

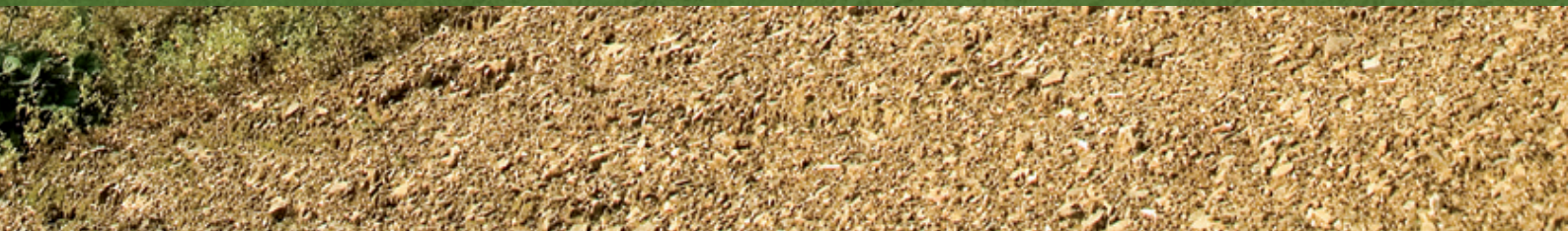


RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Pravilnost postopkov pri gradnji
predora Šentvid



Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Pravilnost postopkov pri gradnji
predora Šentvid



Računsko sodišče je na Ministrstvu za promet, Ministrstvu za okolje in prostor in Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji revidiralo pravilnost postopkov pri gradnji predora Šentvid v obdobju od leta 2004 do leta 2007.

Računsko sodišče se je za revizijo odločilo na podlagi prepoznanih in ocenjenih tveganj za nastanek nepravilnosti pri gradnji predora Šentvid na avtocestnem odseku Šentvid–Koseze zaradi spremembe osnovnega projekta. Po osnovnem projektu je bilo namreč najprej načrtovano, da naj bi bil novi avtocestni odsek Šentvid–Koseze priključen na Celovško cesto le s polovičnim cestnim priključkom s severne strani Celovške ceste, torej pred začetkom predora, in da naj bi se gradil dvocevni dvopasovni predor Šentvid. Pozneje je bila sprejeta odločitev, da se namesto polovičnega zgradi polni priključek. S spremenjenim projektom je bila načrtovana razširitev Celovške ceste, poleg tega pa sta se pomembno spremenila tudi načrtovana oblika in velikost predora. Namesto dvocevne dvopasovne predora je bil v spremenjenem projektu načrtovan tripasovni dvocevni predor, dodani pa sta bili še dve priključni podzemni cevi in dve kaverni. Zaradi teh sprememb se je prvotno načrtovana investicijska vrednost za nov avtocestni odsek Šentvid–Koseze povečala s 131.489 tisoč evrov na 295.141 tisoč evrov. Največji delež povečanja pa je nastal prav zaradi predora, saj se je njegova investicijska vrednost povečala z 39.434 tisoč evrov na 118.125 tisoč evrov.

Predmet revizije so bili postopki pri gradnji predora Šentvid, in sicer predvsem naslednje aktivnosti:

- utemeljitev upravičenosti gradnje predora Šentvid s polnim priključkom na Celovško cesto;
- dopolnitev gradbenega dovoljenja za gradnjo predora Šentvid;
- postopek oddaje javnega naročila za gradnjo predora Šentvid in izvajanje pogodbe za gradnjo predora Šentvid, sklenjene na podlagi javnega razpisa;
- nadzor pristojnega ministrstva nad izvajanjem pogodbe za gradnjo predora Šentvid.

Cilj revizije je bil pridobiti zadostne, razumne in zanesljive dokaze za izrek mnenja o pravilnosti postopkov navedenih aktivnosti pri gradnji predora Šentvid, ki so se izvajale v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007. Za navedene aktivnosti so bili pristojni Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor in Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. (v nadaljevanju: DARS).

Računsko sodišče je na Ministrstvu za promet preverilo, ali je bila novelacija investicijskega programa, v kateri je bila utemeljena družbeno-ekonomska upravičenost polnega priključka in na podlagi katere je minister za promet sprejel sklep o odobritvi investicije v polni priključek, izdelana na ustrezen način in v skladu s predpisi. Preverilo je tudi, ali je Ministrstvo za promet nadzorovalo DARS med gradnjo predora v obsegu, kot je bilo določeno s pogodbo med DARS in Republiko Slovenijo.

Računsko sodišče je Ministrstvu za promet izreklo *negativno mnenje*, ker je ugotovilo, da investicijska dokumentacija ni bila izdelana v skladu s predpisi, zato so bili podcenjeni investicijski stroški, metodološko sporen pa je bil tudi izračun družbeno-ekonomske upravičenosti polnega priključka. Na podlagi teh ugotovitev je računsko sodišče ocenilo, da upravičenost polnega priključka ni bila dokazana. Ugotovljene pa so bile tudi pomanjkljivosti pri izvajanju nadzora nad DARS. Po oceni računskega sodišča ministrstvo zaradi pomanjkljivega nadzora ni ugotovilo, da je DARS začela z gradnjo tripasovnega predora že pred izdajo sklepa ministra za promet o odobritvi polnega priključka na Celovško cesto. Ministrstvo za promet je med izvajanjem revizije sprejelo ukrep za odpravo pomanjkljivosti v sistemu nadzora, zato odzivno poročilo ni bilo zahtevano.

Računsko sodišče je na Ministrstvu za okolje in prostor preverilo, ali je bila izdaja sprememb in dopolnitev gradbenega dovoljenja za gradnjo predora Šentvid, na podlagi katerega je DARS lahko začela z gradnjo tripasovnega predora in kavern pred sprejetjem sprememb lokacijskega načrta za polni priključek, v okviru dopustnih toleranc lokacijskega načrta za polovični priključek.

Računsko sodišče je Ministrstvu za okolje in prostor izreklo *negativno mnenje*, ker je ugotovilo, da izdano gradbeno dovoljenje ni bilo v skladu z lokacijskim načrtom. Ugotovljeno je bilo, da so s tolerancami spremembe sicer res dopustne, vendar le, kadar se poiščejo tehnične rešitve, ki so z oblikovalskega, prometno-tehničnega ali okoljevarstvenega vidika primernejše. Ta pogoj ni bil izpolnjen, saj so se spremembe nanašale na kaverni in tripasovni cevi, ki ne bi bile funkcionalne oziroma se zaradi prometne varnosti ne bi smele uporabljati, če se ne bi gradil polni priključek. Ta sprememba torej ni pomenila primernejše tehnične rešitve osnovne različice, zato ni bil izpolnjen pogoj, da bi se lahko za izvedbo te spremembe izdalo gradbeno dovoljenje v okviru toleranc. Poleg tega je Ministrstvo za okolje in prostor z dopolnitvijo gradbenega dovoljenja omogočilo, da se je gradnja kavern in tripasovnih cevi, ki so predstavljale sestavni del nove različice, začela prej, preden je bil zaključen postopek spremembe lokacijskega načrta, s katerim je bila ta različica umeščena v prostor. To pomeni, da so bile pravice zastopnikov nosilcev urejanja prostora, lokalne skupnosti, gospodarstva, interesnih združenj ter organizirane javnosti omejene, saj so bili ti med postopkom spremembe lokacijskega načrta, tj. na drugi prostorski konferenci, seznanjeni, da se je gradnja tripasovne cevi že začela, in na to niso mogli več vplivati. Ker stanja ni mogoče spremeniti, saj je odločba dokončna in pravnomočna, računsko sodišče odzivnega poročila ni zahtevalo.

Računsko sodišče je na DARS preverilo, ali je bil postopek oddaje gradnje predora izveden v skladu s predpisi javnega naročanja. V reviziji sta bili pregledani razpisna in porazpisna faza oziroma izvajanje pogodbe do konca leta 2007. Računsko sodišče je DARS izreklo *negativno mnenje*, ker je ugotovilo, da je kršila predpise o javnem naročanju, saj je v uradnem listu objavila bolj zahtevne pogoje, kot jih je zahtevala s spremembami in dopolnitvijo razpisne dokumentacije od ponudnikov, ki so prevzeli razpisno dokumentacijo. To pomeni, da je s pogoji v objavi javnega razpisa omejila možno število ponudnikov in s tem kršila načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki. Kršenje predpisov o javnem naročanju pa je bilo ugotovljeno tudi v porazpisni fazi, saj je DARS dve leti po sklenitvi pogodbe sklenila z izbranim izvajalcem sporazum o urejanju medsebojnih obveznosti in sprejela obveznosti, ki niso bile več v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila. Na podlagi sporazuma je bil opuščen popust za dela v kaverni in tripasovnem delu leve cevi, čeprav je bil v ponudbi predviden za vse cene. Na podlagi sporazuma je DARS tudi pristala na povečanje cen zaradi slabših geološko-geotehničnih pogojev gradnje. To je pomenilo drugačen način obračunavanja del, kot je bil določen v javnem razpisu oziroma v osnovni pogodbi, čeprav so bili ponudniki seznanjeni, da so v

popisih del navedene količine okvirne in da se projekt za izvedbo izdela naknadno, na podlagi raziskav v raziskovalnem rovu, ko se določi natančna lokacija kavern in izdela geološki model. Prav zato je DARS od ponudnikov tudi zahtevala, naj podpišejo izjavo, da sprejemajo pogoje razpisa in da zaradi povečanja ali zmanjšanja obsega razpisanih del na podlagi rezultatov raziskav iz raziskovalnega rova ne nameravajo uveljavljati razlik v cenah na mersko enoto. DARS je tudi pristala na dodatne stroške zaradi spremenjenih okoliščin ter na izločitev priključnih cevi iz osnovne pogodbe in na sklenitev nove pogodbe za te cevi po višjih cenah na podlagi postopka s pogajanja. Predpise o javnem naročanju pa je kršila tudi pri oddaji dodatnih del, saj jih je oddala, ne da bi izvedla in dokumentirala postopek s pogajanja brez predhodne objave. Zaradi nepravilnosti pri oddajanju javnih razpisov mora DARS računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	9
1.1 PRAVNE PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE	9
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE.....	9
1.3 PREDMET, OBSEG IN CILJI REVIZIJE	12
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	12
1.5 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	13
1.5.1 Ministrstvo za promet.....	13
1.5.2 DARS.....	14
1.5.3 Ministrstvo za okolje in prostor	15
2. UGOTOVITVE	16
2.1 UTEMELJITEV UPRAVIČENOSTI AC ODSEKA ŠENTVID–KOSEZE S POLNIM PRIKLJUČKOM NA CELOVŠKO CESTO	16
2.1.1 Kronologija aktivnosti pred sprejetjem odločitve o gradnji polnega priključka na Celovško cesto od leta 1995 do leta 2005.....	16
2.1.2 Novelacija investicijskega programa	30
2.2 DOPOLNITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA IN UMEŠČANJE POLNEGA PRIKLJUČKA V PROSTOR	35
2.3 POSTOPEK ODDAJE GRADNJE PREDORA ŠENTVID	40
2.3.1 Javni razpis za gradnjo predora Šentvid.....	40
2.3.1.1 Objava javnega razpisa.....	40
2.3.1.2 Predmet javnega naročila	40
2.3.1.3 Pogoji za priznanje sposobnosti.....	43
2.3.1.4 Odpiranje in ocenjevanje ponudb	44
2.3.1.5 Sklenitev pogodbe za gradnjo predora Šentvid.....	45
2.3.2 Izvajanje pogodbe.....	46
2.3.3 Sklenitev sporazuma o urejanju medsebojnih obveznosti po pogodbi.....	50
2.3.3.1 Pogodbeni popust.....	52
2.3.3.2 Povečanje cen zaradi nepredvidljivih fizičnih razmer	54
2.3.3.3 Stroški zaradi spremenjenih okoliščin	56
2.3.3.4 Izločitev del iz predmeta pogodbe in izvedba postopka s pogajanja	57

2.3.3.5	Dodatna dela.....	57
2.3.4	Vzroki za povečanje pogodbene vrednosti	57
2.4	NADZOR MINISTRSTVA ZA PROMET NAD IZVAJANJEM INVESTICIJE V AC ODSEK ŠENTVID– KOSEZE.....	60
3.	MNENJE	62
3.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSTOPKOV MINISTRSTVA ZA PROMET	62
3.2	MNENJE O PRAVILNOSTI POSTOPKOV MINISTRSTVA ZA OKOLJE IN PROSTOR.....	63
3.3	MNENJE O PRAVILNOSTI POSTOPKOV DARS	63
4.	ZAHTEVA ZA ODZIVNO POROČILO	65
5.	PRILOGE	67

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

1.1 Pravne podlage za izvedbo revizije

Revizijo pravilnosti postopkov pri gradnji predora Šentvid smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 15. 6. 2007, sklep o dopolnitvi sklepa revizije pa dne 28. 11. 2007.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.2 Utemeljitev revizije

Za izvedbo revizije pravilnosti postopkov pri gradnji predora Šentvid smo se odločili zaradi pomembnosti projekta za uresničitev ciljev Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: NPIA)⁴ in na podlagi prepoznanih in ocenjenih tveganj za nastanek nepravilnosti pri izvajanju postopkov gradnje predora Šentvid.

Predor Šentvid se je začel graditi leta 2004 v sklopu novega avtocestnega odseka Šentvid–Koseze (v nadaljevanju: AC odsek Šentvid-Koseze). Z gradnjo tega odseka bi se zgradil manjkajoči del avtoceste A2 (slika 1), ki se iz gorenjske smeri sedaj konča v Šentvidu (v Ljubljani). Avtocesta A2, to je cesta, ki poteka od predora Karavanke na meji z Avstrijo preko Ljubljane do Obrežja na slovensko-hrvaški meji, pa je ena od glavnih osi slovenskega avtocestnega sistema. V državnem cestnem omrežju je pomembna kot povezava gorenjske in dolenske regije z osrednjo Slovenijo, hkrati pa je pomembna mednarodna povezava med srednjo in jugozahodno Evropo in je kot E55 uvrščena v omrežje evropskih cest.

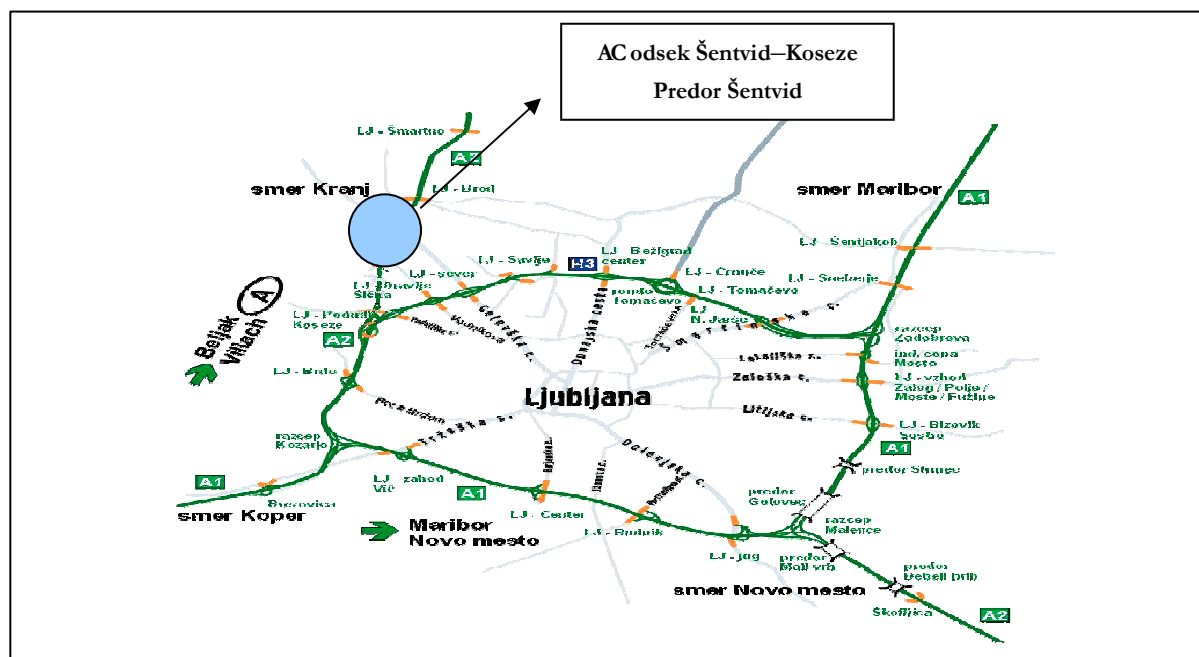
¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ Uradni list RS, št. 13/96.

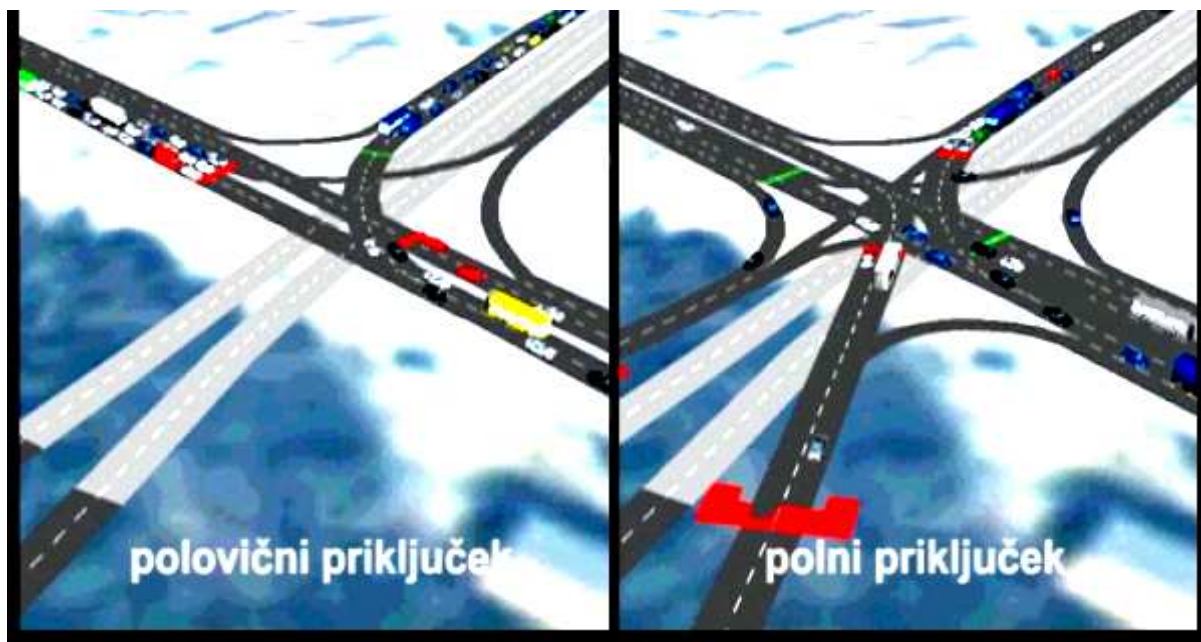
Slika 1: AC odsek Šentvid–Koseze



Vir: DARS.

Čeprav se je gradnja predora začela že v letu 2004 in čeprav je bilo načrtovano, da naj bi bil predor predan prometu leta 2006, v letu 2007 ta še vedno ni bil zgrajen. Na podlagi dosegljive dokumentacije smo ugotovili, da gradnja ne poteka v skladu z načrtovanimi roki, ker se predor ne gradi v skladu z osnovnim projektom. Po osnovnem projektu je bilo namreč načrtovano, da naj bi se gradil dvocevni dvopasovni predor in da naj bi bil nov AC odsek Šentvid–Koseze priključen na Celovško cesto le s polovičnim cestnim priključkom, torej le s severne strani Celovške ceste, pred začetkom predora. Pozneje pa je bila sprejeta odločitev, da se namesto polovičnega cestnega priključka zgradi AC odsek Šentvid–Koseze s polnim priključkom na Celovško cesto, kar je pomenilo, da se poleg dveh glavnih cevi zgradita še dve dodatni podzemni cevi, ki se priključita glavnemu predoru z leve oziroma z desne strani. Za lažjo predstavo in primerjavo prikazujemo obe različici priključevanja AC odseka Šentvid–Koseze na Celovško cesto (slika 2).

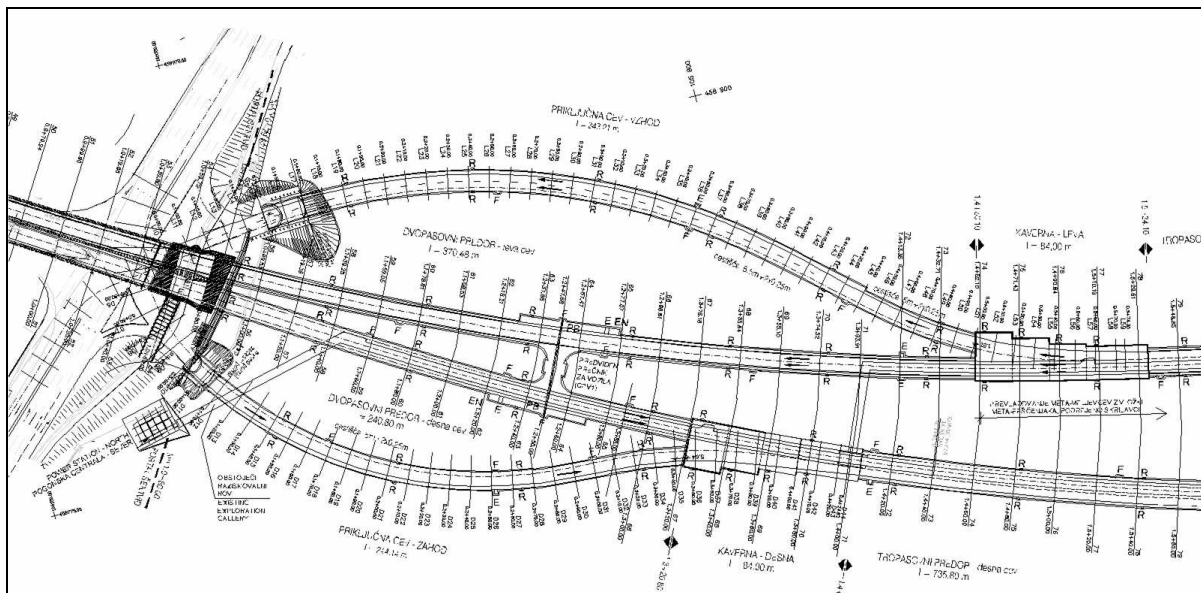
Slika 2: Primerjava obeh različic AC odseka Šentvid–Koseze



Vir: DARS.

S spremenjenim projektom sta se prvotno načrtovana oblika in velikost predora pomembno spremenila. Namesto dvocevne dvopasovne predora je bil v spremenjenem projektu načrtovan tripasovni dvocevni predor, dodani pa sta bili še dve priključni podzemni cevi ter dve kaverni⁵ (slika 3).

Slika 3: Spremenjeni projekt za gradnjo predora Šentvid



Vir: DARS.

⁵ Mesto, ko se dodatni cevi priključita h glavnima predorskima cevema.

Na podlagi proučitve razpoložljive dokumentacije smo opredelili naslednja tveganja pri izvajanju postopkov pri gradnji predora Šentvid:

- družbeno-ekonomska upravičenost spremembe polovičnega v polni priključek ni bila utemeljena na ustrezen način in v skladu s predpisi;
- dopolnitev gradbenega dovoljenja, ki jo je izdalo Ministrstvo za okolje in prostor in na podlagi katerega je DARS lahko začela z gradnjo tripasovnega predora in kavern, ni bila v skladu s tedaj veljavnim lokacijskim načrtom oziroma je presegla dopustne odmike (tolerance) lokacijskega načrta;
- postopek za oddajo gradnje predora, ki ga je izvedla DARS, ni bil izveden pravilno in DARS ni zagotovila, da so se dela, ki so bila oddana na podlagi javnega razpisa, izvajala in obračunavala v skladu s pogodbo, sklenjeno na podlagi tega javnega razpisa;
- Ministrstvo za promet ni nadzorovalo gradnje predora Šentvid v skladu s pogodbo, ki jo je sklenilo z DARS.

Namen revizije je bil preveriti navedena tveganja in na podlagi ugotovitev izreči mnenje o pravilnosti postopkov pri gradnji predora Šentvid.

1.3 Predmet, obseg in cilji revizije

Predmet revizije so bili postopki pri gradnji predora Šentvid, in sicer predvsem naslednje aktivnosti:

- utemeljitev upravičenosti gradnje predora Šentvid s polnim priključkom na Celovško cesto;
- dopolnitev gradbenega dovoljenja za gradnjo predora Šentvid;
- postopek oddaje javnega naročila za gradnjo predora Šentvid in izvajanje pogodbe za gradnjo predora Šentvid, sklenjene na podlagi javnega razpisa;
- nadzor pristojnega ministrstva nad izvajanjem pogodbe za gradnjo predora Šentvid.

Cilj revizije je bil pridobiti zadostne, razumne in zanesljive dokaze za izrek mnenja o pravilnosti postopkov navedenih aktivnosti pri gradnji predora Šentvid, ki so se izvajale v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007. Za navedene aktivnosti so bili pristojni Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor in Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.

1.4 Revizijski pristop

Pri presoji pravilnosti postopkov pri gradnji predora Šentvid smo pridobili odgovore na naslednja vprašanja:

1. ali je bila novelacija investicijskega programa, v kateri je bila utemeljena družbeno-ekonomska upravičenost polnega priključka in na podlagi katere je minister za promet sprejel sklep o odobritvi investicije v polni priključek, izdelana na ustrezen način in v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja⁶;
2. ali je bila dopolnitev gradbenega dovoljenja, ki jo je izdalo Ministrstvo za okolje in prostor in na podlagi katerega je DARS začela gradnjo tripasovnega predora in kavern, v skladu z Uredbo o

⁶ Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99, ki je veljal do 16. 6. 2006.

lokacijskem načrtu za AC⁷ odsek Šentvid–Koseze⁸, oziroma v mejah dopustnih toleranc lokacijskega načrta;

3. ali je bil postopek za oddajo gradnje predora, ki ga je izvedla DARS, izveden pravilno in ali je DARS zagotovila, da so se dela, ki so bila oddana na podlagi javnega razpisa, izvajala in obračunavala v skladu s pogodbo, sklenjeno na podlagi tega javnega razpisa;
4. ali je Ministrstvo za promet nadzorovalo gradnjo predora v skladu s pogodbo, ki jo je sklenilo z DARS.

1.5 Predstavitev revidirancev

1.5.1 Ministrstvo za promet

Ministrstvo za promet je bilo zadolženo, da v skladu s 17. členom Uredbe o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja pregleda skladnost novelacije investicijskega programa za AC odsek Šentvid–Koseze s polnim priključkom na Celovško cesto s predpisi in preveri pravilnost izračunanih kazalcev ter potrdi ali zavrne novelacijo investicijskega programa s pisnim sklepom o odobritvi ali zavrnitvi izvedbe investicije in izvede nadzor nad DARS v skladu s pogodbo med DARS in Republiko Slovenijo.

Ministrstvo za promet je odgovorno:

- da je bila novelacija investicijskega programa, s katero je bila utemeljena družbeno-ekonomska upravičenost polnega priključka na Celovško cesto in na podlagi katere je 24. 10. 2005 minister za promet sprejel sklep, da se odobrijo investicijska sredstva za polni priključek, izdelana na ustrezen način in v skladu s predpisi,
- da je nadzorovalo DARS glede gradnje predora Šentvid, v obsegu, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo.

