



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost izvajanja nabav v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.



POS LANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost izvajanja nabav v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.

Številka: 321-7/2017/44

Ljubljana, 19. avgusta 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo izvajanje nabav v *Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.* (v nadaljevanju: družba Dars).

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti izvajanja nabav v družbi Dars. Poslovanje družbe Dars pri izvajanju nabav v obdobju od leta 2014 do leta 2017 je bilo *učinkovito v omejenem obsegu*.

Ravnanje družbe Dars pri ugotavljanju potreb po nabavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj ni v vseh primerih prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav.

Načrtovanje in izvajanje nabav v družbi Dars ni bilo neposredno obravnavano v strateških usmeritvah Strateškega načrta 2012–2016 in Strategije 2017–2020, vendar je načrtovanje in izvajanje nabav na izvedbeni ravni povezano z vsemi strateškimi usmeritvami družbe. Tako načrtovanje nabav izhaja iz strateških usmeritev družbe Dars, hkrati pa vsebinsko, vrednostno in časovno ustrezna izvedba nabav vpliva na doseganje ciljev strateških usmeritev iz Strateškega načrta 2012–2016 in Strategije 2017–2020. Nabave, ki se neposredno nanašajo na izvedbo nalog prostorskega načrtovanja, gradnje avtocest ter njihovega upravljanja in vzdrževanja, pa so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, obravnavane v Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtocest in Resoluciji o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030. V obeh navedenih resolucijah so investicije vsebinsko utemeljene, hkrati pa so določeni finančni in časovni okviri za njihovo izvedbo.

Družba Dars v internem aktu ni sistematično uredila politike nabav družbe ter procesov letnega načrtovanja nabav na vseh ravneh in v vseh organizacijskih enotah družbe. V internih aktih, ki se nanašajo na pripravo poslovnega načrta družbe v delu načrtovanja nabav, ni natančno določila postopka ugotavljanja potreb ter načrtovanja nabavnih postopkov za zadovoljitev teh potreb, zaradi česar v nekaterih postopkih oddaje javnih naročil predmet javnega naročila ni bil enoznačno določen in ni zajemal vseh del, ki jih je bilo treba izvesti.

Ravnanje družbe Dars pri izbiri dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj ni v vseh primerih prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav.

Družba Dars je proces vodenja postopkov nabav uredila v internih aktih družbe, vendar tega procesa ni uredila sistematično. V Pravilniku o pristojnostih in odgovornostih je določena pristojnost posameznih oddelkov za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil. Te določbe v Pravilniku o pristojnostih in odgovornostih so v nasprotju z določbami Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja, da je za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil pristojen in odgovoren oddelek za javno naročanje v službi za komercialo.

Družba Dars kljub nekaterim izvedenim aktivnostim ni vzpostavila informacijskega sistema, ki bi zagotavljal celovito podporo javnemu naročanju. Pred izvedbo nabave informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju družba Dars ni dovolj natančno določila tehničnih specifikacij, zato je kupila informacijski sistem, ki zaradi specifičnosti procesa javnega naročanja v družbi Dars zanj ni primeren. Družba Dars je za nakup in implementacijo ter vzdrževanje in razvoj informacijskega sistema, ki ga ne uporablja, plačala 36.837 evrov brez DDV.

Družba Dars postopkov ugotavljanja potreb in določitve nabav po količinah, ki bi izhajale iz dejanskih potreb za nabave pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov, ni uredila v internih aktih družbe, saj ni opredelila odgovornosti organizacijskih enot za analizo različnih nabavnih potreb ter njihovo združevanje v skupne nabave na ravni družbe Dars.

Družba Dars nabav blaga ter oddaje storitev in gradenj ni v vseh primerih izvedla ob upoštevanju predpisov o javnem naročanju. Z izbranim ponudnikom je sklenila aneks k pogodbi za dobavo posipnih materialov, s katerim je bila veljavnost pogodbe podaljšana za 12 mesecev. Realizacija na podlagi aneksa k pogodbi je v letu 2013 znašala 400.000 evrov brez DDV, v letu 2014 pa 502.000 evrov brez DDV. Družba Dars je s sklenitvijo aneksa k pogodbi za dobavo posipnih materialov podaljšala veljavnost pogodbenega razmerja brez izvedbe kateregakoli postopka oddaje javnega naročila, kar pomeni kršitev Zakona o javnem naročanju.

V postopku oddaje javnega naročila za izvedbo sistema za varnostni pregled tovornih vozil je oseba, ki je sodelovala pri pripravi razpisne dokumentacije, zaposlena pri enem izmed ponudnikov, ki je bil izbran za izvedbo javnega naročila. Kljub temu, da Zakon o javnem naročanju tega ni izrecno prepovedoval, računsko sodišče ocenjuje, da sodelovanje naročnika s takšno osebo pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila ni bilo primerno, saj ni prispevalo k transparentnosti postopka oddaje javnega naročila in zato ne predstavlja dobre poslovne prakse.

Družba Dars velik del aktivnosti, ki se nanašajo na izvedbo investicij, predaja v izvajanje zunanjim izvajalcem – inženirjem. Takšen obseg sodelovanja z družbami, ki izvajajo inženirske storitve, predstavlja tveganje, da lahko inženirji pri spremljanju izvedbe investicije sprejemajo odločitve, ki dejansko presegajo njihovo pristojnost in imajo vpliv na poslovanje družbe Dars v smislu zakonitosti poslovanja in prevzemanja dodatnih finančnih obveznosti.

Ravnanje družbe Dars pri upravljanju pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj ni v vseh primerih prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav.

Družba Dars v internih aktih pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot, ki se nanašajo na spremljanje izvajanja nabavnih pogodb, ni uredila sistematično. Skrbnik pogodbe je praviloma določen s področja, na katero se nanaša posamezna nabava, vendar v internih aktih nista določeni splošna odgovornost in pristojnost vseh organizacijskih enot za skrbništvo nad nabavnimi pogodbami z njihovega poslovnega področja.

Družba Dars je vzpostavila informacijsko podporo za spremljanje izvajanja pogodb. Kot informacijsko podporo v nabavnem procesu pri spremljanju izvajanja pogodb uporablja informacijska sistema Navision in DMS, pri izvedbi večjih gradbenih projektov pa tudi Projektno-informacijski sistem.

Družba Dars v internih aktih ni sistemsko uredila spremljanja in poročanja o pogodbenih razmerjih, pri katerih izvajalec ni izpolnil pogodbenih obveznosti, zaradi česar so bili izpolnjeni pogoji za unovčitev finančnega zavarovanja. Družba Dars ni jasno opredelila, katere organizacijske enote družbe nosijo odgovornost za upravljanje s finančnimi zavarovanji, ki jih izvajalci predložijo po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Družba Dars ni unovčila bančnih garancij za dobro izvedbo del v primerih, ko glavni izvajalci niso plačali svojim podizvajalcem za že izvedena dela. Zaradi tega so nekateri podizvajalci proti družbi Dars vložili odškodninske tožbe za neposredno poplačilo denarnih zahtevkov od družbe Dars. Družba Dars je bila v večini teh primerov spoznana za odškodninsko odgovorno, ker ni unovčila bančne garancije, ki je krila tudi morebitne zahtevke podizvajalcev do glavnih izvajalcev. Čeprav je družba Dars poplačala glavne izvajalce investicij, je morala na podlagi sodb in izvensodnih poravnjav v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017 podizvajalcem plačati še odškodnino v znesku 8.109.819 evrov. Družba Dars je imela na dan 31. 12. 2017 še 30 odprtih zahtevkov podizvajalcev za plačilo zapadlih terjatev iz podizvajalskih pogodb z glavnimi izvajalci v stečaju v skupnem znesku 13.464.666 evrov.

Družba Dars ni v vseh primerih zagotovila takšnega nadzora nad izvedbo pogodbe, da bi javno naročilo bilo izvedeno v skladu s pogodbenimi določili. Izbrani ponudnik je družbi Dars izdal račun za opravljene storitve po pogodbi za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj v znesku 168.500 evrov brez DDV. Na računu navedene postavke so bile zaračunane po višjih vrednostih, kot pa so bile določene v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna, prav tako so bile na računu navedene nekatere dodatne postavke, ki niso bile določene v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna.

Med izvedbo del za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas so bile ugotovljene pomanjkljivosti, med drugim tudi glede zahtevane zvočne izolirnosti protihrupne ograje enega izmed šestih dobaviteljev, čeprav je izvajalec del pred njihovo vgradnjo s certifikati izkazoval zahtevan razred zvočne izolacije. Družba Dars je na podlagi sklenjene pogodbe izvajalcem del za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas izplačala skupaj 16.769.562 evrov brez DDV.

Družba Dars je v dveh primerih neupravičeno sklenila aneks oziroma dogovor k nabavni pogodbi. V predrazpisni fazi postopka oddaje javnega naročila za izvedbo sanacije barvnega premaza v predoru Markovec ni izvedla zadostnih aktivnosti, s katerimi bi zagotovila, da bi bil predmet javnega naročila enoznačno določen in bi zajemal vsa dela, ki jih je treba izvesti za ustrezno izvedbo sanacije. Šele v izvedbeni fazi javnega naročila so bili določeni postopki za izvedbo sanacije barvnega premaza in obseg del, ki ga je bilo treba izvesti. Vrednost dodatnih stroškov, priznanih z dogovorom o izvedbi del, je znašala 573.005 evrov brez DDV, kar je 68,5 odstotka prvotne pogodbene vrednosti. Družba Dars za sklenitev dogovora ni izvedla nobenega postopka oddaje javnega naročila po določbah Zakona o javnih naročilih.

Pri izvedbi obnove pisarniških prostorov v poslovni stavbi v Celju je izbrani ponudnik med izvedbo del na objektu ugotovil, da je treba zaradi neustrezne potresne odpornosti objekta in nekaterih drugih pomanjkljivosti izvesti dodatne gradnje, ki niso bile vključene v pogodbi. Družba Dars je z izvajalcem del sklenila aneks k pogodbi v vrednosti 95.556 evrov brez DDV, kar pomeni 28,9 odstotka vrednosti osnovne pogodbe. Družba Dars v fazi načrtovanja investicije ni izvedla zadostnih aktivnosti, s katerimi bi zagotovila, da bi bil predmet javnega naročila enoznačno določen in bi zajemal vsa dela, ki jih je treba izvesti za ustrezno obnovo objekta, kar ne predstavlja dobre poslovne prakse.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	9
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	10
1.4 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	14
1.4.1 Osnovni strateški in pravni okvir delovanja družbe Dars.....	14
1.4.2 Realizirana vrednost nabav.....	18
2. UGOTOVITVE	21
2.1 UGOTAVLJANJE POTREB PO NABAVI IN NAČRTOVANJE NABAV	21
2.1.1 Načrtovanje nabav v strateških dokumentih družbe Dars.....	21
2.1.2 Proces ugotavljanja potreb in načrtovanja nabav	23
2.1.2.1 Priprava poslovnega načrta	23
2.1.3 Povzetek ugotovitev o ugotavljanju potreb po nabavi in načrtovanju nabav	27
2.2 IZBIRA DOBAVITELJEV	29
2.2.1 Ureditev vodenja postopkov nabav v internih aktih družbe	29
2.2.2 Informacijska podpora nabavnemu procesu.....	32
2.2.3 Združevanje potreb pri nabavah pod mejnimi vrednostmi za uporabo predpisov o javnem naročanju.....	34
2.2.3.1 Ureditev procesa nabav v internih aktih družbe.....	34
2.2.3.2 Izvajanje postopkov oddaje naročil	35
2.2.4 Postopki oddaje javnih naročil.....	38
2.2.4.1 Dobava posipnih materialov	39
2.2.4.2 Sistem za varnostni pregled tovornih vozil.....	40
2.2.5 Sodelovanje inženirskih družb v nabavnem procesu.....	42
2.2.6 Povzetek ugotovitev o izbiri dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj	44
2.3 UPRAVLJANJE POGODB	45
2.3.1 Proces spremljanja izvajanja pogodb.....	46
2.3.1.1 Ureditev spremljanja izvajanja pogodb v internih aktih	46
2.3.1.2 Ureditev procesa skladiščnega poslovanja	48

2.3.1.3	Ureditev procesa storitvenega poslovanja	50
2.3.1.4	Dokumentarna kontrola in likvidacija računov za blago, storitve in gradnje.....	51
2.3.2	Informacijska podpora spremljanju izvajanja pogodb.....	53
2.3.3	Upravljanje s finančnimi zavarovanji nabavnih pogodb	54
2.3.3.1	Ureditev upravljanja s finančnimi zavarovanji v internih aktih.....	54
2.3.3.2	Unovčitev bančnih garancij za plačilo podizvajalcem.....	56
2.3.4	Nadzor izvedbe pogodb v skladu s pogodbenimi določili.....	62
2.3.4.1	Izvedba pogodbe za namestitev in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj	62
2.3.4.2	Izgradnja protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas.....	63
2.3.5	Sklepanje aneksov k nabavnim pogodbam.....	66
2.3.5.1	Sanacija barvnega premaza v predoru Markovec	68
2.3.5.2	Obnova pisarniških prostorov poslovne stavbe v Celju	70
2.3.6	Povzetek ugotovitev o upravljanju pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj	71
3.	MNENJE	76
4.	ZAHTeva ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	82
5.	PRIPOROČILA	84
6.	PRILOGE	85

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti izvajanja nabav v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču (v nadaljevanju: ZRacS-1)¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 7. 12. 2017.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti družbe Dars pri izvajanju nabav v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je izvajanje nabav v družbi Dars v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti družbe Dars pri izvajanju nabav v obdobju od leta 2014 do leta 2017.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila družba Dars učinkovita pri izvajanju nabav*. Odgovor na zastavljeno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je ravnanje družbe Dars pri ugotavljanju potreb po nabavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav;
- ali je ravnanje družbe Dars pri izbiri dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav;
- ali je ravnanje družbe Dars pri upravljanju pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav.

1.2 Revizijski pristop

Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja. Na posamezna vprašanja v reviziji smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 321-7/2017/12.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

tehniki revidiranja, pri čemer smo uporabili predvsem:

- proučevanje strateških dokumentov in pravnih podlag s področja revizije;
- proučevanje pridobljene dokumentacije in informacij, ki se nanašajo na:
 - ugotavljanje potreb po nabavi blaga ter oddaji storitev in gradenj;
 - izbiro dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj;
 - upravljanje pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj;
- razgovore z zaposlenimi v družbi Dars, ki neposredno in posredno delujejo na področjih, ki so predmet revizije;
- pregled in primerjavo javno objavljenih podatkov⁵, ki so povezani s poslovanjem družbe Dars, ter podatkov, pridobljenih pri družbi Dars.

1.3 Predstavitev revidiranja

Družba Dars je bila ustanovljena leta 1993 na podlagi Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁶ (v nadaljevanju: ZDARS). V sodni register Okrožnega sodišča v Celju je bila vpisana 7. 12. 1993⁷, poslovati pa je začela 1. 1. 1994. Do 31. 12. 2003 je imela status javnega podjetja v obliki delniške družbe, od 1. 1. 2004 pa statusa javnega podjetja nima več. Temeljni akt družbe je statut⁸. Ustanoviteljica in edina delničarka družbe Dars je Republika Slovenija. Osnovni kapital družbe Dars znaša 2.322.284.139,63 evra in je razdeljen na 55.650.231 imenskih kosovnih delnic. V začetku leta 2014 je bilo v družbi Dars 1.237 zaposlenih, konec leta 2017 pa 1.240.

Organi družbe Dars so:

- skupščina,
- nadzorni svet in
- uprava.

Skupščina družbe je najvišji organ delniške družbe, na kateri delničar uresničuje svoje korporacijske pravice. Skupščina odloča z večino oddanih glasov, če Zakon o gospodarskih družbah⁹ (v nadaljevanju: ZGD-1) ali statut ne določata drugače. Skupščina odloča predvsem o naslednjih zadevah:

- o izdaji novih delnic ali oblikovanju novih ali ločenih razredov delnic, vsaki delitvi delnic, oblikovanju zvez, razdeljevanju delnic kot dividend, drobljenju ali delitvi kateregakoli lastniškega vrednostnega papirja družbe,
- o imenovanju in odpoklicu članov nadzornega sveta,

⁵ Podatki, pridobljeni na portalu Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, podatki, pridobljeni na portalu javnih naročil, objave v medijih, ki se nanašajo na poslovanje družbe Dars, in podobno.

⁶ Uradni list RS, št. 20/04-UPB1.

⁷ Št. registrskega vložka 10615800.

⁸ Spremembe in dopolnitve statuta družbe Dars, veljavne v obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile: sklep o spremembi statuta z dne 30. 8. 2013 z vpisom v register 5. 9. 2013, sklep o spremembi statuta z dne 27. 8. 2014 z vpisom v register 1. 9. 2014, sklep o spremembi statuta z dne 31. 8. 2015 z vpisom v register 2. 9. 2015, sklep o spremembi statuta z dne 11. 9. 2015 z vpisom v register 15. 9. 2015, sklep o spremembi statuta z dne 29. 8. 2016 z vpisom v register 6. 9. 2016, sklep o spremembi statuta z dne 25. 10. 2017 z vpisom v register 10. 11. 2017.

⁹ Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17.

- o višini prejemkov članov nadzornega sveta in članov komisij nadzornega sveta,
- o razrešnici upravi in nadzornemu svetu,
- o kakršnemkoli preoblikovanju družbe, združitvi, razdružitvi, prevzemu, skupnih vlaganjih, partnerstvih, investicijah in podobnih ukrepih,
- o soglasju upravi za ustanavljanje in ukinitve hčerinskih družb ali podružnic,
- o soglasju upravi za nakup in odprodajo deležev delnic drugih družb,
- o likvidaciji družbe,
- o sklepanju podjetniških pogodb (kot so določene v ZGD-1),
- o sklepih, ki podeljujejo pooblastila za izdajanje delniških opcij ali zamenljivih obveznic, ter pogojev zanje,
- o povečanju kapitala (vključno s pogodnim ali odobrenim povečanjem kapitala) in zmanjšanju kapitala,
- o imenovanju in odpoklicu revizorjev družbe,
- o sprejemu in spremembah statuta,
- o ukrepih v zvezi s pridobivanjem lastnih delnic družbe,
- o vsaki bistveni spremembi narave poslovanja družbe,
- o drugih zadevah, določenih s tem statutom in zakonom.

Družba Dars ima nadzorni svet, ki je kolektivni organ in čigar pglavlitna funkcija je nadzor nad vodenjem poslov družbe. Člane nadzornega sveta imenuje in odpokliče skupščina delničarjev z navadno večino glasov. Člani nadzornega sveta so imenovani za dobo 4 let in so po preteku mandata lahko ponovno imenovani. Nadzorni svet sestavlja šest članov, od katerih so štirje predstavniki delničarja, dva pa predstavnika zaposlenih.

Nadzorni svet ima naslednje pristojnosti:

- nadzoruje vodenje poslov,
- odloča o imenovanju in odpoklicu članov uprave in njihovih prejemkih,
- lahko sklicuje skupščino,
- pregleduje in preverja knjige, dokumentacijo družbe, njeno blagajno, shranjene vrednostne papirje in zaloge blaga ter druge stvari,
- daje upravi predhodno soglasje k poslom, katerih vrednost presega 1.500.000 evrov brez DDV¹⁰,
- se seznani z odločitvijo uprave glede ustanavljanja in ukinitve hčerinskih družb,
- preveri letno poročilo skupaj z revizorjevim poročilom in predlog uprave za uporabo bilančnega dobička ter o tem pripravi pisno poročilo skupščini,
- daje skupščini predlog za imenovanje revizorja,
- imenuje revizijsko komisijo nadzornega sveta in druge komisije nadzornega sveta v skladu z ZGD-1,
- se seznani z odločitvijo uprave glede nakupa in odprodaje deležev ali delnic drugih družb,
- daje soglasje na letni poslovni načrt družbe,
- daje soglasje na 3-letni poslovni in finančni načrt družbe,
- daje soglasje na ostale planske dokumente družbe,
- usklajuje besedilo statuta z veljavnimi sklepi skupščine,
- obvešča organe družbe in delničarja o svojih stališčih in predlogih,
- obravnava in odloča o vseh drugih zadevah, za katere je pristojen po zakonu, drugih predpisih, po pooblastilu skupščine in statutu družbe.

¹⁰ S spremembo statuta 3. 8. 2018 je bila spremenjena vrednost, za katero je morala uprava pridobiti predhodno soglasje nadzornega sveta, in sicer za vrednost, ki presega 2.500.000 evrov.

Nadzorni svet mora odločati o predhodnem soglasju k poslom, katerih vrednost presega 1.500.000 evrov brez DDV¹¹, v roku 8 dni po prejemu gradiva. Če nadzorni svet predhodnega soglasja k takšnim poslom ne da, mora v nadaljnjih 3 dneh o tem obvestiti delničarja.

Uprava vodi družbo neodvisno in na lastno odgovornost ob upoštevanju omejitev iz statuta ter v skladu s sklepi nadzornega sveta in skupščine. Uprava družbe za svoje delovanje sprejme poslovnik o delu uprave, h kateremu daje soglasje nadzorni svet. Uprava vodi redne posle, ki izvirajo iz narave dejavnosti družbe. Uprava odloča o vseh vprašanih organizacije in vodenja družbe, zlasti pa:

- uresničuje sprejeto poslovno politiko, ki je lahko izražena v načrtih in programih družbe,
- podeljuje prokuro na podlagi pridobljenega soglasja nadzornega sveta,
- ustanavlja in ukinja hčerinske družbe in podružnice po predhodni seznanitvi nadzornega sveta in pridobitvi predhodnega soglasja skupščine družbe,
- nakupuje in odprodaja deleže ali delnice drugih družb po predhodni seznanitvi nadzornega sveta in pridobitvi predhodnega soglasja skupščine družbe,
- poroča nadzornemu svetu o načrtovani poslovni politiki in drugih bistvenih vprašanih poslovanja,
- poroča nadzornemu svetu o donosnosti družbe, še posebej o donosnosti lastnega kapitala,
- poroča nadzornemu svetu o poteku poslov, še posebej o prometu in finančnem stanju družbe,
- poroča nadzornemu svetu o poslih, ki lahko pomembno vplivajo na donosnost ali plačilno sposobnost družbe,
- sprejme letni poslovni načrt družbe in ostale planske dokumente družbe in jih predloži v soglasje nadzornemu svetu,
- posreduje nadzornemu svetu v obravnavo letno poročilo,
- pripravi predlog sklepa o uporabi bilančnega dobička,
- na zahtevo skupščine pripravlja ukrepe iz pristojnosti skupščine,
- pripravlja podjetniške pogodbe, ki sodijo v pristojnost skupščine družbe,
- izvršuje sklepe, ki jih sprejme skupščina družbe,
- imenuje in razrešuje vodilne delavce.

Uprava družbe ima največ pet članov, od katerih je eden predsednik uprave. En član uprave je lahko delavski direktor. Predsednika in ostale člane uprave imenuje in odpokliče nadzorni svet. Delavskega direktorja nadzorni svet imenuje in odpokliče na predlog sveta delavcev družbe. Mandat članov uprave traja 5 let z možnostjo ponovnega imenovanja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so upravo družbe Dars sestavljali:

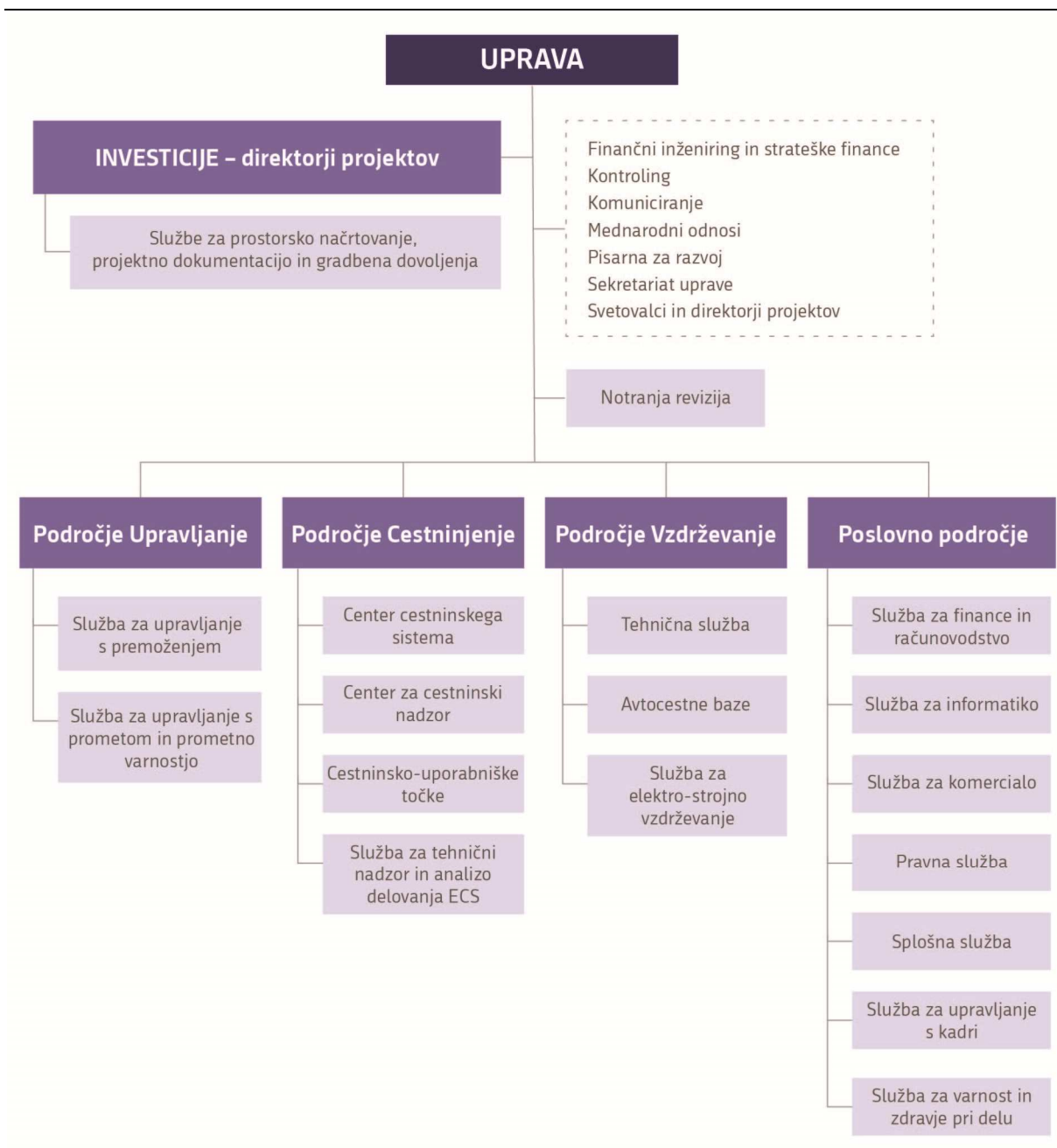
- mag. Matjaž Knez, predsednik uprave, do 13. 1. 2016,
- dr. Tomaž Vidic, predsednik uprave, od 13. 1. 2016,
- Tine Svoljšak, član uprave, do 9. 1. 2015,
- Franc Skok, član uprave, do 13. 1. 2016,
- Marjan Sisinger, član uprave, od 9. 5. 2014,
- mag. Gašper Marc, član uprave, od 10. 3. 2015,
- Vili Žavrlan, član uprave, od 7. 10. 2016.

¹¹ S spremembo statuta 3. 8. 2018 je bila spremenjena vrednost, za katero je morala uprava pridobiti predhodno soglasje nadzornega sveta, in sicer za vrednost, ki presega 2.500.000 evrov.

Organizacijo družbe Dars je v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejal Pravilnik o organiziranosti družbe Dars. Ta določa temeljna načela organizacije družbe Dars, organizacijsko strukturo, temeljne poslovne funkcije in dejavnosti, naloge, pristojnosti in odgovornosti vodij, načela vodenja in organizacijo dela.

Organizacijska shema družbe Dars je predstavljena na sliki 1.

Slika 1: Organizacijska shema družbe Dars



Vir: podatki družbe Dars.¹²

¹² [URL: http://www.dars.si/Dokumenti/O_nas/Organizacijska_shema_4.aspx]; 1. 6. 2018.

Direktorji projektov v okviru funkcije investicij (novogradenj in obnov) načrtujejo, vodijo in nadzirajo investicije v avtoceste, hitre ceste in pripadajočo infrastrukturo.

Na prvi organizacijski ravni so v družbi Dars opredeljena področja. Posamezna področja vodijo direktorji področij. Na področju cestninjenja se načrtujejo in izvajajo postopki, povezani s cestninjenjem osebnih in tovornih vozil, izvajajo podporne aktivnosti za stranke v okviru centralnega cestninskega sistema, naloge cestninskega nadzora ter tehničnega nadzora in analize delovanja elektronskega cestninskega sistema. Na področju vzdrževanja se izvajajo vzdrževalna dela na avtocestah in hitrih cestah. Na področju upravljanja se upravlja s premoženjem družbe, v okvir katerega sodi upravljanje s cestno infrastrukturo in cestnimi napravami, drugimi napravami in nepremičninami. Prav tako se načrtujejo in izvajajo aktivnosti za zagotovitev varnega, tekočega in okolju prijaznega prometa na avtocestah in hitrih cestah. Na poslovnem področju se zagotavljajo strokovna podpora na področju financ in računovodstva, nemoteno delovanje informacijskih sistemov, strokovna podpora na področju upravljanja s kadri, varnosti in zdravja pri delu, splošnih zadev, pravnih zadev ter komercialni postopki, ki vključujejo marketing, nabavo in prodajo.

V okviru področij se organizirajo službe, ki imajo natančno razmejene in opredeljene naloge, pristojnosti, odgovornosti in cilje. Iz teh organizacijskih enot se oblikujejo naloge in delovna mesta kot temeljne organizacijske enote. Ta raven organizacije je fleksibilna in se oblikuje v skladu s poslovnimi potrebami družbe Dars. Direktorji področij in vodje služb načrtujejo, organizirajo, usklajujejo in kontrolirajo delo v svojih organizacijskih enotah, se med seboj usklajujejo in odločajo v okviru svojih pristojnosti s ciljem racionalizacije in dviga kakovosti poslovanja ter doseganja načrtovanih ciljev področij in celotne družbe Dars. Znotraj služb so organizirani tudi posamezni oddelki.

Delo se v družbi Dars poleg formaliziranih organizacijskih struktur opravlja tudi v projektnih in delovnih skupinah, komisijah ter odborih.

1.4 Predstavitev področja revizije

1.4.1 Osnovni strateški in pravni okvir delovanja družbe Dars

Osnovni strateški okvir delovanja družbe Dars je bil določen s programom izgradnje avtocest v Sloveniji. Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji¹³ (v nadaljevanju: NPIA) je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) sprejel 15. 11. 1995. Namen NPIA je bil zagotoviti ustrezne notranje povezave države, izboljšati prometno varnost, zagotoviti povezave s širšim evropskim prostorom in spodbuditi gospodarski razvoj ter zagotoviti in povečati neposredne ekonomske učinke, zmanjšati negativne prometne vplive na okolje, omogočiti širše gospodarske, socialne in turistične koristi in ohranjati že zgrajeno avtocestno omrežje. Spremembe in dopolnitve NPIA¹⁴ je državni zbor sprejel 23. 4. 1998.

