalo večje število članov senata in da bi v primerih gradbenih investicij odločali o tem tudi strokovnjaki strokovnega inženirstva.

5 • SKLEP

V prispevku je bilo prikazano, da je ponudnik popravil podatke, k čemur ga je v skladu z zakonom in razpisnimi pogoji pisno pozval naročnik. Podatki, ki so bili spremenjeni, v ničemer ne vplivajo na izbiro ponudnika, saj ponudnik ni spreminjal ponudbenega predračuna. Ponudnik prav tako ni spreminjal tehničnih specifikacij niti ni dosegel bolj ugodnega položaja med konkurenti niti se s popravki podatkov ni okoristil, načelo enake obravnave in transparentnosti pa tudi ni bilo kršeno.

Podatki, ki so bili spremenjeni, niso bili namenjeni obrazložitvi vrednosti ponudbe, saj tudi napačne cene postavk v ponudbi ne bi mogle biti razlog za izločitev ponudnika.

Podatki, ki so bili spremenjeni, se lahko samo posredno uporabijo pri oceni stroškov za nepredvidena in dodatna dela, čeprav to v razpisni dokumentaciji ni bilo opredeljeno. Če se podatki, ki so bili spremenjeni, ne bodo uporabili za določitev vrednosti dodatnih in nepredvidenih del, potem sploh nimajo nobenega finančnega učinka na pogodbo.

Cene virov v prilogah, ki so bile spremenjene, je bilo naknadno mogoče preveriti s cenami postavk, ki so bile oddane v ponudbeni dokumentaciji in z analizami cen za tiste postavke, ki jih je naročnik zahteval.

Za tolmačenje projektnih dokumentov ni dovolj pravnik z znanjem s področja javnega

6 • LITERATURA

- DARS, Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe za Izgradnja vzhodne cevi AC predora Karavanke, december, 2017a.
- DARS, Posebni pogoji, Izgradnja vzhodne cevi AC predora Karavanke, december, 2017b.
- DARS, Ponudba, Izgradnja vzhodne cevi AC predora Karavanke, december, 2017c.
- DARS, Osnutek pogodbe, Izgradnja vzhodne cevi AC predora Karavanke, december, 2017d.
- DKOM, Odločitve DKOM, dokument 018-166/2018-23, Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2018120409174750/, pridobljeno 29. 11. 2018a.
- DKOM, Obvestila DKOM, izjava za javnost, <http://www.dkom.si/aktualno/obvestila/2018122016501478/>, pridobljeno 20. 12. 2018b.
- DKOM, Odločitve DKOM, dokument 018-135/2018-8 Občina Sodražica, http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2018091308455678/, pridobljeno 10. 9. 2018c.
- Fidic, Posebni pogoji gradbenih pogodb za gradbena in inženirska dela, ki jih načrtuje naročnik, ponatis 2009, 1999.
- PIS, Pravni informacijski sistem, Obligacijski zakonik, <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1263#>, pridobljeno 29. 12. 2018a.
- PIS, Pravni informacijski sistem b, Zakon o javnem naročanju 3, <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7086>, pridobljeno 29. 12. 2018b.
- RTV SLO, Tarča, Sto milijonski posel gradnje 2. cevi karavanškega predora, <https://4d.rtvsllo.si/arhiv/tarca/174584037>, pridobljeno 20. 12. 2018.
- Troha, B., Revizija vrednosti 2. tira Koper-Divača, Gradbeni vestnik, letnik 66, marec, 56-73, 2017.