Odgovorne osebe v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- Jakob Presečnik, minister od 1. 12. 2000 do 19. 4. 2004;
- dr. Marko Pavliha, minister od 20. 4. 2004 do 2. 12. 2004;
- mag. Janez Božič, minister od 3. 12. 2004 do 11. 9. 2007;
- mag. Radovan Žerjav, minister od 12. 9. 2007 do 21. 11. 2008;
- dr. Patrick Vlačič, minister od 21. 11. 2008.

⁷ AC – avtocestni.

⁸ Uradni list RS, št. 72/02.

1.5.2 DARS

V skladu s 3. členom Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁹ (v nadaljevanju: ZDARS) opravlja DARS v imenu in za račun Republike Slovenije:

- naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor,
- naloge v zvezi s pridobivanjem zemljišč in
- naloge v zvezi z gradnjo in obnavljanjem avtocest.

Te naloge mora DARS opravljati v skladu z Nacionalnim programom izgradnje avtocest in letnim planom razvoja in obnavljanja avtocest, ki ga sprejme vlada v soglasju z državnim zborom¹⁰. Medsebojne pravice in obveznosti sta DARS in Republika Slovenija v skladu s 3. b členom ZDARS uredili s posebno pogodbo o izvajanju navedenih nalog. O izvrševanju letnega načrta razvoja in obnavljanja avtocest mora DARS letno poročati Državnemu zboru Republike Slovenije¹¹ (v nadaljevanju: Državni zbor RS).

DARS je bila pooblaščenca, da v imenu in za račun investitorja (Republike Slovenije) izvaja naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor, v zvezi z izdelavo projektne dokumentacije za gradnjo avtocest in naloge v zvezi z gradnjo avtocest, ki zajemajo vse potrebne aktivnosti za izvedbo javnih razpisov za oddajo gradbenih del, izvajanje gradnje, nadzor nad izvajanjem gradnje, zato je morala v zvezi z gradnjo predora Šentvid tudi skrbeti, da je bil postopek oddaje gradnje predora izveden pravilno in da so se dela, oddana na podlagi javnega razpisa, izvajala in obračunavala v skladu s pogodbo, ki je bila sklenjena na podlagi tega javnega razpisa.

Organi DARS so skupščina, nadzorni svet in uprava. Pristojnosti skupščine kot edinega delničarja izvaja Vlada RS.

DARS vodi, zastopa in predstavlja uprava, pri tem pa jo zastopata vedno skupno predsednik uprave in še en član uprave ali namestnik predsednika uprave in člana uprave. V skladu s Statutom Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. ima uprava do pet članov. Kadar uprava odloča o kadrovskih in socialnih vprašanjih zaposlenih, nastopa delavski direktor kot peti član uprave. Vse člane uprave imenuje Vlada RS za dobo petih let. Člani uprave imajo v DARS sklenjeno delovno razmerje. Medsebojne pravice in obveznosti med članom uprave in DARS so podrobneje določene s pogodbo, ki jo v imenu DARS na podlagi sklepa nadzornega sveta sklene predsednik nadzornega sveta.

V skladu z ZDARS nadzorni svet sestavlja šest članov. Dne 28. 12. 2006 je bil spremenjen Statut DARS, ki je število članov nadzornega sveta razširil s šest na devet. Šest članov imenuje skupščina družbe – Vlada RS (od teh po dva člana predlagata Ministrstvo za finance in Ministrstvo za promet), tri člane nadzornega sveta pa imenujejo zaposleni v družbi. S spremembo Statuta DARS je bilo tudi določeno, da nadzorni svet daje soglasje na vse posle v vrednosti nad 2.500 tisoč evrov.

⁹ Uradni list RS, št. 20/04-UPB-1.

¹⁰ 3.a člen ZDARS.

¹¹ 3.a člen ZDARS.

Odgovorne osebe v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- mag. Janez Božič, predsednik uprave od 7. 6. 2001 do 3. 12. 2004;
- Rajko Siročič, predsednik uprave od 6. 10. 2005 do 25. 10. 2007;
- mag. Tomislav Nemec, predsednik uprave od 25. 10. 2007;
- Jožef Zimšek, namestnik predsednika od 7. 6. 2001 do 15. 11. 2005;
- mag. Stanko Debeljak, član, od 7. 6. 2001 do 15. 11. 2005, dalje v. d. namestnika predsednika uprave do 31. 3. 2006;
- dr. Žan Jan Oplotnik, namestnik predsednika uprave od 25. 10. 2007 dalje;
- Abdon Peklaj, član uprave od 12. 1. 2006 do 25. 10. 2007;
- Aleš Hojs, član uprave od 1. 4. 2006 dalje;
- Boštjan Rigler, član uprave od 25. 10. 2007 dalje;
- mag. Lojze Ratajc, član – delavski direktor v upravi od 26. 10. 2007 dalje.

1.5.3 Ministrstvo za okolje in prostor

Upravni organ, ki je pristojen za gradbene zadeve in ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte državnega pomena na prvi stopnji, je Ministrstvo za okolje in prostor¹². Ministrstvo za okolje in prostor je pristojno za izdajo gradbenega dovoljenja in je moralo pred izdajo gradbenega dovoljenja preveriti, ali je projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja izdelan v skladu z izvedbenim prostorskim aktom, zato je bilo tudi odgovorno za skladnost dopolnitve in spremembe gradbenega dovoljenja, ki ga je izdalo za tripasovni predor in kaverni, z lokacijskim načrtom za avtocestni odsek Šentvid–Koseze, sprejetim v letu 2002.

Odgovorni osebi v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, sta bili minister Janez Podobnik do 21. 11. 2008, in Karl Viktor Erjavec, minister od 21. 11. 2008.

¹² 36. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 24/05 - ZDU-1-UPB3) in prvi odstavek 24. člena Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/02, 47/04 - ZGO-1).

2. UGOTOVITVE

2.1 Utemeljitev upravičenosti AC odseka Šentvid–Koseze s polnim priključkom na Celovško cesto

V prvem delu je predstavljena kronologija pomembnejših aktivnosti od leta 1995, ko je bila sprejeta odločitev za gradnjo AC odseka Šentvid–Koseze¹³ do leta 2005, ko je DARS pripravila novelacijo investicijskega programa za AC odsek Šentvid–Koseze in v njej predlagala, da se namesto polovičnega zgradi polni priključek na Celovško cesto.

V drugem delu odgovarjamo na revizijsko vprašanje, ali je bila novelacija investicijskega programa, s katero je bila utemeljena družbeno-ekonomska upravičenost spremembe AC odseka Šentvid–Koseze s polovičnim priključkom na Celovško cesto v polni priključek in na podlagi katere je minister za promet izdal sklep o odobritvi gradnje polnega priključka na Celovško cesto, izdelana na ustrezen način in v skladu s predpisi.

2.1.1 Kronologija aktivnosti pred sprejetjem odločitve o gradnji polnega priključka na Celovško cesto od leta 1995 do leta 2005

Leto 1995

Odločitev za gradnjo AC odseka Šentvid–Koseze (vključno s predorom Šentvid) je bila sprejeta 15. 11. 1995, ko je Državni zbor RS sprejel NPJA. V NPJA je bilo navedeno, da naj bi bil odsek dolg 3.700 metrov, njegova investicijska vrednost naj bi znašala 4.806.100 tisoč tolarjev ali 36,97 milijona ameriških dolarjev¹⁴, gradil pa naj bi se v letih od 2000 do 2002.

Leto 1998

Lokacijski načrt za AC odsek Šentvid–Koseze se je začel pripravljati leta 1998, ko je minister za promet ministru za okolje poslal pobudo za izdelavo lokacijskega načrta. Trasa za ta odsek je bila v preteklosti že preverjena in usklajena z veljavnimi prostorskimi planskimi dokumenti¹⁵, zato se variantni poteki trase niso obravnavali, treba pa je bilo izbrati najustreznejšo različico (varianto) priključka novega avtocestnega odseka na že obstoječe cestno omrežje na področju Šentvida (tj. na Celovško cesto).

¹³ Navedene aktivnosti do leta 2004 niso vključene v revidirano obdobje.

¹⁴ Upoštevano je menjalno razmerje 1 ameriški dolar je 130 tolarjev.

¹⁵ Avtocestni koridor je bil prostorsko usklajen leta 1979 z dopolnitvijo Generalnega plana urbanističnega razvoja mesta Ljubljane.

Leto 1999

Za proučitev različic (variant) je bilo zadolženo Ministrstvo za okolje in prostor, ki je izdelovalo lokacijski načrt. Na podlagi rezultatov predhodnih študij, te so bile opravljene po naročilu DARS v letih od 1994 do 1999, je določilo osem različic, načeloma pa so se primerjali naslednji trije načini priključevanja:

- *polovični priključek*: na AC odseku Šentvid–Koseze se zgradi predor pod Šentviškim hribom, Celovška cesta pa ostane priključena na avtocesto tako, kot je že, torej iz smeri Gorenjske in obratno, proti jugu pa Celovška cesta na novi odsek ne bi bila priključena;
- *polni priključek*: obstoječemu priključku Celovške ceste na avtocesto, ki je zgrajen na severu, se doda še avtocestni priključek proti jugu, ki pa bi moral potekati v predoru, ker se AC odsek Šentvid–Koseze z galerije nadaljuje v podvozu pod Celovško cesto neposredno v predor pod Šentviškim hribom;
- *tričetrtinski priključek*: vzporedno s predorom se zgradi še en dodatni predor, iz katerega naj bi promet potekal neposredno na Celovško cesto oziroma vanj s Celovške ceste.

Različice so se proučevale v elaboratu Študija variant na odseku avtoceste Šentvid–Koseze. Ta je bil zaključen v oktobru 1999 in dopolnjen januarja 2000. Primerjalna analiza različic je bila izvedena po naslednjih merilih:

- vpliv na regionalni in urbani razvoj,
- vpliv na okolje,
- gradbeno-tehnična merila,
- prometna učinkovitost,
- investicijski stroški,
- ekonomska upravičenost,
- družbena sprejemljivost.

Sklep študije je bil, da bi bila celovito gledano najbolj logična rešitev vzpostavitev polnega priključka (na mestu križanja AC odseka Šentvid–Koseze in Celovške ceste), saj bi to pomenilo dobre prometne učinke in koncentracijo posega na enem mestu. Takšne rešitve so bile tehnično, predvsem pa geološko vprašljive, zahtevale pa bi tudi posege v grajeno strukturo in naravno okolje, zato niso bile primerne. Kot najustreznejša rešitev je bila zato predlagana gradnja AC odseka Šentvid–Koseze s polovičnim priključkom na Celovško cesto in z dodatno cestno povezavo Stanežiče–Brod. Bilo je namreč ugotovljeno, da bi bila avtocesta na novozgrajenem odseku s samo polovičnim priključkom slabo izkoriščena, Celovška cesta pa ne bi bila dovolj razbremenjena. Z dodatno cestno povezavo Stanežiče–Brod bi na avtocesto pritegnili več prometa in tako ustrezno vključili v funkcijo nov avtocestni odsek.

Leto 2000

Študijo je pregledala recenzijska komisija, pridobljena pa so bila tudi strokovna mnenja pristojnih ministrstev in lokalnih skupnosti. Na podlagi zaključkov študije in uskladitve mnenj je minister za okolje in prostor pripravil predlog sklepov ter ga skupaj s proučevanimi različicami junija 2000 posredoval v presojo Vladi RS in ji predlagal naslednje sklepe:

- kot najprimernejša rešitev se izbere polovični priključek in nova cestna povezava med Stanežičami in obstoječim priključkom Brod;
- za AC odsek Šentvid–Koseze se izdelata dva ločena lokacijska načrta, ki skupaj predstavljata najprimernejšo rešitev iz primerjalne študije (za manjkajoči AC odsek Šentvid–Koseze s polovičnim

priključkom Celovške ceste na avtocesto se izdela osnutek lokacijskega načrta, ki predstavlja prvo fazo končne rešitve; za povezovalno cesto Stanežiče–Brod se prične izdelovati poseben lokacijski načrt);

- zaradi kritičnih prometnih razmer med avtocestnim priključkom Šentvid in severno ljubljansko obvoznico je treba proučiti prometne povezave z gorenjske in s škofjeloške smeri, na podlagi katere bi bilo mogoče utemeljiti upravičenost gradnje cestne povezave med Jeprco in gorenjsko avtocesto s priključkom v Povodju ali razširitev obstoječe regionalne ceste od Jeprce do Šentvida v štiripasovnico.

Vlada RS je proučila različice in s sklepom sprejela vse predloge, ki jih je podalo Ministrstvo za okolje in prostor. V skladu z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegih v prostor je nato proučevane rešitve za AC odsek Šentvid–Koseze posredovala še Državnemu zboru RS v predhodno obravnavo.

Odbor Državnega zbora RS za infrastrukturo in okolje je proučevane rešitve obravnaval na svoji izredni seji avgusta 2000 in s sklepom potrdil, da je za AC odsek Šentvid–Koseze najsprejemljivejša različica polovični priključek z novo cestno povezavo Stanežiče–Brod.

Po sprejetju navedenih sklepov se je nadaljevala izdelava lokacijskega načrta za AC odsek Stanežiče–Koseze, izvajati pa se je začel tudi postopek priprave lokacijskega načrta za povezovalno cesto Stanežiče–Brod. Ministrstvo za okolje in prostor je pobudo za začetek postopka prejelo od Ministrstva za promet marca 2000.

V letu 2000 je DARS v sodelovanju z Ministrstvom za promet in Mestno občino Ljubljana naročila študijo prometnih povezav za širše območje severozahodno od Ljubljane. Namen študije je bil, da se za rešitev prometnih razmer na obravnavanem območju izbere najustreznejša različica ukrepov, in sicer glede na gradbeno-tehnična merila¹⁶, prometno učinkovitost¹⁷, investicijske stroške in prometno-ekonomsko učinkovitost¹⁸. V študiji so bile vrednotene različice Stanežiče–Brod in Jeprca–Povodje in njuna kombinacija. Vsaka različica je variantno vključevala tudi možne dodatne cestne povezave ali rekonstrukcije cest na tem območju. Pri vsaki različici se je predpostavljalo, da naj bi bil zgrajen AC odsek Šentvid–Koseze s polovičnim priključkom. Primerjalno sta bili v vrednotenje vključeni tudi različici s polnim in s tričetrtinskim priključkom.

Leto 2001

Študija je bila zaključena 2001. Različica s polnim priključkom je bila ponovno ocenjena za neprimerno, ker je predvidevala širitev predora na tripasovni profil, to pa so strokovnjaki za gradnjo predorov izrecno odsvetovali, in ker bi bil pri tej različici promet med gradnjo močno oviran in bi bila prekoračena kapaciteta križišča Celovška–Kosmačeva cesta v glavni smeri (primerno pa bi bila razbremenjena Celovška cesta in priključek Brod). Kot najustreznejša je bila predlagana različica, ki je zajemala naslednje ukrepe (slika 4):

- AC odsek Šentvid–Koseze s polovičnim priključkom,
- novozgrajeno cesto Stanežiče–Brod,
- rekonstruirano štiripasovno cesto Stanežiče–Šentvid (na sliki 4: Stanežiče–Vižmarje),

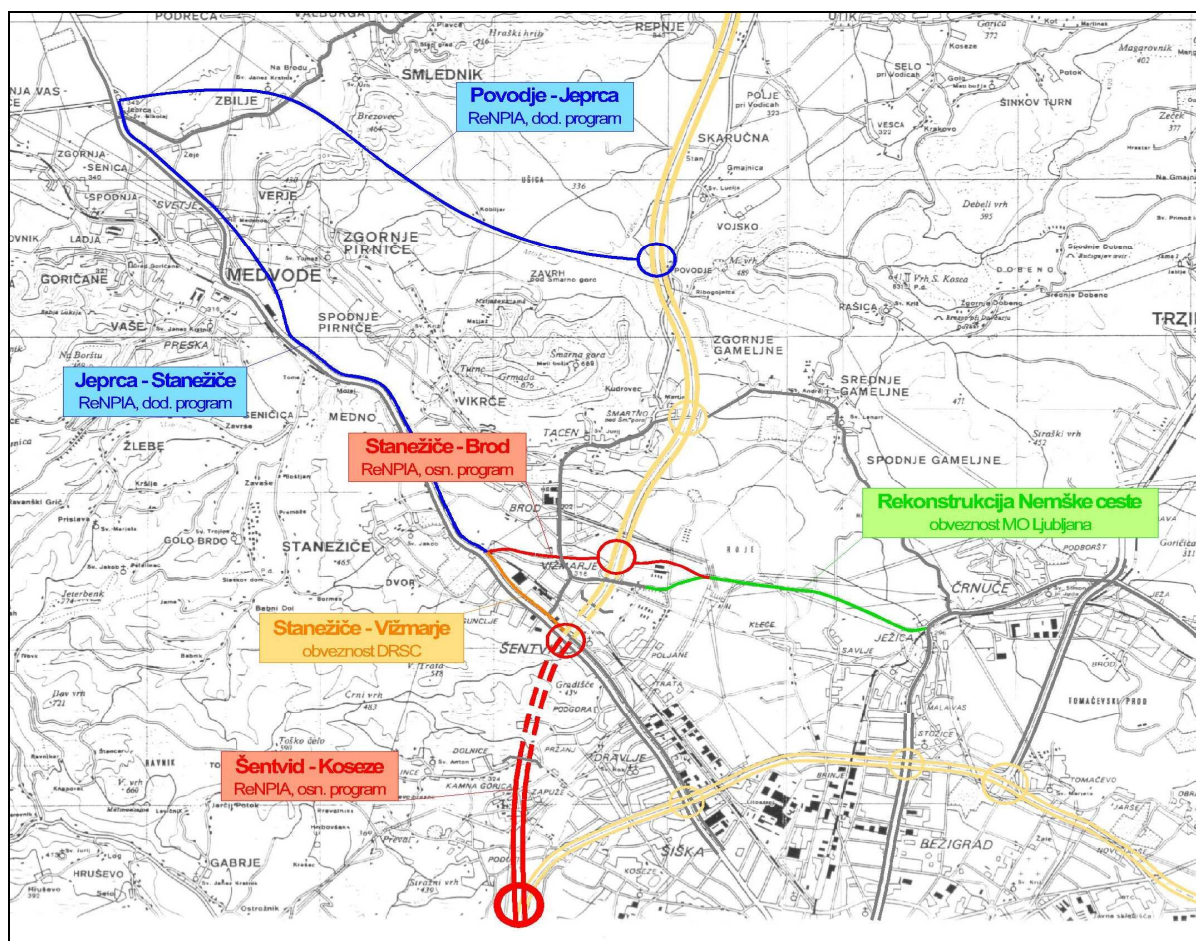
¹⁶ Gradbeno tehnični kriteriji so bili: oviranje prometa med gradnjo, geologija, etapnost gradnje, posegi v vodovarstveno območje.

¹⁷ Kriteriji prometne učinkovitosti so bili: kapacitetna ustreznost oziroma prometna prepustnost v križiščih, prometni del in stroški uporabnikov.

¹⁸ Neto sedanja vrednost in interna stopnja donosnosti.

- rekonstruirano cesto Brod-Črnuče oziroma. Obvozno cesto (na sliki 4: Nemška cesta),
- rekonstruirano štiripasovno cesto Medvode-Stanežiče, ki vključuje tudi novozgrajeno dvopasovno obvozno Medvod,
- novozgrajeno cesto Jeprca-Povodje.

Slika 4: Različica 1.10 D s polovičnim priključkom



Vir: DARS.

Različica 1.10 D je bila izbrana za najprimernejšo, saj je bila sprejemljiva glede gradbeno-tehničnega merila, ker je bila prometno zelo učinkovita (ker je kapacitetno zelo primerna in daje uporabnikom največje koristi) in, čeprav draga, ekonomsko zelo upravičena in ker bi se po tej različici uspešno saniralo obstoječe stanje, hkrati pa bi prinesla nove razvojne možnosti in še druge koristi. Predlagana je bila naslednja dinamika gradnje:

- do leta 2004 se zgradi AC odsek Šentvid-Koseze;
- do leta 2010 se zgradi cesta Stanežiče-Brod, cesta Medvode-Stanežiče se rekonstruira v štiripasovnico, v Medvodah se zgradi dvopasovna obvoznica in rekonstruira se cesta Brod-Črnuče;
- do leta 2020 se zgradi cesta Jeprca-Povodje.

Študijo je recenzirala podkomisija za promet in prometno ekonomiko. Ugotovila je, da so rezultati študije sicer ustrezni in dovolj zanesljivi v delu, ki se nanaša na izbor različice, da pa ob izdelavi študije nista bila na voljo niti celovita prometna študija in ne načrt razvoja Ljubljane in da zato v študiji niso bile zajete spremembe v razvoju. Člani podkomisije so se strinjali, da je treba postopno zgraditi varianto sistema 1.10 D in da so s tem izčrpane vse prostorske možnosti za nove povezave na tem področju, vendar pa bi bilo treba za področje Ljubljane izdelati celovito prometno študijo, ki bi zajela področje celotne regije in vključevala vse vrste prometa ter tako dala zanesljivejše osnove za nadaljnje ukrepe na tem področju. Člani podkomisije so menili, da bi se brez take študije prometni problemi na področju Ljubljane še naprej reševali parcialno.

Leto 2002

V letu 2002 se je postopek priprave lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze zaključil. Vlada RS je lokacijski načrt za AC odsek Šentvid–Koseze sprejela z uredbo julija 2002.

Z lokacijskim načrtom je bilo določeno, da se avtocestni odsek začne na priključku Brod, se nadaljuje pod Šentviškim hribom po dveh predorskih ceveh v dolžini 1051 oziroma 1049 metrov in zaključi s traso, ki poteka od izstopa iz predora do priključka Koseze, kjer se ljubljanska severna obvozna cesta priključuje na avtocesto. Od priključka Brod do Celovške ceste je bila trasa že zgrajena, treba pa je bilo še zgraditi manjkajoči del galerije, dvocevni dvopasovni predor pod Šentviškim hribom in traso do priključka Koseze.

S sprejetjem lokacijskega načrta je bil AC odsek Šentvid–Koseze umeščen v prostor s polovičnim priključkom na Celovško cesto. To je pomenilo, da ostane Celovška cesta priključena na avtocesto tako kot je, torej iz smeri Gorenjske, proti jugu pa je bilo predvideno, da Celovška cesta na novi odsek ne bi bila priključena.

V letu 2002 so se začele izvajati tudi aktivnosti za novogradnjo ceste Stanežiče–Brod (drugi ukrep iz različice 1.10 D).

Na podlagi pobude Ministrstva za promet se je začel izvajati postopek izdelave lokacijskega načrta za cesto Stanežiče–Brod. V okviru priprav strokovnih podlag za izdelavo lokacijskega načrta za cesto Stanežiče–Brod je DARS sredi leta 2002, v skladu s programom priprave lokacijskega načrta, naročila prometno študijo, da se za različico omrežja 1.10 D izdela napoved prometa za leti 2010 in 2020 (naknadno je bilo dodano še leto 2027) in da se na tej podlagi določijo dimenzije razbremenilne ceste Stanežiče–Brod ter pripadajočih križišč in priključkov v vplivnem območju. V študiji sta bili – drugače kot v predhodnih študijah – zajeti tudi načrtovani gradnji novih dveh sosesk Stanežiče in Brod (Tkalnica). Podatke o načrtovanem povečanju števila prebivalcev in delovnih mest zaradi načrtovane gradnje teh dveh sosesk je DARS pridobila od Mestne občine Ljubljana.

V okviru priprav strokovnih podlag je DARS poleg prometne študije naročila tudi izdelavo gradbeno-tehničnega dela študije različic in zaključni elaborat s predlogom izbora najustreznejše različice ter primerjalno študijo različic (variant) cestne povezave Stanežiče–Brod.

Prometna študija je bila zaključena novembra 2002 in dopolnjena januarja 2003. S študijo so bile izbrane tri prometno ustrezne različice ceste Stanežiče–Brod, ki so predstavljale ustrezno podlago za primerjavo in končni izbor najustreznejše različice.

Leto 2003

DARS je v začetku leta 2003 naročila še prometno in prometno-ekonomsko vrednotenje različic ceste Stanežiče–Brod. To je bilo zaključeno julija 2003.

Ugotovljeno je bilo, da je prometno najugodnejša in povsem sprejemljiva različica 2 c (priloga 1), ki je predvidela izvennivojsko krožno križišče v Stanežičah in četrtinski izvennivojski priključek na križišču s Tacensko cesto, saj brez težav deluje v jutranji in popoldanski konici tudi pri 100-odstotnem prometu, napovedanem za leto 2027, hkrati pa ne zahteva dodatnih ukrepov. Ugodni in sprejemljivi bi bili še dve različici, vendar pa bi zahtevali dodatne ukrepe. Končni izbor med tremi različicami naj bi se izvedel, ko bi bili v vrednotenje vključeni še gradbeno-tehnični in prostorsko-okoljski vidiki.

Hkrati je DARS nadaljevala aktivnosti za gradnjo AC odseka Šentvid–Koseze. Novembra 2002 je bil izdelan investicijski program za navedeni odsek, ki ga je DARS v začetku leta 2003 posredovala Ministrstvu za promet v odobritev. Ocenjena vrednost investicije v AC odsek Šentvid–Koseze po projektantskem predračunu iz idejnega projekta je znašala skupaj s stroški financiranja 27.096.711 tisoč tolarjev oziroma 25.047.979 tisoč tolarjev brez stroškov financiranja¹⁹. V investicijskem programu so bili predstavljeni tudi rezultati izračuna neto sedanje vrednosti in interne stopnje donosa za AC odsek Šentvid–Koseze s polovičnim priključkom. Izračunano je bilo, da investicija v AC odsek Šentvid–Koseze ob upoštevanju neposrednih koristi uporabnikov izkazuje 11,10-odstotno interno stopnjo donosa (ISD), medtem ko znaša neto sedanja vrednost (NSV) 9.930 milijonov tolarjev pri 8-odstotni diskontni stopnji.

Ekonomsko ovrednoteno je bilo tudi celotno omrežje po različici 1.10 D. Po izračunih je bila njegova neto sedanja vrednost 65.100 milijonov tolarjev in 18,67-odstotna interna stopnja donosa. Izračuni so bili izdelani na podlagi cen za november 2001, opravljeni pa z uporabo programa OPCOST²⁰.

Minister za promet je za pregled in oceno investicijskega programa za AC odsek Šentvid–Koseze imenoval komisijo. Ta je ugotovila, da je v investicijskem programu smotrnost in upravičenost investicije utemeljena. Minister je marca 2003 sprejel sklep, s katerim je odobril izvedbo investicije AC odseka Šentvid–Koseze s polovičnim priključkom, in sicer v predlaganem obsegu in predlagani investicijski vrednosti. S sklepom je bil potrjen tudi terminski načrt iz investicijskega programa, in sicer naj bi se gradbena dela začela izvajati v tretjem četrtletju 2003 in bi se zaključila avgusta 2006, septembra 2006 bi se odsek predal v promet, investicija pa bi se zaključila avgusta 2007.

Čeprav je bila že na vseh ravneh sprejeta različica 1.10 D s polovičnim priključkom – lokacijski načrt in investicijski program za AC odsek Šentvid–Koseze sta bila že sprejeta –, DARS je tudi že naročila projektno dokumentacijo za pridobitev gradbenega dovoljenja in za javni razpis gradnje predora Šentvid²¹ ter študijo izvedbe investicije za AC odsek Šentvid–Koseze s polovičnim priključkom, potekal pa je tudi že postopek za izdelavo lokacijskega načrta za cesto Stanežiče–Brod oziroma je bil že pripravljen predlog treh sprejemljivih različic za povezovalno cesto Stanežiče–Brod, ki naj bi omogočila polno priključevanje na AC odsek Šentvid–Koseze v območju Šentvida, je DARS v začetku leta 2003 začela ponovno proučevati gradnjo polnega priključka, kljub temu da je bila različica s polnim priključkom že proučena in je bilo o njej že sprejeto strokovno stališče, da ni ustrezna.