Državni zbor je 27. 2. 2004 sprejel Resolucijo o nacionalnem programu izgradnje avtocest¹⁵ (v nadaljevanju: ReNPIA) za obdobje od leta 2003 do leta 2013, ki je nadomestila NPIA in v kateri je bil

¹³ Uradni list RS, št. 13/96.

¹⁴ Uradni list RS, št. 41/98.

¹⁵ Uradni list RS, št. 50/04.

zajet osnovni program izgradnje avtocest za to obdobje, ki vsebuje cestne odseke, ki so bili sestavni del NPIA in še niso dokončani, ter dodatni program izgradnje avtocest, ki vsebuje cestne odseke, ki niso bili sestavni del NPIA. V ReNPIA je bila tako predvidena izgradnja manjkajočih avtocest in cest ustreznega standarda v dveh osnovnih smereh:

- v smeri severovzhod–jugozahod od Šentilja na slovensko-avstrijski meji do Luke Koper (s hitrocestno povezavo do Lucije) in z odcepi do slovensko-italijanske meje pri Fernetičih in Vrtojbi ter slovensko-madžarske meje pri Pincah in Dolgi vasi, od Maribora proti Gruškovju na slovensko-hrvaški meji, od Arje vasi do Dravograda ter Postojne/Divače do Jelšan na slovensko-hrvaški meji;
- v smeri severozahod–jugovzhod od predora Karavanke na slovensko-avstrijski meji do Obrežja na slovensko-hrvaški meji.

V ReNPIA so bile določene tudi ostale investicije, ki dopolnjujejo avtocestno omrežje v funkcionalno celoto, in sicer:

- dograjevanje (optimizacija) obstoječega cestninskega sistema,
- elektronski cestninski sistem v prostem prometnem toku,
- avtoceste v območju mednarodnih mejnih prehodov ter
- priključki na obstoječe in bodoče avtocestno omrežje.

V ReNPIA je bila časovna izvedba investicij razdeljena na tri faze. Faza A je zajemala izgradnjo avtocest po osnovnem programu in se je nanašala na obdobje od leta 2003 do konca leta 2006. Faza B se je nanašala na obdobje od leta 2007 do konca leta 2013 in je zajemala izgradnjo manjkajočih odsekov po osnovnem programu izgradnje avtocest ter začetek gradenj po dodatnem programu, katerega prioriteta gradnje se je določala v odvisnosti od strokovnih kriterijev s planskimi dokumenti. Faza C pa je zajemala nadaljevanje gradnje preostalih odsekov avtocest, hitrih cest in navezovalnih cest iz dodatnega programa ReNPIA in se je nanašala na obdobje po letu 2013.

Finančna sredstva za uresničitev gradnje preostalih odsekov avtocest iz dodatnega programa se zagotavljajo iz namenskih sredstev, cestnin, domačih in tujih kreditov, izdanih vrednostnih papirjev¹⁶ in drugih virov, kot na primer Kohezijskega sklada Evropske unije. V ReNPIA je bilo predvideno, da bo družba Dars v obdobju od leta 2003 do konca leta 2013 izvedla investicije v izgradnjo odsekov avtocestnega omrežja in njegovo vzdrževanje v znesku 4.301 milijon evrov¹⁷.

Družba Dars je zadolžena tudi za upravljanje z avtocestnim omrežjem ter zagotavljanje njegovega vzdrževanja. Temeljni cilji pri tem so zagotavljanje stalne prevoznosti avtocestnega omrežja in varnosti prometa, ohranjanje dobrega stanja in varovanje avtocestnega omrežja, čim boljša pretočnost prometa in obveščenost uporabnikov o razmerah v prometu ter varovanje okolja in urejenega videza avtocestnega omrežja. Za financiranje dejavnosti upravljanja, vzdrževanja in obratovanja avtocestnega omrežja se namenijo sredstva iz cestnin, nadomestil za uporabo površin za spremljajoče dejavnosti ob avtocestnem omrežju ter sredstva iz drugih virov, kot na primer iz naslova dovoljenih posegov v območje avtocestnega omrežja.

¹⁶ Infrastrukturne obveznice, ki jih izda družba Dars.

¹⁷ Znesek predstavlja vsoto stroškov za gradnjo v višini 3.553,7 milijona evrov in stroškov za upravljanje in vzdrževanje v višini 747,5 milijona evrov.

Do odstopanj od določene dinamike izvajanja investicij iz ReNPJA lahko pride zaradi spremenjenih pogojev ali okoliščin v procesu financiranja ali v procesu umeščanja v prostor ter izgradnje posameznih odsekov avtocestnega omrežja. V takšnem primeru se dinamika izvajanja investicij ustrezno prilagodi z vključevanjem posameznih etap ali faz odsekov v promet v predvidenih rokih, celotna dela pa se zaključijo v naknadno ugotovljenih optimalnih rokih.

Državni zbor je 22. 11. 2016 sprejel Resolucijo o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030¹⁸ (v nadaljevanju: ReNPRP30). Z njeno uveljavitvijo se je prenehala uporabljati ReNPJA.

V ReNPRP30 je navedeno, da je celotna realizacija NPJA in ReNPJA od leta 1994 do konca leta 2014 znašala 5.595.171 tisoč evrov ter da je bilo zgrajeno 585 km avtocestnih odsekov in odsekov hitrih cest ter pripadajoče prometne infrastrukture, vključno z navezovalnimi cestami. ReNPRP30 je izdelana za obdobje od leta 2016 do konca leta 2030 oziroma do njene celotne realizacije. V ReNPRP30 je določeno, da so nerealizirani projekti tako iz osnovnega kot iz dodatnega programa izgradnje avtocest vključeni v ta nacionalni program kot investicija družbe Dars. V ReNPRP30 je predvideno, da bo družba Dars v obdobju od leta 2016 do konca leta 2022 izvedla investicije v izgradnjo odsekov avtocestnega omrežja in obnovo obstoječega omrežja v znesku 2.422 milijonov evrov ter v obdobju od leta 2023 do konca leta 2030 v znesku 2.306 milijonov evrov.

4. 12. 2010 je začel veljati nov Zakon o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁹ (v nadaljevanju: ZDARS-1), na podlagi katerega družba Dars:

- v imenu Republike Slovenije in za njen račun opravlja posamezne naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor ter naloge v zvezi s pridobivanjem nepremičnin za potrebe gradnje avtocest;
- izvaja gradnjo avtocest v svojem imenu in za svoj račun;
- upravlja in vzdržuje avtocestne odseke, za katere pridobi koncesijo gradnje.

S sprejemom ZDARS-1 je družba Dars pridobila stavbno pravico²⁰ na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, na katerih so avtoceste kot objekti, in lastninsko pravico na naslednjih delih avtocest, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo tega zakona:

- na zemljiščih, objektih in napravah, potrebnih za opravljanje dejavnosti vzdrževanja avtocest in za opravljanje spremljajočih dejavnosti;
- na nepremičninah, ki so bile pridobljene za gradnjo avtocest, vendar delno ali v celoti niso bile uporabljene za gradnjo avtocest oziroma za njihovo upravljanje ali vzdrževanje.

Družba Dars opravlja naloge prostorskega načrtovanja, gradnje avtocest ter njihovega upravljanja in vzdrževanja v skladu z nacionalnim programom, ki ureja izgradnjo avtocest in v katerem so posamezni

¹⁸ Uradni list RS, št. 75/16.

¹⁹ Uradni list RS, št. 97/10.

²⁰ Stavbna pravica je bila v skladu z ZDARS-1 ustanovljena v korist družbe Dars na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, na katerih so avtoceste kot objekti, ki so bili zgrajeni ali so se pričeli graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1. Stavbna pravica je bila ustanovljena za 50 let (od 4. 12. 2010 do 4. 12. 2060).

avtocestni odseki določeni z začetno in končno točko, roki za njihovo predajo v promet ter s predvidenimi investicijskimi vrednostmi. Družba Dars opravlja navedene naloge za tiste avtocestne odseke, za katere pridobi naročilo ali koncesijo, ob upoštevanju predpisov, ki urejajo javno naročanje in javno-zasebno partnerstvo.

Z ZDARS-1 je odnos med Republiko Slovenijo in družbo Dars opredeljen na novih temeljih, in sicer s sklenitvijo:

- Pogodbe o izvajanju naročila, ki je bila sklenjena na podlagi 7. člena ZDARS-1: po tej pogodbi družba Dars opravlja v imenu in za račun Republike Slovenije posamezne naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor ter naloge v zvezi s pridobivanjem nepremičnin za potrebe gradnje avtocest;
- Koncesijske pogodbe za gradnjo posameznega avtocestnega odseka, ki je bila sklenjena na podlagi 8. člena ZDARS-1: po tej pogodbi družba Dars izvaja gradnjo avtocest v svojem imenu in za svoj račun v okviru koncesije gradenj v skladu z zakonom, ki ureja javno-zasebno partnerstvo, s to pogodbo pa pogodbeni stranki uredita tudi pravice in obveznosti v zvezi z upravljanjem in vzdrževanjem avtocest, saj družba Dars tudi upravlja in vzdržuje avtocestne odseke, za katere pridobi koncesijo gradnje.

Republika Slovenija je 27. 9. 2012 z družbo Dars na podlagi 7. člena ZDARS-1 sklenila Pogodbo o izvajanju naročila, s katero sta pogodbeni stranki uredili medsebojne pravice in obveznosti v zvezi z izvajanjem nalog prostorskega načrtovanja in umeščanjem avtocest v prostor ter nalog v zvezi s pridobivanjem nepremičnin za potrebe gradnje avtocest. V pogodbi so določeni višina nadomestila za stavbno pravico, način in roki za zagotavljanje finančnih sredstev za izvajanje nalog ter način in oblike nadzora, ki ga izvaja Republika Slovenija v zvezi z izvajanjem pogodbenih obveznosti zlasti glede porabe sredstev ter kakovosti in pravočasnosti izvajanja nalog.

Glede izvajanja gradenj avtocest ZDARS-1 v 20. in 21. členu določa, da se Pogodba o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom in drugih povezanih nalog po Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, ki jo je Republika Slovenija sklenila z družbo Dars 29. 4. 2004, uporablja za dokončanje nalog, ki se izvajajo na podlagi naročila, ter za dokončanje gradenj avtocestnih odsekov, ki so se pričeli graditi pred uveljavitvijo novega zakona.

ZDARS-1 v 22. členu še določa, da se Koncesijska pogodba za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji, ki jo je Republika Slovenija sklenila z družbo Dars 29. 4. 2004, uporablja za upravljanje in vzdrževanje obstoječih avtocest ter avtocest, katerih gradnja se ob uveljavitvi novega zakona še ni zaključila.

Na podlagi 8. člena ZDARS-1 sta Republika Slovenija in družba Dars 20. 12. 2012 sklenili dodatek št. 3 h Koncesijski pogodbi za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji. Republika Slovenija in družba Dars sta 16. 11. 2015 sklenili še dodatek št. 4 h Koncesijski pogodbi za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji. Z dodatkom h koncesijski pogodbi je bilo določeno, da koncesija obsega tudi gradnjo avtocestnih odsekov, kar družba Dars izvaja v svojem imenu in za svoj račun.

S sklenitvijo obeh dodatkov h koncesijski pogodbi na podlagi ZDARS-1 sta Republika Slovenija in družba Dars uredili:

- medsebojne pravice in obveznosti v času trajanja gradnje avtocestnih odsekov, zlasti vprašanja glede rokov in kakovosti gradnje, ki niso urejena z drugimi predpisi;

- pravice in obveznosti v zvezi z upravljanjem in vzdrževanjem avtocest;
- način in obliko nadzora, ki ga izvaja Republika Slovenija kot koncedent, zlasti glede kakovosti in rokov pri izvajanju gradnje, stanja in opremljenosti avtocestnih odsekov ter upravljanja;
- sankcije za kršitev predpisov o gradnji, upravljanju ali vzdrževanju ter
- vsa druga vprašanja v zvezi z izvajanjem koncesije.

Viri sredstev za izvajanje nalog v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor ter pridobivanjem nepremičnin za potrebe gradnje avtocest se zagotavljajo v državnem proračunu iz namenske postavke, na kateri se zbirajo sredstva iz naslova nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, ki se plačuje v skladu z ZDARS-1. Viri sredstev za izvajanje gradnje avtocest so cestnine in drugi viri trženja avtocest, najeti krediti, sredstva, zbrana z izdajanjem dolžniških vrednostnih papirjev in drugi viri. Družba Dars financira upravljanje in vzdrževanje avtocest iz cestnine, drugih lastnih prihodkov in drugih virov.

Pogodbeni stranki sta preoblikovali obstoječe pogodbeno razmerje v delu, ki se nanaša na gradnjo avtocest, v koncesijo gradnje. Predmet koncesije gradnje je izgradnja še nedokončanih avtocestnih odsekov. Družba Dars izvaja gradnjo avtocestnih odsekov v svojem imenu in za svoj račun v okviru koncesije gradenj v skladu z zakonom, ki ureja javno-zasebno partnerstvo. Za gradnjo avtocestnih odsekov se uporablja model lastninske pravice zgradi – upravlja – prenesi²¹.

Družba Dars upravlja in vzdržuje avtocestne odseke, za katere pridobi koncesijo gradnje, od dne, ko je avtocestni odsek dan v promet, do izteka veljavnosti koncesijske pogodbe. Upravljanje avtocest obsega:

- ustanavljanje služnosti za napeljevanje vodovoda in kanalizacije, elektronskih komunikacijskih omrežij, električnih napeljav, plinovodov ter podobnih objektov in naprav javnega pomena tako na avtocesti kot objektu ali na zemljišču, na katerem je ustanovljena stavbna pravica;
- izvajanje kot javno pooblastilo upravnih nalog, ki se nanašajo na avtoceste in so določene z zakonom, ki ureja javne ceste, in na njegovi podlagi izdanimi predpisi;
- izdajanje smernic in mnenj k občinskim prostorskim aktom, ki posegajo v območja avtocest in zemljišč, na katerih ima družba Dars stavbno ali lastninsko pravico; v teh primerih je družba Dars ne glede na določbe zakona, ki ureja prostorsko načrtovanje, nosilec urejanja prostora.

Družba Dars vsako leto pripravi načrt izvajanja koncesije za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest ter ga predloži v soglasje ministrstvu, pristojnemu za promet. Minister, pristojen za promet, lahko zaradi zagotavljanja varnosti in pretočnosti prometa po avtocestah naloži družbi Dars izvedbo ali način izvedbe določene naloge, ki izhaja iz koncesijskega razmerja, ter določi rok za izvedbo.

1.4.2 Realizirana vrednost nabav

Realizirana vrednost izvajanja prostorskega načrtovanja in umeščanja avtocest v prostor, izvajanja gradnje in vzdrževanja avtocestnih odsekov ter pomembnejših nabav neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v obdobju, na katero se nanaša revizija, je prikazana v tabeli 1.

²¹ Angl.: *Build – Operate – Transfer (BOT)*.

Tabela 1: Realizirana vrednost izvajanja prostorskega načrtovanja in umeščanja avtocest v prostor, gradnje in vzdrževanja avtocestnih odsekov ter nabav neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev od leta 2014 do leta 2017

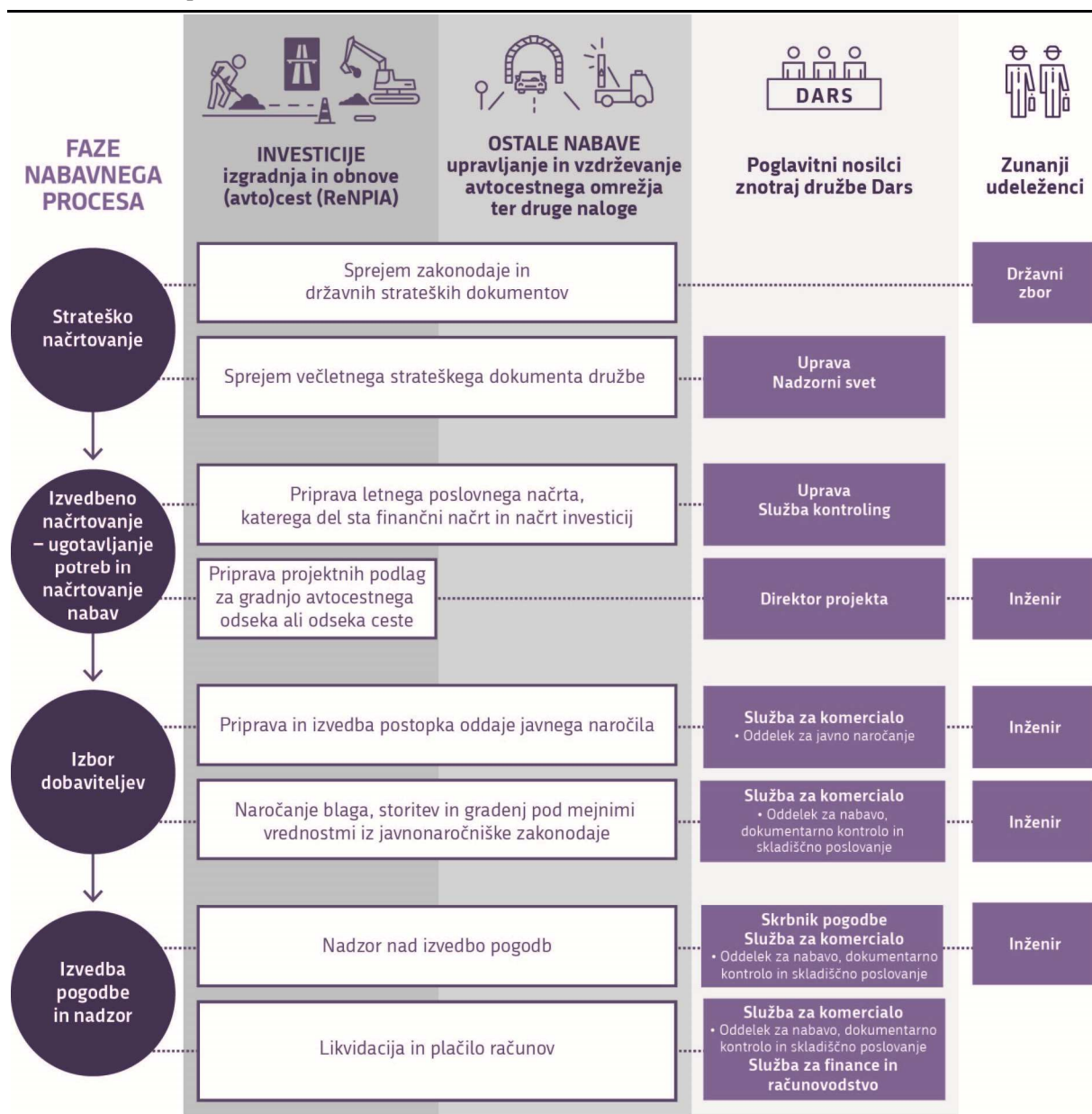
Vrsta realizacije	Leto 2014 v evrih	Leto 2015 v evrih	Leto 2016 v evrih	Leto 2017 v evrih	Skupaj v evrih
Prostorsko načrtovanje in umeščanje avtocest v prostor	21.590.568	10.048.785	10.392.776	8.037.276	50.069.405
Gradnja in vzdrževanje avtocestnih odsekov	75.511.253	79.649.113	104.041.710	109.936.034	369.138.110
Neopredmetena dolgoročna sredstva in opredmetena osnovna sredstva	5.381.861	5.640.324	6.061.973	5.255.766	22.339.924
Skupaj	102.483.682	95.338.222	120.496.459	123.229.076	441.547.439

Vir: podatki iz letnih poročil družbe Dars.

Revizija zajema postopke nabave blaga ter oddajo storitev in gradenj v družbi Dars v obdobju od leta 2014 do leta 2017. Nabave blaga ter oddaja storitev in gradenj se nanašajo na vsa tri področja, ki so predstavljena v tabeli 1. Ker ureditev procesa izvajanja nabav vpliva na učinkovitost izvajanja nabav ter racionalizacijo stroškov poslovanja družbe Dars, smo preverili ureditev in izvajanje procesa nabav v družbi Dars od ugotavljanja potreb, do izvedbe postopkov in upravljanja pogodb za dobavo blaga ter izvedbo storitev in gradenj.

Na sliki 2 je predstavljen nabavni proces v družbi Dars od strateškega in izvedbenega načrtovanja do izbora dobaviteljev ter izvedbe pogodb in nadzora.

Slika 2: Nabavni proces v družbi Dars



Vir: podatki družbe Dars.

2. UGOTOVITVE

2.1 Ugotavljanje potreb po nabavi in načrtovanje nabav

Pri ugotavljanju potreb po nabavi blaga ter oddaji storitev in gradenj smo obravnavali dolgoročno in letno načrtovanje na nabavnem področju. Presojali smo tudi postopek ugotavljanja potreb in proces načrtovanja nabav v družbi Dars. Da bi odgovorili na vprašanje, ali je ravnanje družbe Dars pri ugotavljanju potreb po nabavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav, smo proučili:

- ali je družba Dars nabave načrtovala v strateških dokumentih;
- ali so bile v letnem poslovnem načrtu družbe Dars vključene vse nabave blaga ter oddaje storitev in gradenj, ki so bile izvedene v posameznem letu;
- ali ima družba Dars v internih aktih določene postopke ugotavljanja potreb in načrtovanja nabav po količinah, ki izhajajo iz dejanskih potreb.

2.1.1 Načrtovanje nabav v strateških dokumentih družbe Dars

Strategija je poslovna usmeritev, s katero organizacija želi doseči svoje strateške cilje. Strateško načrtovanje opredeljuje prednostne in razvojne smeri poslovanja in usmerja vse dejavnosti k uresničevanju zastavljenih ciljev. Osnovni strateški in pravni okvir delovanja družbe Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, so določali ZDARS-1, ReNPJA in ReNPRP30. V ReNPJA in ReNPRP30 so obravnavane nabave, ki se neposredno nanašajo na izvedbo nalog prostorskega načrtovanja, gradnje avtocest ter njihovega upravljanja in vzdrževanja. V ReNPJA in ReNPRP30 so investicije vsebinsko utemeljene, hkrati pa so določeni finančni in časovni okviri za njihovo izvedbo. Družba Dars je pri pripravi strategije družbe izhajala iz določb teh dokumentov (več o tem v točki 1.4.1 tega poročila).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je družba Dars sprejela dva strateška dokumenta, in sicer Strateški načrt Dars d. d. 2012–2016 (v nadaljevanju: strateški načrt 2012–2016) in Strategijo Dars d. d. 2017–2020 (v nadaljevanju: strategija 2017–2020).

Strateški načrt 2012–2016 je predstavljal ključen dokument družbe za nadaljevanje procesa razvoja s pomočjo strateškega načrtovanja in prenove poslovnih modelov v družbi Dars. V strateškem načrtu 2012–2016 je bilo določenih pet strateških usmeritev, in sicer:

- strateško partnerstvo z deležniki,
- učinkovito upravljanje z dolgom,
- zagotavljanje pretočnosti in varnosti avtocestnih omrežij,
- sistematičen razvoj in implementacija novih idej ter
- učinkovito upravljanje z viri družbe.

Strateški načrt 2012–2016 je bil zasnovan tako, da je omogočal spremljanje in upravljanje izvajanja. V strateškem načrtu 2012–2016 so bili določeni cilji oziroma zaželeno stanje in smer, v katero naj bi se razvijala družba Dars v obdobju od leta 2012 do konca leta 2016. Na podlagi strateškega načrta 2012–2016 so bili izdelani tudi specifični področni načrti, ki so se nanašali na posamezne strateške usmeritve.

Za zagotovitev boljšega prenosa strategije na izvajalsko raven, povečevanje usklajenosti strateških ciljev z operativnimi cilji, višjo stopnjo preglednosti in odgovornosti za doseganje rezultatov v procesu izvajanja strategije na operativni ravni je družba Dars za vsako od strateških usmeritev določila skrbnika. Skrbnik strateške usmeritve je moral skrbeti, da:

- vsi udeleženi sodelavci razumejo strateško usmeritev,
- so vsi udeleženci primerno usposobljeni in imajo potrebna pooblastila, za izvajanje določenih aktivnosti, ukrepov, postopkov, del in nalog v okviru strategije,
- imajo na voljo ustrezne vire in
- delujejo v skladu s specifičnimi področnimi načrti, ki so usklajeni s strateško usmeritvijo.

Skrbnik strateške usmeritve je bil odgovoren za učinkovito in kakovostno izvajanje strateške usmeritve ter je moral pri večjem odstopanju od cilja nemudoma sprožiti in usmerjati ponoven premislek o strateški usmeritvi. Hkrati je moral skrbeti za redno preverjanje dejanskega izvajanja strateške usmeritve v poslovni praksi družbe Dars. Pri tem je moral spremljati izvajanje strategije in evidentirati dejanska in potencialna odstopanja od strateške usmeritve ter predlagati ukrepe in druge aktivnosti za izboljšanje stanja. Skrbnik usmeritve je moral na mesečni ravni beležiti odstopanja od strategije in jih ovrednoti (manjše, srednje ali večje odstopanje), predlagati popravke aktivnosti in poskrbeti za njihovo izvedbo. V primeru večjih nenačrtovanih odstopanj je moral predlagati korektivne ukrepe na sistemski ravni in sodelovati pri njihovi implementaciji. Skrbnik strateške usmeritve je moral na četrtni ravni izvesti presojo strateške usmeritve in predlagati preoblikovanje strateške usmeritve, če je to bilo potrebno zaradi bistveno spremenjenih in nepredvidenih okoliščin, ki so bile posledica dogodkov v notranjem ali zunanem okolju.

V strategiji 2017–2020 je navedeno, da je družba Dars v večjem delu dokončala izgradnjo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji. Nekatere nedokončane povezave z omrežjem Republike Hrvaške in investicije, ki so potrebne za zagotavljanje višje ravni prometne varnosti, ne vplivajo na dejstvo, da se je družba Dars spremenila v aktivnega upravljavca avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji. V strategiji 2017–2020 so določene ključne strateške usmeritve za obdobje od leta 2017 do konca leta 2020.

Ključne strateške usmeritve družbe Dars v strategiji 2017–2020 so:

- zagotavljanje varnosti, pretočnosti in udobja za uporabnike na avtocestnem omrežju,
- dolgoročna poslovna stabilnost in
- zavzeti in kompetentni zaposleni.

V strategiji 2017–2020 so za vsako ključno strateško usmeritev določena ključna strateška tveganja, ki se pojavljajo v okviru strateške usmeritve, strateški cilji posamezne strateške usmeritve, ključni kazalniki uspešnosti strateške usmeritve oziroma strateškega cilja ter operativni cilji. Bolj podrobno so posamezni operativni cilji, ključni kazalniki uspešnosti in njihovi nosilci opredeljeni v letnih poslovnih načrtih družbe. Družba Dars je na mesečni, četrtni in letni ravni spremljala doseganje operativnih strateških ciljev na podlagi opredeljenih kazalnikov in po potrebi sprejemala dodatne ukrepe za njihovo uresničitev.

Načrtovanje in izvajanje nabav v družbi Dars ni bilo neposredno obravnavano v strateških usmeritvah strateškega načrta 2012–2016 in strategiji 2017–2020, vendar je načrtovanje in izvajanje nabav v družbi Dars na izvedbeni ravni povezano z vsemi strateškimi usmeritvami družbe. Tako načrtovanje nabav izhaja iz strateških usmeritev družbe Dars, hkrati pa vsebinsko, vrednostno in časovno ustrezna izvedba nabav vpliva na doseganje ciljev strateških usmeritev iz strateškega načrta 2012–2016 in strategije 2017–2020.

2.1.2 Proces ugotavljanja potreb in načrtovanja nabav

Družba Dars pri načrtovanju poslovanja sledi aktu korporativnega upravljanja Slovenskega državnega holdinga, d. d. (v nadaljevanju: SDH) – Priporočila in pričakovanja Slovenskega državnega holdinga²² (v nadaljevanju: priporočila SDH). S priporočili SDH ta kot upravljavec kapitalskih naložb države sporoča določena pričakovanja v zvezi s korporativnim upravljanjem, ki opredeljuje temeljna načela 3-letnega poslovnega načrtovanja družbe. Poslovni načrti družb naj bi glede načrtovanja nabav vsebovali vsaj:

- načrtovanje gibanja nabavnih cen,
- predstavitev vseh večjih načrtovanih investicij z opisom in obrazložitvijo,
- načrtovanje stroškov z razčlembami vsaj po vrstah, opisih in utemeljitvah.

Glede transparentnosti postopkov sklepanja poslov, ki se nanašajo na stroške družbe (naročila blaga in storitev), priporočila SDH določajo, da naj družbe vzpostavijo ustrezne sisteme, ki bodo zagotavljali transparentno, ekonomično in konkurenčno naravnano poslovanje družbe na področju sklepanja poslov, ki zadevajo naročila blaga in storitev, ter ustrezen nadzor nad temi sistemi.

2.1.2.1 Priprava poslovnega načrta

Letno načrtovanje nabav blaga ter izvedbe storitev in gradenj v družbi Dars poteka v okviru priprave letnega poslovnega načrta družbe. Poslovni načrt za posamezno leto vsebuje uvod s predpostavkami poslovnega načrta, povzetek poslanstva, vizije in ciljev družbe Dars, osnovne podatke in organizacijsko shemo družbe, opis sistema upravljanja s tveganji, finančni načrt, kadrovski načrt, investicijski načrt ter program refinanciranja obstoječih obveznosti.

Proces priprave letnega poslovnega načrta družbe Dars je urejen v Pravilniku o pripravi in uresničevanju poslovnega načrta družbe Dars, ki določa, da je poslovni načrt družbe Dars temeljni poslovni dokument za izvajanje poslovnih aktivnosti družbe v posameznem letu in da je treba strateške cilje uporabiti in prilagoditi za leto, v katerem se načrtuje, in jih opredeliti do ravni, ki omogoča njihovo operativno izvedbo. Proces letnega načrtovanja vsebuje postopek priprave poslovnega načrta, morebitne medletne spremembe poslovnega načrta (reprogram), roke za izvedbo določenih aktivnosti in po vlogah opredeljene odgovorne osebe za pripravo poslovnega načrta (na primer uprava, odgovorne osebe posameznih organizacijskih enot).

²² SDH je dokument sprejel decembra 2014. Njegova vsebina se posodablja praviloma 1-krat letno. Ne gre za pravno zavezujoči pravni akt, temveč ga družbe s kapitalsko naložbo države upoštevajo po načelu spoštuj ali pojasni. [URL: https://www.sdh.si/Data/Documents/upravljanjenalozb/Priporo%C4%8Dila%20in%20pri%C4%8Dakovna_20180323_%C4%8Distopis%20-%20podpisano%20.pdf]; 1. 6. 2018.

Uprava družbe Dars sprejme izhodišča za pripravo poslovnega načrta za naslednje poslovno leto v juniju, proces letnega načrtovanja pa poteka od junija do novembra oziroma do prejema soglasja nadzornega sveta družbe Dars. Ob upoštevanju izhodišč uprave družbe odgovorne osebe posameznih organizacijskih enot pripravijo poslovni načrt posamezne organizacijske enote. Če je v procesu načrtovanja treba sprejeti ključne odločitve, v procesu sodeluje tudi uprava. Uprava tudi sprejme končni poslovni načrt družbe, soglasje nanj pa da nadzorni svet družbe.

Nekatere odgovornosti in pristojnosti posameznih organizacijskih enot družbe Dars na področju načrtovanja nabav so urejene tudi v Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti. Načrtovanje nabav na letni ravni se izvaja v različnih oddelkih posameznih služb. Osnovna delitev je izvedena glede na to, ali gre za načrtovanje investicij na podlagi ReNPIA ali pa gre za načrtovanje drugih nabav blaga ter izvedbe storitev in gradenj.

Organiziranje načrtovanja in koordinacijo posameznih nalog pri načrtovanju poslovnega načrta družbe Dars izvaja kontroling, služba uprave, ki tudi oblikuje celovit poslovni načrt družbe. Poleg tega izvaja tudi nadzor nad vsemi ravni delovanja družbe Dars z vidika uporabe sredstev ter oblikuje predloge za načrtovanje stroškov poslovanja. Oddelek za finance v službi za finance in računovodstvo sodeluje pri pripravi poslovnega načrta družbe v smislu priprave finančnih virov za izvedbo načrtovanih investicij.

Nabave, ki se nanašajo na investicije v novogradnje ali obnove avtocestnih odsekov na podlagi ReNPIA, v organizacijski enoti investicije - direktorji projektov, načrtujeta oddelek za gradnje in oddelek za obnove. Odgovornost za načrtovanje posameznega projekta (na primer izgradnja določenega odseka avtoceste), pripravo finančnega načrta in izvedbo projekta v skladu s poslovnim načrtom družbe nosi direktor posameznega projekta. Podrobneje pri načrtovanju investicij sodeluje tudi služba za prostorsko načrtovanje, projektno dokumentacijo in gradbena dovoljenja, ki skrbi za umeščanje projektov v prostor, za projektno dokumentacijo, za gradbena dovoljenja, za študije, za soglasja in dovoljenja, in sicer od sprejema državnega prostorskega načrta do izvedbe posamezne investicije.

Nabave za potrebe cestninjenja (koordinacija nabav, tekoče in investicijsko vzdrževanje) načrtuje center cestninskega sistema znotraj področja cestninjenja. Znotraj področja cestninjenja pa nosijo odgovornost za načrtovanje nabav, koordinacijo dela med cestninskimi uporabniškimi točkami in lastnimi prodajnimi mesti z vidika optimalne organiziranosti stroškov materiala in storitev tudi posamezne službe, in sicer služba za cestninski nadzor, služba za cestninjenje in prodajo na lastnih prodajnih mestih in cestninski uporabniški center.

Posamezne avtocestne baze znotraj področja vzdrževanja načrtujejo nabave za delo avtocestnih baz, in sicer pripravljajo predloge za potrebna materialna sredstva za izvajanje dejavnosti. Služba za elektro-strojno vzdrževanje znotraj področja vzdrževanja je odgovorna za pripravo predlogov za obnovo elektro-strojne opreme na posameznih avtocestnih odsekih.

Služba za informatiko znotraj poslovnega področja izdeluje načrte nabav v zvezi z informacijsko podporo poslovanju družbe Dars. Služba za informatiko je odgovorna za pripravo, izdelavo in realizacijo skupnega načrta informatizacije družbe, torej za nabavo informacijske opreme in informacijskih storitev.

Vsebinsko podlago za pripravo letnega poslovnega načrta v družbi Dars predstavlja dokument Izhodišča za pripravo poslovnega načrta²³. Pri tem se kot temeljni dokument, v katerem so opredeljeni cilji družbe Dars, upošteva strategija 2017–2020. V Izhodiščih za pripravo poslovnega načrta so povzeta pričakovanja SDH, da mora biti vsaka večja investicija podrobneje predstavljena, in sicer kot del poslovnega načrta za naslednje poslovno leto skupaj z navedbo virov financiranja. Finančno ovrednotenje načrtovanih skupnih stroškov materiala in storitev naj bi temeljilo na ocenjeni realizaciji za preteklo leto, seznamu vseh pogodb v izvajanju in javnih naročil, ki so se izvajala v preteklem letu ter se bodo nadaljevala tudi v letu, za katero se pripravlja poslovni načrt, ter na seznamu postopkov javnih naročil, ki se bodo začeli v tem letu in bodo zaključeni v prihodnjih 3 letih. Izhodišča za pripravo poslovnega načrta predvidevajo načrtovanje realizacije po vrstah stroškov na ravni posamezne pogodbe oziroma postopka javnega naročanja v naslednjih 3 letih.

2.1.2.1.a Družba Dars je v Izhodiščih za pripravo poslovnega načrta med drugim določila, da je podlaga za njegovo pripravo tudi seznam postopkov javnih naročil, ki se bodo začeli v letu, za katero se pripravlja poslovni načrt in se bodo predvidoma zaključili v prihodnjih 3 letih. Ugotovili smo, da je družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, seznam postopkov javnih naročil izdelala samo pri pripravi poslovnega načrta za leto 2014.

2.1.2.1.b V Izhodiščih za pripravo poslovnega načrta so podrobneje opredeljena izhodišča za pripravo investicijskega načrta kot sestavnega dela poslovnega načrta za naslednjih 5 let, pri čemer je pri posamezni investiciji treba čim bolj realno oceniti dinamiko postopkov javnega naročanja z upoštevanjem izkušenj pri realizaciji investicijskega načrta za preteklo leto. Pri posamezni pogodbi oziroma investiciji je treba opredeliti začetek oziroma zaključek izvedbe pogodbe ter načrtovano porabo sredstev v posameznem letu. Treba je opredeliti tudi vire financiranja (lastna sredstva, zadolževanje, evropska sredstva) za najmanj 2 leti vnaprej, za že podpisane pogodbe oziroma pogodbe v pripravi pa do predvidenega zaključka izvedbe pogodbe. Opisno so opredeljena tudi nekatera prednostna področja, na katerih se bodo izvajale investicije ter obnove. Opredeljeni so viri za pripravo kazalnikov doseganja zastavljenih ciljev družbe (na primer priporočila SDH, strateški kazalci za merjenje uspešnosti naložb družbe Dars kot strateške naložbe v okviru Strategije upravljanja kapitalskih naložb SDH, kazalniki delovanja, opredeljeni v strateških smernicah in strateških ciljih strategije družbe Dars), pri čemer pa vsebinsko niso opredeljeni. Podrobneje so opredeljeni tudi terminski načrt za izdelavo poslovnega načrta družbe ter odgovorne osebe za pripravo. Pri načrtovanju nabav in izdelavi poslovnega načrta v družbi Dars sodelujejo različne službe, kot to izhaja iz internih aktov družbe.

Ugotovili smo, da družba Dars v internih aktih, ki se nanašajo na pripravo poslovnega načrta družbe, v delu načrtovanja nabav ni natančno določila postopka ugotavljanja potreb ter načrtovanja nabavnih postopkov za zadovoljitev teh potreb, zaradi česar v nekaterih postopkih oddaje javnih naročil predmet javnega naročila ni bil enoznačno določen in ni zajemal vseh del, ki jih je bilo treba izvesti (več o tem v točkah 2.3.5.1.a in 2.3.5.2 tega poročila). V Pravilniku o pripravi in uresničevanju poslovnega načrta družbe Dars je glede nabav zgolj določeno, da se smejo za investicije in nabave, katerih izvedba je predvidena v naslednjem letu, postopki oddaje javnih naročil pričeti že v tekočem letu v skupni vrednosti do največ 30 odstotkov vrednosti poslovnega načrta za tekoče leto. Izbor izvajalca oziroma podpis pogodbe se lahko izvede šele po sprejemu poslovnega načrta in zagotovitvi sredstev. Družba Dars v

²³ Izhodišča sprejme uprava družbe Dars za posamezno leto.

internem aktu ni sistematično²⁴ uredila politike nabav družbe ter procesov letnega načrtovanja nabav na vseh ravneh in v vseh organizacijskih enotah družbe.

2.1.2.1.1 Finančni načrt družbe Dars

Poglavitni del načrtovanja stroškov materiala in storitev je opredeljen v finančnem načrtu v delu, ki se nanaša na načrtovanje odhodkov. Finančni načrt vsebuje prikaz skupne vrednosti načrtovanih odhodkov v naslednjih 3 letih ter oceno realizacije za preteklo leto. Prikaz je razdelan po posameznih računovodskih kategorijah odhodkov. Ob predpostavki, da se poslovanje družbe v naslednjih 3 letih načrtuje ob približno enaki strukturi stroškov in odhodkov. Pri finančni oceni načrtovanih odhodkov za naslednje leto je družba Dars upoštevala predvidene projekte, ki jih bodo izvajale vse organizacijske enote družbe Dars in gibanje stroškov materiala in storitev in vseh drugih odhodkov v zadnjem 5-letnem obdobju, razen določenih specifičnih stroškov materiala in storitev. Družba Dars ima v finančnem načrtu opredeljene izračune porabe oziroma načrtovano porabo za tri vrednostno največje sklope stroškov materiala in storitev, to so stroški posipnih materialov, stroški električne energije ter stroški goriva. Pri načrtovanju nabav sodelujejo različne službe, ki tekoče spremljajo tovrstne stroške in na podlagi tekočih porab, trenutno veljavnih cen, napovedi gibanja cen ter zunanjih dejavnikov (vremenske razmere, rast prometa) določijo vrednost načrtovanih stroškov. Načrtovanje izvajajo vodje posameznih organizacijskih enot, vsak za svoje področje odgovornosti. Poraba posipnega materiala je odvisna od zimskih razmer, zato za načrtovanje teh stroškov družba Dars uporablja 10-letno povprečje porabe posipnih materialov. Stroški energije so ocenjeni na podlagi popisov odjemnih mest, trenutno veljavnih sklenjenih pogodb za nakup električne energije ter predvidenih ukrepov za manjšo porabo elektrike.

Stroške materiala in stroške storitev družba Dars načrtuje razdeljeno po vrstah stroškov (na primer stroški materiala, stroški energije, stroški storitev pri ustvarjanju proizvodov in opravljanju storitev). Pri posamezni vrsti stroška je opredeljen način ocene višine stroška za načrtovano obdobje. Opredeljeni so nekateri gospodarski dejavniki, ki vplivajo na načrtovanje posamezne vrste stroška²⁵.

2.1.2.1.2 Investicijski načrt družbe Dars

V investicijskem načrtu, ki je del poslovnega načrta družbe Dars, so predstavljena večja načrtovana investicijska vlaganja družbe Dars v smislu novih investicij ter večjih vzdrževalnih del na avtocestnih odsekih. Ta izhajajo iz načrta izvajanja koncesije za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest, ki ga družba Dars v skladu z dodatkom št. 3 h Koncesijski pogodbi za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji pripravi vsako leto do 30. 11. ter ga predloži v soglasje ministrstvu, pristojnemu za promet. Minister, pristojen za promet, lahko zaradi zagotavljanja varnosti in pretočnosti prometa po avtocestah naloži družbi Dars izvedbo ali način izvedbe določene naloge, ki izhaja iz koncesijskega razmerja, ter določi rok za izvedbo. Z letnimi načrti izvajanja koncesije za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest je določena realizacija veljavnega nacionalnega programa za izgradnjo avtocest v posameznem letu. Pri pripravi navedenega dokumenta, na katerega poda soglasje ministrstvo, pristojno za promet, morajo biti upoštevani trenutni realni parametri izvajanja veljavnega nacionalnega programa za izgradnjo avtocest tako glede zagotavljanja virov finančnih sredstev kot tudi dinamike gradnje posameznih

²⁴ Proces letnega načrtovanja nabav, ki sledi logičnemu zaporedju korakov in zagotavlja jasna in nedvoumna navodila o ravnanju pristojnih oseb pri letnem načrtovanju nabav.

²⁵ Na primer cene, tržni položaj, posamezne večje nabave, ki so zajete v oceno višine stroška, okoliščine ali predpostavke, ki vplivajo na višino stroškov, in podobno.

odsekov avtocestnega omrežja. S poročilom o izvajanju nacionalnega programa izgradnje avtocest družba Dars letno poroča ministrstvu, pristojnemu za promet, o realizaciji vsakokrat veljavnega nacionalnega programa za izgradnjo avtocest. Družba Dars kot koncesionar mora ob koncu koledarskega leta pripraviti poročilo o realizaciji načrta izvajanja koncesije (fizična in finančna realizacija).

V investicijskem načrtu pri opredelitvah virov financiranja investicij družba Dars navaja lastna sredstva, evropska sredstva ter zadolževanje, podrobneje pa so opisani tudi ekonomski dejavniki, ki vplivajo na količino in kakovost finančnih virov, ki jih ima družba Dars na voljo za izvedbo načrtovanih investicij. V delu načrta investicij, in sicer v pregledu virov financiranja investicij družbe Dars, so finančni viri za posamezno kategorijo investicij podrobneje finančno ovrednoteni do ravni posamezne postavke načrta investicij.

V nadaljevanju investicijskega načrta so predstavljene večje investicije družbe Dars v naslednjem letu. Posamezne načrtovane investicije so razdeljene glede na to, ali gre za investicije v imenu in za račun družbe Dars²⁶ ali investicije v imenu in za račun Republike Slovenije²⁷. Investicije so razdeljene tudi glede na organizacijske enote družbe Dars (investicije, področje upravljanja, cestninjenja in vzdrževanja). Investicije so finančno ovrednotene glede na predviden obseg stroškov v naslednjih 3 letih ter skupno do dokončanja investicije.

V nadaljevanju investicijskega načrta sledijo podrobnejša predstavitev posamezne večje investicije, finančno ovrednotenje ter opis aktivnosti, ki so načrtovane v naslednjem letu. Če gre za investicijski projekt, ki se nadaljuje iz preteklih let, je kratko povzet obseg dejavnosti, ki so že bile uresničene. Investicijski projekti novogradnje avtocest so ločeno predstavljeni med projekti, ki so šele v fazi pridobivanja projektne dokumentacije, projekti, kjer se bo gradnja začela v naslednjem letu, ali med projekti, kjer se nadaljuje gradnja iz preteklih poslovnih let. Posebej so predstavljene in podrobneje razčlenjene tudi investicije v obnove obstoječih avtocest, in sicer kot gradbena dela pri obnavljanju avtocest, elektro-strojna dela in inteligentni transportni sistemi ter investicije v izboljšanje prometne varnosti (na primer prometna signalizacija, označbe vozišč in podobno). V okviru izvajanja ReNPJA je predvidena tudi izgradnja nekaterih državnih navezovalnih cest, tako da so v investicijskem načrtu družbe Dars predstavljene in finančno ovrednotene tudi investicije v te ceste. Končno je opredeljen tudi seznam investicij, urejen po prednostnem vrstnem redu, s prikazom finančnega stanja nabavnih pogodb, povezanih s posamezno investicijo, v smislu skupne vrednosti že sklenjenih pogodb, vrednosti pogodb, ki so še v pripravi, in vrednosti pogodb, katerih sklenitev je načrtovana.

2.1.3 Povzetek ugotovitev o ugotavljanju potreb po nabavi in načrtovanju nabav

Družba Dars je nabave posredno načrtovala v strateških dokumentih. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je družba Dars sprejela dva strateška dokumenta, in sicer strateški načrt 2012–2016 ter strategijo 2017–2020.

²⁶ Gre za načrt izvajanja obveznosti, ki jih ima družba Dars na podlagi sklenjene koncesijske pogodbe za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji. Med temi investicijami so predvsem investicije, ki se nanašajo na izgradnjo cestninskega sistema, gradnjo novih avtocestnih odsekov in gradbena dela pri obnovi avtocest ter drugih cest v upravljanju družbe Dars.

²⁷ Gre za načrt izvajanja obveznosti, ki jih ima družba Dars na podlagi 4. člena ZDARS-1. Med temi investicijami je načrtovano pridobivanje prostorske dokumentacije ter pridobivanje nepremičnin.

Načrtovanje in izvajanje nabav v družbi Dars ni bilo neposredno obravnavano v strateških usmeritvah obeh strateških načrtov, vendar je načrtovanje in izvajanje nabav v družbi Dars na izvedbeni ravni povezano z vsemi strateškimi usmeritvami družbe. Tako načrtovanje nabav izhaja iz strateških usmeritev družbe Dars, hkrati pa vsebinsko, vrednostno in časovno ustrezna izvedba nabav vpliva na doseganje ciljev strateških usmeritev iz strateškega načrta 2012–2016 in strategije 2017–2020. Nabave, ki se neposredno nanašajo na izvedbo nalog prostorskega načrtovanja, gradnje avtocest ter njihovega upravljanja in vzdrževanja pa so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, obravnavane v ReNPIA in ReNPRP30. V ReNPIA in ReNPRP30 so investicije vsebinsko utemeljene, hkrati pa so določeni finančni in časovni okviri za njihovo izvedbo.

Vsebinsko podlago za pripravo letnega poslovnega načrta predstavlja dokument Izhodišča za pripravo poslovnega načrta, ki ga sprejme uprava družbe. Pri tem se kot temeljni dokument, v katerem so opredeljeni cilji družbe Dars, upošteva strategija 2017–2020. V letnem poslovnem načrtu družbe Dars so vključene nabave blaga ter oddaje storitev in gradenj, ki bodo izvedene v posameznem letu. Družba Dars je v Izhodiščih za pripravo poslovnega načrta med drugim določila, da je podlaga za njegovo pripravo tudi seznam postopkov javnih naročil, ki se bodo začeli v letu, za katero se pripravlja poslovni načrt, in se bodo predvidoma zaključili v prihodnjih 3 letih. Vendar pa je družba Dars, izdelala seznam postopkov javnih naročil, samo pri pripravi poslovnega načrta za leto 2014.

V finančnem načrtu so določeni načrtovani stroški materiala in storitev za poslovanje družbe Dars v naslednjem poslovnem letu. Finančno ovrednotenje načrtovanih stroškov materiala in storitev temelji na ocenjeni realizaciji za preteklo leto, seznamu vseh pogodb, javnih naročil, ki so se izvajala v preteklem letu ter se bodo nadaljevala tudi v letu, za katero se pripravlja finančni načrt. Stroški materiala in stroški storitev se načrtujejo po posameznih vrstah stroškov.

V investicijskem načrtu, ki je del poslovnega načrta družbe Dars, so predstavljena večja načrtovana investicijska vlaganja družbe Dars oziroma nove investicije ter večja vzdrževalna dela na avtocestnih odsekih. Z letnimi načrti izvajanja koncesije za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest je določena realizacija veljavnega nacionalnega programa za izgradnjo avtocest v posameznem letu. Pri tem morajo biti upoštevani trenutni realni parametri izvajanja veljavnega nacionalnega programa za izgradnjo avtocest tako glede zagotavljanja virov finančnih sredstev kot tudi dinamike gradnje posameznih odsekov avtocestnega omrežja. S poročilom o izvajanju nacionalnega programa izgradnje avtocest se letno poroča o realizaciji veljavnega nacionalnega programa za izgradnjo avtocest. Družba Dars kot koncesionar mora ob koncu koledarskega leta pripraviti poročilo o realizaciji načrta izvajanja koncesije (fizična in finančna realizacija). V investicijskem načrtu je opredeljen tudi seznam investicij, urejen po prednostnem vrstnem redu, s prikazom skupne vrednosti že sklenjenih pogodb, vrednosti pogodb, ki so še v pripravi, in vrednosti pogodb, katerih sklenitev je načrtovana.

Družba Dars v internih aktih ni natančno določila postopkov ugotavljanja potreb in načrtovanja nabav po količinah, ki izhajajo iz dejanskih potreb. Družba Dars v internih aktih, ki se nanašajo na pripravo poslovnega načrta družbe v delu načrtovanja nabav ni natančno določila postopka ugotavljanja potreb ter načrtovanja nabavnih postopkov za zadovoljitev teh potreb, zaradi česar v nekaterih postopkih oddaje javnih naročil predmet javnega naročila ni bil enoznačno določen in ni zajemal vseh del, ki jih je bilo treba izvesti. V Pravilniku o pripravi in uresničevanju poslovnega načrta družbe Dars je glede nabav zgolj določeno, da se smejo za investicije in nabave, katerih izvedba je predvidena v naslednjem letu, postopki oddaje javnih naročil pričeti že v tekočem letu v skupni vrednosti do največ 30 odstotkov vrednosti

poslovnega načrta za tekoče leto. Izbor izvajalca oziroma podpis pogodbe se lahko izvede šele po sprejemu poslovnega načrta in zagotovitvi sredstev. Družba Dars v internem aktu ni sistematično uredila politike nabav družbe ter procesov letnega načrtovanja nabav na vseh ravneh in v vseh organizacijskih enotah družbe.

2.2 Izbira dobaviteljev

Pri izbiri dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj smo obravnavali vodenje postopkov nabav in zagotavljanje skladnosti postopkov nabav s predpisi, ki urejajo javno naročanje. V okviru tega smo presojali tudi izvedbo konkretnih postopkov oddaje javnih naročil na vseh treh področjih, torej pri nabavi blaga ter oddaji storitev in gradenj. Proučevali smo tudi skladnost sklenjenih pogodb za nabavo blaga ter izvedbo storitev in gradenj z bistvenimi elementi v izbrani ponudbi, in sicer glede predmeta pogodbe, pogodbene vrednosti in roka za izvedbo. Da bi odgovorili na vprašanje, ali je ravnanje družbe Dars pri izbiri dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav, smo proučili:

- ali je družba Dars vodenje postopkov nabav uredila v internih aktih;
- ali so interni akti družbe Dars zagotavljali sistematičen²⁸ proces vodenja postopkov nabav;
- ali je družba Dars vzpostavila informacijski sistem, ki celovito podpira proces vodenja postopkov javnega naročanja;
- ali je družba Dars uredila vodenje postopkov nabav pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov na način, da je bilo zagotovljeno združevanje potreb po istovrstnem blagu ali storitvah v enovito javno naročilo;
- ali so bile nabava blaga ter oddaja storitev in gradenj v vseh primerih izvedene ob upoštevanju predpisov o javnem naročanju;
- ali je družba Dars obvladovala tveganje, ki ga za njeno poslovanje predstavlja intenzivno sodelovanje z inženirskimi družbami pri izvedbi investicij, kot na primer, da inženirji sprejemajo poslovne odločitve, ki bi jih morala sprejeti družba Dars in da so te odločitve lahko tudi v nasprotju s poslovnimi interesi družbe Dars.

2.2.1 Ureditev vodenja postopkov nabav v internih aktih družbe

Vodenje postopkov oddaje javnih naročil do sklenitve nabavnih pogodb je urejeno v Pravilniku o izvajanju postopkov javnega naročanja. Pravilnik o izvajanju postopkov javnega naročanja ureja pristojnosti in odgovornosti oseb, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja blaga, storitev in gradenj, ter način izvedbe postopkov oddaje javnih naročil in spreminjanje že sklenjenih pogodb o izvedbi javnega naročila ter postopek za sklenitev aneksov. Za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil je pristojen oddelek za javno naročanje v službi za komercialo. Vodja oddelka za javno naročanje je odgovoren za vodenje, način organiziranja in delovanje oddelka ter za pravočasno in pravilno izvajanje postopkov javnega naročanja. V postopkih javnega naročanja sodelujejo predlagatelj postopka, to je direktor področja, direktor projekta ali vodja službe ter odgovorna oseba oddelka za javno naročanje, odgovorne osebe pravne službe ter odgovorne osebe službe za finance in računovodstvo.

²⁸ Proces vodenja postopkov nabav, ki sledi logičnemu zaporedju korakov in zagotavlja jasna in nedvoumna navodila o ravnanju pristojnih oseb pri izvedbi postopka nabave.

Postopek oddaje javnega naročanja se prične s predlogom za izvedbo postopka oddaje javnega naročila, ki ga predlagatelj postopka posreduje v oddelek za javno naročanje ali pa naroči pričetek izvedbe javnega naročila zunanjemu izvajalcu (inženirju) na obrazcu, zahtevku za izvedbo javnega naročila, ki postane sestavni del spisa postopka javnega naročanja. Zahtevek za izvedbo javnega naročila mora vsebovati bistvene podatke o javnem naročilu, predvsem navedbo predmeta javnega naročila, vira finančnih sredstev, plansko postavko, ocenjeno vrednost in način izračuna ocenjene vrednosti, najvišjo sprejemljivo vrednost ponudb, tehnične specifikacije javnega naročila, predlog meril za izbor in podobno. Ustreznost zahtevka za izvedbo javnega naročila preveri vodja oddelka za javno naročanje in ga posreduje zaposlenemu v oddelku za javno naročanje v izvedbo oziroma ga zavrne, če ni jasen, utemeljen ali obstajajo drugi zadržki za nadaljnji postopek.

Po dodelitvi zahtevka za izvedbo javnega naročila v izvedbo, se v oddelku za javno naročanje pripravi spis postopka javnega naročila, ki ga v tej fazi sestavljajo zahtevek za izvedbo javnega naročila, sklep o pričetku postopka oddaje javnega naročila in sklep o imenovanju strokovne komisije. Oba sklepa podpiše uprava družbe Dars.

Za izvedbo postopka oddaje javnega naročila se imenuje najmanj tričlanska strokovna komisija, med člani mora biti vsaj ena oseba z znanjem s področja predmeta javnega naročanja, ki je praviloma bodoči skrbnik pogodbe, ali druga oseba s področja dela predlagatelja izvedbe postopka javnega naročanja. Če so v izvedbo postopka vključeni zunanji izvajalci, je član tudi oseba, zaposlena pri zunanjem izvajalcu. Strokovna komisija posluje na sestankih, komunikacija in usklajevanje dela med člani pa poteka prek elektronske pošte. Strokovna komisija je odgovorna za zakonito in z internimi pravili družbe skladno izvedbo postopka oddaje javnega naročila²⁹.

Po pripravi razpisne dokumentacije strokovna komisija objavi obvestilo o javnem naročilu na portalih za objave obvestil o javnih naročilih. Strokovna komisija spremlja objavo in pripravi pojasnila na vprašanja, ki jih zastavijo potencialni ponudniki.

Po prejemu ponudb se odpiranje izvede v prostorih družbe Dars ali zunanjega izvajalca postopka oddaje javnega naročila, kjer se ponudbe v varovanih prostorih tudi hranijo. Po odpiranju ponudb člani strokovne komisije ocenijo in preverijo ponudbe ter pripravijo poročilo o pregledu in ocenjevanju ponudb ter predlog odločitve o oddaji javnega naročila. Predlog odločitve o oddaji javnega naročila je sprejet, če se z odločitvijo strinja več kot polovica članov strokovne komisije, pri čemer član komisije, ki se z odločitvijo ne strinja, poda pisno ločeno mnenje.

²⁹ Strokovna komisija opravlja naslednje naloge: preverja ustreznost in pravilnost predlagane vrste postopka oddaje javnega naročila, pripravi, pregleda in potrdi razpisno dokumentacijo (skupaj s predlagateljem postopka oddaje javnega naročila oziroma pripravljavcem tehničnih specifikacij oziroma projektne naloge – inženirjem), pripravi in objavi obrazce za objave na portalu javnih naročil oziroma portalu Evropske unije, objavlja odgovore na vprašanja ponudnikov na portalih za objavo obvestil o javnih naročilih, izvede odpiranje ponudb in vodi zapisnik, izvede pogajanja v primeru postopkov s pogajanjem, pregleda in oceni ponudbe, pridobiva podatke iz uradnih evidenc, pripravi poročila o postopku in predlog odločitve o izboru najugodnejšega ponudnika, pripravi gradiva za nadzorni svet, če je treba pridobiti soglasje, omogoča vpogled v ponudbeno dokumentacijo, pripravi dodatno obrazložitev izbora ponudnika, pripravi odločitev o zahtevku za revizijo in pripravi končno poročilo.

Odločitev o oddaji javnega naročila sprejme uprava in izda sklep o oddaji naročila. Preden se pogodba pošlje v podpis izbranemu ponudniku, jo parafirajo oseba, ki je vnašala podatke iz ponudbe v pogodbo, ter odgovorne osebe predlagatelja, pravne službe, finančne službe, oddelka za javno naročanje in skrbnik pogodbe. Po podpisu pogodbe z izbranim ponudnikom se ponudbe in celotna dokumentacija posredujejo v arhiv družbe Dars.

V primeru vloženih zahtevkov za pravno varstvo člani komisije izvedejo vse potrebno, da se ponudnikom zagotovi ustrezno pravno varstvo, torej omogočijo vpogled, pripravijo dodatno obrazložitev ter pripravijo predlog odločitve o zahtevku za revizijo. Predlog odločitve o zahtevku za revizijo podpišejo vsi člani strokovne komisije, odločitev pa sprejme uprava družbe Dars v obliki sklepa o odločitvi o zahtevku za revizijo.

Poleg Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja nekatere določbe, ki se nanašajo na proces vodenja postopkov oddaje javnih naročil, vsebuje tudi Pravilnik o odgovornosti in pristojnosti. V Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti je ob osrednji vlogi oddelka za javno naročanje določeno, da nekatere organizacijske enote sodelujejo tudi kot pripravljavci gradiv, potrebnih za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil, ali opravljajo pomožna opravila, povezana z izborom dobaviteljev. Tako je določeno, da:

- je oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje v službi za komercialno odgovoren za pravočasno pridobivanje ponudb na podlagi tehničnih specifikacij predlagateljev, izdelavo predlogov za izdajo naročilnic na podlagi pridobljenih ponudb ter pridobivanje primernih finančnih zavarovanj za izvedbo pogodb o nabavah;
- je pravna služba odgovorna za zakonitost poslovanja družbe Dars pri sklepanju pogodb in vseh ostalih aktov;
- je projektna skupina elektronskega cestninjenja odgovorna za pripravo strokovno-tehnične, organizacijske, investicijske in razpisne dokumentacije ter za sodelovanje pri izvedbi javnega naročila za vzpostavitev elektronskega cestninjenja;
- je oddelek za cestne naprave v službi za upravljanje s premoženjem odgovoren za pripravo tehničnih podlag za javna naročila cestnih naprav in sistemov ter pripravo tehničnih specifikacij za nabavo nove in vzdrževanje telekomunikacijske opreme ter infrastrukture;
- je direktor projekta kot odgovorni vodja posamezne investicije znotraj področja investicije odgovoren za organizacijo vseh aktivnosti za uresničitev projekta v skladu s poslovnim načrtom družbe Dars, kar pomeni tudi aktivnosti za izbor dobaviteljev;
- je pri pripravi investicijske dokumentacije in projektne dokumentacije v postopkih izbora dobaviteljev odgovornost za izvedbo aktivnosti določena tudi za oddelek za gradnje in oddelek za obnove na področju investicij ter oddelek za projektiranje v službi za prostorsko načrtovanje, projektno dokumentacijo in gradbena dovoljenja;
- je tehnična služba odgovorna za pripravo tehnične dokumentacije za javne razpise za področje rednega vzdrževanja;
- sodeluje služba za elektro-strojno vzdrževanje v postopkih javnih naročil na področju elektro -strojnega vzdrževanja (priprava tehničnih podlag za elektro del) ter da je odgovorna za pripravo tehnične dokumentacije za potrebe javnega naročanja s področja elektro-strojne opreme.

V Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti je določena tudi samostojna pristojnost in odgovornost posameznih oddelkov, da izvajajo nabavne postopke v smislu izbora dobavitelja blaga ali storitev, in sicer:

- oddelek za aplikativno opremo v službi za informatiko je odgovoren za realizacijo skupnega načrta informatizacije – nabav informacijske opreme in informacijskih storitev;
- oddelek za sistemsko opremo v službi za informatiko je odgovoren za realizacijo skupnega načrta informatizacije – nabav informacijske opreme in informacijskih storitev, hkrati pa tudi za organiziranje in izvajanje skupnih nabav skupne informacijske infrastrukture ter vodenje in izvajanje javnih naročil za nabavo strojne opreme in sistemskih storitev;
- oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje v službi za komercialo je odgovoren za izdajo naročilnic za nabave blaga ali storitev;
- splošna služba na poslovnem področju je odgovorna za centralizirano naročanje pisarniškega materiala;
- oddelek za zavarovanja v splošni službi je odgovoren za sklepanje zavarovalnih pogodb za zavarovanje premoženja in interesov družbe;
- služba za upravljanje s premoženjem je odgovorna za centralizirano nabavo in razporejanje pisarniške opreme.

V Pravilniku o pristojnostih in odgovornostih je določena pristojnost posameznih oddelkov za sodelovanje pri izvedbi postopkov oddaje javnih naročil. Poleg tega, da sodelujejo kot pripravljavci gradiv, potrebnih za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil, ali opravljajo pomožna opravila, povezana z izborom dobaviteljev, je določena tudi pristojnost, da izvajajo nabavne postopke v smislu izbora dobavitelja blaga ali storitev. Te določbe v Pravilniku o pristojnostih in odgovornostih so v nasprotju z določbami Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja, da je za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil pristojen in odgovoren oddelek za javno naročanje v službi za komercialo. S takšnim ravnanjem družba Dars v internih aktih ni zagotovila sistematičnega procesa vodenja postopkov nabav.

2.2.2 Informacijska podpora nabavnemu procesu

V nabavnem procesu se dokumentacija (izvirniki dokumentov, ki so predvideni v postopku nabav) vodi v fizični obliki v posameznih spisih. Na ovojju spisa so evidentirani glavni podatki o postopku nabave, sestavljajo pa ga dokumenti, povezani s postopkom nabave. Soglasje za izvedbo posameznih aktivnosti v postopku, predstavlja podpis odgovorne osebe na izvirniku dokumenta. Družba Dars kot informacijsko podporo v nabavnem procesu uporablja informacijske sisteme InfoAdmin³⁰, Navision³¹ in DMS³², pri izvedbi večjih gradbenih projektov pa tudi Projektno-informacijski sistem³³. V Pravilniku za izvajanje postopkov javnega naročanja je zapisano, da je elektronski sistem podpora izvedbi nabavnega postopka.

³⁰ Informacijski sistem InfoAdmin je po meri razvit informacijski sistem, namenjen informatizirani podpori izvajanju postopkov oddaje javnih naročil v družbi.

³¹ Informacijski sistem Navision združuje večji del računovodskih funkcij v podjetju, v katerem se vodi poslovanje družbe.

³² Informacijski sistem DMS družba uporablja za obvladovanje poslovne dokumentacije.

³³ Informacijski sistem Projektno-informacijski sistem je namenjen elektronskemu spremljanju izvajanja večjih gradbenih projektov v fazi izdelave projektantskih popisov, ki so sestavni del razpisne dokumentacije in podlaga za pripravo ponudbenega predračuna ponudnikov, ter tudi v fazi spremljanja izvajanja gradbenih del. Projektno-informacijski sistem je sestavljen iz spletne aplikacije in več samostojnih modulov.

2.2.2.a Družba Dars je v Pravilniku o izvajanju postopkov javnega naročanja zapisala, da je elektronski sistem podpora izvedbi nabavnega postopka, vendar v internih aktih ni opredelila in natančneje opisala informacijskega sistema, ki bi bil podpora za izvajanje nabavnih postopkov pri nabavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj. Tako v internih predpisih, ki urejajo vodenje postopkov nabav, ni sistematično uredila uporabe informacijskih podpornih sistemov v postopkih nabav.

V informacijskem sistemu InfoAdmin so vodeni osnovni podatki in dokumenti o postopku oddaje javnega naročila od začetka postopka do sklenitve pogodbe o izvedbi javnega naročila. Pri tem gre za pomožno informatizirano evidenco o izvajanju postopkov oddaje javnih naročil, saj ima primarno vlogo še vedno dokumentacija v fizični obliki, v posameznih spisih. Podatki se v elektronsko evidenco prenašajo iz dokumentacije v fizični obliki, pri čemer se določeni dokumenti tudi skenirajo v sistem. Informacijski sistem InfoAdmin omogoča vodenje predvsem osnovnih podatkov o postopku, kot na primer internih evidenčnih števil ali o fazi postopka.

Informacijski sistem InfoAdmin ne omogoča avtomatiziranega vodenja postopkov v smislu načrtovanja postopkov, povezave z objavami na portalu javnih naročil ali Uradnem listu Evropske unije, izdelave in vodenja (elektronske) dokumentacije, potrebne v postopku oddaje javnih naročil. Zaradi tega je družba Dars načrtovala nabavo po meri narejenega informacijskega sistema javnega naročanja, ki bi omogočal elektronsko javno naročanje. Cilj projekta, ki naj bi omogočal povezavo z ostalimi informacijskimi sistemi v družbi Dars, je bil izboljšati in razširiti informacijsko podporo javnemu naročanju ter zadostiti zahtevam Zakona o javnem naročanju³⁴ (v nadaljevanju: ZJN-3). ZJN-3 v 37. členu v povezavi s 118. členom določa, da je od 1. 4. 2018 naprej treba za vsakršno sporočanje in izmenjavo informacij med naročniki in ponudniki v postopku oddaje javnega naročila, zlasti elektronsko oddajo ponudb, uporabljati elektronska komunikacijska sredstva.

2.2.2.b Družba Dars je v letu 2015 z družbo RRC računalniške storitve, d. o. o. sklenila pogodbo za nakup in implementacijo informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju v vrednosti 19.968 evrov brez DDV. Na podlagi pogodbe je družba Dars do konca leta 2017 plačala 19.740 evrov brez DDV. V letu 2017 pa je družba Dars z družbo RRC računalniške storitve, d. o. o. sklenila pogodbo za vzdrževanje in razvoj informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju v vrednosti 17.424 evrov brez DDV, na podlagi katere je družba Dars do konca leta 2017 plačala 17.097 evrov. Družba Dars je nabavila informacijski sistem, ki ni izpolnjeval njihovih specifičnih zahtev za podporo javnemu naročanju. Družba Dars je šele po izvedenem izobraževanju uporabnikov, testiranju sistema in izvedenih nadgradnjah ugotovila, da zaradi specifičnosti izvajanja postopkov javnega naročanja v družbi Dars, posebnosti notranje organizacije ter sodelovanja z zunanjimi inženirji ta informacijski sistem zanje ni primeren. Informacijski sistem tudi ni izpolnjeval zahtev ZJN-3 glede elektronskega javnega naročanja od 1. 4. 2018 naprej, in sicer da je treba za vsakršno sporočanje in izmenjavo informacij med naročniki in ponudniki v postopku oddaje javnega naročila, zlasti elektronsko oddajo ponudb, uporabljati elektronska komunikacijska sredstva. Družba Dars zato tega informacijskega sistema ni implementirala v svoje poslovne procese. Pred izvedbo postopka nabave informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju družba Dars ni dovolj natančno določila tehničnih specifikacij, zato je kupila informacijski sistem, ki zaradi specifičnosti procesa javnega naročanja v družbi Dars zanje ni primeren. Družba Dars je za nakup in implementacijo ter vzdrževanje in razvoj informacijskega sistema, ki ga ne uporablja, plačala 36.837 evrov brez DDV.

³⁴ Uradni list RS, št. 91/15.

2.2.2.c Družba Dars je izvajala nekatere aktivnosti za vzpostavitev informacijskega sistema za podporo izvajanja nabavnih postopkov pri nabavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj. Med drugim uporablja Projektno-informacijski sistem v procesu nabav pri izvedbi večjih gradbenih projektov. Ugotovili smo, da kljub nekaterim izvedenim aktivnostim družba Dars ni vzpostavila informacijskega sistema, ki bi zagotavljal celovito podporo javnemu naročanju.

Ukrepi družbe Dars

Družba Dars od 1. 4. 2018 v skladu z zahtevo iz ZJIN-3 za sporočanje in izmenjavo informacij med naročniki in ponudniki v postopku oddaje javnega naročila, zlasti elektronsko oddajo ponudb, uporablja elektronska komunikacijska sredstva, ki so na voljo v okviru aplikacije Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije, ki jo upravlja Ministrstvo za javno upravo.

Družba Dars je prav tako v marcu 2018 pričela s postopkom oddaje javnega naročila za vzpostavitev, vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju, ki bo upošteval posebnosti izvajanja postopkov javnega naročanja v družbi Dars ob hkratnem izpolnjevanju zahtev ZJIN-3 glede obvezne uporabe elektronskih komunikacijskih sredstev med naročniki in ponudniki. Javni razpis za oddajo javnega naročila je bil 6. 6. 2018 objavljen na portalu e-naročanje. Do roka za oddajo ponudb sta prispeli dve ponudbi, ki pa sta bili nedopustni, zato javno naročilo ni bilo oddano. Družba Dars je novembra 2018 pričela s postopkom oddaje javnega naročila male vrednosti za vzpostavitev, vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju. 20. 2. 2019 je z izbranim ponudnikom sklenila pogodbo za vzpostavitev, vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju v vrednosti 35.200 evrov brez DDV za obdobje 24 mesecev.

Priporočilo

Družbi Dars priporočamo, naj v okviru aktivnosti za vzpostavitev celovitega informacijskega sistema za vodenje procesa nabav prouči tudi možnost integracije informacijske rešitve Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije in drugih zalednih informacijskih sistemov za podporo poslovanju v svoj nov informacijski sistem.

2.2.3 Združevanje potreb pri nabavah pod mejnimi vrednostmi za uporabo predpisov o javnem naročanju

2.2.3.1 Ureditev procesa nabav v internih aktih družbe

Družba Dars je nabave z ocenjeno vrednostjo pod mejnimi vrednostmi, za katere bi bilo treba voditi enega izmed postopkov oddaje javnega naročila v skladu z javnonaročniško zakonodajo, opravljala na podlagi izdanih naročilnic ali s sklepanjem evidenčnih pogodb³⁵.

Izdajo naročilnic ureja interni predpis Navodilo za izdajo naročilnic. Naročilnica je v Navodilu za izdajo naročilnic opredeljena kot pisno naročilo na vnaprej pripravljenem obrazcu, izdelanem v poslovno-informacijskem sistemu Navision. Navodilo za izdajo naročilnic ureja postopke nabave, katerih vrednost je nižja od 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve ter 40.000 evrov brez DDV za gradnje.

V Navodilu za izdajo naročilnic je določeno, da se morajo v vseh nabavnih postopkih smiselno uporabljati temeljna načela javnega naročanja. Postopek izdaje naročilnice se začne s predlogom za izdajo naročilnice,

³⁵ Pogodba pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov.

ki ga odobri odgovorna oseba področja družbe Dars, na katero se nabava nanaša. Naročilnica se pripravi v službi za komercialo.

Določeno je, da je treba pred pripravo predloga opraviti raziskavo trga (pridobivanje ponudb), razen če konkurenca v tem segmentu trga ne obstaja³⁶. Raziskava trga se izvede s poizvedovanjem tako, da se pridobijo podatki o količini, kakovosti, dobavnih ali izvedbenih rokih vsaj od treh ponudnikov. K predlogu za izdajo naročilnice je treba priložiti ponudbo izbranega izvajalca. Če vrednost naročila presega 1.000 evrov brez DDV za blago in storitve oziroma 2.000 evrov brez DDV za gradnje, je treba k predlogu priložiti vsaj tri veljavne ponudbe. Predlog za izdajo naročilnice in naročilnica se izdelata na vnaprej pripravljenem obrazcu v poslovno-informacijskem sistemu Navision in morata vsebovati naslednje podatke:

- datum naročila,
- datum dobave,
- datum veljavnosti naročilnice,
- centralno identifikacijsko oznako naročila, ki jo samodejno določi sistem,
- naziv izbranega (najugodnejšega) ponudnika,
- predmet naročila (skupaj s količino in ceno),
- stroškovno mesto,
- predlagatelja izdaje naročilnice (oseba, ki pripravi predlog),
- skrbnika naročilnice (oseba, ki pridobi ponudbe, sodeluje z izvajalcem, nadzoruje izpolnitev naročila),
- odgovorno osebo, ki potrdi predlog za izdajo naročilnice,
- plansko postavko,
- način preverjanja cene (telefonsko, pisno zbiranja ponudb in podobno),
- naslove ostalih ponudnikov, pri katerih so bila opravljena poizvedovanja.

V Navodilu o izdaji naročilnic je opredeljeno, da se s strani odgovorne osebe in skrbnika naročilnice podpisan predlog za izdajo naročilnice s prilogami dostavi v oddelek za dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje v službi za komercialo, kjer se preveri, ali predlog vsebuje vse zahtevane podatke. Nato se na podlagi predložene dokumentacije pripravi naročilnica. Naročilnico do vrednosti 1.000 evrov brez DDV za blago in storitve oziroma 2.000 evrov brez DDV za gradnje podpiše vodja službe za komercialo, nad temi vrednostmi pa predsednik uprave ter še en član uprave. Naročilnica se posreduje skrbniku naročilnice, kopija pa se hrani v službi za komercialo. Dokumentacija o izvedbi javnega naročila se vodi v skladu z internimi predpisi družbe Dars o arhiviranju dokumentov, medtem ko se evidenca o oddaji javnih naročil za izdajo naročilnic vodi v sistemu Navision.

2.2.3.2 Izvajanje postopkov oddaje naročil

Po podatkih družbe Dars je ta v obdobju od leta 2014 do leta 2017 izdala 7.921 naročilnic v skupni vrednosti 10.677.629 evrov brez DDV. V tabeli 2 sta prikazana število in vrednost izdanih naročilnic po posameznih vrstah naročil.

³⁶ Na primer, če naročilo lahko izpolni le en ponudnik zaradi zakonskih določb, tehničnih zahtev, varstva avtorskih pravic ali drugih razlogov.

Tabela 2: Število in vrednost izdanih naročilnic v obdobju od leta 2014 do leta 2017 po vrstah naročil

Vrsta naročila	Število izdanih naročilnic	Vrednost izdanih naročilnic v evrih brez DDV
Blago	2.733	1.608.616
Storitve	4.660	7.497.024
Gradnje	528	1.571.990
Skupaj	7.921	10.677.630

Vir: podatki družbe Dars.

Družba Dars je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zasledovala cilj zmanjšanja števila naročilnic za enake ali podobne predmete nabav z združevanjem potreb različnih organizacijskih enot v večja javna naročila z namenom večje učinkovitosti pri izvajanju nabav pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov. V tabeli 3 je prikazano gibanje števila in vrednosti izdanih naročilnic v obdobju od leta 2014 do leta 2017.

Tabela 3: Število in vrednost izdanih naročilnic v obdobju od leta 2014 do leta 2017

Leto	Število izdanih naročilnic	Vrednost izdanih naročilnic v evrih brez DDV
2014	2.840	4.148.600
2015	2.689	3.243.658
2016	1.465	1.936.734
2017	927	1.348.638
Skupaj	7.921	10.677.630

Vir: podatki družbe Dars.

V letu 2017 je družba Dars izdala 927 naročilnic za nabavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj, medtem ko je v letu 2014 izdala 2.840 naročilnic. Zaradi velikega števila izdanih naročilnic je družba Dars v letu 2014 začela usklajevati potrebe med posameznimi organizacijskimi enotami in združevati te potrebe v večje istovrstne nabave na podlagi evidenčnih pogodb. V tabeli 4 je prikazano gibanje števila in vrednosti sklenjenih evidenčnih pogodb v obdobju od leta 2014 do leta 2017.

Tabela 4: Število in vrednost evidenčnih pogodb v obdobju od leta 2014 do leta 2017

Leto	Število evidenčnih pogodb	Vrednost evidenčnih pogodb v evrih brez DDV
2014	9	144.097
2015	180	2.846.906
2016	210	3.253.241
2017	190	2.626.011
Skupaj	589	8.870.255

Vir: podatki družbe Dars.

2.2.3.2.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, so v družbi Dars posamezni oddelki svoje nabavne potrebe posredovali v službo za komercialo. Ta je usklajevala potrebe med posameznimi oddelki in jih združevala v večje istovrstne nabave. Služba za komercialo je po prejemu predloga za izvedbo nabavnega postopka preverila, ali je mogoče istovrstne nabave združiti ali pa nabavo izvesti po kateri izmed že sklenjenih pogodb za enak predmet nabave. Ugotovili smo, da družba Dars postopkov ugotavljanja potreb in določitve nabav po količinah, ki bi izhajale iz dejanskih potreb za nabave pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov, ni uredila v internih aktih družbe, saj ni opredelila odgovornosti organizacijskih enot za analizo različnih nabavnih potreb ter njihovo združevanje v skupne nabave na ravni družbe Dars. Niti v Navodilu o izdaji naročilnic niti v Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti ni izrecno opredeljena naloga službe za komercialo, da bi morala analizirati različne nabavne potrebe ter jih na ravni družbe združiti v skupne nabave. Združevanje nabavnih potreb v večje istovrstne nabave se ne more izvesti učinkovito, če se postopek združevanja potreb začne šele med letom, ko služba za komercialo prejme od organizacijskih enot posamezne predloge za izvedbo nabavnega postopka. Združevanje potreb posameznih organizacijskih enot v večje istovrstne nabave je lahko učinkovito le v primeru, če služba, ki je zadolžena za njihovo združevanje, pridobi letne načrte nabav od vseh oddelkov že na začetku leta.

2.2.3.2.b Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, v internih aktih ni ustrezno uredila področja sklepanja pogodb za nabave pod mejnimi vrednostmi za uporabo predpisov o javnem naročanju. V Navodilu za izdajo naročilnic ni bilo določeno, v katerih primerih je pri nabavah pod mejnimi vrednostmi za izvedbo postopka oddaje javnega naročila treba skleniti evidenčno pogodbo, kdaj pa se nabava izvrši z naročilnico. V Navodilu za izdajo naročilnic tudi niso bila opredeljena merila za izbor najugodnejšega ponudnika oziroma način določitve meril, s čimer bi bili zagotovljeni ekonomsko najugodnejša nabava blaga in storitev pri nabavah pod mejnimi vrednostmi za izvedbo postopka oddaje javnega naročila.

Podatki o številu in vrednosti izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb, ki so predstavljeni v tabelah 2, 3 in 4, izhajajo s seznama izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb, ki nam ga je posredovala družba Dars. Med izvajanjem revizije nam je družba Dars posredovala tudi analizo gibanja izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb, ki je bila narejena na podlagi agregatnih podatkov o izdanih naročilnicah in sklenjenih evidenčnih pogodbah v obdobju od leta 2015 do leta 2017.

2.2.3.2.c Podatki o številu in vrednosti izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodbah v analizi gibanja izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb se razlikujejo od podatkov, ki jih je družba Dars posredovala na seznamu izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb. Tako je v analizi gibanja izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb navedeno, da je bilo v obdobju od leta 2015 do leta 2017 izdanih 5.170 naročilnic v skupni vrednosti 6.433.960 evrov brez DDV, medtem ko s seznama izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb izhaja, da je bilo v tem obdobju izdanih 5.081 naročilnic v skupni vrednosti 6.529.030 evrov brez DDV. V analizi gibanja izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb je nadalje navedeno, da je bilo v obdobju od leta 2015 do leta 2017 sklenjenih 576 evidenčnih pogodb v skupni vrednosti 8.782.965 evrov brez DDV, medtem ko s seznama izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb izhaja, da je bilo v tem obdobju sklenjenih 580 evidenčnih pogodb v skupni vrednosti 8.726.158 evrov brez DDV. Iz predstavljenih podatkov o številu in vrednosti izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb izhaja, da družba Dars ni zagotovila ustrezne evidence za spremljanje izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb, saj ne razpolaga z verodostojnimi podatki o njihovem številu in vrednosti v obdobju od leta 2015 do leta 2017.

Pojasnilo družbe Dars

Podatek o številu izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodbah je aktualen vedno na datum izdelave poročila o izdanih naročilnicah in sklenjenih evidenčnih pogodbah. Podatek o številu izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodbah zajema le v informacijski sistem Navision vnesene naročilnice in pogodbe na dan priprave poročila. Prav tako pa lahko pride do neskladja števila izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb ob njihovem naknadnem storniranju zaradi nerealizacije.

Družba Dars je 12. 9. 2017 sprejela interni akt Navodilo za sklepanje evidenčnih pogodb in izdajo naročilnic v DARS d. d., ki ureja področje izdaje naročilnic in sklepanja evidenčnih pogodb. Interni akt se bo začel uporabljati po uvedbi ustrezne informacijske podpore v sistemu DMS, ki pa je še v fazi razvoja.

2.2.4 Postopki oddaje javnih naročil

V obdobju od leta 2014 do leta 2017 je družba Dars na portalu javnih naročil objavila oddajo 604 javnih naročil v skupni vrednosti 573.746.973 evrov brez DDV. V tabeli 5 so predstavljeni podatki o objavljenih obvestilih o oddanih javnih naročilih po posameznih letih v obdobju od leta 2014 do leta 2017.

Tabela 5: Podatki o objavljenih obvestilih o oddanih javnih naročilih na portalu javnih naročil po posameznih letih v obdobju od leta 2014 do leta 2017

Leto objave obvestila	Število	Vrednost v evrih brez DDV
2014	160	110.912.257
2015	149	127.741.523
2016	139	213.623.267
2017	156	121.469.926
Skupaj	604	573.746.973

Vir: podatki s portala javnih naročil.

Po podatkih s portala javnih naročil se je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 na naročila blaga nanašalo 125 javnih naročil v skupni vrednosti 66.352.052 evrov brez DDV, na naročila gradenj 163 javnih naročil v skupni vrednosti 317.217.643 evrov brez DDV ter na naročila storitev 316 javnih naročil v skupni vrednosti 190.177.277 evrov brez DDV.

V tabeli 6 so predstavljeni podatki o objavah obvestil o oddanih javnih naročilih na portalu javnih naročil v obdobju od leta 2014 do leta 2017 glede na vrsto postopka.

Tabela 6: Podatki o objavah obvestil o oddanih javnih naročilih na portalu javnih naročil v obdobju od leta 2014 do leta 2017 glede na vrsto postopka

Vrsta postopka	Število	Delež v odstotkih	Vrednost v evrih brez DDV	Delež v odstotkih
Konkurenčni postopek s pogajanji	1	0,2	53.967	0,01
Naročilo male vrednosti	222	36,8	16.549.265	2,9
Odperti postopek	275	45,5	521.286.301	90,9
Postopek s pogajanji brez predhodne objave	100	16,6	31.272.849	5,5
Postopek s pogajanji po predhodni objavi	2	0,3	4.004.257	0,7
Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	4	0,7	580.334	0,1
Skupaj	604	100	573.746.973	100

Vir: podatki s portala javnih naročil.

V okviru preverjanja skladnosti izvedbe postopkov oddaje javnih naročil s predpisi o javnem naročanju smo pregledali 20 postopkov oddaje javnih naročil v skupni pogodbeni vrednosti 34.310.380 evrov brez DDV³⁷. V nadaljevanju so predstavljene ugotovitve glede izvedbe posameznih postopkov oddaje javnih naročil v družbi Dars v obdobju od leta 2014 do leta 2017 z vidika upoštevanja predpisov o javnem naročanju.

2.2.4.1 Dobava posipnih materialov

Družba Dars je 30. 6. 2011 na portalu javnih naročil objavila javno naročilo po odprtem postopku za dobavo posipnih materialov za obdobje od leta 2011 do leta 2013. Družba Dars je 6. 9. 2011 sprejela odločitev o oddaji javnega naročila, s katero je bila kot najugodnejši ponudnik izbrana družba Ma.co.t, d. o. o., Ljubljana. Pogodba za dobavo posipnih materialov je bila z izbranim ponudnikom sklenjena 27. 9. 2011, pogodbeni vrednost je bila 2.300.000 evrov brez DDV, trajanje pogodbenega razmerja pa 24 mesecev od dneva sklenitve pogodbe.

³⁷ Izbrani postopki oddaje javnih naročil so prikazani v prilogi 1.

V 2. členu pogodbe za dobavo posipnih materialov je določeno, da se dobave izvajajo v skladu s ponudbenim predračunom izbranega ponudnika, ki je priložen pogodbi. V ponudbenem predračunu je med drugim določeno, da je razpisana količina blaga na enoto mere in je okvirna ter da lahko družba Dars med izvedbo javnega naročila spremeni količino blaga iz ponudbenega predračuna v odvisnosti od njenih potreb v obdobju veljavnosti pogodbe.

Posamezne dobave posipnih materialov so se v obdobju veljavnosti pogodbe izvajale na način, da je družba Dars podala izbranemu ponudniku zahtevo za dobavo posipnega materiala z navedbo količine in avtocestne baze, na katero je posipni material treba dostaviti, izbrani ponudnik pa je posamezno dobavo izvršil v roku 48 ur od prejema naročila.

2. 4. 2013 je družba Dars sprejela sklep, da se zaradi zgolj 60-odstotne izkoriščenosti pogodbene vrednosti sklene aneks k osnovni pogodbi za dobavo posipnih materialov. Družba Dars in izbrani ponudnik sta 23. 4. 2013 sklenila aneks k pogodbi za dobavo posipnih materialov. V aneksu k pogodbi je navedeno, da so po osnovni pogodbi na voljo še neizkoriščena sredstva, zato se je veljavnost pogodbe podaljšala za 12 mesecev, torej do 27. 9. 2014. Vrednost pogodbe za dobavo posipnih materialov je ostala nespremenjena. Realizacija na podlagi aneksa k pogodbi je v letu 2013 znašala 400.000 evrov brez DDV, v letu 2014 pa 502.000 evrov brez DDV.

Ugotovili smo, da je pogodba za dobavo posipnih materialov, kljub temu da niso bila porabljena vsa finančna sredstva, ki jih je družba Dars imela na razpolago za realizacijo javnega naročila, prenehala veljati 27. 9. 2013, ko je pretekel rok njene veljavnosti, ki je bil 24 mesecev od dneva sklenitve pogodbe. Družba Dars je s sklenitvijo aneksa k pogodbi za dobavo posipnih materialov podaljšala veljavnost pogodbe za 12 mesecev, vendar brez izvedbe kateregakoli postopka oddaje javnega naročila. To pomeni kršitev 24. člena Zakona o javnem naročanju³⁸ (v nadaljevanju: ZJN-2), ki določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje po enem izmed postopkov oddaje javnih naročil, ki so navedeni v tem členu, če niso podani razlogi za uporabo izjem od tega zakona.

2.2.4.2 Sistem za varnostni pregled tovornih vozil

Družba Dars je v letu 2014 izvedla odprti postopek za oddajo javnega naročila za izvedbo sistema za varnostni pregled tovornih vozil. Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila je družba Dars sprejela 20. 2. 2014. S sklepom je poleg strokovne komisije za izvedbo postopka oddaje javnega naročila imenovala še štiri osebe, ki so sodelovale pri pripravi razpisne dokumentacije ali njenih delov. Med temi je bila tudi oseba, ki je v delovnopravnem razmerju pri družbi Tenzor, d. o. o. Ta oseba je pri pripravi razpisne dokumentacije izdelala izvedbeni načrt, projektantski predračun s predizmerami in stroškovno ceno, prav tako pa je pripravljala pojasnila in odgovore na vprašanja, ki so bila v času objave razpisa za predmetno javno naročilo s strani potencialnih ponudnikov postavljena na portalu javnih naročil.

Ista oseba je predhodno izdelala tudi dokumentacijo projekta za javno naročilo izvedbe sistema za varnostni pregled tovornih vozil, in sicer na podlagi pogodbe, ki sta ju družbi Dars in Tenzor, d. o. o. sklenili 27. 9. 2013. Predmet pogodbe se je nanašal na izdelavo načrta elektro opreme in inštalacij, načrta gradbenih del in konstrukcij, načrta prometne ureditve ter na pridobitev soglasja za služnost na zemljišču,

³⁸ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

ki je v upravljanju Ministrstva za pravosodje. Ta dokumentacija projekta je bila nato tudi sestavni del razpisne dokumentacije za javno naročilo izvedbe sistema za varnostni pregled tovornih vozil.

Na javni razpis, ki je bil na portalu javnih naročil objavljen 11. 7. 2014, so ponudbo pravočasno oddali trije ponudniki, med katerimi je bila tudi družba Tenzor, d. o. o. Družba Dars je sklepom 19. 11. 2014 kot najugodnejšega ponudnika izbrala družbo Tenzor, d. o. o. Družba Dars in izbrani ponudnik sta 20. 2. 2015 sklenila pogodbo za izvedbo sistema za varnostni pregled tovornih vozil v vrednosti 343.703 evre brez DDV. Realizacija na podlagi pogodbe pa je znašala 343.505 evrov brez DDV. V ponudbi družbe Tenzor, d. o. o. ter v pogodbi za izvedbo sistema za varnostni pregled tovornih vozil je bila kot odgovorni vodja del pri izvedbi javnega naročila določena ista oseba, ki je sodelovala pri pripravi razpisne dokumentacije za predmetno javno naročilo.

V osmem odstavku 79. člena ZJN-2 je bilo določeno, da mora oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, ki sodeluje pri pripravi razpisne dokumentacije ali njenih delov ali ki v katerikoli fazi odloča v postopku javnega naročanja, kadar je neposredno ali posredno povezana z izbranim ponudnikom na način, da lahko ta povezava oziroma njen zasebni interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njeni objektivnosti in nepristranskosti takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, vendar najkasneje pred oddajo javnega naročila, predstojnika oziroma naročnika, za katerega opravlja dela oziroma na drug način sodeluje v postopku javnega naročanja, o tem pisno obvestiti in ravnati v skladu z njegovimi navodili, pri čemer mora predstojnik naročnika v tem primeru zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito in nepristransko.

V postopku oddaje javnega naročila za izvedbo sistema za varnostni pregled tovornih vozil je bila družba Dars seznanjena s tem, da je oseba, ki je sodelovala pri pripravi razpisne dokumentacije, zaposlena pri ponudniku Tenzor, d. o. o. Kljub temu, da ZJN-2 izrecno ne prepoveduje sodelovanja pri pripravi razpisne dokumentacije osebi, ki je neposredno ali posredno povezana z izbranim ponudnikom ocenjujemo, da sodelovanje naročnika s takšno osebo pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila ni primerno. Navedene okoliščine namreč vzbujajo dvom glede obstoja nasprotja interesov med takšno osebo in družbo Dars. Oseba, ki je pripravljala razpisno dokumentacijo, je bila namreč seznanjena z informacijami družbe Dars, ki lahko vsebujejo podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost družbe Dars, saj je pri pripravi razpisne dokumentacije izdelala izvedbeni načrt, projektantski predračun s predizmerami in stroškovno ceno, prav tako pa je pripravljala pojasnila in odgovore na vprašanja, ki so bila v času objave razpisa za predmetno javno naročilo s strani potencialnih ponudnikov postavljena na portalu javnih naročil. Po Priporočilih in pričakovanjih Slovenskega državnega holdinga morajo biti sistemi nabav transparentni. Družbe morajo tudi zagotoviti mehanizme za nadzor (3. poglavje Priporočil in pričakovani Slovenskega državnega holdinga) nad temi sistemi. Ravnanje družbe Dars, ko je k sodelovanju v postopku javnega naročanja povabila osebo, zaposleno pri ponudniku, ni prispevalo k transparentnosti postopka oddaje javnega naročila, zato ne predstavlja dobre poslovne prakse.