¹⁹ Po stalnih cenah, avgust 2002.

²⁰ Programsko orodje, ki se uporablja za izračun ekonomske upravičenosti cestnih projektov.

²¹ PGD: projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja; PZI: projekt za izvedbo; PZR: projekt za razpis.

DARS je začela proučevati polni priključek, ker je podvomila o prometni učinkovitosti polovičnega priključka oziroma je predvidevala, da bi bil polni priključek prometno učinkovitejši od polovičnega. Zato je naročila nove prometne študije, v katere je, drugače kot v predhodnih študijah, vključila vse tri nove soseske (Stanežiče, Brod in Škofovi zavodi) in namesto polovičnega upoštevala polni priključek na Celovško cesto.

DARS je najprej naročila študijo, s katero je želela preveriti, ali bi polni priključek lahko deloval brez cest Jeprca–Povodje in Stanežiče–Brod. Izdelovalcu študije je naročila, naj na podlagi matrik iz zadnje študije (za cesto Stanežiče–Brod, v kateri sta bili že upoštevani soseski Stanežiče in Brod), izdelava še napoved prometa za jutranjo in popoldansko konico v letih 2010 in 2020. V študiji so bili izdelani analitični izračuni prepustnosti šestih različic križišča med AC odsekom Šentvid–Koseze in Celovško cesto, ki jih je DARS pred tem pridobila na podlagi natečaja za najustreznejšo rešitev križišča.

Rezultati študije niso bili ugodni, saj so pokazali, da nobena od proučevanih različic križišča Celovške ceste in AC odseka Šentvid–Koseze s polnim priključkom glede prepustnosti že leta 2010 ne bi ustrezala, ker bi se povsod v izvozu iz predora pojavljale večje ali manjše težave. Ker se na Celovski cesti promet premočno zgosti, bi ga bilo treba po mnenju avtorjev študije, prerazporediti na vzporedne ceste.

Sklep študije je bil, da bi bilo treba polnemu priključku dodati cesti Stanežiče–Brod in Jeprca–Povodje in tako dopolnjeno omrežje ponovno preizkusiti.

Po tej študiji so bile iste različice proučene še z uporabo simulacijskega modela. Zaključki tega proučevanja so bili podobni kot v prejšnji študiji. Za najprimernejšo je bila predlagana različica s semaforiziranim križiščem, vendar pa bi zahtevala dodatne ukrepe za razbremenitev Celovške ceste, drugače po letu 2010 tudi predlagana različica ne bi zagotavljala povsem zadovoljivega odvijanja prometnih tokov. Predlagano je bilo, da se Celovško cesto na odseku do Kosmačeve ceste skupaj s križiščem rekonstruira in razširi in da se v omrežje dolgoročno vključita še cesti Stanežiče–Brod in Jeprca–Povodje.

Zaradi prometnega proučevanja polnega priključka je DARS julija 2003 celo ustavila pripravo primerjalne študije različic (variant) cestne povezave Stanežiče–Brod, ki se je izvajala v okviru priprav strokovnih podlag za lokacijski načrt za cesto Stanežiče–Brod, s pojasnilom, da so bila na redni mesečni medministrski koordinaciji med Ministrstvom za promet, Ministrstvom za okolje, DARS in DDC²² potrjena nova izhodišča za izdelavo primerjalne študije in da bi bilo treba na podlagi novih izhodišč v primerjalni študiji v prometnem vrednotenju namesto polovičnega upoštevati polni priključek AC odseka Šentvid–Koseze na Celovski cesti, razširitev avtoceste (AC odsek Šentvid–Koseze) na odseku od Kosez do Kozarij v šestpasovno avtocesto in dodatno cestno povezavo za novo sosesko Škofovi zavodi. Delo za pripravo primerjalne študije je bilo do izdelave potrebne projektne dokumentacije začasno ustavljeno.

Iz zapisnika navedene koordinacije je razvidno, da se je na koordinaciji obravnaval potek izdelave lokacijskega načrta za povezovalno cesto Stanežiče–Brod in da so bili navzoči tudi predstavniki Mestne občine Ljubljana. Ti so udeležence koordinacije seznanili z aktivnostmi na področju stanovanjske politike in jih opozorili na posledice zamud pri gradnji sosesk Stanežiče in Vižmarje, do katerih bi lahko prišlo, če lokacijski načrt za povezovalno cesto Stanežiče–Brod ne bi bil sprejet v letu 2004. DARS je v razpravi navzoče obvestila, da preverja gradnjo tripasovnega predora pod Šentviškim hribom in polni priključek na

²² DDC Svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana.

Celovško cesto. Ponovno preverjanje potrebnosti polnega priključka je utemeljila s povečanjem prometnih obremenitev, saj naj bi te po prometnih napovedih dosegle 55.000 vozil v predoru. Sklep koordinacije je bil, da morajo biti roki gradnje povezovalne ceste Stanežiče–Brod v okviru terminskih načrtov in vezani na zaključek gradnje AC odseka Šentvid–Koseze.

Čeprav je DARS ustavila delo za primerjalno študijo za cesto Stanežiče–Brod, pa se je to ustavilo le za kratek čas, saj so zaradi nujnosti izvedbe urbanistično-arhitekturnega natečaja za stanovanjsko soseko Stanežiče v letu 2003 predstavniki Mestne občine Ljubljana zahtevali, da se nadaljuje in pospeši izdelava primerjalne študije, ki je bila prekinjena do izdelave projektne dokumentacije. Ker projektna dokumentacija za polni priključek in ostale potrebne strokovne podlage za izdelavo primerjalne študije glede na spremenjena izhodišča iz julija 2003 še vedno niso bile izdelane, je bil na sestanku sprejet dogovor o delitvi študije na dve fazi. V prvi fazi naj bi se izdelala primerjalna študija različic priključevanja povezovalne ceste Stanežiče–Brod na Celovško cesto v Stanežičah, v drugi fazi pa bi se izdelala še primerjalna študija rešitev križanja s Tacensko cesto in priključka Brod ter navezave na Obvozno cesto (Nemško cesto).

Za izdelavo prve faze primerjalne študije je bila izdelana tudi prometna študija, ki je poleg polovičnega priključka in ceste Stanežiče–Brod vključevala še novo povezavo v Stegnah. Prometna študija omrežja po različici 1.10 D s polovičnim priključkom je, drugače kot predhodne študije, v analizo poleg sosesk Stanežiče in Tkalnica (Brod) vključevala tudi sosesko Škofovi zavodi in dve novi cesti, ki sta bili predvideni v okviru gradnje te soseske (povezava med Obvozno cesto in Cesto Jožeta Jame ter povezava med to cesto in severno obvoznico v območju Stegen). S študijo je bilo treba ugotoviti, kako bi gradnja teh sosesk in teh dveh cest vplivala na prometne razmere na tem območju in na ureditev povezovalne ceste Stanežiče–Brod. Na podlagi preveritve z mikroskopskim simulacijskim modelom po metodi dinamičnega obremenjevanja, in sicer za jutranjo in popoldansko konico leta 2027, je bilo treba izbrati najustreznejšo rešitev. Zaključki te študije so bili:

- pri vseh različicah je promet zelo zgoščen, nikjer pa ni blokad;
- polovični priključek povzroča v primerjavi s polnim priključkom večji pritisk na križišče Celovške ceste in severne obvoznice in na krožno križišče v območju priključka Brod, zato je pri polovičnem priključku v teh območjih več težav;
- soseska Škofovi zavodi in z njo povezane nove ceste bistveno ne vplivajo na zasnovo ceste Stanežiče–Brod, zato ta lahko ostane takšna, kot je bila predhodno zasnovana;
- gradnja nove Stegenske ceste je smiselna, saj razbremeni Celovško cesto in avtocestni odsek Šentvid–Koseze;
- tudi v tej študiji je bila kot najustreznejša različica ceste Stanežiče–Brod predlagana različica 2 c (v prilogi 2).

Prva faza primerjalne študije različic priključitve povezovalne ceste na Celovško cesto je bila zaključena novembra 2003 oziroma po recenziji januarja 2004. Na območju priključevanja povezovalne ceste Stanežiče–Brod na Celovško cesto v Stanežičah je bilo predlagano krožno križišče.

Glede Škofovih zavodov pa je bilo že s predhodno študijo ugotovljeno, da ta soseska ne vpliva na izbor različice in da bi bila za prometno funkcioniranje te soseske potrebna nujna sočasna gradnja tudi vseh ostalih cestnih navezav soseske na mestno cestno omrežje, predvidenih v zasnovi prometnega omrežja, ki ga je predložila Mestna občina Ljubljana kot podlago za izdelavo prometne preveritve (podaljšanje Ceste Jožeta Jame na Celovško cesto in preko Stegenske ceste v smeri proti mestu).

Čeprav je bilo iz navedenih študij razvidno, da polovični priključek deluje tudi ob povečanem prometu zaradi novih treh sosesk, je DARS zaradi ocene, da je polni priključek prometno učinkovitejši, nadaljeval proučevanje polnega priključka.

V naslednji študiji, ki jo je DARS naročil, sta bili, na podlagi ugotovitve iz predhodne študije (da je treba polni priključek dopolniti z dodatnimi ukrepi), polnemu priključku dodani še cesti Jeprca–Povodje in Stanežiče–Brod. V študiji sta bili dodani cesti Stanežiče–Brod in Jeprca–Povodje, poleg novih sosesk Stanežiče in Tkalnica je bila upoštevana še načrtovana soseska Škofovi zavodi. Analizirani sta bili jutranja in popoldanska konica leta 2027. Študija je bila zaključena oktobra 2003. Najpomembnejši zaključki študije so bili:

- polni priključek dobro deluje v kombinaciji s cestami Stanežiče–Brod in Jeprca–Povodje ter z rekonstruirano Celovško cesto na križišču s Kosmačevo cesto;
- omrežje deluje bolje s polnim kot s polovičnim priključkom;
- pri vseh različicah ceste Stanežiče–Brod se kaže potreba, da se severna obvoznica na celotni dolžini razširi na šest vozniških pasov. Kot najustreznejša različica ceste Stanežiče–Brod je bila ponovno predlagana že omenjena različica 2 c (priloga 3).

S študijo je bilo dokazano, da je polni priključek prometno učinkovitejši kot polovični, zato je DARS začela proučevati še tehnične možnosti za izvedbo polnega priključka na Celovško cesto. Treba je bilo proučiti možnosti za izvedbo tripasovnega predora in dveh dodatnih priključnih cevi h glavnemu predoru.

DARS je projektantu²³ predora naročila, naj izdela preliminarno statično oceno možnosti izvedbe predorskih cevi večjih prereзов. Projektant je z analizo, ki je upoštevala geološke karakteristike hribine na območju predora, ugotovljene z opravljenimi raziskavami za potrebe dvocevne dvopasovne predora v letu 2002, ugotovil, da je želeni priključek mogoče izvesti, vendar le ob dodatnih obsežnih geološko-geomehanskih raziskavah in ob pričakovanih primernih rezultatih. Temeljita študija osnovnega geološko-geomehanskega poročila iz leta 2002 je namreč pokazala, da so sicer raziskave in geološko-geomehanski model sprejemljivi za izdelavo projekta osnovnega dvocevne dvopasovne predora, vendar pa ne zadoščajo za izdelavo projekta dvocevne tripasovne predora s priključnimi rampama in kavernama.

DARS je zadolžila projektanta, naj preuči postopke in potrebna dela za morebitno izvedbo polnega priključka. Vzporedno pa je bil ta projektant še vedno zadolžen, da na podlagi pogodbe iz februarja 2003 izdela projektno dokumentacijo za gradnjo predora po osnovni različici. Oktobra 2003 je projektant zaključil projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja in projekt za razpis za gradnjo predora po osnovni različici in ju predal DARS.

Oktobra 2003 je projektant seznanil DARS, da bi gradnja brez obsežnih geološko-geomehanskih raziskav pomenila za naročnika preveliko tveganje, tako finančno kot časovno. Predlagal je, da se napravi raziskovalni rov in da se tam opravijo geološko-geomehanske raziskave, saj naj bi bil to najprimernejši način za pridobitev vseh potrebnih geološko-geomehanskih podatkov. Po njegovem mnenju brez izvedbe raziskovalnega rova ne bi bilo mogoče podati mnenja o izvedljivosti priključnih kavern in tudi ne izdelati kvalitetne razpisne dokumentacije za izbiro izvajalca gradbenih del.

²³ ELEA iC, d. o. o., Ljubljana.

DARS ni upoštevala predloga projektanta in se je – drugače kot je svetoval projektant – odločila, da izvede raziskovalni rov hkrati s postopkom oddaje del za gradnjo predora. Rezultati dodatnih raziskav naj bi bili znani po izvedbi raziskovalnega rova sredi leta 2004, ob začetku izkopnih del; tako bi bila še ob pravem času znana odločitev o gradnji priključka in ne bi bilo več ovir za napredovanje izkopa predora s priključkom ali brez njega. Dogovorjeno je bilo tudi, da projektant prilagodi terminski načrt tako, da bi bila dela v predoru zaključena in odsek predan prometu pred 30. 8. 2006.

DARS je novembra 2003 poročal Ministrstvu za promet o izvedenih in o načrtovanih aktivnostih za izvedbo AC odseka Šentvid–Koseze s polnim priključkom na Celovško cesto. V dopisu je navedel rezultate prometnih študij in prednosti polnega priključka v prometnem smislu, rezultate primerjave različic z vidika investicijskih stroškov, rezultate preliminarne statične ocen možnosti za izvedbo predorskih cevi, terminski načrt izvedbe polnega priključka in tekoče aktivnosti, ki jih je že izvajal za izvedbo polnega priključka.

Sledila je pobuda za spremembo in dopolnitev lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze. V njej je DARS predlagala, da bi se lokacijski načrt za odsek AC Šentvid–Koseze spremenil in dopolnil na naslednji način:

- namesto polovičnega priključka bi se izvedel polni priključek Šentvid;
- v sklopu polnega priključka Šentvid bi se izvedli dve enosmerni predorski rampi, ki bi se priključevali v avtocestni predor;
- od mesta priključitve/izključitve predorskih ramp do konca avtocestnega predora na južni strani v Pržanu bi se izvedel poseben vozni (tretji) pas tako, da bi se vsaka od dveh cevi avtocestnega predora izvedla s tremi voznimi pasovi;
- na Celovski cesti se predvidi semaforizirano križišče z razširitvijo Celovške ceste in dodatnimi voznimi pasovi do križišča s Kosmačevo cesto (razširitev Celovške ceste od polnega priključka Šentvid do vključno križišča s Kosmačevo cesto na razdalji približno 400 metrov); v sklopu razširitve bi se preuredilo tudi križišče Celovške in Kosmačeve ceste.

V pobudi je DARS upravičenost polnega priključka utemeljila z dodatnim prometom, ki bi nastal z gradnjo treh novih sosesk, in z rezultati že navedene študije, iz katere izhaja, da bi omrežje bolje delovalo s polnim priključkom kot s polovičnim.

Ministrstvo za promet je imelo na pobudo DARS pomisleke. Po mnenju Ministrstva za promet je namreč iz dostopnih revizijskih poročil glede izdelanih idejnih rešitev, predvsem z geotehničnega področja, razvidno, da se polni priključek odsvetuje:

- zaradi izrazitega povečanja tedaj znanih investicijskih stroškov gradnje, ti pa bi se še dodatno povečali zaradi potrebnih raziskav v raziskovalnem rovu, in tudi zaradi izdelave nove projektno-tehnične dokumentacije;
- zaradi neugodne geološke prognoze in geotehničnih razmer, ki so v območju Šentviškega hriba (nehomogena in anizotropna hribina z nizkimi vrednostmi strižne trdnosti in togosti), saj bi se z odločitvijo za polni priključek prevzelo veliko tveganje z vidika tehnične obvladljivosti gradnje, nekontroliranega povečanja investicije kot tudi zamika predvidenega roka gradnje AC odseka Šentvid–Koseze.

Ministrstvo za promet je torej dvomilo, da bi bil s polnim priključkom dosežen tako izrazit prometni optimum, da bi upravičeval tolikšno povečanje investicijskih stroškov in od DARS pričakovalo pojasnila in odgovore na naslednje pomisleke:

- AC odsek Šentvid–Koseze ne bi bil zgrajen v roku, tj. do konca leta 2006, saj še niso izdelane ekonomske študije upravičenosti, ne investicijski programa, ne študije izvedbe projekta in tudi ne projektno-tehnična dokumentacija; po oceni Ministrstva za promet bi izvedba te dokumentacije (spredhodnimi javnimi razpisi, njihovo izdelavo ter njenim recenziranjem) trajala od pol do enega leta;
- terminski načrt za gradnjo predora Šentvid je nerealen, saj predvideva, da bi izvajalec moral dnevno izvesti minimalno 2,8 metra izkopa v eni cevi oziroma 5,6 metra v obeh ceveh, kar pa je glede na neugodne geološke napovedi in geotehnične razmere v območju Šentviškega hriba in glede na izkušnje, ki so bile do tedaj pridobljene pri izkopu trojanskih predorov, nerealno;
- zaradi dopolnitve in spremembe lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze, potrebne zaradi spremembe projekta, bi nastal še dodaten terminski zamik;
- niso znani odgovori na vprašanja:
 - kolikšno povečanje prometne kapacitete bi v primerjavi s tedanjo rešitvijo priključka na Celovško cesto in celotnega sistema AC odseka Šentvid–Koseze pomenila gradnja polnega priključka v prometnem smislu po posameznih časovnih obdobjih;
 - do kdaj prometna kapaciteta polovičnega priključka na Celovško cesto in celotnega sistema AC Šentvid–Koseze rešuje prometno situacijo na širšem področju Šentvida;
 - kakšna bi lahko bila, glede na prometno upravičenost in pričakovane obremenitve celotnega prometnega sistema na območju Celovške ceste, avtocestnega obroča in ostalega mestnega omrežja ter glede na realno pričakovanje velikega povečanja investicijskih vrednosti in tudi roka gradnje, fazna rešitev problema.
- iz prometne študije je razvidno, da polni priključek dobro funkcioniira le v kombinaciji z ostalimi ukrepi: z zgrajenima povezovalnima cestama Stanežiče–Brod in Jeprca–Povodje, z rekonstruirano Celovško cesto ter z razširjeno severno obvoznico v 6-pasovnico; za slednji pogoj prevladuje v projektantski stroki mnenje, da je tehnično zaradi omejitve prostora izredno težko izvedljiv in z velikimi finančnimi stroški, ki tedaj niso bili nikjer prikazani, prav tako pa tudi ni znan investitor tega projekta.

Ministrstvo za promet je predlagalo DARS, da bi odločitev o izvedbi predlagane rešitve projekta morala sprejeti Vlada RS na podlagi natančne obrazložitve projektno-tehnične in investicijsko-ekonomske dokumentacije za navedeno rešitev ter na podlagi natančne analize, ki bi navedeno širitev projekta tudi upravičila, obenem pa Vlado RS tudi opozorila na vse morebitne posledice takšne gradnje glede na vse odprte strokovne dileme in vprašanja. Zato je predlagalo, naj DARS, če vztraja pri svoji nameri, takšno gradivo pripravi in z njim prek Ministrstva za promet natančno seznani Vlado RS o vseh možnih vidikih nameravane razširitve tega projekta in si za izvedbo te namere pridobi tudi njeno soglasje.

Leto 2004

V začetku leta 2004 je Ministrstvo za promet prejelo od DARS osnutek strokovnih podlag za letni načrt razvoja in vzdrževanja avtocest za leto 2004 (tega bi morala po medresorski obravnavi sprejeti Vlada RS, z njegovo vsebino pa bi moral biti seznanim tudi Državni zbor RS in k temu podati soglasje²⁴)

²⁴ 3.a člen ZDARS.

in v njem predlagalo, da se investicijska vrednost za AC odsek Šentvid–Koseze v letnem načrtu poveča s 24,74 milijarde tolarjev oziroma 107,4 milijona evrov na 36,31 milijarde tolarjev oziroma 157,7 milijona evrov²⁵.

Ker Ministrstvo za promet od DARS ni dobilo zahtevanih analiz, je dalo na letni načrt pogojno soglasje (tj. če se po končanih raziskavah izkaže, da je razširitev projekta zaradi tehnično–tehnoloških pogojev težko izvedljiva, in da ne bi bila več ekonomsko upravičena, naj bi se izvedla osnovna projektna rešitev po Uredbi o lokacijskem načrtu za AC odsek Šentvid–Koseze) in obvestilo DARS, da namerava vztrajati pri odločitvi, da mora o nameravani razširitvi projekta podati svoje stališče tudi Vlada RS, in sicer na podlagi natančne analize (prometne, gradbene, urbanistične in ekonomske), ki bi navedeno širitev projekta upravičila. Letni načrt je Vlada RS sprejela 29. 3. 2004, Državni zbor RS je dal soglasje k načrtu 20. 5. 2004, junija 2004 pa je bil načrt objavljen²⁶.

DARS je aprila 2004 Ministrstvu za promet posredovala Elaborat za dopolnitev pobude za izdelavo sprememb in dopolnitev lokacijskega načrta za AC na odseku Šentvid–Koseze za umestitev polnega priključka Šentvid, v katerem so bile zajete naslednje vsebine:

- spremembe v obsegu gradbenih del, ki bi nastale zaradi spremembe priključka;
- ocena nove investicijske vrednosti (prikazano v tabeli 1);
- ocena okoljske in prostorske sprejemljivosti polnega priključka;
- ugotovitve prometnega vrednotenja²⁷, vključno z oceno, da je s prometnega vidika polni priključek upravičen in utemeljen, ker:
 - polni priključek v primerjavi s polovičnim pritegne v predor več prometa in s tem razbremeni Celovško cesto in njene vzporednice ter poleg tega v celoti pri vseh prometnih kazalcih prinaša znatne koristi;
 - polni priključek v primerjavi s polovičnim omogoča tri- do šestletni zamik pri gradnji povezovalne ceste Stanežiče–Brod in štiriletni zamik pri gradnji ceste Jeprca–Povodje.

²⁵ Cene 12/2002, brez stroškov financiranja.

²⁶ Uradni list RS, št. 69/04.

²⁷ Končno poročilo prometne primerjave, PNZ Projekt nizke zgradbe, d. o. o., Ljubljana, april 2004.

Tabela 1: Ocena investicijske vrednosti spremenjenega projekta po sklopih²⁸

		Investicijska vrednost brez stroškov financiranja v tolarjih (stalne cene 12/2002)	Investicijska vrednost brez stroškov financiranja v evrih (stalne cene 12/2002)
A	Osnovna investicijska vrednost AC odseka Šentvid–Koseze	25.499.844.512	110.740.190
B	Dodatni gradbeni stroški	10.812.153.299	46.954.793
	• Predor Šentvid	9.543.920.286	41.447.137
	- širitev 2x2 v 2x3 pasovni cevi	4.239.331.815	18.410.481
	- gradnja vstopno-izstopnih ramp	2.326.872.076	10.105.091
	- gradnja kavern	1.719.279.196	7.466.450
	- elektrostrojne instalacije zaradi širitve	446.609.095	1.939.525
	- raziskovalni rov	811.828.104	3.525.590
	• Podaljšanje in preureditev premostitvenih objektov	147.925.025	642.406
	• Ureditev Celovške ceste	808.469.682	3.511.005
	• Razširitev AC odseka med Pržanjem in Kosezami	311.838.306	1.354.245
C	Celotna investicijska vrednost razširjenega projekta	36.311.997.811	157.694.982
	Celotna investicijska vrednost predora Šentvid (2x3 vozna pasova)	19.471.698.137	84.561.282
C.1	Osnovna investicijska vrednost predora Šentvid	9.927.777.851	43.114.145
C.2	Investicijska vrednost dodatnih gradbenih stroškov predora Šentvid	9.543.920.286	41.447.137

Vir: DARS.

Iz tabele 1 je razvidno, da bi se po oceni DARS zaradi spremembe projekta investicijska vrednost AC odseka Šentvid–Koseze povečala s 110.740 tisoč evrov na 157.695 tisoč evrov (ali za 46,9 milijona evrov oziroma za 42,4 odstotka vrednosti osnovnega projekta). Najbolj bi se povečala investicijska vrednost predora Šentvid. Ta bi se namreč povečala s 43.114 tisoč evrov na 84.561 tisoč evrov (ali za 41,4 milijona evrov oziroma za 96,1 odstotka glede na osnovno investicijsko vrednost).

DARS je menila, da elaborat vsebuje vse zahtevane elemente, razen prometno-ekonomskega vrednotenja, ker to še ni bilo zaključeno. Potekalo je tudi izkopavanje raziskovalnega rova, s pomočjo katerega naj bi se

²⁸ Za preračun je bil uporabljen srednji tečaj Banke Slovenije na dan 31. 12. 2002 (1 evro je 230,2673 tolarja); indeks 08/2002-12/2002 (1,018034).

glede geološko-geomehanskih pogojev ugotovilo, ali je gradnja polnega priključka in dvojnega tripasovnega predora z dvema priključnima predoroma tehnično sploh mogoča.

DARS je rezultate prometno-ekonomskega vrednotenja prejela maja 2004 in jih posredovala Ministrstvu za promet. Ugotovitve so bile:

- ekonomsko vrednotenje kaže, da neto sedanje koristi v 20-letnem obdobju pri 8-odstotni diskontni stopnji presegajo neto sedanje stroške, povezane z naložbo v polni priključek, za 35 odstotkov; to pomeni, da je naložba v polni priključek ekonomsko upravičena;
- največ koristi od polnega priključka naj bi imeli Ljubljancani, saj se približno 60 odstotkov koristi nanaša na poti, ki se opravijo znotraj območja Mestne občine Ljubljana; približno 40 odstotkov koristi bi imeli tisti, ki se iz okolice vozijo v Ljubljano ali iz Ljubljane v okolico ali pa Ljubljano samo prečkajo.

V izračunu so bili upoštevani dodatni investicijski stroški za polni priključek v znesku 11.204.169 tisoč tolarjev in investicijski stroški za povezovalno cesto Stanežiče–Brod v znesku 7.678.170 tisoč tolarjev (po cenah iz avgusta 2003). Podatki o predvidenem znesku dodatnih gradbenih stroškov so bili povzeti iz gradiva, ki ga je aprila 2004 DARS poslal Ministrstvu za promet kot dopolnitev k pobudi za spremembo lokacijskega načrta. Zaradi primerljivosti z osnovnim investicijskim programom so bili dodatni gradbeni stroški (zaradi polnega priključka) preračunani tudi na raven cen decembra 2002 in so znašali 10.812.153 tisoč tolarjev ali 46.955 tisoč evrov (tabela 1).

Ministrstvo za promet je od DARS pričakovalo, da naj bi na podlagi raziskav v raziskovalnem rovu pridobilo strokovni odgovor na vprašanje, ali je z vidika tehnične obvladljivosti gradnje projekt tehnično in tehnološko izvedljiv v okviru ocenjene investicijske vrednosti, tj. 157,7 milijona evrov (tabela 1). Ta ocena namreč ni bila zanesljiva in realna, saj je bila narejena na podlagi geološko-geomehanskih raziskav iz leta 2002, namenjenih za izvedbo dvocevne dvopasovne predora. Z raziskavami v raziskovalnem rovu bi se moralo določiti lokaciji kavern v obeh bodočih predorskih cevih ter hkrati ugotoviti dejansko stanje geološko-geomehanskih razmer v trasi bodočega predora. Investicijsko vrednost predora bi bilo zato treba po končanih raziskavah ponovno oceniti.