2.2.5 Sodelovanje inženirskih družb v nabavnem procesu

Družba Dars ima z različnimi družbami³⁹ sklenjenih več inženirskih pogodb, katerih predmet so strokovno-svetovalne storitve v fazi priprave na gradnjo, gradnje in predaje v uporabo (umeščanje, projektiranje, nadzor, pravno svetovanje, administrativno-tehnična opravila in ostalo) avtocestnih odsekov in drugih gradenj (v nadaljevanju: inženirske storitve). Te družbe neposredno sodelujejo v postopkih javnega naročanja s področja investicij, vzdrževanja ter upravljanja v imenu in za račun družbe Dars. Inženirske družbe sicer sodelujejo v postopku oddaje javnega naročila, vendar ne sprejemajo glavnih odločitev, kot na primer izbira izvajalca, ki ostajajo v pristojnosti odgovornih oseb družbe Dars.

Družba Dars nam je posredovala podatke iz njenih evidenc o vseh pogodbah za izvedbo inženirskih storitev, ki so bile sklenjene in so se izvajale v obdobju od leta 2014 do leta 2017. Vrednost in število sklenjenih pogodb (skupaj z aneksi), ki so se izvajale v tem obdobju s posameznimi izvajalci inženirskih storitev, sta prikazana v tabeli 7.

Tabela 7: Vrednost in število pogodb za inženirske storitve, ki so se izvajale ali bile sklenjene v obdobju od leta 2014 do leta 2017

Izvajalec	Število pogodb	Vrednost pogodb v evrih brez DDV
Družba Baleks	2	63.495
Družba DRI	191	65.720.153
Družba Geograd	1	2.520
Družba IBE	4	366.534
Družba Igea	3	848.656
Družba Projekt Nova Gorica	4	1.196.196
Družba Zil inženiring	32	18.549.755
Skupaj	237	86.747.308

Vir: podatki družbe Dars.

³⁹ Te družbe so: DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d. o. o. (v nadaljevanju: družba DRI), ZIL inženiring, družba za razvoj, inženiring in vodenje investicij, d. d. (v nadaljevanju: družba Zil inženiring), Projekt d. d. Nova Gorica, Podjetje za inženiring, geodezijo, urbanizem in projektiranje (v nadaljevanju: družba Projekt Nova Gorica), Baleks varstvo pri delu, varstvo pred požarom, varstvo okolja, rent a car, rent a boat, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Baleks), Geograd podjetje za geodetske storitve, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Geograd), IBE, d. d., svetovanje, projektiranje in inženiring (v nadaljevanju: družba IBE) in IGEA, Svetovanje in storitve s področja nepremičnin, infrastrukture in prostora, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Igea).

Med podatki v tabeli 7 so zajeti tudi število in vrednost sklenjenih pogodb in aneksov, ki so bili sklenjeni pred letom 2014, uporabljali pa so se v obdobju od leta 2014 do leta 2017. Takšnih pogodb in aneksov je bilo 158 v skupni vrednosti 52.689.212 evrov brez DDV. V obdobju od leta 2014 do leta 2017 je tako družba Dars z izvajalci inženirskih storitev sklenila 79 pogodb in aneksov v skupni vrednosti 34.058.096 evrov brez DDV. V tabeli 8 so prikazani podatki o vrstah uporabljenih postopkov javnega naročanja za sklenitev teh pogodb in aneksov.

Tabela 8: Vrste uporabljenih postopkov javnega naročanja za sklenitev pogodb za inženirske storitve v obdobju od leta 2014 do leta 2017

Vrsta postopka	Število pogodb	Vrednost pogodb v evrih brez DDV
Evidenčna pogodba	5	65.210
Neposredna pogodba ⁴⁰	2	5.586.316
Odprti postopek	31	24.944.905
Naročilo male vrednosti	2	39.416
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	5	966.254
Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	2	79.355
Brez oznake ⁴¹	32	2.376.640
Skupaj	79	34.058.096

Vir: podatki družbe Dars.

2.2.5.a Primerjava inženirskih storitev, ki jih za družbo Dars opravljajo inženirji, ter opis delovnih procesov, pristojnosti in odgovornosti področja investicij (kot izhajajo iz internega akta Pravilnik o pristojnostih in odgovornostih ter internega akta Opis procesa investicij) in nekaterih drugih organizacijskih enot družbe Dars kaže na to, da družba Dars velik del aktivnosti, ki se nanašajo na izvedbo investicij, predaja v izvajanje zunanjim izvajalcem – inženirjem. Sodelovanje družbe Dars z inženirskimi družbami je do te mere intenzivno, da inženirji v izvajanje vsebinsko prevzamejo podrobnejše načrtovanje projektov, izvedbo postopkov oddaje javnega naročila in izvedbo projektov. Takšen obseg sodelovanja z družbami, ki izvajajo inženirske storitve, predstavlja tveganje, da inženirji pri spremljanju izvedbe investicije sprejemajo odločitve, ki dejansko presegajo njihovo pristojnost in imajo lahko vpliv na pravilnost poslovanja družbe Dars (več o tem v točki 2.3.5.1.c tega poročila).

⁴⁰ Sklenitev pogodbe brez predhodno izvedenega postopka oddaje javnega naročila.

⁴¹ Podatka o vrsti postopka seznam ni vključeval.

2.2.6 Povzetek ugotovitev o izbiri dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj

Družba Dars je proces vodenja postopkov nabav uredila v internih aktih družbe, vendar tega procesa ni uredila sistematično. V Pravilniku o pristojnostih in odgovornostih je določena pristojnost posameznih oddelkov za sodelovanje pri izvedbi postopkov oddaje javnih naročil. Poleg tega, da sodelujejo kot pripravljavci gradiv, potrebnih za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil, ali opravljajo pomožna opravila, povezana z izborom dobaviteljev, je določena tudi pristojnost, da izvajajo nabavne postopke v smislu izbora dobavitelja blaga ali storitev. Te določbe v Pravilniku o pristojnostih in odgovornostih so v nasprotju z določbami Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja, da je za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil pristojen in odgovoren oddelek za javno naročanje v službi za komercialo.

Družba Dars je izvajala nekatere aktivnosti za vzpostavitev informacijskega sistema za podporo izvajanja postopkov javnega naročanja pri nabavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj. Vendar pa družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, kljub nekaterim izvedenim aktivnostim ni vzpostavila informacijskega sistema, ki bi zagotavljal celovito podporo javnemu naročanju. Družba Dars je v letu 2015 sklenila pogodbo za nakup in implementacijo informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju ter v letu 2017 pogodbo za vzdrževanje in razvoj informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju. Družba Dars je šele po izvedenem izobraževanju uporabnikov, testiranju sistema in izvedenih nadgradnjah ugotovila, da zaradi specifičnosti izvajanja postopkov javnega naročanja v družbi Dars, posebnosti notranje organizacije ter sodelovanja z zunanjimi inženirji ta informacijski sistem zanje ni primeren. Pred izvedbo nabave informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju družba Dars ni dovolj natančno določila tehničnih specifikacij, zato je kupila informacijski sistem, ki zaradi specifičnosti procesa javnega naročanja v družbi Dars zanje ni primeren. Družba Dars je za nakup in implementacijo ter vzdrževanje in razvoj informacijskega sistema, ki ga ne uporablja, plačala 36.837 evrov brez DDV.

Družba Dars je zasledovala cilj zmanjšanja števila naročilnic za enake ali podobne predmete nabav z združevanjem potreb različnih organizacijskih oddelkov v večja naročila na podlagi evidenčnih pogodb z namenom večje učinkovitosti pri izvajanju nabav pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov. V letu 2017 je družba Dars izdala 927 naročilnic za nabavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj, medtem ko je v letu 2014 izdala 2.840 naročilnic. Vendar pa družba Dars postopkov ugotavljanja potreb in določitve nabav po količinah, ki bi izhajale iz dejanskih potreb za nabave pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov, ni uredila v internih aktih družbe, saj ni opredelila odgovornosti organizacijskih enot za analizo različnih nabavnih potreb ter njihovo združevanje v skupne nabave na ravni družbe Dars.

Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, v internih aktih ni ustrezno uredila področja sklepanja pogodb za nabave pod mejnimi vrednostmi za uporabo predpisov o javnem naročanju. V Navodilu za izdajo naročilnic ni bilo določeno, v katerih primerih je pri nabavah pod mejnimi vrednostmi za izvedbo postopka oddaje javnega naročila treba skleniti evidenčno pogodbo, kdaj pa se nabava izvrši z naročilnico, ter niso bila opredeljena merila za izbor najugodnejšega ponudnika pri nabavah pod mejnimi vrednostmi za izvedbo postopka oddaje javnega naročila.

Podatki o številu in vrednosti izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodbah v analizi gibanja izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodbah se razlikujejo od podatkov, ki jih je družba Dars posredovala na seznamu izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb. Iz podatkov o številu in

vrednosti izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodbah izhaja, da družba Dars ni zagotovila ustrezne evidence za spremljanje izdanih naročilnic in sklenjenih evidenčnih pogodb, saj ne razpolaga z verodostojnimi podatki o njihovem številu in vrednosti v obdobju od leta 2015 do leta 2017.

Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, nabav blaga ter oddaje storitev in gradenj ni v vseh primerih izvedla ob upoštevanju predpisov o javnem naročanju. Družba Dars je 23. 4. 2013 sklenila aneks k pogodbi za dobavo posipnih materialov. S sklenitvijo aneksa k pogodbi za dobavo posipnih materialov je podaljšala veljavnost pogodbe za 12 mesecev brez izvedbe kateregakoli postopka oddaje javnega naročila, čeprav je pretekel rok njene veljavnosti. To pomeni kršitev 24. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje po enem izmed postopkov oddaje javnih naročil, ki so navedeni v tem členu, če niso podani razlogi za uporabo izjem tega zakona. Realizacija na podlagi aneksa k pogodbi je v letu 2013 znašala 400.000 evrov brez DDV, v letu 2014 pa 502.000 evrov brez DDV.

V postopku oddaje javnega naročila za izvedbo sistema za varnostni pregled tovornih vozil je oseba, ki je sodelovala pri pripravi razpisne dokumentacije, zaposlena pri enem izmed ponudnikov, ki je bil izbran za izvedbo javnega naročila. Kljub temu da ZJN-2 tega ni izrecno prepovedoval, ocenjujemo, da sodelovanje naročnika s takšno osebo pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila ni primerno. Navedene okoliščine namreč vzbujajo dvom glede obstoja nasprotja interesov med takšno osebo in družbo Dars. Oseba, ki je pripravljala razpisno dokumentacijo, je bila namreč seznanjena z informacijami družbe Dars, ki lahko vsebujejo podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost družbe Dars. Po Priporočilih in pričakovanjih Slovenskega državnega holdinga morajo biti sistemi nabav transparentni, družbe pa morajo zagotoviti mehanizme za nadzor nad temi sistemi. Ravnanje družbe Dars, ko je k sodelovanju v postopku javnega naročanja povabila osebo, zaposleno pri ponudniku, ni prispevalo k transparentnosti postopka oddaje javnega naročila, zato ne predstavlja dobre poslovne prakse.

Primerjava aktivnosti, ki jih za družbo Dars opravljajo inženirji, ter opis delovnih procesov, pristojnosti in odgovornosti področja investicij in nekaterih drugih organizacijskih enot družbe Dars kažejo na to, da družba Dars velik del aktivnosti, ki se nanašajo na izvedbo investicij, predaja v izvajanje zunanjim izvajalcem – inženirjem. Takšen obseg sodelovanja z družbami, ki izvajajo inženirske storitve, predstavlja tveganje, da inženirji pri spremljanju izvedbe investicije lahko sprejemajo odločitve, ki presegajo njihovo pristojnost in imajo vpliv na poslovanje družbe Dars v smislu zakonitosti poslovanja in prevzemanja dodatnih finančnih obveznosti.

2.3 Upravljanje pogodb

Pri upravljanju pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj smo obravnavali proces spremljanja izvajanja pogodb in urejenost postopkov ukrepanja za preprečitev negativnih vplivov na investicijo v primeru, ko izvajalec pri izvedbi javnega naročila ne ravna v skladu s pogodbenimi določili glede vsebine pogodbe, pogodbene vrednosti ali roka za izvedbo. V okviru tega smo presojali tudi izvedbo spremljanja konkretnih pogodb na vseh treh področjih, torej pri dobavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj. Da bi odgovorili na vprašanje, ali je ravnanje družbe Dars pri upravljanju pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav, smo proučili:

- ali je družba Dars v internih aktih sistematično uredila pristojnosti in odgovornosti za spremljanje izvajanja pogodb;
- ali je družba Dars vzpostavila informacijsko podporo za spremljanje izvajanja pogodb;

- ali je družba Dars v internih aktih uredila postopek upravljanja s finančnimi zavarovanji za preprečitev negativnih vplivov na investicijo v primeru neizpolnitve pogodbenih ali drugih obveznosti s strani izvajalca;
- ali je družba Dars unovčila bančne garancije za dobro izvedbo del v primerih, ko glavni izvajalci niso plačali podizvajalcem za že izvedena dela;
- ali je družba Dars zagotovila zadosten nadzor nad izvedbo pogodb, tako da je bilo javno naročilo izvedeno v skladu s pogodbenimi določili;
- ali je družba Dars izvedla zadostne aktivnosti za zmanjšanje števila in vrednosti sklenjenih aneksov k nabavnim pogodbam.

2.3.1 Proces spremljanja izvajanja pogodb

Proces spremljanja izvajanja sklenjenih pogodb je v družbi Dars urejen v Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti, Pravilniku o skrbništvu pogodb, Opisu procesa Komerciala, Pravilniku o skladiščnem poslovanju in Pravilniku o storitvenem poslovanju⁴².

2.3.1.1 Ureditev spremljanja izvajanja pogodb v internih aktih

Pri spremljanju izvajanja nabavnih pogodb imata v skladu z določili Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti ter Pravilnika o skrbništvu pogodb osrednjo vlogo v pogodbi določen skrbnik pogodbe ter oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje v službi za komercialo. Skrbnik pogodbe praviloma prihaja z delovnega področja, za katerega je posamezna nabava namenjena. Oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje je odgovoren za posamezna naročila po sklenjenih nabavnih pogodbah ter likvidacijo⁴³ prejetih računov dobaviteljev, prav tako je odgovoren za materialni del poslovanja⁴⁴ družbe Dars kot skrbnik procesa. Spremljanje izvajanja pogodb s finančnega vidika je odgovornost oddelka za finance v službi za finance in računovodstvo. Oddelek za finance izvaja finančno spremljanje investicij, finančno spremljanje zahtevkov podizvajalcev in spremljanje finančnih zavarovanj po sklenjenih pogodbah o izvedbi javnega naročila. Računovodsko spremljanje in evidentiranje poslovnih dogodkov, povezanih z nabavami, je odgovornost oddelka za računovodstvo v službi za finance in računovodstvo. V Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti so določene tudi nekatere specifične pristojnosti in odgovornosti posameznih oddelkov, ki se nanašajo na proces spremljanja izvajanja nabavnih pogodb.

⁴² Pravilnik se uporablja za nabavne pogodbe za storitve v smislu javnonaročniških predpisov ter tudi za nabavne pogodbe za gradnje v smislu javnonaročniških predpisov, katerih vrednost ne presega mejnih vrednosti za javno objavo in vodenje enega izmed predpisanih postopkov javnega naročanja.

⁴³ Likvidacija računa pomeni dejanje celovite preveritve vsebine prejetega računa glede usklajenosti dokumentov, ki izkazujejo nastanek poslovnega dogodka (dobava blaga ali izvedba storitve oziroma gradnje), in potrditev ustreznosti prejetega računa (vpis stroškovnega mesta, planske postavke, številke naročilnice oziroma številke pogodbe in podobno), kar smiselno izhaja iz Pravilnika o skladiščnem poslovanju in Pravilnika o storitvenem poslovanju.

⁴⁴ Materialni del poslovanja oziroma materialno poslovanje pomeni proces obvladovanja materiala (blaga), ki ga družba Dars potrebuje v poslovnih procesih; gre za celoten proces od naročanja blaga po sklenjeni nabavni pogodbi (odpoklic), pošiljanja naročilnic, prevzemanja dobavljenega blaga in vodenja skladiščne evidence, nalogov za izstavitve materiala in podobno, kar smiselno izhaja iz Pravilnika o pristojnosti in odgovornosti, Pravilnika o skladiščnem poslovanju in pojasnil predstavnikov družbe Dars.

2.3.1.1.a Družba Dars je v internih aktih določila, da imata pri spremljanju izvajanja nabavnih pogodb osrednjo vlogo oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje ter v pogodbi določen skrbnik pogodbe. Ugotovili smo, da družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, v internih aktih pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot, ki se nanašajo na spremljanje izvajanja nabavnih pogodb, ni uredila sistematično. Skrbnik pogodbe je praviloma določen s poslovnega področja, na katero se nanaša posamezna nabava, vendar v internih aktih nista določeni splošna odgovornost in pristojnost vseh organizacijskih enot za skrbništvo nad nabavnimi pogodbami z njihovega poslovnega področja. Tako je v Pravilniku o odgovornostih in pristojnostih na primer določeno, da je oddelek za zavarovanja v splošni službi odgovoren za sklepanje zavarovalnih pogodb, medtem ko ni določeno, da bi bil odgovoren tudi za skrbništvo nad ustreznim izvajanjem teh pogodb.

Pristojnosti in odgovornosti pri spremljanju izvajanja oziroma skrbništvu nabavnih pogodb, vključno s postopkom določitve skrbnika pogodbe, njegovimi nalogami in vodenjem skrbniških evidenc, so urejene v Pravilniku o skrbništvu pogodb. Skrbnik pogodbe je s pogodbo določena oseba, ki je kot pooblaščenka družbe Dars odgovorna za nadzor nad izvedbo nabavne pogodbe ter organizacijo vseh aktivnosti, potrebnih za izpolnitev pogodbe. Skrbnik pogodbe se določi za akte oziroma dokumente, ki jih v svojem imenu sklene družba Dars, predvsem pa dogovore, sporazume, pisma o nameri in druge dvostranske ali večstranske dokumente, pogodbe, ki se nanašajo na nepremičnine, storitve, gradnjo in obnavljanje avtocest, nabavo osnovnih sredstev, opreme in materiala ter enostranske izjave družbe Dars, s katerimi se ustanovijo pravice in obveznosti oziroma se pristopi k splošnim pogojem poslovanja. Za določene aktivnosti pri izpolnjevanju pogodb je lahko pooblaščen tudi inženir, ki te aktivnosti opravlja na podlagi sklenjene pogodbe z družbo Dars.

Skrbnika pogodbe določi odgovorna oseba določenega poslovnega področja oziroma službe, na področje katerega spada pogodba, ali uprava neposredno v pogodbi. Če gre za pogodbo o izvedbi javnega naročila, je skrbnik pogodbe določen pri pripravi predloga za izvedbo naročila. Skrbniki pogodb in odgovorne osebe po posameznih vrstah storitev so opredeljeni v prilogi Pravilnika o storitvenem poslovanju. Pri nekaterih vrstah storitev so opredeljeni po položaju v organizacijski strukturi družbe Dars⁴⁵ ali po poslovnem področju⁴⁶, v nekaterih primerih pa poimensko. Skrbnik pogodbe začne svoje delo neposredno po imenovanju in mora izvajalca pogodbe uvesti v delo ter poskrbeti za organizacijo izvedbe pogodbe.

V Pravilniku o storitvenem poslovanju so podrobneje opredeljene tudi obveznosti odredbodajalca – odgovorne osebe določenega področja oziroma službe, prav tako pa je urejeno tudi vodenje skrbniških evidenc o pogodbah.

2.3.1.1.b Družba Dars je v Pravilniku o skrbništvu pogodb določila pristojnosti in odgovornosti skrbnikov pogodb pri spremljanju izvajanja oziroma skrbništvu nabavnih pogodb vključno s postopkom določitve skrbnika pogodbe. V prilogi k Pravilniku o storitvenem poslovanju je družba Dars določila skrbnike pogodb in odgovorne osebe po posameznih vrstah storitev, vendar ni v nobenem internem aktu določila skrbnikov pogodb in odgovornih oseb za pogodbe, ki se nanašajo na izgradnjo novih avtocestnih odsekov in druge gradnje, ter za pogodbe, ki se nanašajo na nabavo blaga.

⁴⁵ Na primer koordinator – vodja mehanizacije.

⁴⁶ Na primer investicije, vzdrževanje, upravljanje.

2.3.1.2 Ureditev procesa skladiščnega poslovanja

Pri poslovnem procesu skladiščnega poslovanja gre za enotno obvladovanje in vodenje procesa upravljanja z zalogi blaga in sicer od sklenitve nabavne pogodbe oziroma izdaje naročilnice do izvedbe dobav blaga, evidentiranja in obračuna opravljenih dobav ter nadzora nad stanjem zalog. Področje ureja Pravilnik o skladiščnem poslovanju, katerega namen je zagotoviti racionalizacijo stroškov naročanja blaga v smislu ekonomičnosti naročanja, optimizacije zalog in zniževanja režijskih stroškov. Pravilnik o skladiščnem poslovanju vsebuje določbe o organizaciji skladiščnega poslovanja ter izvedbe naročila blaga po sklenjeni nabavni pogodbi, in sicer od predloga za odpoklic⁴⁷, naročilnice, prevzema blaga ob dobavi, evidentiranja prejetega blaga, izdaje blaga, nadzora nad stanjem zalog (vključno s tem, kdaj je treba izvesti novo nabavo), dokumentarne kontrole (od obračuna dobav zunanjim dobaviteljem do plačila) do odgovornosti posameznih oseb, ki sodelujejo v tem procesu. Kot podpora procesu skladiščnega poslovanja se uporablja tudi informacijski sistem Navision.

Skladiščno poslovanje je v družbi Dars organizirano v skladiščih in njihovih izpostavah, ki so zaradi nemotene oskrbe porabnikov na vseh delovnih področjih družbe Dars umeščeni znotraj posameznih avtocestnih baz, v njihovih izpostavah in v poslovnih stavbah družbe Dars v Celju in Ljubljani. Služba za komercialo nudi pri izvajanju procesa strokovno podporo. Vodja oddelka za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje kot skrbnik materialnega poslovanja skrbi za strokovno izvajanje procesov skladiščnega poslovanja.

Stanje in gibanje zalog po različnih skladiščih sta razvidna iz evidence materialnega poslovanja v poslovno-informacijskem sistemu Navision. Povečanje zaloge se evidentira na podlagi izdelanih prevzemnic⁴⁸ za posamezno vrsto blaga, zmanjšanje zaloge pa na podlagi knjiženih izdajnic⁴⁹, knjiženega delovnega naloga⁵⁰ ali prenosa med skladišči z obvezno opredelitvijo ustreznega stroškovnega mesta. Za posamezne vrste blaga⁵¹ so v Pravilniku o skladiščnem poslovanju predvideni specifični načini in postopki izdaje iz skladišča. Opredeljeno je tudi optimalno⁵² stanje zalog, ki ga za posamezne vrste blaga določi tehnična služba v sodelovanju z vodjo avtocestne baze oziroma odgovorna oseba delovnega področja ali njegova strokovna služba na podlagi ocene nujno potrebne količine, ki zadostuje za nemoteno redno poslovanje ter zagotavlja minimalne standarde vzdrževanja posameznega delovnega področja. Ko se stanje zalog

⁴⁷ Odpoklic predstavlja posamezno naročilo po sklenjeni nabavni pogodbi.

⁴⁸ Dokument, s katerim se evidentira prevzem blaga v skladišče na podlagi potrjene dobavnice; spojen z dobavnico se en izvod pošlje oddelku za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje, drugi izvod s kopijo dobavnice se arhivira.

⁴⁹ Dokument, s katerim se evidentira in knjiži izdaja blaga iz skladišča; uporablja se za artikle, ki niso predmet vgradnje na avtocestnem križu ali v vozilo družbe Dars; podlaga za izdajo blaga in izdelavo izdajnice je zahtevek za material.

⁵⁰ Dokument, na katerem je navedeno blago, ki je namenjeno vgradnji na avtocestnem križu oziroma v vozilo, če gre za delovni nalog za vzdrževanje lastne mehanizacije.

⁵¹ Izdaja posipnih materialov, izdaja varnostnih in varovalnih ograj, prometne signalizacije, goriva na internih črpalkah, drobnega inventarja za priročna skladišča oziroma neposredno uporabo.

⁵² Količina blaga, pri kateri so stroški skladiščenja in stroški nabave najnižji, hkrati pa je zagotovljen nemoten potek poslovnih procesov.

zmanjša na stanje signalne zaloge⁵³, je treba izvesti naročilo dodatnega blaga. Pravilnik o skladiščnem poslovanju vsebuje tudi podrobnejše določbe o izvedbi posameznega naročila dodatnega blaga. Skladiščni delavec⁵⁴ ugotovi potrebo po dobavi blaga v posamezno skladišče na podlagi dejanskega stanja oziroma signalne zaloge posameznega blaga ali naročila s strani posameznega področja na podlagi zahtevka za material, če zaloge ne zadostujejo. Za izvedbo naročila blaga po sklenjeni nabavni pogodbi skladiščni delavec pripravi predlog za odpoklic blaga po pogodbi ali predlog za izdajo naročilnice ali prenos med skladišči. Odpoklic po pogodbi temelji na sklenjeni nabavni pogodbi, pri čemer odpoklic na podlagi potrjenega predloga pripravi oddelek za nabave, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje in ga posreduje dobavitelju. Naročilo prek naročilnice ne temelji na predhodno sklenjeni pogodbi, temveč se izda skladno z Navodilom za izdajo naročilnic. Pri tem niti v Pravilniku o skladiščnem poslovanju niti v Navodilu za izdajo naročilnic ni opredeljeno, v katerih primerih je dopustno uporabiti naročilnico namesto odpoklica po pogodbi ali predlagati izvedbo postopka oddaje javnega naročila. Če se blago nahaja v katerem izmed drugih skladišč družbe Dars, se lahko izvede tudi interni prenos blaga iz enega v drugo skladišče, pri čemer to ni opredeljeno kot obvezno.

Ob dobavi naročenega blaga skladiščni delavec preveri količinsko in kakovostno ustreznost. Če je dobavljeno blago ustrežno, potrdi dobaviteljevo dobavnico, en izvod vrne dobavitelju, drugi izvod pa zadrži za evidenco blaga v skladišču. Pri preverjanju količine dobavljenega blaga delavec primerja podatke na odpoklicu blaga po pogodbi oziroma na naročilnici s podatki na dobavnici. Pri preveritvi kakovosti oziroma tehničnih lastnosti dobavljenega blaga skladiščni delavec upošteva tehnične specifikacije naročenega blaga iz nabavne pogodbe. Če jih ne pozna, obvesti skrbnika pogodbe, da organizira kakovostni pregled in o rezultatih pisno obvesti skladiščnega delavca. V Pravilniku o skladiščnem poslovanju so določene tudi nekatere posebnosti pri prevzemu in kontroli dobavljenega blaga⁵⁵.

V Pravilniku o skladiščnem poslovanju so opredeljeni tudi postopki evidentiranja nepravilnosti pri dobavah – reklamacije dobav. Če skladiščni delavec ugotovi kakovostno oziroma tehnično neustreznost dobavljenega blaga, o tem obvesti skrbnika naročilnice ali pogodbe, s katerim skupaj pripravita reklamacijski zapisnik. Reklamacijski zapisnik se skupaj z nepotrjeno dobavnico posreduje oddelku za nabave, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje, ki zavrne račun, temu sledi zavrnitev neustreznega blaga. Če je ugotovljeno količinsko odstopanje pri naročenem blagu, se podatek o dobavljeni količini na dobavnici ustrezno popravi s strani skladiščnega delavca.

Družba Dars je v internih aktih uredila proces enotnega obvladovanja in vodenja skladiščnega poslovanja. Uredila je upravljanje z zalogami blaga od sklenitve nabavne pogodbe oziroma izdaje naročilnice do izvedbe dobav blaga, evidentiranja in obračuna opravljenih dobav ter nadzora nad stanjem zalog. To prispeva k racionalizaciji stroškov naročanja blaga, optimizaciji zalog in zniževanju režijskih stroškov.

Družba Dars v internih aktih ni določila, v katerih primerih je dopustno ob zmanjšanju stanja zalog v skladiščih uporabiti naročilnico za novo nabavo blaga namesto nabave blaga po že obstoječi pogodbi ali z

⁵³ Količina materiala, pri kateri je treba izvesti naročilo, da bo nova količina prišla v skladišče takrat, ko se bo zaloga zmanjšala na količino varnostne zaloge, torej zaloge, ki omogoča želeno stopnjo varnosti preskrbe glede na možne spremembe dobavnih rokov in količin porabe.

⁵⁴ Zaposleni družbe Dars, ki naroča, prevzema, skladišči in izdaja material iz skladišča.

⁵⁵ Dobave posipnih materialov in dobava na mesto vgradnje zunaj skladišča.

izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila. Prav tako v internih aktih ni določila, da je interni prenos blaga iz enega v drugo skladišče, če se blago nahaja v katerem izmed drugih skladišč družbe Dars, ki ima zadostno količino posameznega blaga, obvezen in ne zgolj dopusten.

Priporočilo

Družbi Dars priporočamo, naj po izvedeni analizi v internih aktih določi, kdaj je dopustno ob zmanjšanju stanja zalog v skladiščih uporabiti naročilnico za novo nabavo blaga namesto nabave blaga po že obstoječi pogodbi ali z izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila. Prav tako naj izvede analizo o primernosti vzpostavitve sistema obveznega prenosa blaga iz skladišča, ki ima presežek določenega blaga, v skladišče, ki ima primanjkljaj istovrstnega blaga, z namenom preprečevanja nepotrebnih in podvojenih nabav blaga v različnih skladiščih družbe Dars.

2.3.1.3 Ureditev procesa storitvenega poslovanja

Pri poslovnem procesu storitvenega poslovanja gre za enotno obvladovanje in vodenje procesa od sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice za izvedbo storitev⁵⁶ do izpolnitve ter obračuna opravljenih storitev in likvidacije računov. Področje ureja Pravilnik o storitvenem poslovanju in se uporablja na področju izvedbe storitev, ki so opredeljene v poslovnem načrtu družbe Dars. Pravilnik o storitvenem poslovanju opredeljuje dolžnosti odgovornih oseb družbe Dars pri naročanju, izvajanju in nadzoru izvedbe storitev ter način in postopek likvidacije računov. Namen Pravilnika o storitvenem poslovanju je racionalizacija stroškov naročanja storitev v smislu ekonomičnosti naročanja, optimizacije izvedbe storitev ter zniževanja režijskih stroškov na področju storitvenega poslovanja. Kot podpora procesu skladiščnega poslovanja se uporablja tudi informacijski sistem Navision.

Pravilnik o storitvenem poslovanju vsebuje natančnejše določbe o izvedbi posameznega naročila – odpoklica storitev po sklenjeni nabavni pogodbi ali na podlagi naročilnice. Pravilnik o storitvenem poslovanju vsebuje tudi natančnejše določbe o izvedbi storitev, prevzemu storitev in kontroli izvedbe naročenih storitev. Skrbnik pogodbe ali skrbnik naročilnice je odgovoren za vso organizacijo izvedbe storitve, poskrbeti pa mora tudi, da izvajalec storitve vodi ustrezne evidence, iz katerih sta razvidni vrsta in količina opravljenega dela. Ob zaključku del oziroma izvajanja storitve skrbnik pogodbe ali naročilnice in odgovorna oseba izvajalca storitve izdelata in potrđita zapisnik o opravljeni storitvi oziroma potrđita delovni nalog, iz katerega so razvidni predvsem navezava na izvorno pogodbo ali naročilnico, naziv izvajalca storitve ter ugotovitev, ali in kdaj je bila storitev opravljena v skladu s pogodbenimi določili ali izdano naročilnico. Izvirnik zapisnika o opravljeni storitvi oziroma delovnega naloga skupaj s kopijo odpoklica po pogodbi ali izdane naročilnice se posreduje v oddelek za nabave, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje. Če skrbnik pogodbe ali naročilnice ugotovi neustrezno izvedbo storitve, sestavi reklamacijski zapisnik, obvezno pa mora izdelati reklamacijski zapisnik, če ugotovi kakovostno odstopanje dejanske izvedbe storitev od naročene. Reklamacijski zapisnik se skupaj s pripadajočo dokumentacijo posreduje oddelku za nabave, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje.

⁵⁶ Pravilnik o storitvenem poslovanju poleg spremljanja realizacije nabavnih pogodb za izvedbo storitev ureja tudi spremljanje realizacije pogodb za manjše gradnje, to so gradnje, ki se izvajajo na podlagi evidenčnih pogodb.

2.3.1.3.a Družba Dars je v internih aktih uredila proces enotnega spremljanja izvedbe storitev. Uredila je postopke od sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice do izvedbe storitve, obračuna opravljene storitve ter nadzora nad ustreznostjo izvedene storitve. To prispeva k racionalizaciji stroškov naročanja storitev in zniževanju režijskih stroškov. Ugotovili smo, da družba Dars v internih aktih ni določila, v katerih primerih je dopustno uporabiti naročilnico za novo storitev namesto naročila storitve po že obstoječi pogodbi ali z izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila.

V Pravilniku o storitvenem poslovanju so opredeljene tudi nekatere izjeme za izvedbo storitev, ki so nujno potrebne za delovanje družbe in pri katerih je izvajanje potrebno vsak dan. Pri naročanju teh storitev Pravilnik o storitvenem poslovanju ne določa potrebne podlage (izdaja naročilnice ali odpoklic storitve po sklenjeni nabavni pogodbi). Gre za storitve stacionarne in mobilne telefonije, omrežnine, študentsko delo, komunalne storitve, radio-televizijske naročnine, storitve notarjev in izvršiteljev, za bančne stroške, sodne in davčne takse, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, zavarovalne premije in stroške zemeljskega plina. Pravilnik o storitvenem poslovanju ne določa, ali lahko te storitve uporabniki naročajo sami ali pa je treba te storitve združevati in naročati skupaj na ravni družbe. Prav tako v Pravilniku o storitvenem poslovanju ni določeno, da bi bilo treba pri naročanju teh storitev upoštevati predpise o javnem naročanju.

2.3.1.3.b Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, v internih aktih ni ustrezno uredila postopkov nabave določenih vrst storitev. Iz določb Pravilnika o storitvenem poslovanju izhaja, da se storitve stacionarne in mobilne telefonije, omrežnine, študentsko delo, komunalne storitve, radio-televizijske naročnine, storitve notarjev in izvršiteljev, bančni stroški, sodne in davčne takse, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, zavarovalne premije in stroški zemeljskega plina izvajajo mimo rednih nabavnih postopkov in brez sodelovanja pristojnih služb družbe Dars, ki bi na sistemski ravni poskrbele, da tudi nabava teh storitev, kjer je to mogoče, poteka organizirano, sistematično in na način, da bi se zbirale nabavne potrebe na ravni družbe ter bi se zagotovile nabave istovrstnih storitev v skupnih nabavnih postopkih. Družba Dars je za tovrstne nabave plačala 23.280 prejetih računov v skupni vrednosti 24.717.812 evrov brez DDV.

Pojasnilo družbe Dars

Nekatere vrste storitev, ki so kot izjeme navedene v Pravilniku o storitvenem poslovanju, niso podvržene uporabi določb ZJN-3 pri njihovem naročanju, zato sodelovanje oddelka za javno naročanje v teh primerih ni predvideno.

2.3.1.4 Dokumentarna kontrola in likvidacija računov za blago, storitve in gradnje

Dokumentarno kontrolo in obračun dobavljenega blaga ureja Pravilnik o skladiščnem poslovanju. Pravilnik o skladiščnem poslovanju vsebuje določbe o načinu obračuna dobav blaga s strani dobaviteljev. Ti morajo računu priložiti kopijo naročilnice ali odpoklica po pogodbi in potrjeno dobavnico. Družba Dars je v Pravilniku o skladiščnem poslovanju uredila področje dokumentarne kontrole in obračuna dobavljenega blaga. V Pravilniku o skladiščnem poslovanju je med drugim določeno, da mora, če račun ni izdan v skladu s sklenjeno nabavno pogodbo in ponudbenim predračunom oziroma ti podatki niso skladni, odgovorna oseba ugotoviti razlog za odstopanje in po potrebi prejeti račun pisno zavrni.

2.3.1.4.a Dokumentarno kontrolo in obračun opravljenih storitev in manjših gradenj⁵⁷ ureja Pravilnik o storitvenem poslovanju. Pravilnik o storitvenem poslovanju vsebuje določbe o načinu in obsegu obračuna opravljenih storitev s strani dobavitelja. Ti morajo predložiti račun ali situacijo ter priložiti kopijo naročilnice ali odpoklica po pogodbi, dobavnico, delovni nalog oziroma zapisnik o opravljeni storitvi. Prejeti račun ali situacijo pred likvidacijo evidentira glavna pisarna, oddelek za računovodstvo pa preveri prejeti račun z računovodskega in davčnega vidika. Likvidacijo računov za storitve opravljajo v prilogi Pravilnika o storitvenem poslovanju opredeljene odgovorne osebe–skrbniki pogodb oziroma naročilnic, skrbniki storitev, ki potrdijo prejete račune, ter odgovorne osebe, ki so odredbodajalci. Navedene osebe so v prilogi Pravilnika o storitvenem poslovanju določene po posamezni vrsti storitev⁵⁸, po položaju⁵⁹, po področju⁶⁰, v nekaterih primerih pa poimensko.

Likvidacija računa ali situacije zajema pregled, ali so priloženi ustrezni dokumenti, ali je zaračunana ustrežna cena in količina, kot sta bili opredeljeni v naročilnici oziroma odpoklicu po pogodbi, datum opravljene storitve, izjave in potrjeni računi podizvajalcev in pregled prevzema storitve. Če se pri likvidaciji ugotovijo neskladja, mora likvidator, na podlagi reklamacijskega zapisnika, račun pisno zavrni. Zavrnitev računa z ustreznimi prilogami se posreduje izvajalcu storitve, oddelku za računovodstvo in skrbniku pogodbe. Postopek likvidacije se zaključi s potrditvijo in podpisom računa za izplačilo s strani odgovorne osebe, račun pa se nato posreduje oddelku za računovodstvo v knjiženje in plačilo.

Družba Dars je v Pravilniku o storitvenem poslovanju uredila področje dokumentarne kontrole in obračuna opravljenih storitev in manjših gradenj, ki se izvedejo na podlagi evidenčnih pogodb. Likvidacijo računov za storitve in manjše gradnje opravljajo skrbniki pogodb ter odredbodajalci. Družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila področja dokumentarne kontrole in likvidacije računov za nabave storitev in gradenj, saj je pristojne osebe za likvidacijo računov za opravljene storitve in izvedene gradnje v nekaterih primerih določila poimensko in ne po položaju ali poslovnem področju. Zaradi tega vsaka kadrovska sprememba (na primer upokojitev, prenehanje zaposlitve, sprememba delovnega mesta) v družbi Dars, ki zadeva pristojno osebo na področju dokumentarne kontrole in likvidacije računov povzroči, da v Pravilniku o storitvenem poslovanju za določeno področje ni več določena pristojna oseba.

Priporočilo

Družbi Dars priporočamo, naj prouči primernost spremembe ureditve dokumentarne kontrole in likvidacije računov za nabave storitev in gradenj v internih aktih, po kateri so pristojne osebe za likvidacijo računov za opravljene storitve in izvedene gradnje v nekaterih primerih določene poimensko in ne po položaju ali poslovnem področju.

2.3.1.4.b Družba Dars je v Pravilniku o storitvenem poslovanju uredila področje dokumentarne kontrole in obračuna opravljenih storitev in manjših gradenj, ki se izvedejo na podlagi evidenčnih pogodb. Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, v internih aktih ni celovito uredila dokumentarne kontrole in likvidacije računov pri izvajanju pogodb, ki se nanašajo na gradnjo novih avtocestnih odsekov in druge gradnje. Družba Dars v teh primerih odgovorne osebe za dokumentarno kontrolo in obračun opravljenih storitev in gradenj določi neposredno v pogodbi za izvedbo storitev ali gradenj.

⁵⁷ Gradnje, ki se izvajajo na podlagi evidenčnih pogodb.

⁵⁸ Na primer pravne storitve.

⁵⁹ Na primer vodja službe za komercialo.

⁶⁰ Na primer investicije, vzdrževanje.

2.3.2 Informacijska podpora spremljanju izvajanja pogodb

Družba Dars v nabavnem procesu tudi pri spremljanju izvajanja pogodb dokumentacijo⁶¹ vodi v fizični obliki v posameznih spisih, kot informacijsko podporo pa uporablja informacijska sistema Navision in DMS, pri izvedbi večjih gradbenih projektov pa tudi Projektno-informacijski sistem.

Vgrajena je tudi kontrola naročanja materiala po pogodbah glede na vrstico pogodbe, ki pomeni specifičen predmet, katerega dobava je dogovorjena v določeni pogodbi (na primer škornji v pogodbi o dobavi škornjev). Na podlagi določene pogodbe je torej mogoče naročiti zgolj blago, ki je v informacijskem sistemu opredeljeno kot vrstica pogodbe, kar preprečuje zlorabe naročilnic za naročanje blaga, ki ni bilo predmet postopka oddaje javnega naročila in sklenjene pogodbe. Informacijski sistem Navision omogoča tudi spremljanje črpanja pogodb glede na postavke finančnega načrta in dogovorjeno vrednost pogodbe. Pogodbe, kjer ne pride do odpoklica (na primer storitve, enkratni nakupi), se vodijo zgolj v finančnem delu, kjer se računovodsko spremljajo. Enako velja za nadzor nad pogodbami, ki se nanašajo na investicijske projekte, kjer je omogočen informatiziran nadzor zgolj nad finančno realizacijo pogodbe.

Informatiziran dokumentarni sistem DMS družba Dars uporablja za obvladovanje poslovne dokumentacije. Informacijski sistem prejema podatke iz sistema Navision in se v nabavnem postopku uporablja za informatizirano dokumentarno poslovanje – vhodna in izhodna pošta ter sklenjene pogodbe v fizični obliki se opremijo s črtno kodo in se skenirajo v sistem DMS. Uporablja se tudi za evidentiranje in pošiljanje odpoklicev zunanjim dobaviteljem po elektronski pošti, pri čemer se posamezna naročila, ko so natisnjena in podpisana, skenirajo in vnesejo v DMS. Namen tega informacijskega sistema je elektronska obdelava poslovne dokumentacije, ki nastaja v nabavnih postopkih (prejeti računi, dokumenti postopka oddaje javnega naročila, finančna zavarovanja in podobno). Dodatno pa uporabnikom, ki ne potrebujejo dostopa do vseh podatkov iz informacijskega sistema Navision, omogoča načrtovanje predvidene ter spremljanje realizirane dinamike porabe finančnih sredstev naročil ter njihovo skladnost s poslovnim načrtom.

Projektno-informacijski sistem je namenjen elektronskemu spremljanju izvajanja gradbenih projektov od faze izdelave projektantskih popisov del do razpisnih postopkov in spremljanja izvajanja gradbenih del prek mesečnih situacij, ki jih izvajalcem potrjujejo inženirji. Projektno-informacijski sistem se tako pri večjih gradbenih projektih uporablja pri spremljanju realizacije pogodb. Po zaključenem razpisnem postopku se podatki o ponudbenem predračunu in izbranem izvajalcu prenesejo v centralno bazo podatkov ter se pripravijo vsi potrebni podatki za izvajalca, da lahko začne z izdelavo mesečnih situacij. V fazi izvajanja del predstavnik izvajalca pripravlja, nadzorni inženir pa sprejema, pregleduje in potrjuje mesečne situacije izvedenih del. Pogodbene cene za vsa dela so zaklenjene, kar onemogoča zaračunavanje drugačnih cen za posamezne izvedene postavke. Vnašajo se le kumulativne količine, ki morajo biti identične količinam iz gradbene knjige. V sklopu aplikacije sta tudi dva modula, ki omogočata pripravo in odločanje o zahtevkih za sklepanje aneksov za več, manj ali dodatna dela pri izvedbi posamezne investicije.

⁶¹ Izvirniki dokumentov, ki so predvideni v postopku spremljanja izvajanja pogodb.

2.3.3 Upravljanje s finančnimi zavarovanji nabavnih pogodb

2.3.3.1 Ureditev upravljanja s finančnimi zavarovanji v internih aktih

V procesu nabav družba Dars uporablja različna finančna zavarovanja za obvladovanje tveganj, ki se pojavijo v fazi pred sklenitvijo⁶² in v fazi po sklenitvi⁶³ nabavne pogodbe. Področje spremljanja finančnih zavarovanj oziroma garancij, ki jih v skladu z razpisnimi pogoji predložijo izvajalci, izbrani v postopku oddaje javnega naročila, ureja Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj.

2.3.3.1.a V Navodilu o spremljanju finančnih zavarovanj je določeno, da velja za vsa področja družbe Dars (2. člen Navodila o spremljanju finančnih zavarovanj – področje veljavnosti), vendar vsebina internega akta ureja zgolj garancije, predložene v fazi po sklenitvi pogodbe – garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in garancije za odpravo napak v garancijskem roku. Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj tako ne ureja upravljanja z garancijami za resnost ponudbe, garancij za zavarovanje plačila, zavarovalnih polic za projektantsko odgovornost, gradbenega zavarovanja in drugih oblik garancij.

2.3.3.1.b Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj opredeljuje odgovorne osebe za spremljanje garancij – skrbnika garancij s področja za organizacijo gradenj in obnov, skrbnika pogodbe ter druge odgovorne osebe. Posebna pozornost v Navodilu o spremljanju finančnih zavarovanj je namenjena garancijam, ki se nanašajo na nabavne pogodbe s področja za organizacijo gradenj in obnov, vendar tega organizacijskega področja Pravilnik o organiziranosti družbe Dars ne vsebuje. Prav tako je v procesu spremljanja finančnih zavarovanj posebej izpostavljena nosilna vloga področja za finance, računovodstvo in kontroling. To mora od prenosa garancij s področja za organizacijo gradenj in obnov ali iz službe za nabavo posebej opozarjati skrbnike pogodb in odgovorne osebe področij, na katere se posamezna pogodba (in z njo povezana garancija) nanaša, na prejem oziroma potek garancij. Pri tem pa veljavni Pravilnik o organiziranosti družbe Dars ne vsebuje niti organizacijske enote – področje za finance, računovodstvo in kontroling niti službe za nabave. Družba Dars tako v internih aktih, ki so veljali v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni jasno opredelila, katere organizacijske enote družbe so odgovorne za upravljanje s finančnimi zavarovanji, ki jih izvajalci predložijo po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Pojasnilo družbe Dars

Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj je bilo sprejeto pred sprejetjem Pravilnika o organiziranosti družbe Dars in Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti, zato se nanaša na organizacijsko strukturo, kot je veljala pred sprejetjem teh pravilnikov. Ker se poslovni procesi v novih organizacijskih enotah niso spremenili, je vsebina Navodila o spremljanju finančnih zavarovanj ostala enaka.

V Navodilu o spremljanju finančnih zavarovanj so naloge, ki se nanašajo na spremljanje finančnih zavarovanj – garancij, ki jih izvajalci pogodbe o izvedbi javnega naročila predložijo po sklenitvi pogodbe o javnem naročilu, opredeljene ločeno po področjih dela na pogodbe v pristojnosti področja za organizacijo

⁶² Družba Dars na primer v postopku oddaje javnega naročila zahteva, da ponudniki predložijo bančno garancijo za resnost ponudbe.

⁶³ Družba Dars na primer od ponudnika, s katerim bo sklenila pogodbo, zahteva, da predloži bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti ali bančno garancijo za odpravo napak v garancijski dobi.

gradenj in obnov, pogodbe za dobavo blaga ali izvedbo storitev, ki imajo opredeljen rok veljavnosti pogodbe, in na ostale pogodbe. Pri tem so določbe podobne za vsa področja, razen da skrbnik garancij za ostale pogodbe ni predviden. Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj ureja predvsem spremljanje in evidentiranje garancij, spremljanje poteka garancijskih rokov, podaljšanje roka veljavnosti in povečanje vrednosti garancije, unovčevanje garancij ter vračilo neveljavnih garancij.

2.3.3.1.c V Navodilu o spremljanju finančnih zavarovanj ni natančneje opredeljeno, kdo v organizacijski enoti je odgovoren za izvedbo posameznih nalog glede spremljanja finančnih zavarovanj, temveč se uporabljajo zgolj navedbe "pristojna oseba področja", "zadolžena oseba v področju" in podobno. Družba Dars v internih aktih tako ni natančno in določljivo opredelila delovnih mest, ki so nosilci nalog in odgovornosti pri spremljanju predloženih finančnih zavarovanj.

Pojasnilo družbe Dars

Interni akt za določitev skrbništva nad finančnimi zavarovanji ni bil sprejet, saj je ta aktivnost na podlagi Pravilnika o skrbništvu pogodb v pristojnosti skrbnika pogodbe. Na področju investicij je bila za spremljanje finančnih zavarovanj zadolžena ena oseba, ki kot skrbnik garancij spremlja garancije. Za ostale nabavne pogodbe takšen skrbnik garancij ni bil določen.

Čeprav Pravilnik o skrbništvu pogodb določa, da mora skrbnik pogodbe skrbeti za ustrezno zavarovanje pogodbenih obveznosti, pa teh nalog glede na določbe Navodila o spremljanju finančnih zavarovanj ne more izvajati sam. Vloga skrbnika pogodbe je zgolj ena izmed vlog (odgovornosti in pristojnosti), ki jo ureja Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj, pri čemer druge vloge niso niti natančno niti določljivo opredeljene, so pa namenjene nadzoru nad delom skrbnika pogodb (na primer pregled dejanj skrbnika pogodb, odobritev dejanj, povezanih z upravljanjem s finančnimi zavarovanji).

Družba Dars je za poenotenje kriterijev pri določanju višine bančnih garancij za odpravo napak v garancijski dobi za dela na obnovah sprejela Navodilo o višini bančnih garancij za odpravo napak v garancijski dobi za dela na obnovah. Uprava družbe Dars je 12. 11. 2014 sprejela sklep Predlog izhodišč za vrsto in višino finančnih zavarovanj v postopkih javnega naročanja in 10. 2. 2017 nov sklep Predlog izhodišč za vrsto in obseg finančnih zavarovanj v postopkih naročanja, ki je nadomestil stari sklep, v katerem sta glede na vrednost nabav določeni vrednost in vrsta garancij, ki jih je v postopku nabav treba zahtevati od dobaviteljev.

Spremljanje in evidentiranje garancij po prejemu, poteka v sistemu Navision, pri čemer za elektronske evidence skrbi področje za finance, računovodstvo in kontroling. Pristojna oseba področja za finance, računovodstvo in kontroling prejete garancije posreduje skrbniku pogodbe⁶⁴, ki mora preveriti njihovo ustreznost. Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj določa, da mora, če garancija ni ustrezna, skrbnik pogodbe od izvajalca pridobiti novo ustrezno garancijo. Enako velja, če se s sklenjenim aneksom k nabavni pogodbi poveča pogodbeni vrednost.

⁶⁴ Pri pogodbah za dobavo blaga ali izvedbo storitev, ki imajo opredeljen rok veljavnosti, se garancije posredujejo tudi službi za nabavo, pri ostalih pogodbah pa odgovorni osebi področja dela družbe Dars, na katero se pogodba nanaša.

Področje za finance, računovodstvo in kontroling je odgovorno za spremljanje poteka garancijskih rokov, pripravljane rednih poročil o poteku veljavnih garancij in pravočasno obveščanje skrbnika pogodbe, skrbnika garancij in odgovorne osebe s področja za organizacijo gradenj in obnov oziroma drugega področja, na katero se pogodba nanaša. Skrbnik pogodbe mora skrbniku garancij in področju za finance, računovodstvo in kontroling posredovati odgovor glede poteka garancij, ki ga skrbnik garancij uporabi za dopolnitev poročila o poteku veljavnih garancij in ga pošlje področju za finance, računovodstvo in kontroling. Področje za finance, računovodstvo in kontroling iz evidence garancij vsakega pol leta pripravi izpis vseh veljavnih garancij po posameznih področjih za upravo, poslovnega direktorja in za področje, na katero se pogodba nanaša.

Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj ureja podaljšanje roka veljavnosti garancije. Ureja tudi unovčevanje garancij, vendar zgolj za primer, da družba Dars najkasneje 20 dni pred potekom roka za veljavnost garancije od izvajalca ne prejme spremenjene garancije ali dodatka h garanciji.

2.3.3.1.d Družba Dars v internih aktih nima ustrezno urejenega postopka upravljanja z garancijami ter ukrepanja za preprečitev negativnih vplivov na investicijo v primerih neizpolnitve pogodbenih ali drugih obveznosti s strani izvajalca. Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj ali katerikoli drug interni akt ne predvideva in ne ureja nobenih drugih primerov, ko bi bilo treba unovčiti garancijo, ker bi bili izpolnjeni pogoji za njeno unovčitev. Urejen ni niti bistven primer, za katerega se garancije zahtevajo – neizpolnitev pogodbenih ali drugih obveznosti s strani izvajalca. V internih aktih ni urejeno sistemsko spremljanje in poročanje o pogodbenih razmerjih, pri katerih izvajalec ni izpolnil pogodbenih obveznosti, zaradi česar bi bili izpolnjeni pogoji za unovčitev garancije. Prav tako ni urejeno sistemsko spremljanje in ukrepanje v primerih, ko glavni izvajalci ali podizvajalci, ki so izpolnitev svojih pogodbenih obveznosti zavarovali s predložitvijo garancije, svojih obveznosti ne morejo več izpolniti zaradi večjih likvidnostnih težav ali ker se nad njimi izvajajo postopki zaradi insolventnosti.

2.3.3.1.e Zaradi odsotnosti splošnih navodil so odločitve glede unovčevanja garancij v celoti prepuščene zaposlenim, kar povzroča tveganje neskladnega unovčevanja garancij oziroma različnega ravnanja v primerljivih primerih. Ker iz Navodila o spremljanju finančnih zavarovanj ne izhaja (splošna) usmeritev, da je treba v primeru izpolnitve pogojev za unovčitev garancije to tudi unovčiti, obstaja tveganje, da do unovčitve garancije ne pride, kar lahko družbi Dars povzroči poslovno škodo.

2.3.3.2 Unovčitev bančnih garancij za plačilo podizvajalcem

Družba Dars se je konec leta 2010 soočila s krizo v gradbenem sektorju v Republiki Sloveniji, katere posledica so bili stečajni postopki nad več gradbenimi družbami, ki so za družbo Dars izvajale gradnjo avtocestnih odsekov in druge avtocestne infrastrukture. Težave s plačilno nedisciplino glavnih izvajalcev gradnje avtocestnih odsekov in druge avtocestne infrastrukture so se začele že pred uvedbo postopkov zaradi insolventnosti nad gradbenimi družbami. Že proti koncu leta 2010 so na delovanje in odločitve družbe Dars začele vplivati širše družbeno-gospodarske razmere, povezane s težavami izvajalcev, na katere se je družba Dars morala ustrezno odzvati.⁶⁵

⁶⁵ Letno poročilo družbe Dars za leto 2010.

Tako so se v tem obdobju začeli pogovori in iskanje rešitev, ki naj bi zagotovili nadaljevanje del na investicijah v izvajanju. Glavna problema, s katerima se je družba Dars soočala v času po nastopu insolventnosti glavnih izvajalcev, sta bila nezmožnost nadaljevanja dela s strani glavnih izvajalcev v stečaju, ki pa so še vedno imeli odprte zahtevke do družbe Dars, ter neposredni zahtevki nepoplačanih podizvajalcev za storitve, ki jih je družba Dars glavnim izvajalcem že plačala.

Družba Dars si je kljub težavam prizadevala v obdobju od leta 2011 do leta 2014 odpravljati posledice stečajev gradbenih družb na poslovanje družbe Dars, saj je izvajala predpisane monitoringe po končani gradnji, vzdrževala habitate, pregledovala dokumentacijo (projekt izvedenih del, projekt za obratovanje in vzdrževanje, banka cestnih podatkov), pridobivala končna poročila in dokazila, pregledovala in potrjevala gradbene knjige, pripravljala končne obračune, pripravljala dokumentacijo za arhiviranje ter spremljala objekte v garancijski dobi. Prav tako je družba Dars v tem obdobju in tudi kasneje urejala odprta premoženjsko-pravna razmerja.⁶⁶

Za zavarovanje izpolnitev obveznosti iz gradbenih pogodb za izgradnjo avtocestnih odsekov in druge infrastrukture je družba Dars od glavnih izvajalcev (praviloma) zahtevala bančne garancije za dobro izvedbo del, po končanju del pa še bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku. Družba Dars je izvedbo pogodbenih obveznosti (praviloma) zavarovala tudi tako, da je pri plačilu posameznih situacij glavnim izvajalcem določen delež plačila zadržala. Zadržana sredstva so predstavljala varščino za dobro izvedbo del in so se do izpolnitve vseh pogodbenih obveznosti glavnega izvajalca (prevzem del, odprava vseh pomanjkljivosti, predaja garancij za odpravo napak v garancijski dobi) zadržala v višini do največ 5 odstotkov pogodbene vrednosti. Družba Dars je sredstva po gradbenih pogodbah zadrževala tudi po stečajih gradbenih izvajalcev. Družba Dars je v času po stečajih velikih gradbenih podjetij vodila politiko, da za dokončanje del in poplačilo podizvajalcev ne unovčuje bančnih garancij, ampak se investicije, če je to le bilo mogoče, izvedejo do konca z obstoječimi izvajalci.

V primeru glavnega izvajalca družbe SCT, d. d., Ljubljana, Slovenija, je dokončanje obstoječih investicij potekalo na način, da je ta v dogovoru z družbo Dars in bankami, ki so izdale bančne garancije za posamezne projekte, sodeloval pri izpolnjevanju pogojev za sprostitev zadržanih sredstev, ki so zahtevali dokončanje prevzetih obveznosti po sklenjenih gradbenih pogodbah, predajo objektov in pridobitev vse tehnične dokumentacije ter izdajo bančnih garancij za odpravo napak v garancijski dobi. Družba SCT, d. d., Ljubljana, Slovenija – v stečaju kot stečajni dolжник ni mogla več izvajati dejavnosti, zato je stečajni upravitelj prek družbe BGR inženiring, d. o. o. skrbel za organizacijo zaključevanja obveznosti po gradbenih pogodbah z družbo Dars ter za koordinacijo med družbo Dars, bankami ter izvajalci, ki so dokončali posamezne gradbene projekte z namenom, da bančne garancije niso bile unovčene. Za družbo SCT, d. d., Ljubljana, Slovenija – v stečaju in njeno stečajno maso je bilo zaključevanje gradbenih projektov družbe Dars pomembno zato, ker je po izteku garancijske dobe lahko stečajni dolжник terjal družbo Dars za plačilo še zadržanih sredstev po gradbenih pogodbah. Iz tega razloga je stečajni upravitelj družbe SCT, d. d., Ljubljana, Slovenija – v stečaju proti družbi Dars še konec leta 2014 vodil več pravnih, katerih vrednost je presegala 4.000.000 evrov. Velika večina garancijskih rokov ter veljavnost izdanih bančnih garancij, ki jih je družbi Dars predložila družba SCT, d. d., Ljubljana, Slovenija, se je iztekla do leta 2018.

⁶⁶ Dogodki, ki so imeli večji vpliv na poslovanje družbe Dars pri zaključevanju izgradnje avtocestnih odsekov in druge infrastrukture, so se odvijali v obdobju od leta 2011 do konca leta 2014. Kasneje se je družba Dars ukvarjala predvsem z razreševanjem premoženjsko-pravnih zahtevkov z glavnimi izvajalci v stečaju in posameznimi podizvajalci.

V primerih, ko stečajni upravitelj družbe v stečaju kljub pozivom družbe Dars ni zaključil investicije, za katero je še veljala bančna garancija za dobro izvedbo del, ali odpravil napak oziroma pomanjkljivosti pri investiciji, za katero je še veljala bančna garancija za odpravo napak v garancijskem roku, je k temu pristopila družba Dars. Stroški dokončanja investicij ali odprave napak oziroma pomanjkljivosti so v teh primerih bremenili bančno garancijo, izdano za ta namen.

Po nastopu insolventnosti večjih gradbenih podjetij, ki so za družbo Dars izvajala gradnjo avtocestnih odsekov, se je tudi izkazalo, da ta v nekaterih primerih svojim podizvajalcem niso plačevala opravljenih storitev. Tako so podizvajalci neposredno na družbo Dars naslovili zahteve za plačilo opravljenih storitev.

V tabeli 9 so prikazane gradbene družbe⁶⁷, nad katerimi se je začel stečajni postopek in so njihovi podizvajalci na družbo Dars naslovili denarne zahteve za plačilo opravljenih storitev. Za te primere sta prikazana število in znesek še odprtih neposrednih denarnih zahtevkov podizvajalcev do družbe Dars ob koncu posameznega leta v obdobju, na katero se nanaša revizija.

⁶⁷ Prikazane so samo tiste gradbene družbe v stečaju, katerih podizvajalci so imeli odprte denarne zahteve do družbe Dars v obdobju od leta 2014 do leta 2017.

Tabela 9: Gradbene družbe v stečaju, katerih podizvajalci so v obdobju od leta 2014 do leta 2017 še imeli odprte denarne zahtevke do družbe Dars, ter število in vrednost odprtih denarnih zahtevkov

Družba v stečaju	Zahtevki na dan 1. 1. 2014		Novi zahtevki od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017		Rešeni zahtevki od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017		Nerešeni zahtevki na dan 31. 12. 2017	
	Število	Znesek v evrih	Število	Znesek v evrih	Število	Znesek v evrih	Število	Znesek v evrih
SCT, d.d., Ljubljana, Slovenija – v stečaju	20	8.528.081	6	930.277	10	1.196.133	16	8.262.225
Alpine bau, GmbH, Salzburg, Podružnica Celje – v stečaju	3	777.686	5	315.215	5	302.825	3	790.076
NGR, d. d. – v stečaju	4	10.423.424	0	0	3	9.992.082	1	431.342
CPM, d. d. – v stečaju	10	3.955.068	2	204.478	8	808.347	4	3.351.199
Primorje, d. d. – v stečaju	1	47.773	0	0	1	47.773	0	0
CP Ljubljana, d. d. – v stečaju	0	0	1	65.712	1	65.712	0	0
CM Celje, d. d. – v stečaju	0	0	1	41.656	0	0	1	41.656
Kraški zidar, d. d. – v stečaju	0	0	1	25.448	0	0	1	25.448
Vegrad, d. d. – v stečaju	1	477.736	1	12.550	0	0	2	490.286
Werkos, d. o. o. – Osijek u stečaju	0	0	2	72.434	0	0	2	72.434
Skupaj	39	24.209.768	19	1.667.770	28	12.412.872	30	13.464.666

Vir: podatki družbe Dars.