Čeprav raziskave v raziskovalnem rovu še niso bile zaključene in torej tudi še ni bil znan odgovor na navedeno vprašanje Ministrstva za promet, se je Ministrstvo za promet maja 2004 odločilo, da pristojnemu Ministrstvu za okolje in prostor pošlje pobudo za pričetek izdelave sprememb in dopolnitev lokacijskega načrta za avtocesto na odseku Šentvid–Koseze. V pobudi je zapisalo, da gradnja raziskovalnega rova z vsemi spremljajočimi meritvami, ki naj bi podala odgovor na vprašanje, ali je projekt izvedljiv v okviru ocenjene investicijske vrednosti, še ni zaključena, in če bi se po končanih raziskavah izkazalo, da je načrtovana gradnja z vidika neugodnih geoloških razmer in tehnične obvladljivosti ter z vidika obvladovanja nekontroliranega povečanja investicijske vrednosti kot tudi zaradi zamika predvidenega roka gradnje neprimerna, bi Ministrstvo za promet pobudo umaknilo in predlagalo gradnjo po osnovnem projektu (v skladu z Uredbo o lokacijskem načrtu za AC odsek Šentvid–Koseze).

Leto 2005

Gradnja raziskovalnega rova z vsemi spremljajočimi meritvami se je začela aprila 2004 in zaključila februarja 2005. Na podlagi izdelanega rudarskega projekta je bilo izkopanih 652 metrov raziskovalnega rova. Dela so se zaključila s predajo geološko-geomehanskega poročila. V tem poročilu so bili zajeti in

obdelani podatki, pridobljeni z raziskavami in s preiskavami v raziskovalnem rovu, obenem pa je bil postavljen geološki model vzdolž trase izkopa raziskovalnega rova na bodoči trasi predora ter določen 3D-geološko-geotehnični model v kaverni.

Na podlagi podatkov, pridobljenih v raziskovalnem rovu, je odgovorni projektant predora Šentvid²⁹ izdelal poročilo o izvedljivosti desne kaverne. Geološko-geomehanski konzilij je dne 24. 2. 2005 obravnaval problematiko izvedljivosti desne kaverne in priporočil, naj se dodatno izdelata še poročilo o izvedljivosti leve kaverne ter ocena tveganja, ki bi finančno in časovno opredelila mogoča tveganja zaradi gradnje zahtevnega podzemnega objekta kavern.

Odgovorni projektant predora Šentvid je na podlagi priporočilnega sklepa geološko-geomehanskega konzilija izdelal oceno tveganja in z njo opredelil mogoča tveganja, ki so izhajala iz znanih podatkov o geološko-geomehanskih pogojih v obeh kavernah, ter jih finančno in časovno opredelil. Pri nastajanju ocene tveganja so v obliki delavnice sodelovali številni strokovnjaki. Ocena tveganja je dala rezultate posameznih variacij geoloških tveganj, ki bi lahko vplivali na gibanje investicijske vrednosti in čas gradnje predora, izkopna faza (tabela 2).

Tabela 2: Ocena tveganja

	Variacije investicijske vrednosti	Variacije časovne izvedljivosti
Leva cev	maksimalno od +20,5 do +30,1 odstotka minimalno od +0,4 do +7,9 odstotka	maksimalno od 904 do 1079 dni minimalno od 671 do 870 dni
Desna cev	maksimalno od +16,0 do +21,2 odstotka minimalno od -4,1 do -0,1 odstotka	maksimalno od 791 do 1040 dni minimalno od 649 do 835 dni

Vir: DARS.

Na podlagi navedenih rezultatov je bilo razvidno, da sta leva in desna kaverna izvedljivi. DARS se je zato odločila, da izdela novelacijo investicijskega programa za AC odsek Šentvid–Koseze in v njej predlaga spremembo osnovnega projekta za gradnjo AC odseka Šentvid–Koseze. Na podlagi Uredbe o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (v nadaljevanju: uredba) – ta je določala, da je treba izdelati novelacijo investicijskega programa, kadar se ključne predpostavke iz investicijskega programa spremenijo v takem obsegu, da se znatno spremenijo pričakovani stroški in koristi investicije – je DARS novelacijo investicijskega programa za AC odsek Šentvid–Koseze (v nadaljevanju: novelacija investicijskega programa) pripravila julija 2005 in jo posredovala v odobritev ministru za promet.

2.1.2 Novelacija investicijskega programa

Ministrstvo za promet je bilo na podlagi 17. člena uredbe dolžno pregledati skladnost novelacije investicijskega programa s predpisi in preveriti pravilnost izračunanih kazalcev ter potrditi ali zavrniti novelacijo investicijskega programa s pisnim sklepom o odobritvi ali zavrnitvi izvedbe investicije.

²⁹ ELEA iC, d. o. o., Ljubljana.

Minister za promet je za pregled in oceno novelacije imenoval komisijo. Ta je po pregledu izdala poročilo in podala o novelaciji pozitivno oceno. Komisija je namreč ugotovila, da je novelacija izdelana v skladu z uredbo in da utemeljuje smotrnost ter upravičenost investicije. Na podlagi poročila komisije je minister za promet oktobra 2005 izdal sklep, da se odobri izvedba investicije v predlaganem obsegu in v novelirani investicijski vrednosti (tj. 157,69 milijona evrov, cene iz decembra 2002).

V skladu s 7. členom uredbe bi morali biti projektna in investicijska dokumentacija med seboj usklajeni v vseh fazah investiranja, vendar pa dejansko nista bili. Po veljavnem lokacijskem načrtu je bila predvidena gradnja polovičnega priključka, v novelaciji pa je bila obravnavana in predlagana gradnja polnega priključka. Ker za polni priključek še ni bila izdelana ustrezna projektna dokumentacija, tudi obseg del v novelaciji še ni bil dokončno projektno definiran.

V skladu z 10. členom uredbe bi morala novelacija temeljiti najmanj na idejnem projektu kot tehnično-tehnološki podlagi, ki bi morala vsebovati vse potrebne elemente in ugotovitve za kar najbolj realno oceno vrednosti investicije. Ob izdelavi novelacije je DARS imela ustrezno projektno dokumentacijo le za predor in traso, ni pa imela ustrezne projektne dokumentacije za preureditev Celovške ceste (zaradi navezave priključnih cevi na Celovško cesto). Ocenjujemo, da zato ocena investicijskih stroškov za dela na Celovski cesti v znesku 5.312 tisoč evrov (raven cen decembra 2006) ni bila realna.

Realno oceno investicijske vrednosti za dela na Celovski cesti je DARS pridobila šele v letu 2006, ko je morala zaradi spremembe in dopolnitve uredbe o lokacijskem načrtu za AC odsek Šentvid–Koseze izdelati idejni projekt. Na podlagi idejnega projekta je bila investicijska vrednost del na Celovski cesti ocenjena v znesku 15.916 tisoč evrov (stalne cene decembra 2006).

Zaradi sprememb v obsegu investicije je DARS marca 2008 izdelala osnutek nove novelacije investicijskega programa (v nadaljevanju: novelacija 2). Investicijska vrednost po stalnih cenah iz decembra 2006 v novelaciji 2 je znašala 265.126 tisoč evrov, kar je za 143.578 tisoč evrov oziroma 118 odstotkov več, kot je znašala naložba po osnovnem investicijskem programu (brez stroškov financiranja). Z dodanimi stroški financiranja pa je znašala 295.141 tisoč evrov in je presegala vrednost po osnovnem investicijskem programu za 163.652 tisoč evrov oziroma 124 odstotkov. Investicijska vrednost po stalnih cenah v novelaciji 2 je z dodanimi stroški financiranja presegala vrednost po prvi novelaciji za 110.403 tisoč evrov oziroma 60 odstotkov.

V tabeli 3 je prikazana razlika v investicijski vrednosti med obema novelacijama, iz katere je razvidno, za koliko so se povečali investicijski stroški po prvi novelaciji iz leta 2005. *Povečani stroški so nastali predvsem:*

- *na trasi:* zaradi del na galeriji pred vstopom v predor in zaradi razširitve trase na južnem delu, kjer je upoštevana rezervacija za bodočo 6-pasovno izvedbo;
- *v predoru:* zaradi spremenjenih geoloških razmer, pojava sulfatne korozije in zato armiranja notranje obloge predora, prilagoditve prečnikov in niš novim predpisom, spremembe voziščne konstrukcije iz betonske v asfaltno in faznosti gradnje glavne predorske cevi in priključnih cevi;
- *na postanki za ureditev Celovške ceste:* v prvi novelaciji investicijskega programa iz leta 2005 so bila dela na Celovski cesti, za katera še ni bila izdelana projektna dokumentacija, namreč ocenjena v znesku 5.312 tisoč evrov (stalne cene iz decembra 2006), v novelaciji 2 je pa je bila vrednost del na Celovski cesti ocenjena v znesku 15.916 tisoč evrov (stalne cene iz decembra 2006);
- *na zemljiščih:* ker v prvi novelaciji niso bile predvidene odškodnine za odkupe za izvedbo polnega priključka na Celovško cesto.

Tabela 3: Povečani stroški med prvo novelacijo (tj. novelacijo 1) in novo novelacijo (tj. novelacijo 2), izkazani po stalnih cenah iz decembra 2006

	Novelacija 2		Novelacija 1		Razlika	
	v milijon tolarjih (1)	v tisoč evrih (2)	v milijon tolarjih (3)	v tisoč evrih (4)	v milijon tolarjih (5)=(1)-(3)	v tisoč evrih (6)=(2)-(4)
Gradnja						
AC trasa	17.601	73.448	14.055	58.650	3.546	14.798
Predor	31.746	132.474	21.034	87.773	10.712	44.701
Celovška cesta	3.814	15.916	1.273	5.312	2.541	10.604
Elektrostrojne instalacije	2.643	11.029	1.200	5.008	1.442	6.021
Raziskovalni rov	749	3.126			749	3.126
Projekti	1.749	7.298	1.235	5.154	514	2.144
Zemljišča	4.128	17.226	2.696	11.250	1.432	5.976
Ostalo	1.103	4.608			1.157	4.608
SKUPAJ	63.535	265.125	41.493	173.147	22.042	91.978

Vir: DARS.

Ocenjujemo, da bi DARS lahko večino povečanih stroškov zajela že v prvi novelaciji. Predvsem to velja za:

- stroške Celovške ceste, če bi v skladu z 10. členom uredbe, ki določa, da mora novelacija temeljiti najmanj na idejnem projektu kot tehnično-tehnološki podlagi, ta pa bi morala vsebovati vse potrebne elemente in ugotovitve za kar najrealnejšo oceno vrednosti investicije, pridobila ustrezno projektno dokumentacijo;
- raziskovalni rov, saj je bil ta ob izdelavi novelacije že izdelan;
- za zemljišča;
- delno pa tudi za predor, če bi po raziskavah v raziskovalnem rovu izdelala nov izračun investicijskih stroškov za predor, v katerem bi upoštevala stroške dodatnih podpornih ukrepov zaradi modificirane kategorije hribine, ali pa če bi vsaj upoštevala oceno tveganja (tabela 2).

V novelaciji 1 je bila utemeljena tudi družbeno-ekonomsko upravičenost spremembe polovičnega v polni priključek, in sicer z izračunom neto sedanje vrednosti in interne stopnje donosnosti. Ta izračun pa ni bil izdelan, ko se je pripravljala novelacija, ampak je bil povzet kar iz izračuna iz študije prometnega in prometno-ekonomskega vrednotenja polnega priključka v Šentvidu (iz leta 2004). Čeprav je bil izračun starejši kot novelacija, so bili stroški v obeh dokumentih skoraj enaki (v izračunu so bili dodatni gradbeni stroški upoštevani v znesku 10.812, v novelaciji pa v znesku 10.822 milijonov tolarjev, vsi po stalnih cenah iz decembra 2002).

V novelaciji 1 investicijskega programa so bili investicijski stroški podcenjeni, zato je mogoče ugotoviti, da so bili torej v enakem znesku in iz istih vzrokov podcenjeni tudi investicijski stroški, upoštevani v izračunu kazalcev družbeno-ekonomske upravičenosti.

Izračun družbeno-ekonomske upravičenosti je temeljil na predpostavki, da je bila upravičenost polovičnega priključka že dokazana in da zato zadošča, da se oceni samo družbeno-ekonomska upravičenost investicije za nadgraditev že potrjenega omrežja s polovičnim priključkom v omrežje s polnim priključkom Šentvid. Temu ustrezno so bili v izračunu zato upoštevani samo dodatni stroški za polni priključek in stroški za povezovalno cesto Stanežiče–Brod v skupnem znesku 18,7 milijarde tolarjev ali 78.790 tisoč evrov po cenah iz avgusta 2003.

Za oceno ustreznosti metodološkega pristopa izračuna družbeno-ekonomske upravičenosti smo zaprosili še izvedenca računskega sodišča. Ta je ugotovil, da je izvajalec omenjeni izračun družbeno-ekonomske upravičenosti polnega priključka opravil z dvema različnima programskima orodjema, pozitivno ekonomsko upravičenost pa je potrdil le z enim, in sicer z uporabo programa TUBA³⁰, medtem ko je z uporabo programa OPCOST (ta je bil uporabljen v osnovnem investicijskem programu za izračun ekonomske upravičenosti polovičnega priključka) ni mogel potrditi. Izračun z orodjem OPCOST je namreč pokazal, da naložba v polni priključek ni ekonomsko upravičena, saj je v 20 letih neto sedanja vrednost negativna, interna stopnja donosnosti je manjša kot 8 odstotkov, razmerje med koristmi (dobrobitmi) in stroški pa znaša 0,851. Avtor izračuna je menil, da ta izračun še ne pomeni, da je naložba ekonomsko neupravičena, saj je vrednotenje z orodjem TUBA dalo povsem drugačne izide. Iz ekonomskega vrednotenja z orodjem TUBA je bilo namreč razvidno, da neto sedanje koristi (dobrobiti) v 20-letnem obdobju pri 8-odstotni diskontni stopnji za 35 odstotkov presegajo neto sedanje stroške, povezane z naložbo v polni priključek. Ker je pri obeh izračunih uporabil enake podatke, pozitivna ekonomska upravičenost torej izhaja v celoti iz uporabe drugačnega programskega orodja za izračun družbeno-ekonomskega vrednotenja. Razlika med obema programskima orodjema pa je, da programsko orodje TUBA uveljavlja kriterij presoje na ravni koničnih obremenitev AC omrežja, programsko orodje OPCOST pa izhaja iz približka povprečne obremenitve AC omrežja.

Zamenjava programskega orodja po mnenju izvedenca vodi tudi do naslednjih pomanjkljivosti izračuna družbeno-ekonomske upravičenosti polnega priključka:

- Izvajalec izračuna je dobil z uporabo programskega orodja OPCOST negativen rezultat, po zamenjavi tega programskega orodja s programskim orodjem TUBA pa je dobil pozitiven rezultat. Izvajalcu se je to zdelo smiselno, saj je utemeljeval, da je programsko orodje OPCOST zastarelo in neuporabno. Pri tem je menil, da je potrebna le ekonomska ocena novelacije, saj je dala taka ocena osnovnega projekta pozitivno vrednost. Slednja pa je bila narejena s programskim orodjem OPCOST. Če je to zastarelo in neuporabno, bi bilo treba s programskim orodjem TUBA ponovno oceniti tudi osnovni projekt, to pa ni bilo narejeno. Oceniti novelacije in osnovnega projekta zato nista primerljivi in ju ni mogoče uporabljati na opisani način.

³⁰ Transport Users Benefit Appraisal (TUBA) je najnovejše angleško orodje za ugotavljanje učinkovitosti in upravičenosti vlaganj v prometno infrastrukturo in prometne naprave. Dokončno in uradno je v uporabi od marca 2001, pred tem sta bila metodologija in samo orodje testirana v okviru številnih študij v Angliji. Od tedaj je njegova uporaba v Angliji predpisana, torej obvezna. Predpisalo jo je njihovo ministrstvo za promet.

- Pristop k ekonomski oceni novelacije temelji na logiki kontributivne ali prispevne analize. Ta bi bila smiselna le, če bi bila osnovna različica že dokončana, kar pomeni, da s tekočimi poslovnimi odločitvami nanjo ne bi mogli vplivati. Tedaj bi morali zajeti le tiste dobrobiti in stroške, ki jih daje še neuresničeni del gradnje novejši investicijske različice v AC odsek.
- Izvajalec projektne naloge ne upošteva oportunitetnih, bodočih in prerazdelitvenih (»estetskih«) relevantnih dobrobiti in stroškov novelacije, ko uporablja metodologijo prispevne analize. Še posebej pomembni bi lahko bili s tega vidika stroški določenih »naslednih« investicij v osnovno različico.
- Glede na to, da gradnjo avtocest financira državno podjetje in sredstva delno izvirajo iz državnega proračuna, je davek na dodano vrednost transferne narave. Takšne kategorije pa pri izračunu v analizi dobrobiti in stroškov ne upoštevamo.
- Gradnja ene ali druge različice predora bi morala biti ocenjena z vidika celotnega AC omrežja oziroma njegovega vpliva na Slovenijo kot celoto, in ne le z vidika lokalnega cestnega omrežja, ki omogoča pristop na AC. Kljub temu pa je bil pri oceni osnovne različice projekta uporabljen širši vidik (tako imenovani »standing«) kot pri oceni novelacije. Tudi zato oba izračuna nista primerljiva in ju ni mogoče uporabljati kot del prispevne analize.

Izvedenec računskega sodišča je opozoril tudi na probleme v metodologiji družbeno-ekonomskega vrednotenja projekta s polnim priključkom, ki niso povezane z zamenjavo programskega orodja:

- Pri zajemanju in vrednotenju dobrobiti:
 - Upoštevati je treba izpad dobrobiti, ki se izkažejo v prihrankih časa in znižanju stroškov uporabe motornih vozil za zamudno obdobje, ki je nastalo zaradi odločitve o nadgraditvi osnovnega projekta v projekt s polnim priključkom, v tem primeru od enega do dveh let, in so prikazane v ekonomski oceni novelirane različice kot prirastne dobrobiti. Te dobrobiti ne bi smele biti zajete med dobrobiti novelirane različice v letih, ko je nastala zamuda pri dokončanju projekta zaradi njegovega noveliranja v polni priključek. Z vidika družbe je zamuda, ki je tako nastala, resen družbeni strošek, saj so izpadle dobrobiti, vezane na najmanj oddaljena leta obratovanja AC na tem območju.
 - Način merjenja dobrobiti je metodološko zelo sporen. Spornost merjenja dobrobiti v analizi izvajalca kaže dejstvo, da je med dvema projektoma, ki se ločita le glede na čas, na primer, gradnje ceste Stanežiče–Brod, ekonomsko bolj upravičen projekt, v katerem bi kasneje začeli z gradnjo te ceste. Metodologija torej ne omogoča medsebojne primerjave družbeno-ekonomske upravičenosti alternativnih projektov.
 - Izvajalci niso upoštevali enega temeljnih načel analize dobrobiti in stroškov, da je treba biti skeptičen do projekta z oddaljenimi dobrobitmi. Večina dobrobiti namreč nastane v kasnejših, bolj oddaljenih letih obratovanja avtocestnega omrežja. V analizi namreč upoštevajo zgolj učinke, ki nastanejo v cestnem prometu, ti učinki pa predstavljajo bolj oddaljene dobrobiti in s tem povečujejo skepso glede ustreznega izračuna dobrobiti. Kljub temu izvajalci niso naredili analize občutljivosti na dobo projekta, diskontno stopnjo in razporeditev dobrobiti v času.
 - Izvajalci upoštevajo tudi izgubljene ure za brezposelne, tujce in otroke v avtomobilih, upoštevajo stroške neprofesionalnih voznikov na ravni povprečnega stroška dela in ne na ravni oportunitetnega stroška (na primer dela ure gospodinje), izgubljenih ur profesionalnih voznikov pa ne upoštevajo le v eni konici, čeprav tak voznik ob osemurni zaposlitvi ne more sodelovati v večjem številu konic. Dobrobiti so zato precenjene. Analiza občutljivosti pa bi odkrila, da že manjša preseganja teh dobrobiti lahko vodijo k negativnemu rezultatu pri družbeno-ekonomskem vrednotenju projektov.

- Pri zajemanju in vrednotenju stroškov:
 - Na strani stroškov bi morali novelirano različico bremeniti s prihranki – dobrobitmi, ki bi v zamudnem obdobju nastali pri realizaciji osnovnega investicijskega projekta. Ti prihranki so bili zajeti pri dobrobitih. Prihranki namreč ne nastanejo, ker se je investitor odločil za noveliran investicijski projekt in s tem povečal čas njegovega dokončanja, temveč bremenijo noveliran projekt.
 - Z novelacijo naj bi dosegli cestne zmogljivosti na ravni koničnih obremenitev cestnega omrežja. Takšen kriterij presoje namreč uveljavlja programsko orodje TUBA. S tem je glede na vrednotenje s programskim orodjem OPCOST, ki izhaja iz približka povprečne obremenitve AC omrežja, vnesel ne le novo metodologijo izračunavanja ekonomske upravičenosti, pač pa tudi drugačen družbeni kriterij izbire, ki favorizira projekte z bistveno višjim standardom gradnje in omogoča bistveno višje investicijske stroške.
 - V takem primeru postane pojav neizkoriščenih zmogljivosti cestnega omrežja posebej izrazit, tako da moramo predvidevati in upoštevati ustrezno neizkoriščenost zmogljivosti cestnega omrežja tudi med stroški novelacije. K stroškom novelacije investicije je zato treba prišteti oportunitetne stroške neizkoriščenih zmogljivosti, ti pa so opredeljeni z oportunitetnimi donosi vrednosti na ravni investicijskih stroškov, ki omogočajo nastanek neizkoriščenih zmogljivosti.
 - Izvajalci med stroški ne upoštevajo oportunitetnih stroškov investicij za tisti del predora, ki vsaj sprva ne bi bil izkoriščen. Gre za investicije v kaverni in neizkoriščeni del tretjega pasu.
 - Izvajalci ocene novelacije niso ocenili in upoštevali stroškov degradacije nepremičnin in zemlje, prirastnih stroškov poslovanja cestnih podjetij in povečanja stroškov podaljšanja transportnih poti lokalnega prebivalstva zaradi cestnih preprek.

Zaradi vseh navedenih pomanjkljivosti v novelaciji investicijskega programa, ki se kažejo v podcenjenih investicijskih stroških za polni priključek in v metodološko spornem izračunu družbeno-ekonomske upravičenosti polnega priključka, ocenjujemo, da upravičenost spremembe polovičnega v polni priključek ni bila dokazana.

2.2 Dopolnitev gradbenega dovoljenja in umeščanje polnega priključka v prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2005 DARS izdalo dopolnitev gradbenega dovoljenja, s katerim je dovolilo gradnjo kavern in tripasovni predorski cevi ter s tem omogočilo, da se je začela gradnja polnega priključka, čeprav ta še ni bil umeščen v prostor.

Čeprav geološke raziskave v predoru še niso bile zaključene in DARS še ni dala strokovno utemeljenega odgovora na vprašanje, ali je mogoče predor s polnim priključkom izvesti v načrtovanih rokih in v ocenjeni investicijski vrednosti, se je Ministrstvo za promet maja 2004 odločilo, da pošlje pobudo za spremembo in dopolnitev lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze na Ministrstvo za okolje in prostor in s tem začne postopek za umestitev polnega priključka v prostor. V pobudi je 13. 5. 2004 – na podlagi Zakona o urejanju prostora³¹ in Uredbe o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena³² –

³¹ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

³² Uradni list RS, št. 54/03.

predlagalo, da se lokacijski načrt za AC odsek Šentvid–Koseze iz leta 2002 spremeni in dopolni na naslednji način:

- predvidi se polni priključek Šentvid;
- v sklopu polnega priključka Šentvid se predvidi gradnja dveh enosmernih predorskih ramp, ki se približno na tretjini predora priključujeta na avtocestni predor;
- od mesta priključitve/izključitve predorskih ramp do konca avtocestnega predora na južni strani (v Pržanu) se izvede poseben vozni (tretji) pas oziroma se vsaka od dveh cevi predora izvede s tremi voznimi pasovi;
- na Celovski cesti se predvidi semaforizirano križišče z razširitvijo Celovške ceste in dodatnimi voznimi pasovi do križišča s Kosmačevo cesto (razširitev Celovške ceste od polnega priključka Šentvid do vključno križišča s Kosmačevo cesto na razdalji 400 metrov); v sklopu razširitve se preuredita tudi križišče Celovške in Kosmačeve ceste.

V pobudi je Ministrstvo za promet še navedlo, da poteka gradnja raziskovalnega rova z vsemi spremljajočimi meritvami in geološko-geotehnično spremljavo, ki naj bi odgovorila na dileme, ali je projekt z vidika tehnične obvladljivosti same gradnje tehnično in tehnološko izvedljiv v okviru trenutno ocenjene investicijske vrednosti nove rešitve polnega priključka na odseku AC Šentvid–Koseze. Ta je po podatkih DARS znašala 36,31 milijarde tolarjev oziroma 157,7 milijona evrov³³. Če bi rezultati spremljajočih meritev pokazali, da je načrtovana gradnja zaradi neugodnih geoloških in geotehničnih razmer na območju Šentviškega hriba ter zaradi tehnične obvladljivosti in obvladovanja nekontroliranega povečanja investicijske vrednosti projekta kot tudi zaradi zamika predvidenega roka gradnje odseka AC Šentvid–Koseze neprimerna, bi ministrstvo pobudo za spremembo in dopolnitev lokacijskega načrta umaknilo in DARS predlagalo gradnjo AC odseka Šentvid–Koseze po osnovni različici, v skladu z veljavno Uredbo o lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Šentvid–Koseze.

Ministrstvo za promet se je za pobudo odločilo zato, da bi omogočilo pričetek vseh aktivnosti pri pripravi sprememb in dopolnitev osnovnega lokacijskega načrta, saj so postopki priprave državnih lokacijskih načrtov lahko zelo dolgotrajni. Ob analizi vodenja postopkov pri pripravi in sprejemanju lokacijskih načrtov, ki je bila izdelana ob pripravi Resolucije o Nacionalnem programu izgradnje avtocest, je ministrstvo namreč ugotovilo, da postopek od pobude ministra za promet do uredbe o lokacijskem načrtu, ki jo sprejme Vlada RS, traja povprečno tri leta in pet mesecev. Trajanje celotnega postopka bi po veljavni zakonodaji znašalo dve leti in tri mesece.

Ministrstvo za okolje in prostor je na navedeno pobudo Ministrstva za promet odgovorilo, da namerava začeti postopek priprave sprememb in dopolnitev lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze šele takrat, ko naj bi bili znani rezultati geološko-tehničnih meritev iz raziskovalnega rova in ko lahko Ministrstvo za promet potrdi odločitev o gradnji polnega priključka.

Ministrstvo za promet se s takšnim odgovorom ni strinjalo in je Ministrstvu za okolje in prostor odgovorilo, da raziskave v predoru še potekajo in da naj bi bili rezultati iz raziskovalnega rova znani šele v avgustu 2004. To pa bi bilo prepozno za začetek postopka, saj Resolucija o NPIA RS predvideva zaključek gradnje AC odseka Šentvid–Koseze konec leta 2006, torej bi bilo treba začeti postopek priprave sprememb in dopolnitev lokacijskega načrta takoj, da bi navedeni odsek zgradili v roku.