Iz tabele 9 je razvidno, da je družba Dars na dan 1. 1. 2014 imela 39 odprtih zahtevkov podizvajalcev v skupnem znesku 24.209.768 evrov, medtem ko je na dan 31. 12. 2017, upoštevaše še dodatno prejete zahtevke v obdobju, na katero se nanaša revizija, imela še 30 odprtih zahtevkov podizvajalcev v skupnem znesku 13.464.666 evrov.

Ker družba Dars na pozive podizvajalcev v primerih, ko je bilo glavnim izvajalcem že plačano, ni unovčevala bančnih garancij za dobro izvedbo del ter jim iz teh sredstev plačala za opravljene storitve, so nekateri podizvajalci⁶⁸ proti družbi Dars vložili odškodninske tožbe za neposredno poplačilo denarnih zahtevkov od družbe Dars. Na podlagi tega se je leta 2014 izoblikovala sodna praksa⁶⁹, po kateri je bila družba Dars spoznana za odškodninsko odgovorno podizvajalcem, ker ni unovčila bančne garancije, ki je krila tudi morebitne zahtevke podizvajalcev v primeru, če jih ne bi poravnali glavni izvajalci. Bančna garancija je bila v konkretnem poslu pogoj za veljavnost glavne izvajalske pogodbe, v interesu pogodbenih partnerjev je bilo, da se zaradi nemotenega izvajanja del z njo zagotovi tudi zavarovanje plačil podizvajalcev. Višje sodišče v Celju je ugotovilo, da je bilo odklanjanje unovčitve bančne garancije protipravno ravnanje družbe Dars, saj je bila njena obveznost, da podizvajalca poplača iz v ta namen pridobljene bančne garancije, to obveznost pa je mogoče realizirati le s predložitvijo bančne garancije na unovčenje.

Tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije⁷⁰ je potrdilo stališče nižjih sodišč, da je družba Dars odškodninsko odgovorna podizvajalcem, ki niso bili poplačani od glavnih izvajalcev, je pa družba Dars razpolagala z bančno garancijo, ki je krila tudi zahtevke podizvajalcev do glavnega izvajalca. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je pojasnilo, čeprav tožeča stranka, ki je podizvajalec v tem konkretnem poslu, ni pridobila neposrednega zahtevka do družbe Dars na podlagi sklenjene pogodbe ali bančne garancije, pa kljub temu ni dvoma, da je bil smisel pogodbenih določil prav v tem, da se podizvajalcem zagotovi neposredno plačilo od glavnega izvajalca del. Pogodbene določbe so bile posledica dolžnosti družbe Dars, vzpostavljene z Navodili o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja⁷¹, sprejetimi na podlagi Zakona o javnih naročilih⁷². Ni šlo torej le za pogodbeno ureditev družbe Dars in njenega glavnega izvajalca del, temveč tudi za izpeljavo zaveze družbe Dars, ki izhaja iz kogentnih predpisov. V tem smislu zavarovanje obveznosti glavnega izvajalca varuje tudi koristi podizvajalcev. Pogoji sklenjene pogodbe in vsebina bančne garancije so pri

⁶⁸ Na primer: Skanska SK, a. s., Krajna 29, Bratislava, podružnica Ljubljana, Asfalti Ptuj, d. o. o. in Plima, d. o. o.

⁶⁹ Na primer sodba Višjega sodišča v Celju, opr. št. Cpg 138/2014 z dne 26. 9. 2014.

⁷⁰ Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, opr. št. III Ips 9/2015 z dne 20. 05. 2016; smiselno podobno tudi odločitev v sklepu opr. št. III Ips 40/2016 z dne 22. 11. 2016 in sodbi opr. št. III Ips 74/2015 z dne 24. 1. 2017.

⁷¹ Uradni list RS, št. 43/00.

⁷² Uradni list RS, št. 24/97, 78/99, 39/00.

podizvajalcu že ob sklepanju podizvajalske pogodbe z glavnim izvajalcem vzbudili zaupanje in utemeljeno pričakovanje, da bo plačilo za opravljeno delo prejel vsaj iz sredstev unovčene bančne garancije⁷³.

2.3.3.2.a Družba Dars je za zavarovanje izpolnitev obveznosti iz gradbenih pogodb za izgradnjo avtocestnih odsekov in druge infrastrukture od glavnih izvajalcev zahtevala bančne garancije za dobro izvedbo del, ki so (praviloma) krile tudi zahteve podizvajalcev, če izvajalec ne bi poravnal potrjenih zapadlih obveznosti do podizvajalcev iz podizvajalskih pogodb. Družba Dars je izvedbo pogodbenih obveznosti (praviloma) zavarovala tudi tako, da je pri plačilu posameznih situacij glavnim izvajalcem določen delež plačila zadržala. Družba Dars je v času po stečajih gradbenih podjetij, ki so bila glavni izvajalci investicij, ravnala tako, da za dokončanje del in poplačilo podizvajalcev ni unovčila bančnih garancij, ampak je investicije izvedla do konca z obstoječimi izvajalci. Zaradi tega so podizvajalci ostali nepoplačani, saj se niso mogli (v celoti) poplačati iz stečajne mase gradbenih podjetij v stečaju, prav tako pa tudi ne iz bančnih garancij, saj jih družba Dars kljub pozivom podizvajalcev ni unovčevala. Posledica takšnega pristopa družbe Dars pri zaključevanju investicij je bila, da so nekateri podizvajalci proti družbi Dars vložili odškodninske tožbe zaradi škode, ki jim je nastala zaradi neunovčenja bančnih garancij. Družba Dars je bila v večini primerov spoznana za odškodninsko odgovorno, ker ni unovčila bančne garancije, ki je krila tudi morebitne zahteve podizvajalcev. Na podlagi teh sodb in sklenjenih izvensodnih poravnav je družba Dars v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017 podizvajalcem plačala odškodnine v znesku 8.109.819 evrov. Plačane odškodnine se nanašajo na devet zahtevkov podizvajalcev za dela izvedena pri različnih investicijah, za izvedbo katerih je družba Dars pred tem že plačala glavnim izvajalcem investicij.

Pojasnilo družbe Dars

Podizvajalci so zahteve za neposredno plačilo naslovili na družbo Dars praviloma potem, ko je ta že v celoti poravnala svoje obveznosti glavnim izvajalcem. Družba Dars je bila pripravljena sodelovati pri reševanju problema neplačila podizvajalcem, vendar ne na način, da za dela, ki so že bila plačana glavnim izvajalcem, plača podizvajalcem še enkrat. V primerih, ko so bili zahtevki podizvajalcev za neposredno plačilo opravljenih storitev pravočasni, torej ko dela glavnim izvajalcem še niso bila plačana, družba Dars ni imela jasnega stališča, ali naj neposredno poplača podizvajalce ali pa naj svojo zapadlo obveznost poravna v stečajno maso glavnega izvajalca investicije, saj je razpolagala z nasprotujočimi si pravnimi mnenji, prav tako pa ni obstajala sodna praksa, ki bi obravnavala to tematiko.

⁷³ Vrhovno sodišče Republike Slovenije je leta 2016 odločalo (sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, opr. št. III Ips 53/2015 z dne 31. 8. 2016) glede podobnega zahtevka podizvajalca zoper družbo Dars. Pri tem je navedlo, da je družba Dars plačevala situacije glavnemu izvajalcu v likvidnostnih težavah še pred zapadlostjo, in sicer na transakcijski račun, ki ga je glavni izvajalec odprl pri banki garantki. Ta plačila so bila uporabljena za pokrivanje obveznosti iz kreditne pogodbe, ki jo je imel glavni izvajalec sklenjeno z banko garantko. Zaradi tega se podizvajalci nikoli niso mogli poplačati, ker niso nastopili pogoji za uveljavitev neposredne zahteve podjemnikovih sodelavcev do naročnika iz 631. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 83/01-UPB1). Na tej podlagi je bila ugotovljena odškodninska odgovornost družbe Dars, saj je izvrševala svoje obveznosti do glavnega izvajalca na način, da je bilo podizvajalcu onemogočeno uveljavljanje plačila za opravljeno delo. Družba Dars bi morala zagotoviti plačilo obveznosti glavnega izvajalca do podizvajalcev, ki je izhajala iz realizirane pogodbene zaveze glavnega izvajalca iz gradbene pogodbe z družbo Dars, ki je imela podlago v Pravilniku o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 25/2004). Posedovanje bančne garancije je družbi Dars nalagalo ravnanje v dobro tistih, zaradi katerih je bilo zavarovanje vzpostavljeno, med drugim tudi v dobro podizvajalcev.

2.3.3.2.b Družba Dars je imela na dan 31. 12. 2017 še 30 odprtih zahtevkov podizvajalcev za plačilo zapadlih terjatev iz podizvajalskih pogodb z glavnimi izvajalci v stečaju v skupnem znesku 13.464.666 evrov. Glede na relativno veliko število in znesek še nerešenih zahtevkov podizvajalcev za poplačilo njihovih terjatev iz podizvajalskih pogodb, ki so naslovljene neposredno na družbo Dars ocenjujemo, da obstaja tveganje, da bo družba Dars v primerih, kjer je dejansko stanje podobno kot v primerih, ko je sodišče družbo Dars že spoznalo za odškodninsko odgovorno, ker ni unovčila bančne garancije, ki je krila tudi morebitne zahtevke podizvajalcev, morala sama poravnati zapadle terjatve podizvajalcev iz lastnih sredstev.

Ukrepi družbe Dars

Družba Dars z namenom zmanjšanja dvojnih plačil in porabe lastnih sredstev v primerih pogodb, ko od družbe Dars vtožujeta plačilo tako podizvajalec družbe SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju kot tudi družba SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju, sklepa z družbo SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju sodne poravnave. V njih je dogovorjeno, da terjatev družbe SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju do družbe Dars še ni zapadla, ampak sta zapadlost in plačilo terjatve vezana na sporazum med družbo Dars in družbo SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju. V sporazumu je dogovorjeno, če bo podizvajalec v sodnem sporu uspel z uveljavitvijo svoje terjatve in bo to terjatev dobil plačano neposredno od družbe Dars, ta ni dolžna te terjatve plačati še družbi SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju.

Drugi način preprečevanja oziroma zmanjšanja porabe lastnih sredstev za poplačilo podizvajalcev pa je ravnanje družbe Dars, ko se sprostijo zadržana sredstva do družbe SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju. Ta se v teh primerih družbi SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju ne izplačajo zaradi že izvedenih plačil podizvajalcem, ki so s svojimi tožbenimi zahtevki uspeli v sodnih postopkih, med drugim tudi na podlagi odškodninske odgovornosti zaradi neunovčite bančne garancije. V teh primerih družba Dars uveljavlja pobotne ugovore iz naslova odškodninske odgovornosti na podlagi podčlena 17.1. Splošnih pogojev pogodbe (FIDIC – rdeča knjiga), ki določa obveznost izvajalca obvarovati naročnika pred vsemi zahtevki, odškodninami in izdatki, ki izhajajo iz izvajalčevega projekta in jih gre pripisati namernemu dejanju ali kršitvi pogodbe s strani izvajalca. Družbi SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju bodo zadržana sredstva izplačana pod pogojem in v znesku, ko bodo končani vsi sodni postopki podizvajalcev, če bo po izplačilu podizvajalskih zahtevkov ostal presežek zadržanih sredstev. Družba Dars je na tej podlagi že uveljavljala pobotne ugovore do družbe SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju v znesku 1.510.721 evrov.

2.3.4 Nadzor izvedbe pogodb v skladu s pogodbenimi določili

V okviru preverjanja nadzora izvedbe pogodb v skladu s pogodbenimi določili smo pregledali 20 pogodb, ki so bile sklenjene na podlagi izvedenih postopkov oddaje javnih naročil v skupni pogodbeni vrednosti 34.310.380 evrov brez DDV. Družba Dars ni zagotovila zadostnega nadzora nad izvedbo pogodb, zato v nekaterih primerih javno naročilo ni bilo izvedeno v skladu s pogodbenimi določili. V nadaljevanju so predstavljene ugotovitve glede izvedbe pogodb v skladu s pogodbenimi določili.

2.3.4.1 Izvedba pogodbe za namestitev in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj

Družba Dars je v letu 2015 izvedla odprti postopek za oddajo javnega naročila za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj ter kot najugodnejšega ponudnika izbrala družbo Meteoteh, d. o. o. Družba Dars in izbrani ponudnik Meteoteh, d. o. o. sta 23. 11. 2015 sklenila pogodbo za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj v vrednosti 423.250 evrov brez DDV, in sicer za obdobje 5 let.

2.3.4.1.a V 29. členu pogodbe za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj je določeno, da je del te pogodbe tudi celotna razpisna in ponudbena dokumentacija. V razpisni dokumentaciji je navedeno, da mora izvajalec vzdrževalnih del izvajati preventivne vzdrževalne ukrepe v skladu z načrtom vzdrževanja. Načrt vzdrževanja izdela izvajalec na podlagi izhodišč, ki so določena v projektih, pogodbi ali v prilogah k pogodbi, in ga predloži v potrditev naročniku najkasneje v 30 dneh po začetku veljavnosti pogodbe. Ugotovili smo, da izbrani ponudnik v določenem roku ni izdelal načrta vzdrževanja in ga ni predložil družbi Dars, kar predstavlja kršitev 29. člena pogodbe o vzdrževanju cestno-vremenskih postaj. To ne prispeva k zagotovitvi ustreznega nadzora, ali so bila vsa dela v okviru javnega naročila opravljena v skladu s pogodbenimi določili.

Pojasnilo družbe Dars

Pogodba za vzdrževanje cestno-vremenskih postaj je bila sklenjena 23. 11. 2015, torej v času zimske sezone 2015/2016. Družba Dars se je v dogovoru z izbranim izvajalcem odločila, da se z deli na zamenjavi opreme cestno-vremenskih postaj začne v najkrajšem možnem času. V primeru, če bi se dela izvajala v letnem času, bi bilo smiselno pripraviti terminski načrt. V času zimske sezone to ni bilo mogoče, saj so bile aktivnosti v celoti odvisne od vremenskih pogojev. V primeru, ko ni bilo napovedanih snežnih padavin za daljše obdobje, je izbrani izvajalec začel z deli pri zamenjavi cestno-vremenskih postaj fazno po odsekih, kar je razvidno iz pisnih naročil in delovnih nalogov.

2.3.4.1.b Izbrani ponudnik Meteoteh, d. o. o. je 29. 12. 2015 družbi Dars izdal račun za storitve po pogodbi za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj v znesku 168.500 evrov brez DDV. Račun se je nanašal na izvedene storitve na 12 cestno-vremenskih postajah. Izbrani ponudnik je storitve zaračunal na podlagi dodatnega, reklamnega cenika, ki ni bil del ponudbenega predračuna. Ob izpolnjenem veljavnem ceniku opreme in rezervnih delov v ponudbenem predračunu je ta cenik bil priložen v ponudbi izbranega ponudnika, vendar ga je družba Dars obravnavala kot dodaten reklamni cenik in ne kot del ponudbenega predračuna, zato ga tudi ni upoštevala pri ocenjevanju in izboru najugodnejše ponudbe. Na računu navedene postavke so bile tako zaračunane po višjih vrednostih, kot so bile določene v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna, prav tako so bile na računu navedene nekatere dodatne postavke, ki niso bile določene v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna. Skrbnik pogodbe je račun potrdil, zato je družba Dars plačala znesek 168.500 evrov brez DDV brez podlage v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna, ki je bil sestavni del ponudbene dokumentacije in s tem tudi pogodbe za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj. S tem družba Dars ni zagotovila ustreznega nadzora nad izvedbo pogodbe.

Ukrepi družbe Dars

Družba Dars je po pregledu pravilnosti izvedbe postopka oddaje javnega naročila in na tej podlagi sklenjene pogodbe ugotovila vrsto nepravilnosti pri njeni izvedbi, zato je izbrani ponudnik Meteoteh, d. o. o., Ljubljana 8. 3. 2016 izdal dobropis za že zaračunane in še neizvedene storitve v znesku 57.480 evrov brez DDV. V letu 2016 je izbrani ponudnik izdal še štiri račune za opravljene storitve, vendar so bili zavrnjeni, ker storitve niso bile obračunane v skladu s pogodbenimi določili. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti pri izvedbi pogodbe je družba Dars 14. 10. 2016 z izbranim ponudnikom Meteoteh, d. o. o., Ljubljana sklenila Sporazum o ureditvi medsebojnih razmerij in razvezi pogodbe za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj.

2.3.4.2 Izgradnja protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas

Družba Dars je 14. 3. 2013 objavila javno naročilo za izbiro izvajalca po odprtem postopku za gradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas in sicer za sklop 1 Dramlje–Celje ter za sklop 2 Celje–Arja vas. 12. 10. 2013 je sprejela odločitev o oddaji javnega naročila, s katero je bila kot

najugodnejša ponudba za oba sklopa javnega naročila izbrana skupna ponudba družb Werkos, d. o. o., Fracasso RI, d. o. o. in Godina, d. o. o. Družba Dars je z navedenimi tremi družbami 21. 2. 2014 sklenila pogodbo za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas, in sicer za sklop 1 v vrednosti 8.877.669 evrov brez DDV ter za sklop 2 v vrednosti 9.177.997 evrov brez DDV.

S sporazumom o skupni izpolnitvi pogodbe z delitvijo del med partnerji so se ti zavezali, da bo družba Werkos, d. o. o. izvedla dela v deležu 63,2 odstotka celotne pogodbe, družba Godina, d. o. o. dela v deležu 18,9 odstotka celotne pogodbe ter družba Fracasso RI, d. o. o. dela v deležu 17,9 odstotka celotne pogodbe. Skladno z delitvijo del je družba Werkos, d. o. o. v celoti prevzela izvedbo del za sklop 2, torej izvedbo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Celje–Arja vas v dolžini 8.685 m oziroma 45.178 km² ter vseh pripadajočih pripravljalnih in zaključnih del⁷⁴. Za sklop 1, ki obsega izvedbo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Celje v dolžini 9.819 m oziroma 41.851 km² skupaj z vsemi pripadajočimi pripravljalnimi in zaključnimi deli, je družba Werkos, d. o. o. prevzela izvedbo del v deležu 25,1 odstotka, družba Godina, d. o. o. v deležu 38,4 odstotka ter družba Fracasso RI, d. o. o. v deležu 36,5 odstotka tega sklopa.

Sestavni del razpisne dokumentacije so bile tudi smernice za gradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas. V njih je bilo med drugim določeno, da je pri izvedbi protihrupnih ograj treba uporabiti visokoabsorpcijske panele iz lesocementa, porobetona ali ginoporja. Prav tako so bile določene lastnosti in kakovost materialov, ki jih je treba zagotoviti pri izvedbi protihrupnih ograj. Izvajalec je moral izdelati projekt za izvedbo, ki ga je naročnik predal recenzentu v pregled in potrditev pred začetkom del na terenu. Družba Werkos, d. o. o. je pred začetkom del skladno z zahtevami iz razpisne dokumentacije pripravila tehnološki elaborat, v katerem je poleg druge obvezne vsebine predložila tudi dokumentacijo o začetnem preizkusu predlaganega tipa protihrupnih ograj. Iz dokumentacije v tehnološkem elaboratu izhaja, da je predlagan tip protihrupnih ograj skladen z vsemi zahtevanimi lastnostmi iz razpisne dokumentacije.

Med izvedbo del za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas je bila opravljena kontrola kakovosti izvedenih del. Pri tem je bilo ugotovljeno, da vgrajeni paneli enega izmed šestih dobaviteljev ne izpolnjujejo zahtev glede učinkovitosti izolacije za zaščito pred hrupom, ki je bila zahtevana v razpisni dokumentaciji. Ob zaključku vseh del so bile evidentirane naslednje pomanjkljivosti izvedenih del, ki so nastale v času gradnje ali ob zaključevanju pogodbenih del:

- projekt izvedenih del za celotni avtocestni odsek ni predan naročniku,
- geodetski načrt novega stanja zemljišča ni predan naročniku,
- podatki za vnos v kataster gospodarske javne infrastrukture niso zagotovljeni,
- dokazilo o zanesljivosti objekta ni predano naročniku,
- zahtevana zvočna izolirnost protihrupne ograje ni zagotovljena,
- celotno poročilo meritev hrupa ni predano naročniku,
- ugotovljene so pomanjkljivosti kabelske kanalizacije za napajanje portalov, ki tudi ni dokončana,
- začasna deponija gradbenih odpadkov v Arji vasi ni urejena.

⁷⁴ Ta zajemajo postavitve zapore, meritve, postavitve prometne signalizacije, postavitve portalov, izdelavo projekta izvedenih del in drugo.

Vgrajeni paneli protihrupne ograje niso izpolnjevali zahtev glede učinkovitosti izolacije za zaščito pred hrupom, ki je bila zahtevana v razpisni dokumentaciji. Iz poročila meritev izolirnosti pred zvokom protihrupnih ograj izhaja, da preizkušeni paneli ne dosegajo minimalne ravni zvočne izolacije, ki je bila zahtevana v razpisni dokumentaciji, čeprav je izvajalec del pred njihovo vgradnjo s certifikati izkazoval zahtevan razred zvočne izolacije. Rezultati meritev so pokazali, da se preizkušeni paneli protihrupne ograje uvrščajo v razred B2⁷⁵ in ne v razred B3, kot je bilo zahtevano v razpisni dokumentaciji in sklenjeni pogodbi za izvedbo del. Družba Dars je na podlagi sklenjene pogodbe izvajalcem del za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas izplačala 16.769.562 evrov brez DDV, in sicer 8.306.399 evrov brez DDV za sklop 1 ter 8.463.163 evrov brez DDV za sklop 2.

Ukrepi družbe Dars

Družba Dars je zaradi ugotovljenih napak pri izvedbi del za izgradnjo protihrupnih ograj izvajalce del večkrat pozvala, da odpravijo napake na način, da odstranijo in ponovno izvedejo dela, ki niso bila izvedena v skladu s pogodbo. Ker izvajalci del niso izkazali jasne namere, da nameravajo skupaj ali posamezno pristopiti k odpravi napak na izvedenih delih in nadaljevati s pogodbenimi obveznostmi, je družba Dars 9. 3. 2016 odstopila od pogodbe za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas.

Družba Dars je 23. 3. 2016 tudi unovčila dve bančni garanciji za dobro izvedbo del v skupnem znesku 1.805.567 evrov, kolikor tudi znaša pogodbeni kažen zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti.

V nadaljevanju je Družba Dars pripravila oceno vseh stroškov, ki so ji nastali zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas. Ta je podlaga za uveljavljanje zahtevka za povrnitev nastalih stroškov družbi zaradi neizpolnitve pogodbe. Izračun stroškov je prikazan v tabeli 10.

Tabela 10: Ocena stroškov družbe Dars zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas

Opis postavke	Znesek v evrih brez DDV
Neizvedena dela na elektro-kabelski kanalizaciji	158.330
Dodatne zapore, izvedene s strani družbe Dars, za že izvedene odprave pomanjkljivosti na sklopu 2	31.563
Sanacija poškodovanih elektro-kabelskih vodov	31.299
Sanacija kabelskih vodov družbe Dars	40.000
Izvedba dodatnih akustičnih meritev	38.100
Zahtevki podizvajalcev za direktna plačila opravljenih del	48.369
Izguba sredstev sofinanciranja s strani Evropske unije zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti s strani izvajalca	1.390.396
Stroški izvedbe odprave napak na protihrupnih ograjah	5.088.000
Stroški inženirskih storitev	156.660
Stroški odstranitve začasne deponije v Arji vasi	10.000
Pogodbena kažen zaradi zamud	1.805.567
Pogodbena kažen zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti	1.805.567
Skupaj	10.603.851

Vir: podatki družbe Dars.

⁷⁵ Po standardu SIST EN 1793-2:2013: Protihrupne ovire za cestni promet – Preskusna metoda za ugotavljanje akustičnih lastnosti – 2. del: Karakteristike, značilne za izolacijo pred zvokom v zraku; Slovenski inštitut za standardizacijo, Ljubljana.

Družba Dars je izvedla odprti postopek oddaje javnega naročila za izvedbo odprave pomanjkljivosti pri izvedenih delih izgradnje protihrupne ograje na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas. 21. 9. 2017 je bila sklenjena pogodba z izbranim ponudnikom v vrednosti 3.333.680 evrov brez DDV. Po zaključku del bodo znani končni stroški odprave pomanjkljivosti, na podlagi katerih bo skladno s pogodbenimi pogoji FIDIC pripravljen končni znesek vseh dodatnih stroškov, ki bodo podlaga za uveljavljanje zahtevka za povrnitev nastalih stroškov družbi Dars s strani izvajalca del zaradi neizpolnitve pogodbe.

2.3.5 Sklepanje aneksov k nabavnim pogodbam

V družbi Dars razlikujejo med spremembami pogodbe oziroma aneksi, katerih predmet so dodatne nabave blaga, storitev ali gradenj in katerih sklenitev ureja Protokol pogajanj za anekse za dodatne gradnje, storitve in blago, ter vsemi ostalimi spremembami pogodbe. Slednje ureja Pravilnik o izvajanju postopkov javnega naročanja, določa pa tudi postopek za spremembo pogodbenega razmerja.

Protokol pogajanj za anekse za dodatne gradnje, storitve in blago določa, da naročnik izvede interni postopek pogajanj v primerih, ko nastopijo okoliščine za spremembo pogodbe, kot so določene v 2. in 3. točki prvega odstavka 95. člena ZJN-3, torej ko:

- gre za dodatne gradnje, storitve ali dobavo blaga, ki jih izvede prvotni izvajalec javnega naročila in ki niso bile vključene v prvotno javno naročilo, če zamenjava izvajalca ni mogoča iz ekonomskih ali tehničnih razlogov ali bi revidirancu povzročila velike nevšečnosti ali znatno podvajanje stroškov;
- je sprememba potrebna zaradi okoliščin, ki jih skrben naročnik ni mogel predvideti, in ne spreminja splošne narave javnega naročila.

Protokol pogajanj za anekse za dodatne gradnje, storitve in blago povzema tudi nekatere omejitve, kot so navedene v 95. členu ZJN-3, ter opredeljuje, da je sprememba pogodbe dopustna, če ni bistvena. Protokol pogajanj za anekse za dodatne gradnje, storitve in blago delno povzema ureditev iz 95. člena ZJN-3, ki določa primere, ko sprememba v vsakem primeru šteje za bistveno, pri tem pa je izpuščen primer bistvene spremembe pogodbe iz č) točke četrtega odstavka 95. člena ZJN-3, ko drug gospodarski subjekt zamenja prvotnega izvajalca v primeru, ki ni naveden v 4. točki prvega odstavka 95. člena ZJN-3. Protokol pogajanj za anekse za dodatne gradnje, storitve in blago določa, da se postopek začne na predlog, naslovljen na oddelek za javno naročanje, ki ta postopek vodi. Vsebuje natančnejše določbe glede priprave na pogajanja, sodelovanje (pogodbeno imenovanega) inženirja, sklep uprave o pričetku pogajanj in imenovanju pogajalcev, sodelovanje pogajalcev ter kraj pogajanj. Določa tudi, da se po izvedenih pogajanjih pripravi dokumentacija za sklenitev aneksa, ki jo mora s sklepom potrditi uprava družbe. Med dokumentacijo mora biti obrazložitev pogodbe, ki utemeljuje spremembo pogodbe v smislu primerov, ki so opredeljeni v tem internem aktu. Opredeljena je tudi obveznost objav na portalu javnih naročil, in sicer je določeno, da predstavnik oddelka za javno naročanje ali pogodbeni izvajalec poskrbi za objavo obvestila o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Družba Dars je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 sklepala anekse k nabavnim pogodbam v naslednjih primerih:

- za izvedbo dodatnih del, več del in manj del,
- za spremembo pogodbenih rokov,
- za spremembe drugih določil pogodbe.

Spremembe drugih določil pogodbe se nanašajo na vključitev ali nominiranje novega podizvajalca, spremembo vodilnega partnerja, spremembo skrbnika in zastopnika ter podpisnika pogodbe, spremembo odgovornega vodje del, popravek podatkov o izvajalcu in druge spremembe.

V tabeli 11 so prikazani podatki o številu in vrednosti sklenjenih nabavnih pogodb ter aneksov k nabavnim pogodbam v obdobju od leta 2014 do leta 2017.

Tabela 11: Število in znesek sklenjenih nabavnih pogodb in aneksov v obdobju od leta 2014 do leta 2017

Listina	Leto 2014		Leto 2015		Leto 2016		Leto 2017		Skupaj	
	Št.	Znesek v evrih	Št.	Znesek v evrih	Št.	Znesek v evrih	Št.	Znesek v evrih	Št.	Znesek v evrih
Pogodba	298	136.733.877	206	149.636.049	200	232.980.953	283	127.896.671	987	647.247.550
Aneks	59	2.543.048	42	1.388.797	67	1.967.497	51	2.886.460	219	8.785.802
Delež aneks/ pogodba (v odstotkih)	19,8	1,9	20,4	0,9	33,5	0,8	18	2,3	22,2	1,4

Vir: podatki družbe Dars.

2.3.5.a Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla zadostnih aktivnosti za zmanjšanje števila in vrednosti sklenjenih aneksov k nabavnim pogodbam. Iz podatkov izhaja, da se sklepanje aneksov v obdobju od leta 2014 do leta 2017 ni zmanjšalo niti po številu sklenjenih aneksov niti po njihovi vrednosti. V letu 2014 je bilo sklenjenih 59 aneksov k nabavnim pogodbam v skupni vrednosti 2.543.048 evrov brez DDV. Število sklenjenih aneksov v letu 2014 v deležu predstavlja 19,8 odstotka vseh sklenjenih pogodb v tem letu, vrednost sklenjenih aneksov pa v deležu predstavlja 1,9 odstotka vseh sklenjenih pogodb v tem letu. V letu 2017 je bilo sklenjenih 51 aneksov k nabavnim pogodbam v skupni vrednosti 2.886.460 evrov brez DDV. Število sklenjenih aneksov v letu 2017 v deležu predstavlja 18 odstotkov vseh sklenjenih pogodb v tem letu, vrednost sklenjenih aneksov pa v deležu predstavlja 2,3 odstotka vseh sklenjenih pogodb v tem letu.

2.3.5.b Družba Dars je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 sklepala anekse k nabavnim pogodbam zaradi izvedbe dodatnih del, več del in manj del, spremembe pogodbenih rokov ter sprememb drugih določil pogodbe. Aneksi, ki se nanašajo na dodatna dela, več del in manj del, ter aneksi, ki se nanašajo na spremembe pogodbenih rokov, lahko vplivajo na finančno vrednost in rok izvedbe investicije. Praksa sklepanja aneksov v takšnem obsegu predstavlja dodatno tveganje za obvladljivost izvedbe investicij v načrtovani vrednosti in časovnem roku, zato ne pomeni dobre poslovne prakse.