³³ Stalne cene: december 2002.

Problematika spremembe lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze je bila obravnavana na mesečni koordinaciji (v zvezi s pripravo državnih lokacijskih načrtov) 24. 6. 2004. Predstavniki Ministrstva za promet in predstavniki DARS so nasprotovali stališču Ministrstva za okolje in prostor, da se ne prične postopek spremembe lokacijskega načrta, dokler niso znani rezultati iz raziskovalnega rova, saj bi čas, izgubljen z vodenjem postopka, ki bi bil ustavljen zaradi negativnih rezultatov geoloških preiskav, predstavljal manjši problem kot izgubljeni čas pri pozitivnih rezultatih (ta bi predstavljal štiri- do petmesečno zamudo). Sprejet je bil sklep, da mora Ministrstvo za okolje in prostor pospešiti vse aktivnosti v zvezi s pripravo sprememb lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze, saj se je gradnja odseka že začela.

Na podlagi sklepa koordinacije je Ministrstvo za okolje in prostor začelo izvajati aktivnosti za spremembo in dopolnitev lokacijskega načrta in je do septembra 2004 že izdelalo osnutek programa priprave sprememb in dopolnitev lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze (v nadaljevanju: osnutek programa). V skladu z 28. členom Zakona o urejanju prostora je Ministrstvo za okolje in prostor osnutek programa predstavilo na prostorski konferenci, da bi pridobilo in uskladilo priporočila, usmeritve in legitimne interese lokalne skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter organizirane javnosti glede priprave državnega lokacijskega načrta oziroma načrtovane prostorske ureditve. Na prvi prostorski konferenci, oktobra 2004, je Ministrstvo za okolje in prostor predstavilo predmet sprememb in dopolnitev lokacijskega načrta, tj. vse prostorske ureditve, vezane na ureditev:

- polnega priključka Šentvid, ki predvideva gradnjo dveh enosmernih predorskih ramp, ki se priključita na avtocestni predor; od mesta priključitve oziroma izključitve predorskih ramp do konca avtocestnega predora na južni strani v Pržanu se izvede vsaka od dveh cevi avtocestnega predora s tremi voznimi pasovi;
- na Celovski cesti se predvidi semaforizirano križišče z razširitvijo Celovške ceste od polnega priključka Šentvid do vključno križišča s Kosmačevo cesto.

Po prostorski konferenci je Ministrstvo za okolje in prostor osnutek programa dopolnilo s priporočili, pridobljenimi na konferenci, in od DARS zahtevalo celovito presojo vplivov polnega priključka na okolje. Končni program je bil sprejet, ko je z njim soglašal še minister za promet. Program, ki sta ga sprejela oba ministra, je bil objavljen v Uradnem listu RS marca 2005.³⁴

V tem obdobju je DARS dobila tudi že rezultate geološko-geomehanskih raziskav iz raziskovalnega rova. Ugotovljeno je bilo, da sta kaverni izvedljivi, določeni pa sta bili tudi najprimernejši lokaciji za njuno gradnjo. Na podlagi rezultatov raziskav sta DARS in Ministrstvo za okolje in prostor nadaljevala aktivnosti za spremembo lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze, saj Ministrstvo za promet na podlagi rezultatov raziskav pobude za spremembo lokacijskega načrta ni umaknilo.

Poleg tega je izvajalec z deli v predoru že tako napredoval, da bi se DARS morala odločiti, kako naj gradi, drugače bi morala dela zaustaviti. DARS je izvajalca uvedla v delo decembra 2004, vendar samo na severni strani predora, in še to samo do lokacije, kjer sta bili načrtovani morebitni kaverni. Dela so se torej začela izvajati tam, kjer je bil, ne glede na izbrano različico glede oblike predora, načrtovan dvocevni dvopasovni predor. Za ta dela je DARS imela pridobljeno gradbeno dovoljenje. DARS je 18. 6. 2004 Ministrstvo za okolje in prostor zaprosila, naj ji izda gradbeno dovoljenje za gradnjo predora Šentvid po osnovni različici, da bi lahko začela z gradnjo predora na tistem delu, kjer je bil enak predor, ne glede na to, katera različica

³⁴ Uradni list RS, št. 27/05.

bi bila izbrana. Ministrstvo za okolje in prostor je po pregledu projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in ugotovitvi, da je ta izdelan v skladu s prostorskim izvedbenim aktom, avgusta 2004 izdalo gradbeno dovoljenje za gradnjo predora Šentvid po osnovni različici. DARS je o problemu nadaljevanja gradnje po projektu, ki še ni bil umeščen v prostor in zanj še ni bilo izdano gradbeno dovoljenje, seznanila pristojni ministrstvi, Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za promet. Sprejet je bil sklep, naj DARS v enem mesecu pripravi gradivo, na podlagi katerega naj bi se proučile možnosti za izdajo dopolnitve in spremembe gradbenega dovoljenja za predor v okviru toleranc veljavnega lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze.

DARS je na podlagi sklepa pripravila projektno dokumentacijo za pridobitev gradbenega dovoljenja za polni priključek in jo skupaj z vlogo za dopolnitev gradbenega dovoljenja poslala na Ministrstvo za okolje in prostor.

DARS je v vlogi zapisala, da so bile v nadaljnjih fazah projektiranja uporabljene nove tehnične rešitve, ki se razlikujejo od tehničnih rešitev, določenih z lokacijskim načrtom za AC odsek Šentvid–Koseze s polovičnim priključkom. Predlagane spremembe se nanašajo na levo in desno cev (del cevi se spremeni iz dvopasovnega v tripasovni predor, dodatno se v obeh ceveh na mestu priključevanja zgradita priključni kaverni), dodani sta dve priključni cevi (priključna cev – zahod v dolžini 255 metrov, in priključna cev – vzhod v dolžini 360 metrov) in njuna začasna portala, pogonski centrali (sever, jug) in vodohran, ki služi za zajetje vode za uporabo pri morebitnem požaru v predoru.

Ministrstvo za okolje in prostor je ugotovilo, da državni lokacijski načrt za gradnjo avtoceste na AC odseku Šentvid–Koseze dopušča nekatera odstopanja. Dopuszna odstopanja so bila navedena v poglavju o tolerancah, kjer je bilo navedeno, da so pri realizaciji lokacijskega načrta dopustna odstopanja (od tehničnih rešitev, določenih z lokacijskim načrtom), če se pri nadaljnjem podrobnejšem proučevanju prometnih, geoloških, hidroloških, geomehanskih in drugih razmer poiščejo tehnične rešitve, ki so z oblikovalskega, prometno-tehničnega ali okoljevarstvenega vidika primernejše, vendar pa se zaradi njih ne smejo poslabšati prostorske in okoljske razmere in ne smejo biti v nasprotju z javnimi interesi, z njimi pa morajo soglašati tudi organi in organizacije, ki jih ta odstopanja zadevajo.

Ministrstvo za okolje in prostor je proučilo spremenjeni projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo predora Šentvid in ugotovilo, da gre v tem primeru za dopustno odstopanje od rešitev v lokacijskem načrtu predvsem iz prometno-tehničnih razlogov, iz predloženih soglasij k spremenjenemu projektu pa, da s to spremembo soglašajo organi in organizacije, ki jih ta odstopanja zadevajo. Ministrstvo je vlogi DARS zato delno ugodilo in 8. 6. 2005 izdalo odločbo o spremembi gradbenega dovoljenja, s katero je dovolilo, da se namesto dveh dvopasovnih cevi zgradita dve tripasovni cevi s kavernama. V obrazložitvi odločbe je zapisalo, da so obravnavane spremembe v okviru dovoljenih toleranc in da iz urbanističnih razlogov ni zadržkov za izdajo dovoljenja.

V odločbi pa Ministrstvo za okolje in prostor ni zajelo ostalih sprememb (leve in desne priključne cevi, portala na severu in vodohrana), da ne bi s tem prejudiciralo rešitev polnega priključka v Šentvidu pred sprejetjem novega lokacijskega načrta.

Teden dni po izdani odločbi o dopolnitvi gradbenega dovoljenja je DARS izvajalca uvedla v delo na jugu, kjer je bil načrtovan tripasovni predor.

Hkrati pa sta Ministrstvo za okolje in prostor in DARS nadaljevala aktivnosti za spremembo lokacijskega načrta. Po pridobitvi smernic za načrtovanje predvidene prostorske ureditve od pristojnih nosilcev urejanja prostora je DARS pripravila strokovne podlage, Ministrstvo za okolje in prostor pa je izdelalo predlog sprememb državnega lokacijskega načrta³⁵.

Ministrstvo za okolje in prostor je januarja 2006 sklicalo drugo prostorsko konferenco in na njej predstavilo predlog državnega lokacijskega načrta, da bi zastopnike nosilcev urejanja prostora, lokalne skupnosti, gospodarstva, interesnih združenj ter organizirane javnosti predhodno seznanilo z rešitvami, ki naj bi bile javno razgrnjene. Iz predstavitve predloga državnega lokacijskega načrta je bilo razvidno, da se je opis načrtovanih ureditev delno spremenil:

- na prvi prostorski konferenci je bilo iz opisa načrtovanih ureditev razvidno, da predmet sprememb vključuje vse spremembe projektne rešitve (kaverni, priključne cevi in razširitev dvopasovnega predora v tripasovnega);
- na drugi konferenci pa je bilo iz povzetka za javnost razvidno, da tripasovni cevi in kaverni nista več zajeti v predmetu sprememb lokacijskega načrta, saj sta bili že v gradnji, in sicer na podlagi dopolnitve gradbenega dovoljenja.

Postopek spreminjanja lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze iz polovičnega v polni priključek je bil zaključen avgusta 2007 z objavo sprememb in dopolnitev Uredbe o lokacijskem načrtu za AC odsek Šentvid–Koseze³⁶.

Čeprav je bil z uredbo polni priključek v celoti umeščen v prostor, je Vlada RS sprejela sklep, da se gradbeno dovoljenje lahko izda samo za gradnjo 80 metrov priključnih cevi, vodohran in pogonsko centralo, da se zagotovi prevoznost predora Šentvid po glavnih cevah ter s tem vzpostavi prometno povezavo Gorenjske s Primorsko in da se gradnja priključevanja Celovške ceste na predor nadaljuje šele v drugi fazi.

Pri proučevanju, ali je bila izdaja spremembe in dopolnitve gradbenega dovoljenja, na podlagi katere je DARS začela z gradnjo tripasovnega predora in kavern, v okviru dopustnih toleranc lokacijskega načrta za polovični priključek, navedenih v 29. členu Uredbe o lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Šentvid–Koseze³⁷, smo ugotovili, da ta ni bila v okviru dopustnih toleranc.

S tolerancami v 29. členu Uredbe o lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Šentvid–Koseze so bile spremembe sicer res dopustne, vendar le, kadar se poiščejo tehnične rešitve, ki so z oblikovalskega, prometno-tehničnega ali okoljevarstvenega vidika primernejše. Ta pogoj pa ni bil izpolnjen, saj so se spremembe nanašale na kaverni in tripasovni cevi, ki, če se ne bi gradil polni priključek, ne bi bili funkcionalni, oziroma se zaradi prometne varnosti ne bi smeli uporabljati. Torej ta sprememba ni pomenila primernejše tehnične rešitve (osnovne različice), in zato ni bil izpolnjen pogoj, da bi se lahko za izvedbo te spremembe izdalo gradbeno dovoljenje v okviru toleranc.

Poleg tega pa je Ministrstvo za okolje in prostor z dopolnitvijo gradbenega dovoljenja omogočilo, da se je gradnja kavern in tripasovnih cevi, ki so predstavljale sestavni del nove različice, začela prej, preden je bil

³⁵ Oktobra 2005.

³⁶ Uradni list RS, št. 70/07.

³⁷ Uradni list RS, št. 72/02.

zaključen postopek spremembe lokacijskega načrta, s katerim je bila ta različica umeščena v prostor. To pomeni, da so bile omejene pravice zastopnikov nosilcev urejanja prostora, lokalne skupnosti, gospodarstva, interesnih združenj ter organizirane javnosti, saj so bili ti med postopkom spremembe lokacijskega načrta, tj. na drugi prostorski konferenci, seznanjeni, da se je gradnja tripasovne cevi že začela in na to niso mogli več vplivati.

2.3 Postopek oddaje gradnje predora Šentvid

Postopek oddaje gradnje predora Šentvid smo proučevali v dveh delih:

- preveritev pravilnosti razpisne faze (objava javnega naročila, predmet, pogoji, odpiranje in ocenjevanje ponudb in sklenitev pogodbe),
- preveritev pravilnosti porazpisne faze oziroma izvajanje pogodbe.

Preverili smo, ali je bil postopek za oddajo gradnje predora izveden v skladu s predpisi, ki urejajo področje javnega naročanja, in ali so se dela izvajala in obračunavala v skladu s pogodbo, ki je bila sklenjena na podlagi javnega razpisa.

2.3.1 Javni razpis za gradnjo predora Šentvid

2.3.1.1 Objava javnega razpisa

DARS je predhodni javni razpis za gradnjo predora Šentvid objavila v Uradnem listu RS julija 2003³⁸ in napovedala, da namerava objaviti razpis za gradnjo dvocevne predora s pokritim vkopom na južni strani predora in z dograditvijo pokritega vkopa v Šentvidu, in sicer predvidoma septembra 2003.

Javni razpis je bil objavljen junija 2004, to je skoraj leto dni po predhodni objavi.³⁹

2.3.1.2 Predmet javnega naročila

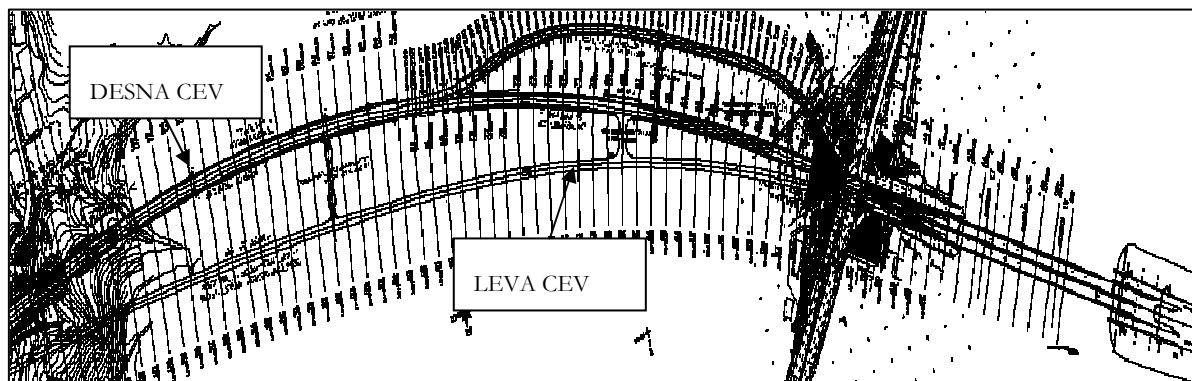
DARS je javni razpis objavila, ko še niso bile zaključene raziskave v raziskovalnem rovu, torej še pred končno odločitvijo o obliki predora Šentvid, da bi čim prej izbrala glavnega izvajalca del, ta pa bi lahko pričel dela na severu. Tam dela niso bila odvisna od odločitve, ali se predor gradi po osnovni zasnovi ali po drugi različici – na severu je bil po obeh različicah načrtovan dvopasovni predor, enakega prereza in po enaki trasi –, in bi se lahko začela izvajati, še preden bi bila odločitev sprejeta.

Ker se DARS še ni odločila med obema različicama, je predmet javnega naročila določila alternativno ter za izbiro najugodnejšega ponudnika sestavila popis del (ponudbeni predračun) za obe različici. Popis del za levo cev je bil izdelan po različici za polovični priključek (dvocevni dvopasovni predor), popis za desno cev pa po različici za polni priključek (k predorski cevi so bili dodani še priključna rampa na Celovško cesto, kaverna in razširitev dvopasovnega predora v tripasovni predor od kaverne do južnega portala v Pržanu, slika 5).

³⁸ Uradni list RS, št. 68-70/03..

³⁹ Dodatek k Uradnemu listu Evropske unije, S 123-103847, 26. 6. 2004, Uradni list RS, št 70/04.

Slika 5: Grafičen prikaz obsega del, zajetega v ponudbenem predračunu



Vir: DARS.

Čeprav sta bila iz ponudbenega predračuna razvidna obseg in oblika predora, to ni pomenilo, da naj bi DARS tak predor tudi gradila, ampak je bil ponudbeni predračun sestavljen tako, da bi se pridobile cene na enoto za obe različici.

V navodilih ponudnikom je DARS navedla, da namerava, če bi bili geološko geomehanski rezultati ugodni, upoštevati samo ponudbo za desno predorsko cev in z aneksom k osnovni pogodbi dopolniti vrednost del za levo predorsko cev po cenah na enoto iz ponudbe za desno predorsko cev tako, da bi bile cene na enoto za obe cevi enake. Če bi bili geološko geomehanski rezultati neugodni, pa je nameravala upoštevati samo ponudbo za levo predorsko cev in z aneksom k osnovni pogodbi dopolniti vrednost del za desno predorsko cev po cenah na enoto iz ponudbe za levo predorsko cev tako, da bi bile cene na enoto za obe cevi enake. S tem določilom je DARS opredelila predmet javnega naročila in zagotovila, da bi tudi za dodano cev veljale enake cene kot za cev, že zajeto v ponudbi. Iz tega določila je bilo torej jasno razvidno, da se se gradita dve cevi enake oblike, in sicer da naj bi bili obe taki, kot je bila (projektirana) desna cev, ali pa obe taki, kot je bila (projektirana) leva cev. Torej so bile v vsakem primeru, ne glede na to, katera različica bi bila izbrana, količine določene samo za eno cev, ne pa tudi za drugo, vendar pa so bili ponudniki s tem seznanjeni in so morali to tveganje⁴⁰ prevzeti. Lahko pa bi od naročnika zahtevali tudi dodatna pojasnila.

Enake cene za obe cevi je DARS zagotovila tudi s tem, da je v vzorcu pogodbe (ta je bila sestavni del razpisne dokumentacije) v 4. člen navedla, da se vsa dela, določena v točki 1. 1. 1 Navodil ponudnikom (slika 6), obračunavajo po enotnih cenah iz predračuna. V tej točki so bila vključena in obravnavana tudi dela v zvezi z gradnjo druge cevi, zato je bilo jasno, da ponudbene cene veljajo tudi za ta dela. Iz tega je bilo torej razvidno, da se po enotnih cenah obračunavajo tudi dela za drugo cev, saj so bila ta prav tako navedena v omenjeni točki navodil. Poleg tega se je iz določbe, da je cena na enoto enaka za obe cevi, vedelo, da naj bi bila dopolnjena dela sestavljena iz enakih postavk kot obstoječi predračun, saj drugače ne bi bilo mogoče izvesti določila, da je cena na enoto za obe cevi enaka.

⁴⁰ Npr. kolikšne bi bile količine za levo cev, če bi se gradilo po različici desne cevi.

Slika 6: Prepis iz dokumenta Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe

Gradnja obsega:**A. DELA NA PREDORU**

- 01 predдела
- 02 zemeljska dela na portalih
- 03 podporne konstrukcije in podpiranje brežin
- 04 izkop predora (podzemni izkop)
- 05 podpiranje predora
- 06 sistem hidroizolacije in stalno odvajanje talne vode
- 07 betonska dela in armiranje
- 08 predvrtavanje in utrjevanje
- 09 ozemljitve v predoru
- 10 izgradnja vozišča
- 11 delovna sila in mehanizacija
- 12 tuje storitve
- 13 hidrantno omrežje

B. POGONSKA CENTRALA**C. VODOHRAN**

Ponudbe predložite za vsa razpisana dela kot enovito javno naročilo. Ponudbeni predračun za dvocevni predor s polnim priključkom v Šentvidu in vključevalnim pasom v predoru je v razpisni dokumentaciji v poglavju 6 za pripravo ponudbe razdeljen na dva dela (popis za levo predorsko cev, popis za desno predorsko cev): leva dvopasovna predorska cev brez polnega priključka v Šentvidu, kaverne in vključevalnega pasu v predoru in desna dvopasovna predorska cev s polnim priključkom v Šentvidu, kaverno in vključevalnim pasom v predoru. Na podlagi izbrane ponudbe bo naročnik sklenil pogodbo z najugodnejšim ponudnikom, v skladu z navedenim popisom.

Zaradi zahtevne hribine naročnik opravlja raziskave s pomočjo posebnega raziskovalnega rova. V primeru ugodnih geološko-geomehanskih rezultatov bo naročnik upošteval ponudbo za desno predorsko cev in z aneksom k osnovni pogodbi dopolnil vrednost del za levo predorsko cev po cenah na enoto iz ponudbe za desno predorsko cev tako, da bodo cene na enoto za obe cevi enake. V primeru neugodnih geološko-geomehanskih rezultatov bo naročnik upošteval ponudbo za levo predorsko cev in z aneksom k osnovni pogodbi dopolnil vrednost del za desno predorsko cev po cenah na enoto iz ponudbe za levo predorsko cev tako, da bodo cene na enoto za obe cevi enake.

Ponudniki so bili tudi seznanjeni, da razpisna dokumentacija ni bila pripravljena na podlagi natančnega popisa del in količin in da se količine v popisu del še lahko spremenijo. DARS je namreč v pojasnilu k projektu za razpis jasno zapisala, da so v popisih del navedene količine okvirne in da se natančne količine določijo naknadno, na podlagi izsledkov raziskav v raziskovalnem rovu, ko se tudi določi natančna lokacija kavern in se izdelata geološki model. Prav zato je DARS od ponudnikov tudi zahtevala, naj podpišejo izjavo, da sprejemajo pogoje razpisa in da zaradi povečanja ali zmanjšanja obsega razpisanih del na podlagi rezultatov raziskav iz raziskovalnega rova ne nameravajo uveljavljati razlik v cenah na mersko enoto.

Natančnih količin DARS ni mogla določiti, ker sta bila projekt za razpis in popis del izdelana pred pridobitvijo rezultatov raziskav hribine in pred izdelavo projektne dokumentacije (faze PGD⁴¹ in PZI⁴²). Izdelana sta bila namreč na podlagi osnovnega geološko-geomehanskega poročila iz leta 2002, ta pa je bil izdelan za projektiranje in gradnjo dvopasovnega predora in je bil pripravljen na podlagi površinskega kartiranja in podatkov iz vrtin, zato ni predstavljal zanesljive podlage za projektiranje predora s polnim priključkom in za popis del za njegovo izvedbo.

Projektant predora je opozoril DARS na problematičnost takšnega razpisa in je celo odsvetoval izvedbo razpisa pred zaključkom raziskav. Menil je, da lahko šele po raziskavah pripravi kvalitetno razpisno dokumentacijo za izbiro izvajalca gradbenih del, saj je zaradi manjkajočih podatkov večja možnost, da bi

⁴¹ Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja.

⁴² Projekt za izvedbo.

se spremenili podporni ukrepi in s tem tudi rok izvedbe. DARS se je kljub opozorilom projektanta odločila, da javni razpis izvede prej, preden se raziskave zaključijo, torej le na podlagi ocenjenih količin in z odprto možnostjo o izbiri različice glede oblike predora.

Ponudniki so skupaj z razpisno dokumentacijo prejeli tudi popis del v elektronski obliki (izdelani s sistemom PIS⁴³). V popis del so morali za vsako postavko vnesti cene na enoto, vnesti pa so morali tudi morebitni popust v odstotku. Če so ponudniki navedli popust, so videli, da ga je računalniški program obračunal na vsaki postavki posebej, saj je veljal na vse cene na enoto in za vse postavke v popisu del v enakem odstotku. Izpolnjen popis del oziroma ponudbeni predračun so morali vrniti v tiskani in elektronski obliki.

2.3.1.3 Pogoji za priznanje sposobnosti

V objavi javnega razpisa je DARS navedla, da morajo ponudniki za udeležbo na javnem razpisu izpolnjevati naslednje minimalne pogoje:

- povprečni letni promet gradbenih del 15.000 milijonov tolarjev;
- imeti uspešne izkušnje za istovrstna dela (izvedba predora) kot glavni izvajalec ali kot partner v skupnem nastopanju, in ne manjše, kot je polovica vrednosti predmeta tega javnega naročila, v zadnjih petih letih;
- izjava o zagotovitvi in časovni razpoložljivosti glavne opreme za izvedbo del po tem razpisu;
- odgovorni vodja del mora biti oseba z visoko ali višjo izobrazbo gradbene stroke, z opravljenim strokovnim izpitom in desetletnimi izkušnjami pri gradnji podzemnih objektov, in to najmanj pet let kot odgovorni vodja del pri podzemnih objektih;
- enake pogoje mora izpolnjevati tudi oseba, ki jo izvajalec določi za svojega zastopnika v vzorcu pogodbe;
- odgovorni vodja del pri izkopu mora biti univerzitetni diplomirani inženir rudarstva, z opravljenim strokovnim izpitom in desetletnimi izkušnjami pri gradnji podzemnih objektov, in to najmanj pet let kot odgovorni vodja rudarskih del pri delih na podzemnih objektih;
- odgovorni geolog mora biti univerzitetni diplomirani inženir geologije, z opravljenim strokovnim izpitom in desetletnimi izkušnjami pri gradnji podzemnih objektov, in to najmanj pet let kot odgovorni vodja geoloških del pri delih na podzemnih objektih;
- ponudnik mora imeti izkušnje pri delih v predoru v slabo nosilni hribini in izkopu preseka predorske cevi nad 80 kvadratnih metrov;
- prikaz tekočih sredstev v vrednosti 3.000 milijonov tolarjev, razvidnih iz revidiranih bilančnih izkazov, ali izjavo banke o možnosti najetja posojila.

V javnem razpisu objavljene pogoje smo primerjali s pogoji, ki so bili navedeni v razpisni dokumentaciji, in ugotovili, da ti niso bili enaki.

Pogoj, »da bo ponudba, katere višina bo presegala vrednost skupaj z DDV 16.443.000.000 tolarjev in pri čemer bo razmerje ponudbene vrednosti med levo in desno predorsko cevjo brez vodohrana in pogonske centrale manjše od 1:1,30 ali večje od 1:1,50, ocenjena kot nesprejemljiva in je DARS ne bo upoštevala v postopku ugotavljanja najugodnejšega ponudnika«, je bil namreč naveden le v razpisni dokumentaciji, ni bil pa objavljen v javnem razpisu.

⁴³ Projektno-informacijski sistem.

Neenaki so bili tudi pogoji v zvezi s strokovnostjo odgovornega vodja del in odgovornega vodja del pri izkopih, in sicer (priloga 5):

- v objavi in v prvotni razpisni dokumentaciji je DARS zahtevala, da morajo odgovorni vodje del imeti desetletne izkušnje pri gradnji *podzemnih objektov*, potem pa je z dopolnilom razpisne dokumentacije to zahtevo spremenila in od ponudnikov zahtevala desetletne izkušnje na *zahtevnih objektih*; po Zakonu o graditvi objektov so zahtevni objekti širši pojem od podzemnih objektov, kar pomeni, da je bil pogoj v objavi določen ožje kot v razpisni dokumentaciji;
- spremenila je tudi prvotno zahtevane pogoje glede izobrazbe odgovornega vodje del, potem ko je eden od ponudnikov (ta je bil nato tudi izbran) vprašal, ali je odgovorni vodja del lahko tudi oseba z visoko izobrazbo rudarske smeri z opravljenim rudarskim izpitom in zahtevanimi delovnimi izkušnjami; DARS je v pojasnilu (številka 3) odgovorila, da je lahko; na podlagi prejetega odgovora je ponudnik za odgovorno vodjo del določil osebo z univerzitetno izobrazbo rudarske smeri, z opravljenim rudarskim izpitom; ta ponudnik je bil pozneje tudi izbran za najugodnejšega; v objavi pa je DARS zahtevala, da ima odgovorni vodja del visoko ali višjo izobrazbo gradbene stroke;
- z dopolnilom je DARS spremenila tudi minimalne pogoje za odgovornega vodjo del pri izkopu, in sicer prav tako v manj zahtevne od pogojev v objavi: namesto *desetletnih izkušenj* (od tega najmanj pet let kot odgovorni vodja rudarskih del) – te je zahtevala v objavi – je po dopolnitvi razpisne dokumentacije zahtevala le še *petletne izkušnje* pri gradnji podzemnih objektov (od tega najmanj tri leta kot odgovorni vodja rudarskih del pri delih na podzemnih objektih).

Iz navedenih primerov je razvidno, da je DARS spremenila pogoje v zvezi s strokovnostjo odgovornih oseb, ki jih je prvotno zahtevala v objavi javnega razpisa, tako da so bili pogoji v razpisni dokumentaciji manj zahtevni od pogojev, ki so bili objavljeni v uradnem listu.

DARS je v tem primeru, ko je v uradnem listu objavila bolj zahtevne pogoje, kot pa jih je potem zahtevala s spremembami in dopolnitvijo razpisne dokumentacije od ponudnikov, ki so prevzeli razpisno dokumentacijo, omejila možno število ponudnikov in s tem kršila načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki oziroma 5. člen Zakona o javnih naročilih⁴⁴ (v nadaljevanju: ZJN-1).

2.3.1.4 Odpiranje in ocenjevanje ponudb

Javno odpiranje ponudb je bilo 4. 8. 2004. V strokovni komisiji za izvedbo postopka je bilo osem članov, dva od teh sta bila z Ministrstva za promet. Na javni razpis so pravočasno prispele tri ponudbe.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 36704-UPB-1.

Tabela 4: Ponudbe za gradnjo predora Šentvid v tisoč tolarjih

Ponudbe	Ponudba št. 1	Ponudba št.2	Ponudba št. 3 J. V. SCT, d. d., Ljubljana in PRIMORJE, d. d., Ajdovščina
SKUPAJ	18.207.747	13.611.559	13.930.176
Popust v odstotku	0,00	15	31
SKUPAJ (s popustom)	18.207.747	11.569.825	9.611.821
SKUPAJ (z DDV)	21.849.297	13.883.791	11.534.186

Vir: DARS.

Po pregledu in oceni ponudb je komisija sprejela sklep, s katerim je naročniku predlagala, da javno naročilo odda najugodnejšemu ponudniku, in sicer J. V. SCT, d. d., Ljubljana in PRIMORJE, d. d., Ajdovščina za ponudbeno ceno 11.534.186 tisoč tolarjev (tabela 4). Merilo za izbiro najugodnejše ponudbe je bila najnižja cena, v katero je moral biti vključen tudi morebitni popust, ob upoštevanju ostalih pogojev iz razpisne dokumentacije.

Z obvestilom o oddaji naročila dne 21. 9. 2004 je DARS vse tri ponudnike obvestila, da je javno naročilo oddala ponudniku J. V. SCT, d. d., Ljubljana in PRIMORJE, d. d., Ajdovščina.

2.3.1.5 Sklenitev pogodbe za gradnjo predora Šentvid

Po izbiri najcenejše ponudbe in sprejetju odločitve o oddaji naročila je DARS novembra 2004 z izbranim izvajalcem sklenila pogodbo.

Pogodba je bila sklenjena v znesku 11.534.186 tisoč tolarjev (z DDV). Vsebinsko je bila v skladu z vzorcem pogodbe, vrednostno pa v skladu s ponudbenim predračunom najugodnejšega ponudnika. Ponudbeni predračun je bil tudi sestavni del pogodbe.

Pogodbena vrednost je bila določena samo začasno, do sprejetja odločitve o različici predora, saj je DARS v razpisni dokumentaciji napovedala, da se upošteva ponudbeni predračun samo za desno oziroma samo za levo cev (odvisno od končne odločitve) in da se ga dopolni z vrednostjo del za drugo cev, in to po enakih cenah na enoto, tako da bi bila cena na enoto za obe cevi enaka.

Iz tega je torej mogoče nedvoumno ugotoviti, da naj bi se pogodbena vrednost spremenila, ne glede na to, katero odločitev bi DARS sprejela. V razpisni dokumentaciji je bil namreč za vsako različico predložen popis del s količinami samo za eno cev, zato so bile količine za drugo cev neznane oziroma bi ponudniki lahko sklepali, na podlagi načrtov iz razpisne dokumentacije, da naj bi bile približno take kot za drugo cev. Gotovo je bilo torej le to, da naj bi bil popis del tudi za manjkajočo cev sestavljen iz takih postavk kot popis del za levo oziroma desno cev, saj drugače ne bi bilo izvedljivo določilo, da je cena na enoto za obe cevi enaka.

2.3.2 Izvajanje pogodbe

DARS je izvajalca uvedla v delo novembra 2004, in sicer drugače, kot je bilo predvideno s terminskim načrtom. Odločitev o obliki predora še ni bila sprejeta (raziskave so še potekale), delo pa je bilo treba začeti, zato se je DARS odločila, da izvajalca uvede v delo na severu. Tam je bil po obeh različicah predviden dvocevni dvopasovni predor do kavern, zato so se dela tam lahko izvajala neodvisno od končne odločitve glede oblike predora. V obvestilu o pričetku del je DARS navedla: »Ker končna odločitev o variantni izvedbi predora Šentvid na osnovi rezultatov geološko geomehanskih raziskav iz raziskovalnega rova še ni sprejeta, vas uvajamo v delo za dvocevni predor v območju od severnega portala do območja kavern in vgradnjo pilotov na južnem portalu. Končno odločitev o variantni izvedbi predora Šentvid vam bomo sporočili, ko bodo znani dokončni rezultati geološko geomehanskih raziskav iz raziskovalnega rova.«

Projektant predora je na podlagi rezultatov iz geoloških raziskav v raziskovalnem rovu, te so se zaključile februarja 2005, ugotovil, da sta kaverni izvedljivi, določeni pa sta bili tudi njuni najprimernejši lokaciji. Po dodatni preveritvi podatkov in potrditvi, da so izračuni ustrezni, je DARS na podlagi sklepa iz medministrske koordinacije⁴⁵ zaprosila za dopolnitev gradbenega dovoljenja, da bi lahko začela z gradnjo predora s polnim priključkom. Gradbeno dovoljenje je bilo namreč izdano za polovični priključek oziroma za dvocevni dvopasovni predor, torej bi bila gradnja kavern, priključnih cevi in tripasovnega dela v obeh glavnih predorskih cevih v neskladju z gradbenim dovoljenjem.

DARS je pripravila projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo predora Šentvid s polnim priključkom na Celovško cesto in ga v začetku maja 2005 posredovala na Ministrstvo za okolje in prostor skupaj z vlogo za dopolnitev gradbenega dovoljenja.

Ministrstvo za okolje in prostor je presodilo, da lahko izda gradbeno dovoljenje in je 8. 6. 2005 izdalo odločbo, s katero je dovolilo gradnjo kavern in tripasovni del predorskih cevi, ne pa tudi priključnih cevi.

DARS je 13. 6. 2005 na podlagi odločbe Ministrstva za okolje in prostor izvajalca uvedla v delo še na južnem portalu, kjer sta bili načrtovani dve tripasovni predorski cevi, in na severu, kjer sta bili predvideni kaverni. Ob uvedbi v delo je DARS izvajalcu izročila projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, v katerem so bili že upoštevani rezultati raziskav iz raziskovalnega rova (tj. nova lokacija kavern), projekt za izvedbo pa je moral priskrbeti izvajalec sam, saj je bila ta storitev sestavni del ponudbenega predračuna. Zaradi čakanja na uvedbo v delo na južni strani in v priključnih cevih je izvajalec izdal zahtevek za povračilo stroškov. Nadzorni inženir je odobril delno začasno plačilo navedenih stroškov, vendar pa kasneje vodstvo DARS zahtevka ni odobrilo in je bil opravljen poračun za nazaj.

Način obračunavanja del je bil določen v 4. členu izvajalske pogodbe, in sicer, da naj bi izvajalec opravljena dela obračunaval mesečno, po enotnih cenah iz predračuna (vključno s popustom) in po dejansko izvršenih količinah, evidentiranih in potrjenih v knjigi obračunskih izmer.

⁴⁵ Ta je bil, da naj DARS pripravi gradivo, na podlagi katerega naj bi Ministrstvo za okolje in prostor proučilo možnost izdaje gradbenega dovoljenja v okviru toleranc osnovnega lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid-Koseze (št. 015-1/2004/18-0032073 z dne 9. 3. 2005).

V skladu s tem členom je izvajalec mesečno vnašal podatke o dejansko izvedenih količinah opravljenih del v računalniški sistem PIS. Za nadzor nad izvedbo del je DARS pooblastila združeno podjetje z vodilnim partnerjem ZIL Inženiring, d. d., Ljubljana. Nadzor pa je bil vgrajen tudi v računalniški sistem. Vanj je bil namreč pred tem že vnesen ponudbeni predračun izbranega izvajalca. Na podlagi vnesenih količin in ponudbenih cen so se v računalniškem sistemu pripravljali začasni mesečni obračuni del oziroma mesečne situacije. Tehnični poseg v bazo podatkov sistema PIS je lahko opravil samo vzdrževalec sistema. Uporabniki sistema (izvajalec, DARS, nadzorni inženir) pa vanj prek aplikacije niso mogli posegati. S tem je DARS odpravila morebitno tveganje, da bi izvajalec obračunaval dela v neskladju s ponudbenimi cenami.

Vsa dela v levi cevi so se obračunavala po enotnih cenah iz ponudbenega predračuna, torej po enakih cenah kot dela v desni cevi, v skladu s 4. členom izvajalske pogodbe, ki je določal, da se vsa opravljena dela v obsegu, kot je bil določen s točko 1.1.1 Navodil ponudnikom, obračunavajo po enotnih cenah iz predračuna. Ker so bila v tej točki navedena tudi dela v levi cevi, so se tudi ta dela obračunavala po enotnih cenah iz predračuna, torej po enakih cenah kot dela v desni cevi. V skladu s ponudbenim predračunom je bil na vse cene obračunan tudi 31-odstotni popust.

S tem je DARS izpolnila svojo zavezo iz razpisne dokumentacije, da namerava, če bi bili geološko geomehanskih rezultati ugodni, dopolniti vrednost del za levo predorsko cev po cenah na enoto iz ponudbe za desno predorsko cev, tako da je cena na enoto za obe cevi enaka. Enake cene za obe cevi in skladnost teh cen z enotnimi cenami iz predračuna je DARS zagotovila tako, da je izvajalec vse podatke o opravljenih delih, ne glede na to, ali so se izvajala v levi ali desni cevi, vnašala v sistem PIS na postavke desne cevi, računalniški program pa je vsa vnesena dela obračunal po enakih cenah, torej po enotnih cenah iz predračuna za desno cev, in s popustom, kot je razvidno tudi iz tabele 5, v kateri prikazujemo kumulativno (zbirno) vrednost obračunanih del v mesečnih situacijah, izdanih v obdobju od novembra 2004 (začetek del) do novembra 2006⁴⁶.

Tabela 5: Kumulativna vrednost obračunanih del od novembra 2004 do novembra 2006 v tolarjih

	Leva cev	Desna cev	Skupaj
Vrednost del	2.269.870.637	9.475.592.489	11.745.463.126
31-odstotni popust	(703.659.897)	(2.937.433.672)	(3.641.093.569)
Vrednost del s popustom	1.566.210.740	6.538.158.817	8.104.369.557
20-odstotni DDV	313.242.148	1.307.631.763	1.620.873.911
SKUPAJ	1.879.452.887	7.845.790.581	9.725.243.468

Vir: DARS.

⁴⁶ Novembra 2006 sta DARS in izvajalec sklenila sporazum o urejanju medsebojnih obveznosti po pogodbi, v katerem sta se dogovorila za drugačen način obračunavanja del, kot je bil določen z osnovno pogodbo oziroma z javnim razpisom.

DARS se je konec leta 2005 začela z izvajalcem dogovarjati o sklenitvi aneksa k pogodbi. Z aneksom je nameravala dopolniti vrednost del za levo cev, poleg tega pa se je bilo treba dogovoriti tudi o zahtevkih izvajalca za plačilo dodatnih del. DARS je naročila projektantu, naj izdela popis del kot podlago za sklenitev aneksa. Projektant je popis del razdelil na levo in desno cev in tako zagotovil skladnost pogodbenih osnov. Nato je popis del razdelila na dela po osnovni pogodbi, prirejeni novi situaciji predora in geološkemu modelu 2006 (ta je poleg rezultatov iz raziskovalnega rova – model 2005 – upošteval že izsledke iz dotedanjega izkopa v obeh ceveh), ter na dodatna dela, izvedena na podlagi priporočil geološko- geomehanskega sveta, da bi zagotovila dodatno varnost oziroma trajnost podpornih ukrepov.

Čeprav je bilo na podlagi obračunskih situacij, izdanih do novembra 2006, mogoče razumeti, da je bila volja v zvezi z obračunavanjem popusta za dela v levi cevi enaka pri obeh pogodbenih strankah, se je izkazalo, da ni bilo tako. Izvajalec je namreč zahteval od DARS, da se izvajalska pogodba spremeni, ker ne izvaja gradbenih del v celoti po sklenjeni pogodbi niti po razpisni dokumentaciji. Predlagal je, da bi se popust upošteval samo za dela, zajeta v osnovnem ponudbenem predračunu, torej za desno cev, ne pa tudi za levo cev, ker je ta bila naknadno dodana v pogodbo in je zaradi tega nastala sprememba v načrtu.

DARS je odgovorila:

- obstoječo pogodbo je treba nesporno dopolniti, kar je bilo napovedano že v razpisni dokumentaciji, vendar pa je treba pri tem upoštevati pravno in dejansko stanje, saj sta bili v projektu, popisu del in v ponudbenem predračunu zajeti obe različici; to pomeni, da so bili znani vsi elementi predora, na katerih dela tudi dejansko potekajo, in je bil torej predmet pogodbe z vsemi elementi znan in določljiv ter v skladu z dejanskim delom in da je zato trditev izvajalca, da del ne izvaja po pogodbi in razpisni dokumentaciji, zmotna;
- če bi bila trditev izvajalca, »da gradnja že od začetka odstopa od formalnih okvirov«, resnična, in trditev, da se v predoru Šentvid opravljajo povsem drugačna dela, pravilna, takih sprememb ne bi bilo mogoče urediti v okviru sklenjene pogodbe ob upoštevanju določb zakona, ki ureja javna naročila, in bi v takem primeru morale priti do razveze sklenjene pogodbe, DARS pa bi morala delo ponovno oddati po pravilih oddaje javnih naročil;
- izvajalec je bil izbran, ker je bila njegova ponudba nižja od ostalih ponudnikov zaradi popusta na osnovno ceno; poleg tega bi izvajalčeva osnovna cena, če bi bila brez popusta, presegala limitirano (mejno) vrednost in bi morala biti kot nesprejemljiva ponudba izločena; po mnenju DARS bi bilo zato treba v ponudbi dani popust upoštevati tudi pri vsem večjem obsegu del, saj bi drugače prišlo do kršenja določb zakona, ki ureja javna naročila, in bi bila pogodba – ta bi namreč temeljila na kršitvah ZJN-1 po 86. členu obligacijskega zakonika, nična – glede na določbe 55. člena ZJN-1 oddane ponudbe po odpiranju ponudb ni mogoče spreminjati, torej DARS ne more sprejeti zahtevkov izvajalca, če ti pomenijo spreminjanje ponudbe; po mnenju DARS je zato treba vsa dela, zajeta v dopolnjenem predračunu, obračunati po pogojih iz ponudbe, to je z upoštevanjem popusta.

DARS je predlagala, da se sklene sporazum o dokončni uskladitvi del in vrednosti po osnovni pogodbi in da se v sporazumu upoštevajo naslednji predlogi:

- za dela v zvezi s spremembo leve cevi iz dvo- v tripasovno se sklene sporazum o dokončni uskladitvi del in vrednosti po osnovni pogodbi; cena del, zajetih v tem sporazumu, se določi po ponudbenih cenah, to je s popustom;
- iz osnovne pogodbe se izločijo dela v zvezi s priključnimi cevmi, portali, vodohrana in portalne zgradbe na severu, ker teh del Ministrstvo za okolje in prostor ni hotelo vključiti v dopolnitvi

gradbenega dovoljenja, a so predmet sprememb lokacijskega načrta, ta pa je šele v fazi sprejemanja; pogodba za ta dela se sklene po sprejetju spremembe uredbe o lokacijskem načrtu, in sicer po cenah, dogovorjenih na podlagi kalkulativnih osnov iz ponudbenega predračuna za predor;

- pri izkopu predora na severu in jugu so bile hribinske razmere slabše, kot so bile predvidene v razpisu, posledica tega pa je, da se je s tem povečala uporaba podpornih sredstev; obračun večjega obsega del naj bi bil opravljen na podlagi evidentiranih izvedenih količin v gradbeni knjigi, za preostali večji obseg dela pa naj bi bilo pogodbeno razmerje urejeno v skladu z 89. členom ZJN-1; upoštevajo se cene s popustom;
- projektant je hkrati z izdelavo popisa del za levo predorsko cev izdelal tudi popis dodatnih del, že izvedenih ob dotedanji gradnji predora in tudi nekaterih še neizvedenih, ki pa so bila tedaj že znana; za ta dela se pogodbeno razmerje uredi v skladu s 89. členom ZJN-1, popust se ne upošteva.

5. 7. 2006 je izvajalec obvestil upravo DARS, da namerava ustaviti dela, kar je 12. 7. 2006 v levi cevi predora tudi storil. Sledil je sestanek med DARS in izvajalcem, na katerem je DARS še vedno zastopala stališče, da bi se morala vsa dela na levi in desni cevi obračunavati s popustom in po enotnih cenah iz ponudbenega predračuna za desno cev. Stališča izvajalca so bila naslednja:

- dela v predoru se ne izvajajo v celoti po sklenjeni pogodbi in razpisni dokumentaciji, zato dotedanja pogodba ne ustreza in je treba pogodbeno razmerje urediti na novo;
- popust, zajet v osnovni pogodbi, je bil količinski popust, zato ne velja tudi za dodatna dela in večji obseg dela;
- ker se je dejansko spremenil predmet pogodbe, dani popust tudi za dela po osnovni pogodbi ne velja;
- predlog za spremembo cene je tudi ekonomsko pogojen, saj ima izvajalec zaradi popusta velike izgube in je zato zaradi zagotavljanja ekonomske stabilnosti prisiljen ustaviti dela; predlog DARS za izvajalca ni bil sprejemljiv, ker ni upošteval zahtevka izvajalca in bi se izguba samo še povečevala.

DARS je svoje stališče utemeljila z naslednjimi dokazi:

- osnovna pogodba je bila sklenjena v postopku javnega naročila, zato je ni mogoče spreminjati;
- vsa dodatna dela in večji obseg dela je mogoče obravnavati le v skladu z določili predpisov o javnem naročanju;
- dela, ki jih izvajalec izvaja, so predmet pogodbe in razpisne dokumentacije, zato ne gre za spremembo predmeta pogodbe;
- predlog, ki ga je dala DARS, je ob upoštevanju, da gre za porabnika javnih sredstev, maksimalni možni okvir za pogajanja;
- vsaka upočasnitev ali ustavitev del je v nasprotju s sklenjeno pogodbo se razume kot nedovoljen pritisk na naročnika, zato se ta v takem primeru DARS ne namerava več pogajati o zahtevku izvajalca;
- tudi če bi se pogojno upoštevalo, da gre za spremembo predmetne pogodbe, ne bi bilo mogoče spremenjenih del oddati izvajalcu direktno z novo pogodbo, ampak po postopku javnega naročanja v odprtem postopku.

DARS in izvajalec sta se dogovorila, da ponovno proučita oba predloga, analizirata dodatne obrazložitve, podane na razgovoru, in pripravita morebitni dopolnilni predlog in da se dela v predoru nadaljujejo v skladu s terminskim načrtom in navodili.

DARS je ugotavljala, da izvajalec dela v predoru še naprej prekinja, zato ga je pisno pozvala, naj takoj nadaljuje dela, saj bi bil drugače ogrožen končni rok izvedbe. Zaradi nedokončanih del je bila ogrožena

tudi stabilnost hribine (kažejo se deformacije začasnega oboka v kavernah), poleg tega pa je grozila tudi gospodarska škoda, v nevarnosti pa je bilo tudi življenje delavcev v predoru. DARS je izvajalcu napovedala, da namerava svoje interese zavarovati tudi po sodni poti, če ta ne bi upošteval njenih zahtev.

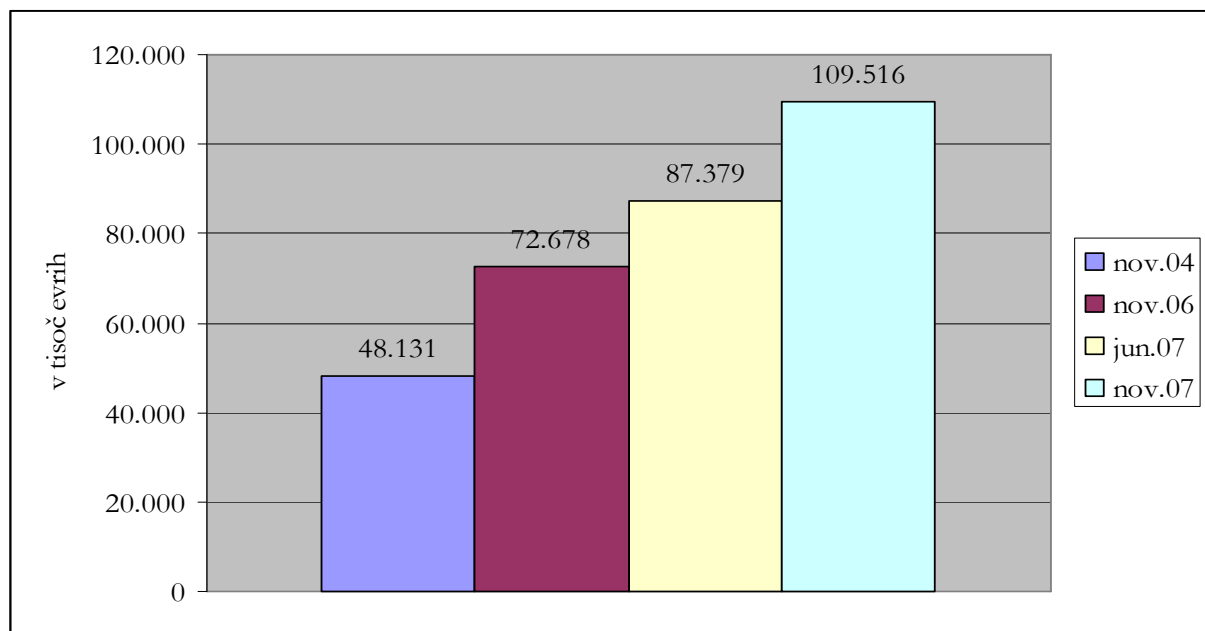
Ker izvajalec zahteve ni upošteval, je DARS 18. 8. 2006 poslala na Okrožno sodišče v Ljubljani predlog za izdajo začasne odredbe, v katerem je sodišču predlagala, naj odloči, da mora izvajalec takoj nadaljevati dela, oziroma da se izvrši rubež denarnega zneska v znesku 2.000 tisoč tolarjev za stroške, ker namerava naročnik zaupati dela drugemu izvajalcu. Okrožno sodišče je predlog za izdajo začasne odredbe 21. 9. 2006 zavrnilo, ker je ugotovilo, da se dela niso popolnoma prekinila, in da ne obstaja neposredna nevarnost nenadomestljive škode.

2.3.3 Sklenitev sporazuma o urejanju medsebojnih obveznosti po pogodbi

Po več usklajevalnih sestankih sta DARS in izvajalec 13. 11. 2006 sklenila sporazum o urejanju medsebojnih obveznosti po pogodbi (v nadaljevanju: sporazum). S sporazumom sta se dogovorila, da se izvajalec zaveže izvajati dela v predoru po novem terminskem načrtu. Določen je bil nov pogodbeni rok za predajo predora v promet, tj. 21. 12. 2007, naročnik pa se obvezuje ustaviti vse obstoječe sodne spore v zvezi z gradnjo predora in:

- da se popust obračunava samo za desno cev in dvopasovni del leve cevi, ne pa tudi za kaverno v levi cevi in za tripasovni del leve cevi;
- da se vsa dodatna dela in vsa nepredvidena dela, ki jih naročnik naroči izvajalcu, obračunavajo brez popusta (na podlagi aneksa);
- da se brez popusta obračunava tudi večji obseg del, kadar je posledica nepredvidenih geoloških razmer ali odstopanj od projektnih rešitev;
- da se po sprejetju spremembe lokacijskega načrta z neposrednimi pogajanja po ZJN oddajo izvajalcu vsa izločena dela (priključni cevi, vodohran in pogonska zgradba sever) ter ureditev polnega priključka predora Šentvid in dela Celovške ceste;
- da na podlagi dejansko ugotovljene geološke zgradbe hribine izvajalec pripravi, inženir pa pregleda in potrdi zahtevke za povračilo stroškov zaradi modificirane kategorije izkopa v skladu z razpisno dokumentacijo kot nepredvideno delo, vse brez popusta (na podlagi aneksa);
- da, če ugotovi, da so se okoliščine spremenile, izvajalec pripravi, inženir pa pregleda in potrjuje zahtevke v skladu z razpisno dokumentacijo kot nepredvideno delo, vse brez popusta (na podlagi aneksa).

Slika 7: Spreminjanje pogodbene vrednosti od novembra 2004 do konca novembra 2007



Vir: DARS.

DARS in izvajalec sta 13. 11. 2006 na podlagi sporazuma sklenila pogodbo o izvajanju pogodbe št. 1172/04 v znesku 17.416.620 tisoč tolarjev ali 72.678.268 evrov (v nadaljevanju: nova pogodba). Potem pa sta do konca novembra 2007 sklenila še tri anekse, pogodbo o poravnavi in pogodbo za priključni cevi (1. faza). Skupna pogodbena vrednost je s tem od novembra 2004 do konca novembra 2007 narasla za 127 odstotkov ali za 61.385 tisoč evrov (slika 7). Na anekse, pogodbo o poravnavi in na pogodbo za priključni cevi je dal soglasje tudi nadzorni svet DARS, ki je konec leta 2006 s spremembo Statuta DARS dobil pooblastilo, da daje soglasje na vse posle v vrednosti nad 2.500 tisoč evrov. V tabeli 6 prikazujemo rast pogodbene vrednosti po posameznih dokumentih in predmetu pogodbe.

Tabela 6: Povečanja pogodbene vrednosti

Datum	Dokument	Povečanje v tisoč evrih	Predmet pogodbe
13. 11. 2006	Nova pogodba	24.547	- dodatna dela (dodatni podporni ukrepi) v znesku 15.679 tisoč evrov; - opustitev popusta za dela v kaverni in tripasovnem delu leve cevi v znesku 8.341 tisoč evrov; - razlika med povečanjem zaradi spremembe leve cevi iz dvo- v tripasovno s priključno rampo in kaverno in zmanjšanjem zaradi izločitve priključnih cevi v znesku 527 tisoč evrov;
29. 6. 2007	Aneks št. 1	14.701	- nujna nepredvidena dela v znesku 9.763 tisoč evrov (dodatni stroški zaradi modificiranih kategorij hribine, zruški); - večji obseg dela v znesku 3.259 tisoč evrov; - dodatna dela v znesku 1.679 tisoč evrov (dodatna sidra);
21. 11. 2007	- Aneks št. 2 - Aneks št. 3 - Pogodba št. 1222 - Pogodba št. 1227	3.628 1.000 6.100 11.409	- dodatna in nujna dela (ojačitev notranje obloge, zruški); - dodatni stroški zaradi faznosti dela; - dodatni stroški zaradi modificiranih kategorij izkopa; 1. faza gradnje priključnih cevi;
Skupaj povečanje		61.385	

Vir: DARS.

Preverili smo, ali se je vsebina pogodbe s sporazumom spremenila in ali so bile spremembe v skladu s predpisi o javnem naročanju.

2.3.3.1 Pogodbeni popust

Ugotovili smo, da DARS ni ravnala v skladu s 6. členom ZJN-1, ker se je s sporazumom – drugače kot je bilo določeno s pogodbo na podlagi javnega razpisa – dogovorila, da se popust za kaverno (v levi cevi) in tripasovni del predora v levi cevi ne obračuna. Ta dogovor iz sporazuma se je nato tudi dejansko realiziral, in sicer 13. 11. 2006 z novo pogodbo oziroma s t. i. pogodbo o izvajanju pogodbe. Nadzorni svet DARS je na seji 20. 12. 2006 opozoril upravo družbe, da dela, ki so bila navedena v osnovni pogodbi za gradnjo predora Šentvid, na katere je ponudnik priznal 30-odstotni popust, ne sme prenašati v novo pogodbo brez popusta.

Kot smo že zapisali v točki 2.3.2, je sporazum nastal po dolgotrajnih pogajanjih, ki so potekala med DARS in izvajalcem. Izvajalec je namreč zahteval, da se izvajalska pogodba spremeni, ker se gradbena dela ne

izvajajo v celoti po sklenjeni pogodbi in tudi ne po razpisni dokumentaciji, in da se zato popust upošteva samo za desno cev, ne pa tudi za levo, ker je ta bila naknadno dodana v pogodbo.

DARS se s tem najprej ni strinjala, saj je menila, da je treba vsa dela, zajeta v dopolnjenem predračunu, obračunati po pogojih iz ponudbe, to je z upoštevanjem popusta. DARS je poudarila, da sta bili v projektu, popisu del in v ponudbenem predračunu zajeti obe različici; to pomeni, da so bili znani vsi elementi predora, na katerih dela tudi dejansko potekajo, in je bil torej predmet pogodbe z vsemi elementi znan in določljiv ter v skladu z dejanskim delom in da je zato trditev izvajalca, da del ne izvaja po pogodbi in razpisni dokumentaciji, napačna.

Ker se izvajalec s tem predlogom ni strinjal, je 12. 7. 2006 ustavil vsa dela v levi cevi predora. Sledil je sestanek med DARS in izvajalcem, na katerem je DARS še vedno zastopala stališče, da bi se morala vsa dela na levi in desni cevi obračunavati s popustom in po enotnih cenah iz ponudbenega predračuna za desno cev. Dogovorjeno je bilo, da DARS in izvajalec analizirata dodatne obrazložitve, podane na razgovoru, in pripravita morebitni dopolnilni predlog ter da se dela v predoru nadaljujejo v skladu s terminskim načrtom in navodili.

Kljub dogovoru je izvajalec dela v predoru še naprej prekinjal, zato ga je DARS pisno pozval, naj takoj začne dela, saj bi bil drugače ogrožen končni rok izvedbe. Izvajalec zahteve ni upošteval, zato je DARS poslala na Okrožno sodišče v Ljubljani predlog za izdajo začasne odredbe. Okrožno sodišče je predlog za izdajo začasne odredbe zavrnilo.

Po več usklajevalnih sestankih je DARS opustila prvotno stališče in z izvajalcem sklenila sporazum, s katerim je pristala, da se popust za kaverno v levi cevi in za tripasovni del predora v levi cevi ne obračuna.

S sklenitvijo sporazuma so bile bistveno spremenjene pogodbene obveznosti naročnika in izvajalca, kot so bile določene v pogodbi o oddaji javnega naročila. Obveznosti izvajalca so se zmanjšale, obveznosti naročnika pa povečale.

Ocenjujemo, da je bila pogodbeni vrednost zaradi opustitve popusta višja za 8.341 tisoč evrov ali za 11 odstotkov, kot bi bila, če bi se popust obračunal od vseh del, za katere so bile postavke predvidene v ponudbenem predračunu (tabela 7).

Tabela 7: Izračun pogodbene vrednosti ob predpostavki, da bi se obračunal ponudbeni 31-odstotni popust na vsa dela (z izjemo dodatnih del)

	Pogodba o izvajanju pogodbe				Izračun z 31-odstotnim popustom
	Leva cev v tolarjih	Desna cev v tolarjih	Skupaj v tolarjih	Skupaj v tisoč evrih	v tisoč evrih
Vrednost del	8.276.107	8.153.604	16.429.711	68.560	68.560
Izločena dela	1.360.608	986.659	2.347.267	9.795	9.795
Skupaj	6.915.499	7.166.945	14.082.444	58.765	58.765
Popust	533.116	2.166.632	2.699.748	11.266	18.217
Dodatna dela	1.700.987	1.430.167	3.131.154	13.066	13.066
Skupaj	8.083.370	6.430.480	14.513.850	60.565	53.614
SKUPAJ (z DDV)	9.700.044	7.716.576	17.416.620	72.678	64.337

Vir: DARS.

Pojasnilo DARS

Vsako drugačno ravnanje bi povzročilo veliko večje stroške od tistih, ki jih računsko sodišče očita naročniku. Ti stroški bi bili:

- *Družbeno-ekonomski stroški nedelovanja predora;*
- *amortizacijska vrednost celotnega AC odseka, ki ni v uporabi;*
- *izpad cestnin zaradi neuporabe odseka;*
- *stroški, ki izhajajo iz varnosti v prometu; stroški varovanja okolja.*

2.3.3.2 Povečanje cen zaradi nepredvidljivih fizičnih razmer

DARS je kršila 6. člen ZJN-1 tudi zato, ker se je s sporazumom dogovorila, da se na podlagi dejansko ugotovljene geološke zgradbe hribine izvajalcu povrnejo stroški zaradi modificirane kategorije izkopa.

DARS je obveznost iz sporazuma izpolnila junija 2007 z aneksom št. 1 (tabela 6), in sicer v znesku 9.502 tisoč evrov ter s pogodbo št. 1222 (tabela 6) ali t.i. pogodbo o poravnavi, ki jo je sklenila z izvajalcem novembra 2007 in s katero je izvajalcu priznala še za 6.100 tisoč evrov plačila.

Z navedenim aneksom in s pogodbo o poravnavi je DARS pristala na povečanje cen v skupnem znesku 15.863 tisoč evrov zaradi slabših geološko-geotehničnih pogojev gradnje in s tem zaključila skoraj leto dni trajajoči spor z izvajalcem.

Spor se je začel avgusta 2006, in sicer z obvestilom izvajalca o nepredvidljivih fizičnih razmerah. Izvajalec je v obvestilu nadzornemu inženirju (skliceval se je na 4.12 člen splošnih pogojev pogodbe, ki določa, da mora izvajalec, če naleti na neugodne fizične pogoje, o tem takoj obvestiti inženirja) zapisal, da ocenjuje, da so dejanske geološke razmere v trasi predora Šentvid popolnoma drugačne od razmer, predstavljenih v

razpisni dokumentaciji. Po obvestilu je prispel še zahtevek za podaljšanje roka gradnje in za povračilo stroškov zaradi nepredvidljivih fizičnih razmer – spremenjenih geološko-geotehničnih pogojev gradnje, v znesku 38.234.560 evrov ali 9.162.530 tisoč tolarjev (z DDV).

Po pregledu zahtevka izvajalca je nadzorni inženir ugotovil, da je izvajalec na podlagi člena 4.12 Splošnih pogojev pogodbe upravičen do povrnitve dela stroškov zaradi počasnejšega napredovanja del pri izkopu predora Šentvid. Napredovanje je namreč potekalo počasneje, kot je bilo predvideno po projektih za razpis, ki so bili podlaga za izdelavo ponudbe izvajalca. Zaradi slabših geoloških pogojev so bili potrebni namreč dodatni podporni ukrepi za stabilizacijo hribine (dodaten cevni ščit za varovanje temena izkopa, dodatna sidra, sistematično varovanja čela z armiranim brizganim betonom in sidranjem) ter izkop v več fazah, kot je bilo predvideno po projektu za razpis.

Pri obravnavi zahtevka je med izvajalcem in nadzornim inženirjem prišlo do razlik v izhodiščih in načinih izračunavanja zneska zahtevka. DARS je projektantu predora zato naročila, naj izračuna končno ceno izkopa z apliciranjem matrične metode po standardu ÖNORM B 2203, ki se pri gradnji predorov uporablja v Avstriji v takšnih primerih⁴⁷. Projektant je izračun izdelal marca 2007. Ker je bil projektantski izračun narejen samo za desno cev, je nadzorni inženir upošteval še drugo cev ter dobil znesek 9.502 tisoč evrov ali 2.277.093 tisoč tolarjev (brez popusta, z DDV; tabela 8).

Tabela 8: Obračun del po matričnem sistemu (v tolarjih)

	2-pasovni predor	3-pasovni predor	Kaverna
Faktorji povečanja cene	1,610	1,467	1,242
Ponudbena cena izkopa	578.384.759	1.134.250.971	271.827.855
Končna cena izkopa (ponudbena cena x faktorji povečanja cene)	931.226.024	1.664.491.045	337.535.212
Razlika	352.841.265	530.240.074	65.707.357
Skupaj doplačilo za desno cev			948.788.695
SKUPAJ (doplačilo za obe cevi)	1.897.577.390 + 20 % DDV: 2.277.092.868		

Vir: DARS.

Izvajalec se ni strinjal z uporabo matričnega sistema, zato je nadzorni inženir v skladu s členom 12.3 Splošnih pogojev (FIDIC) priznal nesporni znesek zahtevka, kot ga je izračunal projektant, torej v znesku 9.502 tisoč evrov ali 2.277.093 tisoč tolarjev. Ta znesek je nato potrdila tudi DARS, in sicer z aneksom št. 1 (tabela 6).

Razlika med zneskom zahtevka in priznanim zneskom pa je postala predmet najave tožbenega zahtevka izvajalca. DARS in izvajalec sta zato v aneks št. 1 navedla, da nameravata višino preostalega spornega dela zahtevka izvajalca urediti sporazumno.

⁴⁷ Matrični sistem bazira na ÖNORM B 2203.

Za dokončno višino stroškov zaradi modificirane kategorije izkopa sta se DARS in izvajalec dogovorila novembra 2007, ko sta sklenila pogodbo o poravnavi, s katero je DARS izvajalcu priznala še za 6.100 tisoč evrov plačila. Ta znesek v primerjavi s prvim ni bil določen na podlagi faktorja povečanja cen po matrični metodi, ampak le na podlagi dogovora med obema pogodbenima strankama.

S sporazumom oziroma z aneksom in s pogodbo o poravnavi, ki sta bila sklenjena na podlagi sporazuma, sta se DARS in izvajalec dogovorila – drugače kot je bilo določeno z osnovno pogodbo – da se izvajalcu priznajo stroški zaradi nepredvidljivih fizičnih razmer (tj. spremenjenih geološko-geotehničnih pogojev gradnje) pri gradnji predora, čeprav so bili vsi ponudniki že z javnim razpisom seznanjeni, da razpisna dokumentacija ni bila pripravljena na podlagi natančnega popisa del in količin in da naj bi se količine v popisu del še spremenile, saj je DARS v pojasnilu k projektu za razpis jasno zapisala, da so v popisih del navedene količine okvirne in da se natančne količine določijo naknadno, na podlagi izsledkov raziskav v raziskovalnem rovu, ko naj bi bila določena natančna lokacija kavern in izdelan geološki model. Prav zato je DARS od ponudnikov tudi zahtevala, naj podpišejo izjavo, da sprejemajo pogoje razpisa in da zaradi povečanja ali zmanjšanja obsega razpisanih del na podlagi rezultatov raziskav iz raziskovalnega rova ne nameravajo uveljavljati razlik v cenah na mersko enoto.

Ugotovili smo, da je DARS s tem, ko je s sporazumom oziroma z aneksom št. 1 in s pogodbo o poravnavi izvajalcu priznala povečanje cen zaradi slabših geološko geotehničnih pogojev gradnje pri gradnji predora kršila 6. člen ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila. DARS bi stroške oziroma povečanje cen po matrični metodi lahko priznala, če bi matrično metodo predhodno vključila že v razpisno dokumentacijo, in temu ustrezno prilagodila tudi vse ostale elemente razpisne dokumentacije (nadzor nad izvajanjem del, način obračunavanja del). Ker pa v javnem razpisu za izbor izvajalca ni bilo navedeno, da se za obračun uporablja matrični sistem po standardu ÖNORM B 2203, ki sistemsko omogoča določitev novih enotnih cen izkopa in pogodbenih hitrosti napredovanja oziroma časovnih norm napredovanja, uporaba tega sistema pomeni drugačen način obračunavanja del, kot je bil določen v javnem razpisu oziroma v osnovni pogodbi.

2.3.3.3 Stroški zaradi spremenjenih okoliščin

DARS je po našem mnenju kršila 6. člen ZJN-1, ker se je s sporazumom – drugače kot je bilo določeno s pogodbo na podlagi javnega razpisa – dogovorila, da, če ugotovi, da so se okoliščine spremenile, izvajalec pripravi, inženir pa pregleda in potrjuje zahtevke (na podlagi aneksa). Ta dogovor iz sporazuma se je nato tudi dejansko realiziral, in sicer novembra 2007, ko je DARS sklenila z izvajalcem aneks št. 3 (tabela 6) in z aneksom izvajalcu priznala dodatne stroške do vrednosti 1.000 tisoč evrov zaradi faznosti gradnje glavnih in priključnih cevi. Znesek aneksa torej ni imel podlage v izračunu stroškov, ampak je bil določen le na podlagi dogovora med obema pogodbenima strankama.

Pojasnilo DARS

Na datum predaje v promet, dne 30. 6. 2008, so bila vezana tudi dela na elektrostojni opremi, ki so bila predmet druge pogodbe. Izvedba več pogodb na ta termin pa je povzročala izvajalcu dodatne stroške, na katere kljub napovedi ni mogel računati. Tako so obstajale procesne predpostavke za priznanje teh okoliščin, in sicer: po sklenitvi pogodbe so nastopile okoliščine, ki otežujejo izpolnitev pogodbe ene stranke in zaradi katerih se ni dalo doseči namena pogodbenih strank. V vseh pravnih sistemih se upošteva višina škode, torej da je izpolnitev pretirano otežena in da bi stranki nastala prevelika izguba.

Na podlagi aneksa je izvajalec dne 22. 1. 2008 poslal nadzornemu inženirju zahtevek št. 600000-0125-2008/TB/MA v vrednosti 1.276 tisoč evrov za povračilo dodatnih stroškov zaradi faznosti gradnje. Inženir je po pregledu zahtevka izvajalcu priznal stroške v skupni vrednosti 845.854 evrov, in sicer za nabavo dodatnega opaža za kaverno in za dvopasovni predor.

2.3.3.4 Izločitev del iz predmeta pogodbe in izvedba postopka s pogajanjem

DARS in izvajalec sta se s sporazumom dogovorila, da iz pogodbe izločita dela, ki so se nanašala na priključne cevi, vodohran in pogonsko zgradbo, s pojasnilom, da se ta dela iz pogodbe izvzamejo, ker nimajo podlage v lokacijskem načrtu in v gradbenem dovoljenju, in da se vsa ta dela oddajo izvajalcu skupaj z deli za ureditev polnega priključka in dela Celovške ceste po sprejemu nove uredbe o lokacijskem načrtu z neposrednimi pogajanjem na podlagi 20. člena ZJN.

Po našem mnenju je DARS kršila 6. člen ZJN-1, ker je iz predmeta pogodbe izločila priključne cevi in prevzela obveznost do izvajalca, da mu ta dela odda z novim postopkom javnega naročanja (tj. s postopkom s pogajanjem brez predhodne objave). Ugotovili smo, da se je zaradi izločitve del vrednost teh del na podlagi postopka s pogajanjem povečala za 10.105 tisoč evrov ali za 103 odstotkov.

2.3.3.5 Dodatna dela

Čeprav je DARS še pred sklenitvijo sporazuma zastopala jasno stališče, da se v sporazum vključi določilo, da se morajo dodatna dela oddati v skladu s predpisi o javnem naročanju, tj. po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, pa je očitno pozneje to stališče opustila, saj v sporazumu o urejanju medsebojnih obveznosti, sklenjenem novembra 2006, tega določila ni bilo zapisanega.

Ugotavljamo, da je DARS s tem, ko se s sporazumom ni dogovorila, da se dodatna dela oddajajo s postopkom s pogajanjem brez predhodne objave, kršila 89. člen ZJN-1, hkrati pa je ravnala tudi v neskladju s svojimi internimi navodili, s katerimi je določila, da se za oddajo dodatnih del uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave in da se ta postopek izvede v skladu z navodili o ravnanju pri oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem.

DARS je na podlagi sporazuma oddala za 20.986 tisoč evrov dodatnih del, in sicer z novo pogodbo v znesku 15.679 tisoč evrov, z aneksom št. 1 v znesku 1.679 tisoč evrov in z aneksom št. 2 v znesku 3.628 tisoč evrov (tabela 6).

Tudi pri pregledu dokumentacije, ki je bila podlaga za sklenitev nove pogodbe in obeh aneksov, smo ugotovili, da ta ne dokazuje, da je bil izveden postopek s pogajanjem, kar pomeni, da DARS pri oddaji dodatnih del ni uporabila postopka s pogajanjem brez predhodne objave v skladu s tedaj veljavnimi predpisi o javnem naročanju.

2.3.4 Vzroki za povečanje pogodbene vrednosti

Primerjava med osnovno in končno pogodbeno vrednostjo, kot je razvidna s slike 3, nam dejansko ne pove, za koliko se je povečala vrednost predora, ker se je med izvajanjem pogodbe predmet pogodbe

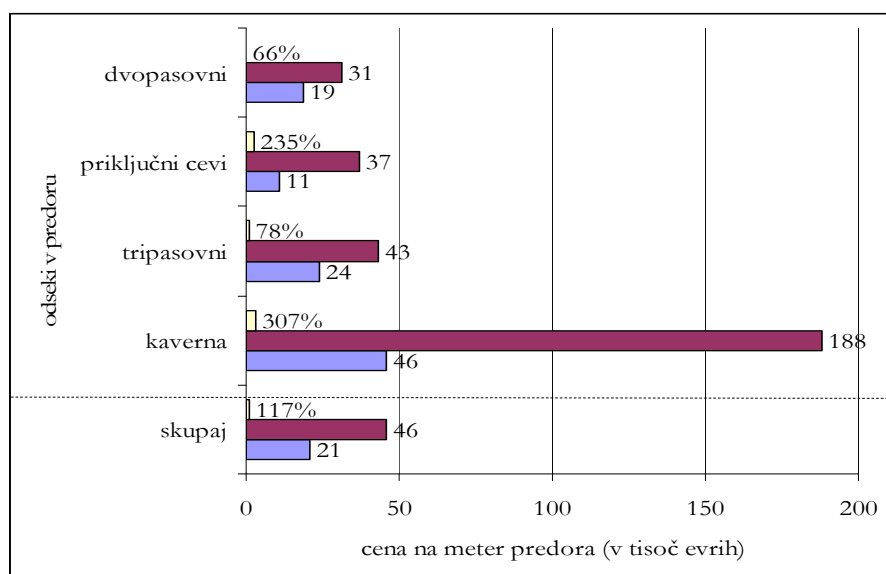
spreminjal, zato smo primerjali začetne⁴⁸ in končne⁴⁹ cene tekočega metra predora, in sicer ločeno po odsekih.

Tabela 9: Primerjava med začetno in končno vrednostjo predora (do konca leta 2007) v tisoč evrih

	Metri	Začetna vrednost		Končna vrednost
		brez DDV	z DDV in s popustom	z DDV in s popustom
Skupaj	2707	68.560	56.768	123.460
Kaverna	124	6.911	5.723	23.301
Tripasovni	1361	39.816	32.967	58.760
Priključni cevi	614	8.158	6.755	22.641
Dvopasovni	608	13.675	11.323	18.757

Vir: izračun temelji na podatkih DARS.

Slika 8: Primerjava med začetno in končno ceno na meter predora (po odsekih)



Vir: DARS.

S slike 8 je razvidno, da se je cena metra predora v povprečju dvignila za 117 odstotkov.

⁴⁸ Začetne cene smo izračunali na podlagi popisa del iz nove pogodbe (s priključnimi cevmi in brez dodatnih del), ponudbenih cen izvajalca in z upoštevanjem 31-odstotnega popusta.

⁴⁹ Končne cene smo pridobili od nadzornega inženirja; ta je izračun izdelal v začetku leta 2008 in je zato v končni ceni upošteval poleg vseh sklenjenih pogodb in aneksov še ponudbo za drugo fazo (pogodba še ni bila sklenjena).

Najbolj se je povečala cena metra kaverne za (307 odstotkov). K dvigu cene so največ prispevali dodatni podporni ukrepi. DARS je namreč na podlagi rezultatov iz raziskovalnega rova in priporočil geotehničnega sveta ter projektanta predora izvajalcu naročila, da zaradi slabših hribinskih razmer, kot so bile predvidene z javnim razpisom, uporabi nekatere nove podporne elemente, predvsem t.i. IBI sidra, močnejša in daljša IBO sidra ter daljše sulice. Drugi največji dvig cen je nastal na priključnih ceveh, in sicer na podlagi nove ponudbene cene. Naslednji po velikosti je dvig cene metra v tripasovnem odseku predora, predvsem zaradi aneksa št. 1 in pogodbe o poravnavi, torej zaradi stroškov zaradi nepredvidljivih fizičnih razmer.

Najmanjši po velikosti je bil dvig cene metra v dvopasovnem delu predora, saj je bilo v tem delu predora najmanj dodatnih del, hkrati pa se je tudi za večino del obračunal 31-odstotni popust, v primerjavi z drugimi odseki, kjer se popust ni obračunal na vseh delih (popust se ni obračunal v kaverni in v tripasovnem delu leve cevi ter na dodatnih delih). V tabeli 10 je razviden delež od končne vrednosti del, ki je bil obračunan s popustom.

Tabela 10: Delež pogodbene vrednosti, obračunane s popustom

	Končna vrednost v tisoč evrih	Znesek popusta v tisoč evrih	Osnova od katere je bil obračunan popust v tisoč evrih	Delež v odstotku
skupaj predor	123.460.109	13.519.019	43.609.739	35
kaverna	23.301.041	1.071.270	3.455.710	15
tripasovni	58.760.367	8.208.633	26.479.461	45
priključni cevi	22.641.257	1.924.507	6.208.087	27
dvopasovni	18.757.444	4.239.115	13.674.565	73

Vir: DARS.

Ukrepi DARS

Da bi se zmanjšalo tveganje nastanka neugodnih posledic, je uprava DARS, na podlagi analize vzrokov za zastoje v realizaciji preteklih avtocestnih projektov, sprejela vrsto ukrepov. V postopek oddaje javnega naročila in v razpisno dokumentacijo so bile vključene naslednje spremembe:

- *projekt za izvedbo naroča naročnik in ne izvajalec kot doslej,*
- *uvredba t.i. matričnega sistema obračunavanja izkopa, kar zmanjšuje možnost aneksor,*
- *popust na dokončno ceno ni več mogoč.*

S tem naj bi se naročnik v veliki meri izognil nesporazumom, ki so nastajali zaradi cen za dodatna dela in večji obseg dela in morebitnim špekulacijam izvajalcev ob oddaji del. Penali so ostrejši kot dotlej, saj so se z dotedanjih petih odstotkov dvignili na deset odstotkov pogodbene vrednosti – ti penali so določeni tako za nepravočasno izvedbo del kot za popravilo napak v garancijski dobi. V pogodbi so podrobneje urejena razmerja med naročnikom in izvajalcem, če bi se izvajalcu zgodile nepredvidene situacije in morebitna ustavitve del. Prevzem razpisne dokumentacije zainteresiranih izvajalcev je s pomočjo posebne spletne aplikacije anonimen. DARS ocenjuje, da lahko z novim pristopom k pripravi razpisne dokumentacije postavi dobre temelje za druge podobne razpise oziroma zagotovi manjša tveganja nastanka neugodnih posledic, in sicer tako na področju kakovosti in rokov graditve kakor tudi končne cene investicij.

2.4 Nadzor ministrstva za promet nad izvajanjem investicije v AC odsek Šentvid–Koseze

Dne 29. 4. 2004 je bila med Republiko Slovenijo in DARS sklenjena pogodba o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z gradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom in drugih povezanih nalog po Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji. V okviru pogodbe je bil med drugim opredeljen tudi nadzor Ministrstva za promet. Ta nadzor naj bi obsegal zlasti kontrolo skladnosti posameznih investicij gradnje avtocest, ki zajema:

- kontrolo skladnosti vodenja investicij s sprejetimi investicijskimi programi;
- kontrolo skladnosti investicijskih vrednosti gradnje avtocest z letnim programom in investicijskim programom;
- kontrolo osnovnih pogodb in aneksov k osnovnim pogodbam ter vseh strokovnih podlag, na podlagi katerih so bili sklenjeni aneksi k osnovnim pogodbam;
- kontrolo skladnosti gradnje avtocest s sprejetimi investicijskimi programi;
- kontrolo celotne dokumentacije v zvezi z reševanjem zahtevkov in pritožb v okviru ravnanj in storitev tretjih oseb po pogodbah, ki jih je sklenila DARS pred izvrševanju te pogodbe in pri tem;
- kontrolo celotne dokumentacije v zvezi z izvajanjem javnih pooblastil in drugih nalog v skladu s to pogodbo;
- kontrolo skladnosti rokov z NPIARS, RP IAC⁵⁰ in LP ROAC⁵¹;
- kontrolo strokovnosti in kvalitete izvajanja pogodbenih obveznosti;
- pregled izvajanja RP IAC in LP ROAC;
- kontrolo ustreznosti ukrepov in njihove kvalitete ob izvajanju, ki so vsebovani v RP IAC in LP ROAC;
- nadzor celotnega finančnega poslovanja v zvezi s posli, ki so v skladu s to pogodbo sklenjeni za račun Republike Slovenije in ki niso v pristojnosti nadzora ministrstva, pristojnega za finance.

Minister za promet pooblasti osebe, ki izvajajo navedeni nadzor. Nadzor se lahko izvaja tudi tako, da minister poda pisno zahtevo za dostavo posebej določenih podatkov. DARS mora na zahtevo ministra podatke posredovati v pisni obliki in na način, opredeljen v navodilu, ki je sestavni del zahteve. Navodilo o zagotovitvi podatkov je lahko sestavljeno tudi v obliki tabele. Rok za dostavo določi minister v zahtevi. Praviloma se določi rok do sedem dni oziroma do največ 20 dni, če je potrebna posebna obdelava podatkov.

Preverili smo, ali je Ministrstvo za promet izvajalo nadzor nad gradnjo predora v skladu s pogodbo, ki jo je sklenilo z DARS. Ugotovili smo, da se je nadzor izvajal na podlagi Navodil o dokumentaciji, ki jo je morala DARS periodično predložiti Ministrstvu za promet. V skladu s temi navodili je DARS morala polletno posredovati podatke, na podlagi katerih je lahko Ministrstvo za promet izvajalo nadzor skladnosti posameznih investicij gradnje avtocest. Kopij izvajalskih pogodb in dodatkov k tem pogodbam in tudi ne dokumentacije, na podlagi katere so bili ti dodatki sklenjeni, pa ni bilo treba pošiljati. Prav tako pa tudi ni bilo treba pošiljati dokumentacije v zvezi z reševanjem zahtevkov in pritožb v okviru ravnanj in storitev tretjih oseb po pogodbah, ki jih je sklenila DARS. Z navodili je bilo namreč določeno, da se ta dokumentacija pošilja samo na zahtevo Ministrstva za promet in v skladu z njegovimi navodili.

⁵⁰ Razvojni program izgradnje avtocest.

⁵¹ Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest.

Ministrstvo za promet torej ni vzpostavilo pogojev za sistematično izvajanje nadzora iz tretje in pete alineje (5.3 člena pogodbe), hkrati pa tudi ni izvedlo nobenega napovedanega nadzora na DARS, čeprav je minister imenoval komisijo za izvajanje nadzora. Zaradi pomanjkljivega nadzora ministrstvo ni ugotovilo, da je DARS začela z gradnjo tripasovnega predora že pred izdajo sklepa ministra za promet o odobritvi polnega priključka na Celovško cesto.

Ukrepi Ministrstva za promet

Ministrstvo za promet je pripravilo osnutek novega navodila o izvajanju nadzora, s katerim je predvidena sprememba akta o sistemizaciji, v katerem bo s sklepom ministra določenim članom komisije, v okviru opisa delovnih nalog, opredeljena tudi naloga izvajanja nadzora nad DARS. Osnutek navodil tudi predvideva, da naj bi komisija pri vsaki izvedbi nadzora pripravila zapisnik in da naj bi se v nadzor vključili tudi zunanji strokovnjaki revizijske stroke. Nadzor nad DARS naj bi se opravljal vsaki dve leti (redni nadzor), oziroma kadar se bo pojavila potreba po izrednem nadzoru na posameznem projektu.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost postopkov pri gradnji predora Šentvid, in sicer predvsem utemeljitev upravičenosti gradnje predora Šentvid s polnim priključkom na Celovško cesto, dopolnitev gradbenega dovoljenja za gradnjo predora Šentvid, postopek oddaje javnega naročila za gradnjo predora Šentvid in izvajanje pogodbe za gradnjo predora Šentvid, sklenjene na podlagi javnega razpisa, ter nadzor pristojnega ministrstva nad izvajanjem pogodbe za gradnjo predora Šentvid.

Za navedene aktivnosti so bili pristojni Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor in Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje.

3.1 Mnenje o pravilnosti postopkov Ministrstva za promet

Negativno mnenje

Revidirali smo pravilnost postopkov Ministrstva za promet pri gradnji predora Šentvid. Pri presoji pravilnosti postopkov Ministrstva za promet v delu, ki se nanaša na gradnjo predora Šentvid, smo ugotovili:

- Ministrstvo za promet ni poslovalo v skladu s 7. členom Uredbe o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja, ker projektna in investicijska dokumentacija med seboj v vseh fazah investiranja nista bili usklajeni, saj je bil, ko je bila izdelana novelacija za polni priključek, še vedno v veljavi lokacijski načrt za polovični priključek, postopek za spremembo lokacijskega načrta za polni priključek pa je bil šele v fazi priprave in zato tudi obseg del še ni bil dokončno projektno definiran – točka 2.1.2;
- V skladu z 10. členom Uredbe o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja bi morala novelacija temeljiti najmanj na idejnem projektu, kot tehnično-tehnološki osnovi, ki bi morala vsebovati vse potrebne elemente in ugotovitve za kar najbolj realno oceno vrednosti investicije; DARS je imela ob izdelavi novelacije ustrezno projektno dokumentacijo le za predor in traso, ne pa tudi ustrezne projektne dokumentacije za preureditev Celovške ceste (zaradi navezave priključnih cevi na Celovško cesto), zato ocena investicijskih stroškov za dela na Celovski cesti ni bila realna; zaradi podcenjenih investicijskih stroškov za polni priključek in tudi metodološko spornega izračuna družbeno-ekonomske upravičenosti polnega priključka menimo, da upravičenost spremembe polovičnega v polni priključek ni bila dokazana; odgovornost za neustreznost novelacije pripisujemo Ministrstvu za promet, ki bi moralo v skladu s 17. členom Uredbe o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja pregledati skladnost novelacije investicijskega programa s predpisi in preveriti pravilnost izračunanih kazalcev ter potrditi ali zavrniti novelacijo investicijskega programa s pisnim sklepom o odobritvi ali zavrnitvi izvedbe investicije – točka 2.1.2.

Menimo, da je bil del poslovanja Ministrstva za promet zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

3.2 Mnenje o pravilnosti postopkov Ministrstva za okolje in prostor

Revidirali smo pravilnost postopkov Ministrstva za okolje in prostor pri gradnji predora Šentvid.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da je Ministrstvo za okolje in prostor v postopku izdaje sprememb in dopolnitev gradbenega dovoljenja za gradnjo predora Šentvid kršilo Uredbo o lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Šentvid–Koseze, ker spremembe in dopolnitve gradbenega dovoljenja niso bile v okviru toleranc iz navedene uredbe.

Pri proučevanju, ali je bila izdaja spremembe in dopolnitve gradbenega dovoljenja, na podlagi katere je DARS začela gradnjo tripasovnega predora in kavern, v okviru dopustnih toleranc lokacijskega načrta za polovični priključek, smo ugotovili, da ni bila. S tolerancami so spremembe dopustne le, kadar se poiščejo tehnične rešitve, ki so z oblikovalskega, prometno-tehničnega ali okoljevarstvenega vidika primernejše. Ta pogoj pa po našem mnenju ni bil izpolnjen, saj so se spremembe nanašale na kaverni in tripasovni cevi, ki, če se ne bi gradil polni priključek, sploh ne bi bile funkcionalne oziroma se zaradi prometne varnosti sploh ne bi smele uporabljati. Ta sprememba torej ni pomenila primernejše tehnične rešitve (osnovne različice), zato ni bil izpolnjen pogoj, da bi se lahko za izvedbo te spremembe izdalo gradbeno dovoljenje v okviru toleranc. Poleg tega pa je Ministrstvo za okolje in prostor z dopolnitvijo gradbenega dovoljenja omogočilo, da se je gradnja kavern in tripasovnih cevi, ki so predstavljale sestavni del nove različice, začela prej, preden je bil zaključen postopek spremembe lokacijskega načrta, s katerim je bila ta različica umeščena v prostor. To pomeni, da so bile pravice zastopnikov nosilcev urejanja prostora, lokalne skupnosti, gospodarstva, interesnih združenj ter organizirane javnosti omejene, saj so bili ti med postopkom, tj. na drugi prostorski konferenci seznanjeni, da se je gradnja tripasovne cevi že začela in na to niso mogli več vplivati – točka 2.2.

Menimo, da je bil del poslovanja Ministrstva za okolje in prostor zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

3.3 Mnenje o pravilnosti postopkov DARS

Revidirali smo pravilnost postopkov DARS pri gradnji predora Šentvid.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da je DARS ravnala v neskladju s predpisi o javnem naročanju:

- v uradnem listu je objavila bolj zahtevne pogoje, kot jih je potem zahtevala s spremembami in dopolnitvijo razpisne dokumentacije od ponudnikov, ki so prevzeli razpisno dokumentacijo – točka 2.3.1.3;

- po sklenitvi pogodbe je sklenila z izbranim izvajalcem sporazum o urejanju medsebojnih obveznosti in z njim sprejela obveznosti, ki niso bile več v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila; s sporazumom je namreč:
 - opustila popust za kaverno in tripasovni del predora v levi cevi, zaradi česar se je pogodbena vrednost povečala za 8.341 tisoč evrov – točka 2.3.3.1;
 - drugače, kot je bilo določeno s pogodbo na podlagi javnega razpisa, priznala izvajalcu povečanje cen zaradi slabših geološko-geotehničnih pogojev gradnje v znesku 15.863 tisoč evrov – točka 2.3.3.2;
 - priznala izvajalcu stroške zaradi spremenjenih okoliščin v znesku 1.000 tisoč evrov – točka 2.3.3.3;
 - iz predmeta pogodbe izločila priključne cevi in prevzela obveznost do izvajalca, da jih odda z novim postopkom javnega naročanja (tj. s postopkom s pogajanja, brez predhodne objave); vrednost teh del se je zato povečala za 103 odstotke ali za 10.105 tisoč evrov – točka 2.3.3.4;
- dodatna dela (20.986 tisoč evrov) je oddala, ne da bi izvedla in dokumentirala postopek s pogajanja brez predhodne objave v skladu s tedaj veljavnimi predpisi o javnem naročanju – točka 2.3.3.5.

Menimo, da je bil del poslovanja DARS zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

4. ZAHTEVA ZA ODZIVNO POROČILO

Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so bile pri revidiranju ugotovljene nepravilnosti.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

DARS mora v odzivnem poročilu predložiti dokazila, da je izvedla naslednji ukrep:

- v notranjih aktih mora določiti, da se še pred oddajo javnega naročila pripravi razpisna dokumentacija, katere projekt za razpis bo temeljil na projektu za izvedbo; poleg tega naj določi, da se javno naročilo lahko odda šele po zaključku postopka umeščanja v prostor, pridobitvi gradbenega dovoljenja in pripravi projekta za izvedbo.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja.

Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da DARS krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 1201-3/2007-53

Ljubljana, 10. marca 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

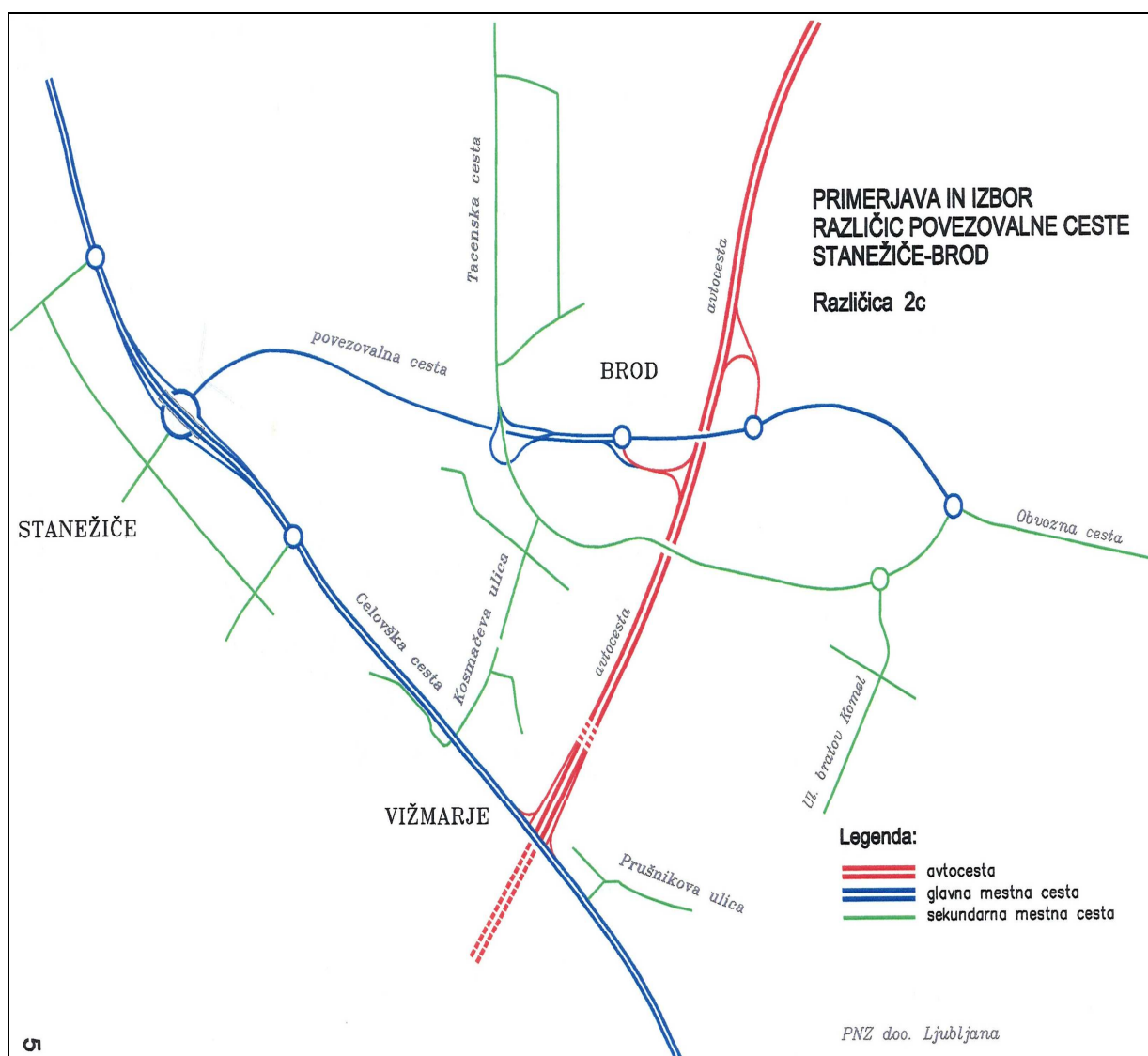
Priloge: 5

Poslano:

1. Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
3. Ministrstvu za promet, priporočeno;
4. Jakobu Presečnik, priporočeno;
5. dr. Marku Pavlihi, priporočeno;
6. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
7. Rajku Siročiču, priporočeno;
8. mag. Janezu Božiču, priporočeno;
9. Jožefu Zimšku, priporočeno;
10. mag. Stanku Debeljaku, priporočeno;
11. Abdonu Peklaju, priporočeno;
12. Janezu Podobniku, priporočeno;
13. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
14. arhivu, tu.

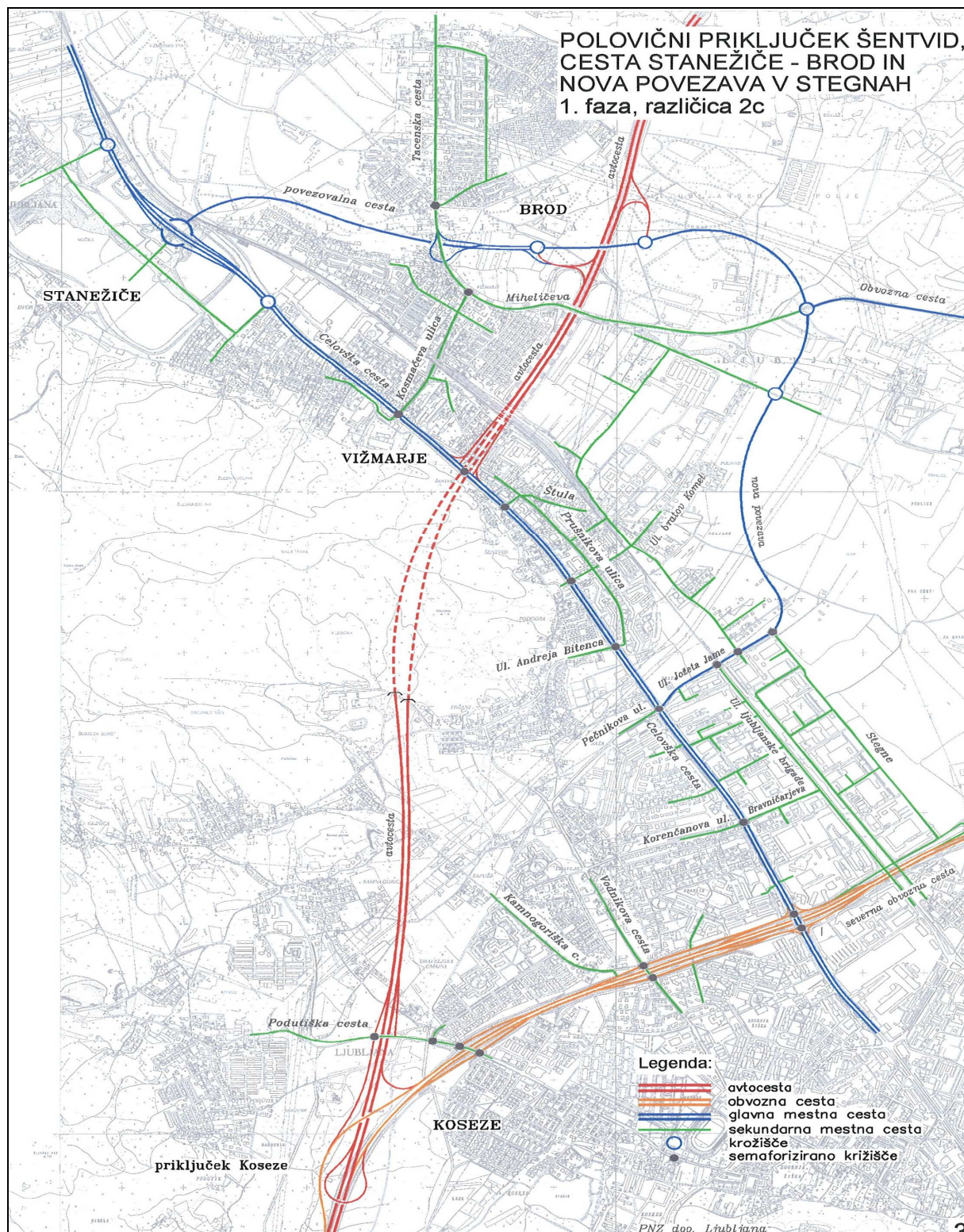
5. PRILOGE

Priloga 1: Primerjava in izbor različic povezovalne ceste Stanežiče–Brod, različica 2c



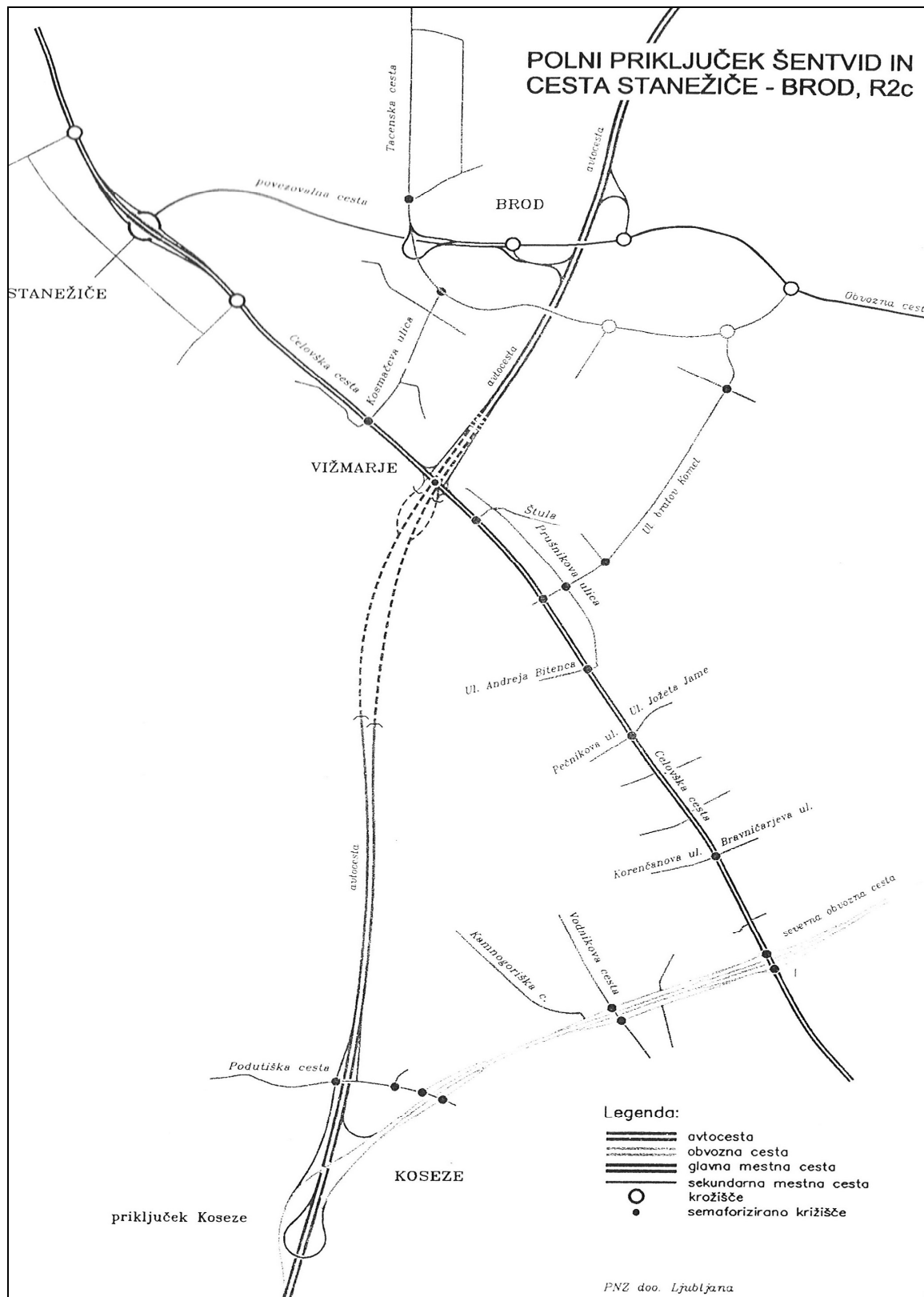
Vir: DARS.

Priloga 2: Polovični priključek Šentvid, cesta Stanežiče–Brod in nova povezava v Stegnah, različica 2c



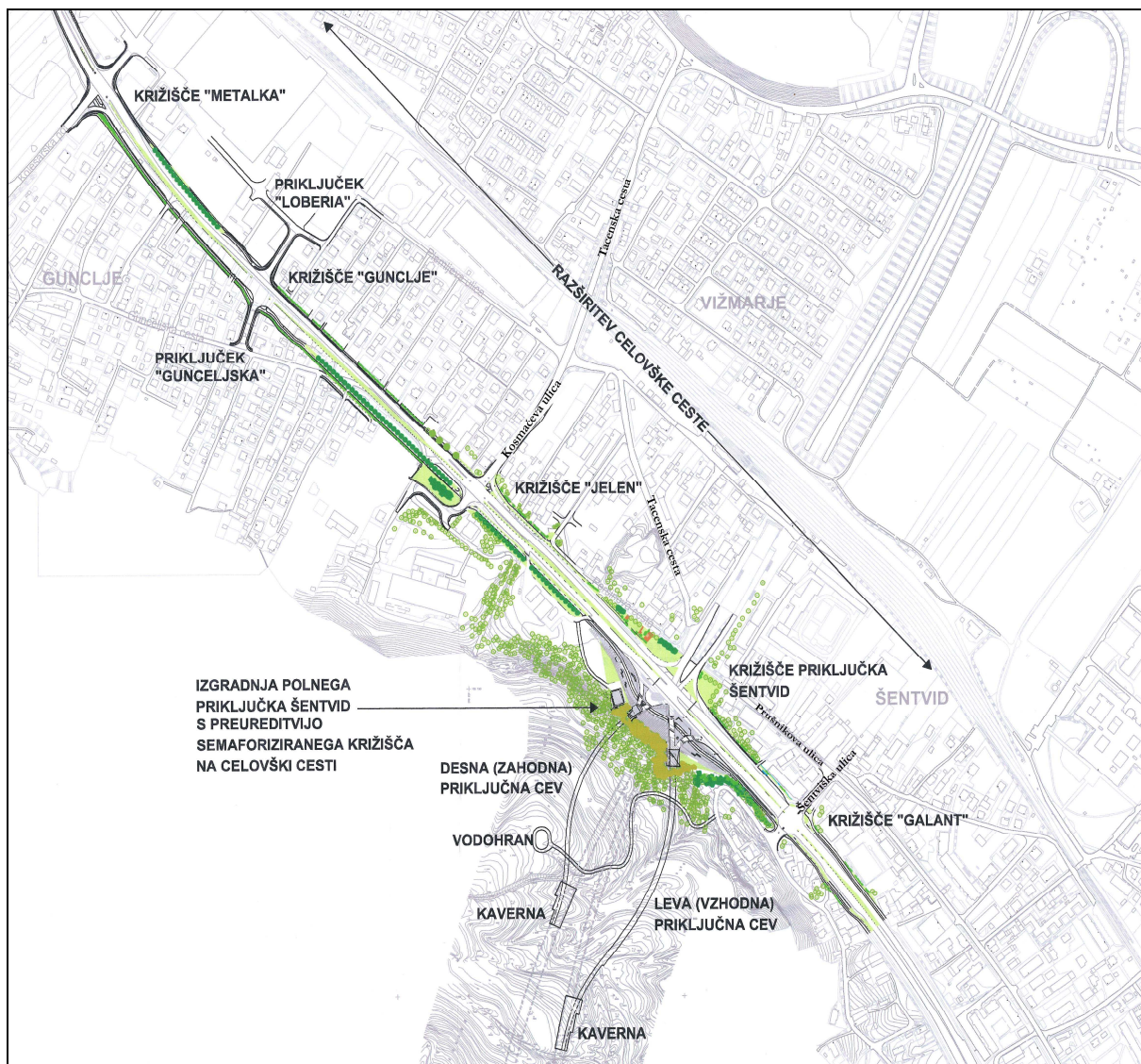
Vir: DARS.

Priloga 3: Polni priključek Šentvid in cesta Stanežiče–Brod, R2c



Vir: DARS.

Priloga 4: Spremembe in dopolnitve lokacijskega načrta za AC odsek Šentvid–Koseze



Vir: DARS.

Priloga 5: Prikaz spreminjanja pogojev

POGOJI (objavljeni v uradnem listu in v razpisni dokumentaciji)	Prva sprememba pogojev (Dopolnilo št. 2)	Druga sprememba pogojev (Pojasnilo št. 3)
Primer 1 odgovorni vodja del mora biti oseba z visoko ali višjo izobrazbo gradbene stroke z opravljenim strokovnim izpitom in 10-letnimi izkušnjami pri gradnji podzemnih objektov, in to najmanj 5 let kot odgovorni vodja del pri podzemnih objektih	odgovorni vodja del mora biti oseba z visoko ali višjo izobrazbo gradbene stroke z opravljenim strokovnim izpitom in 10-letnimi izkušnjami na zahtevnih objektih, in to najmanj 5 let kot odgovorni vodja del pri delih na podzemnih objektih	odgovorni vodja del je lahko tudi oseba z visoko izobrazbo rudarske smeri z opravljenim rudarskim strokovnim izpitom in z enakimi delovnimi izkušnjami
Primer 2 odgovorni vodja del pri izkopu mora biti univ. dipl. inž. rudarstva z opravljenim rudarskim strokovnim izpitom in 10-letnimi izkušnjami pri gradnji podzemnih objektov, in to najmanj 5 let kot odgovorni vodja rudarskih del pri delih na podzemnih objektih	odgovorni vodja del pri izkopu mora biti univ. dipl. inž. rudarstva z opravljenim rudarskim strokovnim izpitom in 5-letnimi izkušnjami pri gradnji podzemnih objektov, in to najmanj 3 leta kot odgovorni vodja rudarskih del pri delih na podzemnih objektih	

Vir: DARS.

Bedimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