Ukrepi družbe Dars

Družba Dars je v maju 2019 izvedla analizo razlogov za sklepanje aneksov k nabavnim pogodbam v letu 2018. Iz analize izhaja, da je bilo od 58 sklenjenih aneksov k nabavnim pogodbam 22 takšnih, ki so se nanašali na spremembo vrednosti pogodbe. Vrednost teh aneksov je znašala 3.323.148 evrov brez DDV, kar v deležu predstavlja 2,1 odstotka vrednosti vseh sklenjenih pogodb v letu 2018. Na podlagi izvedene analize bo družba Dars opredelila aktivnosti za zmanjšanje števila in vrednosti aneksov k nabavnim pogodbam.

Pri preverjanju upravičenosti sklepanja aneksov k nabavnim pogodbam smo pregledali pet aneksov v skupni vrednosti 1.170.561 evrov brez DDV, ki so bili sklenjeni v okviru izbranih javnih naročil⁷⁶, pri katerih smo presojali skladnost izvedbe postopkov s predpisi o javnem naročanju.

V nadaljevanju so predstavljene ugotovitve glede upravičenosti sklepanja aneksov k nabavnim pogodbam v družbi Dars v obdobju od leta 2014 do leta 2017.

2.3.5.1 Sanacija barvnega premaza v predoru Markovec

Družba Dars je ugotovila, da je bil pri gradnji predora Markovec med drugim neustrezno izveden barvni premaz. Inženir, ki je izvajal nadzor gradnje, je na neustreznost izvedenih del izvajalca opozoril že med izvedbo javnega naročila. Izvajalec del je zaradi nad njim začetega stečajnega postopka zapustil gradbišče in se ni odzval na poziv za odpravo napak. Družba Dars je zaradi začetka stečajnega postopka nad izvajalcem del tudi odstopila od pogodbe za izvedbo javnega naročila.

Pred izvedbo javnega naročila za sanacijo barvnega premaza v predoru Markovec so bile opravljene preiskave vzorcev betona ter meritve oprijema barvnega premaza in kemične sestave materiala, nanesenega na betonsko oblogo predora. Na podlagi tega je bilo ugotovljeno, da vrednosti oprijema barvnega premaza ne ustrezajo zahtevam tehničnih pogojev ter da je na betonski oblogi na vseh vzorčenih mestih prisoten parafin. Prav tako je bilo ugotovljeno, da je neustreznost izvedbe posledica neustrezne priprave betonske podlage pred izvedbo barvnega premaznega sistema, zato je treba sanirati celotno površino tako, da se odstrani obstoječi premazni sistem, ustrezno pripravi betonska podlaga ter nanese nov premazni sistem. Prav tako je bilo predlagano, da se ustreznost predlaganih postopkov sanacije preveri na poskusnem polju, med izvedbo pa izvaja poostren nadzor kakovosti izvedbe sanacije barvnega premaza.

Na podlagi teh ugotovitev je družba Dars na portalu javnih naročil 20. 9. 2013 objavila javno naročilo po odprtem postopku za sanacijo barvnega premaza v predoru Markovec. Družba Dars je 6. 11. 2013 sprejela odločitev o oddaji javnega naročila, s katero je bila kot najugodnejši ponudnik izbrana družba Map - trade, d. o. o. Družba Dars je 12. 12. 2013 z izbranim ponudnikom sklenila pogodbo za izvedbo sanacije barvnega premaza v predoru Markovec v vrednosti 835.937 evrov brez DDV.

Ob začetku izvedbe sanacije barvnega premaza je izvajalec del ugotovil, da je na objektu nanescena večja debelina barvnega premaza ter da je treba odstraniti tudi dodatni material Antisol E, kar v razpisni dokumentaciji ni bilo predvideno. Prav tako je izvajalec del ugotovil, da je kakovost betona predora različna oziroma heterogena, zaradi česar je uspešnost povzema barvnega premaza neenakomerna, kar zahteva popraviljanje izvedenega barvnega premaza. Izvajalec del je opozoril še na potrebno sanacijo razpok in segregiranih betonskih površin. Tudi po izvedbi poskusnega polja je bilo ugotovljeno, da je debelina slojev barvnega premaza večja, kot je bilo prvotno predvideno, in da je oprijem obstoječega premaza različen, kar je odvisno od heterogenosti površine betonske obloge ter prisotnosti parafinske emulzije na površini in neposredno pod površino betonske obloge. Ugotovljeno je bilo, da je na vzorcu, odvzetem do globine 3 mm pod površino betona, še vedno prisoten parafin.

⁷⁶ 20 postopkov oddaje javnih naročil v skupni pogodbeni vrednosti 34.310.380 evrov brez DDV.

Na podlagi teh ugotovitev je izvajalec del o nastopu nepredvidljivih spremenjenih razmer obvestil inženirja⁷⁷, ki je bil vodja projekta. Ta je potrdil spremenjene razmere pri izvedbi javnega naročila in izvajalcu del podal navodila za dokončanje del v skladu s temi spremenjenimi razmerami. Po izvedbi sanacije barvnega premaza v predoru Markovec je izvajalec del 4. 3. 2014 posredoval družbi Dars zahtevek za plačilo dodatnih stroškov, ki so mu nastali z izvedbo del.

17. 7. 2014 je družba Dars sprejela sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi 1. točke petega odstavka 29. člena ZJN-2. Pogajanja z izbranim ponudnikom so bila izvedena 5. 9. 2014. Družba Dars in izvajalec del sta na podlagi izvedenega postopka 22. 12. 2014 sklenila aneks k pogodbi za izvedbo dodatnih in več del ter tudi manj del ter za podaljšanje roka za izvedbo del. Na podlagi tega se je pogodbeni vrednost za izvedbo del zmanjšala na 824.259 evrov brez DDV, kar je za 11.678 evrov brez DDV manj od prvotne pogodbene vrednosti.

Prav tako pa je sestavni del aneksa k pogodbi tudi dogovor, ki sta ga družba Dars in izvajalec del sklenila 19. 12. 2014. Ta pomeni dokončno in celovito ureditev vseh medsebojnih razmerij med družbo Dars in izvajalcem del, ki izhaja iz spremenjenih okoliščin, nastalih pri izvajanju osnovne pogodbe z dne 12. 12. 2013 za izvedbo sanacije barvnega premaza v predoru Markovec. Družba Dars in izvajalec del sta se v dogovoru sporazumela, da znaša vrednost stroškov, ki so izvajalcu nastali zaradi spremenjenih razmer, 573.005 evrov brez DDV.

Po sklenjenem aneksu in dogovoru se je skupna pogodbeni vrednost za izvedbo del zvišala na 1.397.264 evrov brez DDV.

2.3.5.1.a Družba Dars v predrazpisni fazi postopka oddaje javnega naročila ni izvedla zadostnih aktivnosti, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da bi bil predmet javnega naročila enoznačno določen in bi javni razpis zajemal vsa dela, ki jih je treba izvesti za ustrezno izvedbo sanacije barvnega premaza v predoru Markovec. Družba Dars je v razpisni dokumentaciji določila, da tehnologijo odstranitve obstoječega premaznega sistema ter pripravo podlage predlaga izvajalec sanacije, ustreznost predlaganih postopkov pa se preveri z izvedbo poskusnega polja. S tem je bilo omogočeno, da se šele po sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem oziroma šele v izvedbeni fazi javnega naročila določijo postopki za izvedbo sanacije barvnega premaza in obseg del, ki ga je treba izvesti. Ker poskusno polje za določitev ustrezne tehnologije in postopkov sanacije barvnega premaza ni bilo izvedeno pred izvedbo postopka oddaje javnega naročila, ponudbe ponudnikov in z najugodnejšim ponudnikom sklenjena pogodba niso mogle vsebovati ustreznega obsega in cene del. Na podlagi razpisne dokumentacije namreč ni bilo znano, katera in koliko del bo treba opraviti za izvedbo javnega naročila (več o tem v točki 2.1.2.1.b tega poročila).

⁷⁷ Družba DRI.

2.3.5.1.b Družba Dars in izvajalec del sta po izvedbi sanacije barvnega premaza v predoru Markovec sklenila dogovor, v katerem je družba Dars izvajalcu del priznala dodatne stroške zaradi spremenjenih razmer med izvedbo sanacije. Pri tem so se ob povečanem obsegu del pri nekaterih pomembnih postavkah iz ponudbe izvajalca spremenile cene za njihovo izvedbo. Vrednost dodatnih stroškov izvajalca, priznanih z dogovorom, je znašala 573.005 evrov brez DDV, kar je 68,5 odstotka prvotne pogodbene vrednosti. Družba Dars za sklenitev dogovora, ki je sestavni del aneksa k pogodbi, ni izvedla nobenega postopka oddaje javnega naročila po določbah ZJN-2.

2.3.5.1.c V konkretnem primeru izvedbe javnega naročila je družba Dars sklenila aneks k pogodbi 22. 12. 2014 in dogovor 19. 12. 2014, torej po tem, ko so bila vsa dodatna dela ter dela zaradi spremenjenih razmer pri sanaciji barvnega premaza v predoru Markovec že izvedena. Izvajalec je namreč na družbo Dars že 4. 3. 2014 naslovil zahtevek za plačilo dodatnih stroškov. Izvedbo teh del je v imenu družbe Dars odobril inženir, ki je na podlagi pogodbe za družbo Dars vodil projekt. Zaradi dejstva, da je inženir sam odobril izvedbo del, ne da bi bil obseg potrebnih del pred tem usklajen z družbo Dars, je bila družba Dars, pri pogajanjih za izvedbo dodatnih del ter glede cene teh del, ki so bila že izvedena, napram izvajalcu del, v podrejenem položaju. Takšno poslovanje družbe Dars, da lahko pri izvedbi javnega naročila dodatna dela odobri v imenu družbe Dars kar inženir, ki je pogodbeni vodja projekta, ne da bi ta dodatna dela predhodno odobrila družba Dars in ne da bi bila pred odobritvijo dogovorjena cena teh del, pomeni tveganje za nastanek dodatnih finančnih obveznosti in nezakonito poslovanje družbe Dars, zato ne predstavlja dobre poslovne prakse (več o tem v točki 2.2.5.a tega poročila).

2.3.5.2 Obnova pisarniških prostorov poslovne stavbe v Celju

Družba Dars se je v skladu s ciljem družbe za zmanjšanje obsega potrebnih najetih poslovnih prostorov in povečanja izkoriščenosti lastniških poslovnih prostorov odločila za izvedbo obnove pisarniških prostorov v 4. nadstropju poslovne stavbe v Celju. Družba Dars je izračunala, da bi z nadaljevanjem aktivnosti zmanjšanja stroškov najemnin in potreb po najetih prostorih ter preselitvijo dela zaposlenih iz poslovne stavbe v Ljubljani v lastno poslovno stavbo v Celju letno lahko prihranila približno 275.000 evrov. Ukrep bi pozitivno vplival na poslovanje družbe tako kratkoročno z zmanjšanjem stroškov poslovanja kot tudi dolgoročno v smislu ureditve optimizacije prostorov, delovnih procesov in delovnih pogojev.

Na podlagi teh ugotovitev se je družba Dars odločila za izvedbo obnove pisarniških prostorov v poslovni stavbi v Celju. Družba Dars je na portalu javnih naročil 17. 3. 2014 objavila javno naročilo po odprtem postopku za obnovo pisarniških prostorov v 4. nadstropju upravne stavbe v Celju ter menjavo oken in vhodnih vrat. Družba Dars je 21. 5. 2014 sprejela odločitev o oddaji javnega naročila, s katero je bil kot najugodnejši ponudnik izbrana družba Makro 5 gradnje, d. o. o. Družba Dars je 27. 6. 2014 z izbranim ponudnikom sklenila pogodbo v vrednosti 331.001 evro brez DDV.

Izbrani ponudnik je pri izvedbi del na objektu ugotovil, da je treba zaradi neustreznega stanja objekta, ki se nanaša na neustrezno potresno odpornost objekta, dotrajane radiatorske cevi, neravnost tlaka z vidika uporabnosti ter neustrezne parapetne kanale ob stebrih v pritličju, izvesti dodatne gradnje, ki niso vključene v pogodbi. Te dodatne gradnje zajemajo:

- izvedbo AB potresnih ojačitev zaradi neustrezne nosilnosti sten,
- zamenjavo celotnih cevi radiatorskega ogrevanja,
- zamenjavo celotnega tlaka zaradi prevelikih povesov stropne plošče,
- izvedbo novih kanalov ob stebrih v prvem pritličju.

Na podlagi teh ugotovitev je družba Dars 28. 8. 2014 sprejela sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila s pogajanja brez predhodne objave na podlagi 1. točke petega odstavka 29. člena ZJN-2 zaradi nepredvidenih dodatnih gradenj, ki jih ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od prvotnega naročila, ne da bi to naročniku povzročilo resne težave. Pogajanja z izbranim ponudnikom so bila izvedena 2. 9. 2014. Družba Dars in izvajalec del sta na podlagi izvedenega postopka 24. 9. 2014 sklenila aneks k pogodbi za izvedbo dodatnih del v vrednosti 95.556 evrov brez DDV. Vrednost sklenjenega aneksa pomeni 28,9 odstotka vrednosti osnovne pogodbe.

Sklenitev aneksa k pogodbi za izvedbo dodatnih del je posledica dejstva, da družba Dars v fazi načrtovanja investicije ni izvedla zadostnih aktivnosti, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da bi bil predmet javnega naročila enoznačno določen in bi zajemal vsa dela, ki jih je treba izvesti za ustrezno obnovo pisarniških prostorov v poslovni stavbi v Celju. S tem je bilo omogočeno, da se šele v izvedbeni fazi javnega naročila določijo vsi potrebni ukrepi za izvedbo obnove objekta torej, da se med izvedbo javnega naročila celovito in enoznačno določi predmet javnega naročila, kar ne predstavlja dobre poslovne prakse (več o tem v točki 2.1.2.1.b tega poročila).

2.3.6 Povzetek ugotovitev o upravljanju pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj

Družba Dars je v internih aktih določila, da imata pri spremljanju izvajanja nabavnih pogodb osrednjo vlogo oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje ter v pogodbi določen skrbnik pogodbe. Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, v internih aktih pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot, ki se nanašajo na spremljanje izvajanja nabavnih pogodb, ni uredila sistematično. Skrbnik pogodbe je praviloma določen s področja, na katero se nanaša posamezna nabava, vendar v internih aktih nista določeni splošna odgovornost in pristojnost vseh organizacijskih enot za skrbništvo nad nabavnimi pogodbami z njihovega poslovnega področja.

Družba Dars je v Pravilniku o skrbništvu pogodb določila pristojnosti in odgovornosti pri spremljanju izvajanja oziroma skrbništvu nabavnih pogodb vključno s postopkom določitve skrbnika pogodbe. V prilogi k Pravilniku o storitvenem poslovanju je družba Dars določila skrbnike pogodb in odgovorne osebe po posameznih vrstah storitev, vendar ni v nobenem internem aktu določila skrbnikov pogodb in odgovornih oseb za pogodbe, ki se nanašajo na izgradnjo novih avtocestnih odsekov in druge gradnje, ter za pogodbe, ki se nanašajo na nabavo blaga.

Družba Dars je v internih aktih uredila proces enotnega obvladovanja in vodenja skladiščnega poslovanja. Uredila je upravljanje z zalogami blaga od sklenitve nabavne pogodbe oziroma izdaje naročilnice do izvedbe dobav blaga, evidentiranja in obračuna opravljenih dobav ter nadzora nad stanjem zalog. To prispeva k racionalizaciji stroškov naročanja blaga, optimizaciji zalog in zniževanju režijskih stroškov. Družba Dars v internih aktih ni določila, v katerih primerih je dopustno ob zmanjšanju stanja zalog v skladiščih uporabiti naročilnico za novo nabavo blaga namesto nabave blaga po že obstoječi pogodbi ali z izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila. Prav tako v internih aktih družba Dars ni določila, da je interni prenos blaga iz enega v drugo skladišče, če se blago nahaja v katerem izmed drugih skladišč družbe Dars, ki ima zadostno količino posameznega blaga, obvezen in ne zgolj dopusten.

Družba Dars je v internih aktih uredila proces enotnega spremljanja izvedbe storitev. Uredila je postopke od sklenitve nabavne pogodbe oziroma izdaje naročilnice do izvedbe storitve, obračuna opravljene storitve ter nadzora nad ustreznostjo izvedene storitve. To prispeva k racionalizaciji stroškov naročanja

storitev in zniževanju režijskih stroškov. Družba Dars v internih aktih ni določila, v katerih primerih je dopustno uporabiti naročilnico za novo storitev namesto naročila storitve po že obstoječi nabavni pogodbi ali z izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila.

Družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila postopkov nabave za določene vrste storitev. Iz določb Pravilnika o storitvenem poslovanju izhaja, da se nabave nekaterih storitev izvajajo mimo rednih nabavnih postopkov in brez sodelovanja pristojnih služb družbe Dars, ki bi zbirale nabavne potrebe na ravni družbe ter bi s tem zagotovile nabave istovrstnih storitev v skupnih nabavnih postopkih. Družba Dars je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 za tovrstne nabave plačala 23.280 prejetih računov v skupni vrednosti 24.717.812 evrov brez DDV.

Družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila področja dokumentarne kontrole in likvidacije računov za nabave storitev in gradenj, saj je pristojne osebe pri likvidaciji računov za opravljene storitve in izvedene gradnje v nekaterih primerih določila poimensko in ne po položaju ali poslovnem področju. Zaradi tega vsaka kadrovska sprememba v družbi Dars, ki zadeva pristojno osebo na področju dokumentarne kontrole in likvidacije računov povzroči, da za določeno področje ni več določena ustreza pristojna oseba.

V Pravilniku o storitvenem poslovanju je urejeno področje dokumentarne kontrole in obračuna opravljenih storitev in manjših gradenj, ki se izvedejo na podlagi evidenčnih pogodb. Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, v internih aktih ni celovito uredila dokumentarne kontrole in likvidacije računov pri izvajanju pogodb, ki se nanašajo na gradnjo novih avtocestnih odsekov in druge gradnje. Družba Dars v teh primerih odgovorne osebe za dokumentarno kontrolo in obračun opravljenih storitev in gradenj določi neposredno v pogodbi za izvedbo storitev ali gradenj.

Družba Dars je vzpostavila informacijsko podporo za spremljanje izvajanja pogodb. Kot informacijsko podporo v nabavnem procesu pri spremljanju izvajanja pogodb uporablja informacijska sistema Navision in DMS, pri izvedbi večjih gradbenih projektov pa tudi Projektno-informacijski sistem.

Družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila postopka upravljanja s finančnimi zavarovanji za preprečitev negativnih vplivov na investicijo v primeru neizpolnitve pogodbenih ali drugih obveznosti s strani izvajalca. V internih aktih ni urejeno sistemsko spremljanje in poročanje o pogodbenih razmerjih, pri katerih izvajalec ni izpolnil pogodbenih obveznosti, zaradi česar bi bili izpolnjeni pogoji za unovčitev finančnega zavarovanja. Prav tako ni urejeno sistemsko spremljanje in ukrepanje v primerih, ko glavni izvajalci ali podizvajalci, ki so izpolnitev svojih pogodbenih obveznosti zavarovali s predložitvijo bančne garancije, svojih obveznosti ne morejo več izpolniti zaradi večjih likvidnostnih težav ali ker se nad njim izvajajo postopki zaradi insolventnosti.

Družba Dars tako v internih aktih, ki so veljali v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni jasno opredelila, katere organizacijske enote družbe nosijo odgovornost za upravljanje s finančnimi zavarovanji, ki jih izvajalci predložijo po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila. V Navodilu o spremljanju finančnih zavarovanj je posebej izpostavljena nosilna vloga področja za finance, računovodstvo in kontroling. To mora od prenosa garancij s področja za organizacijo gradenj in obnov ali iz službe za nabavo posebej opozarjati skrbnike pogodb in odgovorne osebe področij, na katere se posamezna pogodba (in z njo povezana garancija) nanaša, na prejem oziroma iztek garancij. Pri tem pa glede na veljavni Pravilnik o organiziranosti družbe Dars niti organizacijska enota – področje za finance, računovodstvo in kontroling niti služba za nabave ne obstajata.

Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj ureja zgolj garancije, predložene v fazi po sklenitvi pogodbe, torej garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, in garancije za odpravo napak v garancijskem roku. Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj tako ne ureja upravljanja z garancijami za resnost ponudbe, garancij za zavarovanje plačila, zavarovalnih polic za projektantsko odgovornost, gradbenega zavarovanja in drugih oblik garancij.

Zaradi odsotnosti splošnih navodil so odločitve glede unovčevanja garancij v celoti prepuščene zaposlenim, kar povzroča tveganje neskladnega unovčevanja garancij oziroma različnega ravnanja v primerljivih primerih. Ker iz Navodila o spremljanju finančnih zavarovanj ne izhaja (splošna) usmeritev, da je treba v primeru izpolnitve pogojev za unovčitev garancije to tudi unovčiti, obstaja tveganje, da unovčitve garancij niso izvedene, kar lahko družbi Dars povzroči poslovno škodo.

Družba Dars ni unovčila bančnih garancij za dobro izvedbo del v primerih, ko glavni izvajalci niso plačali svojim podizvajalcem za že izvedena dela. Zaradi tega so podizvajalci ostali nepoplačani, saj se niso mogli (v celoti) poplačati iz stečajne mase gradbenih družb v stečaju, prav tako pa tudi ne iz bančnih garancij, saj jih družba Dars kljub pozivom podizvajalcev ni unovčevala. Posledica takšnega pristopa družbe Dars je bila, da so nekateri podizvajalci proti družbi Dars vložili odškodninske tožbe za neposredno poplačilo denarnih zahtevkov od družbe Dars. Družba Dars je bila v večini teh primerov spoznana za odškodninsko odgovorno, ker ni unovčila bančne garancije, ki je krila tudi morebitne zahtevke podizvajalcev do glavnih izvajalcev. Čeprav je družba Dars poplačala glavne izvajalce investicij, je morala na podlagi sodb in izvensodnih poravnjav v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017 podizvajalcem plačati še odškodnino v znesku 8.109.819 evrov.

Družba Dars je imela na dan 31. 12. 2017 še 30 odprtih zahtevkov podizvajalcev za plačilo zapadlih terjatev iz podizvajalskih pogodb z glavnimi izvajalci v stečaju v skupnem znesku 13.464.666 evrov. Glede na relativno veliko število in znesek še nerešenih zahtevkov podizvajalcev za poplačilo njihovih terjatev iz podizvajalskih pogodb, ki so naslovljene neposredno na družbo Dars, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da bo družba Dars v primerih, kjer je dejansko stanje podobno kot v primerih, ko je sodišče družbo Dars že spoznalo za odškodninsko odgovorno, ker ni unovčila bančne garancije, ki je krila tudi morebitne zahtevke podizvajalcev, morala sama poravnati zapadle terjatve podizvajalcev iz lastnih sredstev.

Družba Dars ni v vseh primerih zagotovila takšnega nadzora nad izvedbo pogodbe, da bi javno naročilo bilo izvedeno v skladu s pogodbenimi določili. Družba Dars je v letu 2015 izvedla postopek za oddajo javnega naročila za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj ter z najugodnejšim ponudnikom 23. 11. 2015 sklenila pogodbo v vrednosti 423.250 evrov brez DDV za obdobje 5 let. V pogodbi je določeno, da je del te tudi celotna razpisna in ponudbena dokumentacija. V razpisni dokumentaciji je bilo navedeno, da mora izvajalec vzdrževalnih del izvajati preventivne vzdrževalne ukrepe v skladu z načrtom vzdrževanja. Načrt vzdrževanja izdelal izvajalec na podlagi izhodišč, ki so določena v projektih, pogodbi ali v prilogah k pogodbi, in ga preda v potrditev naročniku najkasneje v 30 dneh po začetku veljavnosti pogodbe. Izbrani ponudnik v določenem roku ni izdelal načrta vzdrževanja in ga predložil družbi Dars, kar predstavlja kršitev pogodbe o vzdrževanju cestno-vremenskih postaj. To ne prispeva k zagotovitvi ustreznega nadzora, ali so bila vsa dela v okviru javnega naročila opravljena v skladu s pogodbenimi določili. Izbrani ponudnik je 29. 12. 2015 družbi Dars izdal račun za storitve po pogodbi za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj v znesku 168.500 evrov brez DDV. Račun se je nanašal na izvedene storitve na 12 cestno-vremenskih postajah. Izbrani ponudnik je storitve zaračunal na podlagi dodatnega cenika, ki je bil priložen v ponudbi, vendar ni bil del ponudbenega predračuna. Na računu

navedene postavke so bile tako zaračunane po višjih vrednostih, kot pa so bile določene v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna, prav tako so bile na računu navedene nekatere dodatne postavke, ki niso bile določene v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna. Skrbnik pogodbe je račun potrdil, zato je družba Dars plačala znesek 168.500 evrov brez DDV brez podlage v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna, ki je bil sestavni del ponudbene dokumentacije in s tem tudi pogodbe za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj. S tem družba Dars ni zagotovila ustreznega nadzora nad izvedbo pogodbe.

Družba Dars je izvedla postopek oddaje javnega naročila za gradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas in sicer za sklop 1 Dramlje–Celje ter za sklop 2 Celje–Arja vas. 21. 2. 2014 je z izbranimi ponudniki sklenila pogodbo za sklop 1 v vrednosti 8.877.669 evrov brez DDV ter za sklop 2 v vrednosti 9.177.997 evrov brez DDV. Med izvedbo del za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas je bila opravljena kontrola kakovosti izvedenih del. Pri tem so bile ugotovljene pomanjkljivosti, med drugim tudi glede zahtevane zvočne izolirnosti protihrupne ograje, kjer so bili vgrajeni paneli enega izmed šestih dobaviteljev. Vgrajeni paneli protihrupne ograje ne izpolnjujejo zahtev glede učinkovitosti izolacije za zaščito pred hrupom, ki je bila zahtevana v razpisni dokumentaciji, čeprav je izvajalec del pred njihovo vgradnjo s certifikati izkazoval zahtevan razred zvočne izolacije. Rezultati meritev so pokazali, da se preizkušeni paneli protihrupne ograje uvrščajo v razred B2 in ne v razred B3, kot je bilo zahtevano v razpisni dokumentaciji in sklenjeni pogodbi za izvedbo del. Družba Dars je na podlagi sklenjene pogodbe izvajalcem del za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas izplačala 16.769.562 evrov brez DDV, in sicer 8.306.399 evrov brez DDV za sklop 1 ter 8.463.163 evrov brez DDV za sklop 2.

Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla zadostnih aktivnosti pri izboljšanju procesa načrtovanja nabav in spremljanja izvedbe pogodb, s katerimi bi zmanjšala število in vrednost sklenjenih aneksov k nabavnim pogodbam. Iz podatkov izhaja, da se sklepanje aneksov v obdobju od leta 2014 do leta 2017 ni zmanjšalo niti po številu niti po njihovi vrednosti. V letu 2014 je bilo sklenjenih 59 aneksov k nabavnim pogodbam v skupni vrednosti 2.543.048 evrov brez DDV. Število sklenjenih aneksov v letu 2014 v deležu predstavlja 19,8 odstotka vseh sklenjenih pogodb v tem letu, vrednost sklenjenih aneksov pa v deležu predstavlja 1,9 odstotka vseh sklenjenih pogodb v tem letu. V letu 2017 je bilo sklenjenih 51 aneksov k nabavnim pogodbam v skupni vrednosti 2.886.460 evrov brez DDV. Število sklenjenih aneksov v letu 2017 v deležu predstavlja 18 odstotkov vseh sklenjenih pogodb v tem letu, vrednost sklenjenih aneksov pa v deležu predstavlja 2,3 odstotka vseh sklenjenih pogodb v tem letu.

Družba Dars je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 sklepala anekse k nabavnim pogodbam zaradi izvedbe dodatnih del, več del in manj del, spremembe pogodbenih rokov ter ostalih sprememb pogodbe. Aneksi, ki se nanašajo na dodatna dela, več del in manj del, ter aneksi, ki se nanašajo na spremembe pogodbenih rokov, lahko vplivajo na finančno vrednost in rok izvedbe investicije. Praksa sklepanja aneksov v takšnem obsegu predstavlja dodatno tveganje za obvladljivost izvedbe investicij v načrtovani vrednosti in časovnem roku, zato ne pomeni dobre poslovne prakse.

Družba Dars v predrazpisni fazi postopka oddaje javnega naročila za izvedbo sanacije barvnega premaza v predoru Markovec ni izvedla zadostnih aktivnosti, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da bi bil predmet javnega naročila enoznačno določen in bi zajemal vsa dela, ki jih je treba izvesti za ustrezno izvedbo sanacije. Družba Dars je v razpisni dokumentaciji določila, da tehnologijo odstranitve obstoječega premaznega sistema ter pripravo podlage predlaga izvajalec sanacije, ustreznost predlaganih postopkov pa

se preveri z izvedbo poskusnega polja. S tem je bilo omogočeno, da se šele po sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem oziroma v izvedbeni fazi javnega naročila določijo postopki za izvedbo sanacije barvnega premaza in obseg del, ki ga je treba izvesti. Družba Dars in izvajalec del sta po izvedbi sanacije barvnega premaza v predoru Markovec sklenila dogovor, v katerem je družba Dars izvajalcu del priznala dodatne stroške zaradi spremenjenih razmer med izvedbo sanacije. Pri tem so se ob povečanem obsegu del pri nekaterih pomembnih postavkah iz ponudbe izvajalca spremenile cene za njihovo izvedbo. Vrednost dodatnih stroškov izvajalca, priznanih z dogovorom, je znašala 573.005 evrov brez DDV, kar je 68,5 odstotka prvotne pogodbene vrednosti. Družba Dars za sklenitev dogovora ni izvedla nobenega postopka oddaje javnega naročila po določbah ZJN-2.

V konkretnem primeru izvedbe javnega naročila je družba Dars sklenila dogovor 19. 12. 2014, torej po tem, ko so bila vsa dodatna dela pri sanaciji barvnega premaza v predoru Markovec že izvedena. Izvajalec je namreč na družbo Dars že 4. 3. 2014 naslovil zahtevek za plačilo dodatnih stroškov. Izvedbo teh del je v imenu družbe Dars odobril inženir, ki je na podlagi pogodbe za družbo Dars vodil projekt. Zaradi dejstva, da je inženir sam odobril izvedbo del, ne da bi bil obseg potrebnih del pred tem usklajen z družbo Dars, je bila družba Dars postavljena v podrejen položaj v primerjavi z izvajalcem del pri pogajanjih za izvedbo dodatnih del ter glede cene teh del, saj so bila dela že izvedena. Takšno poslovanje družbe Dars, da lahko pri izvedbi javnega naročila dodatna dela odobri v imenu družbe Dars kar inženir, ki je pogodbeni vodja projekta, ne da bi ta dodatna dela predhodno odobrila družba Dars in ne da bi bila pred odobritvijo dogovorjena cena teh del, pomeni tveganje za nastanek dodatnih finančnih obveznosti in nezakonito poslovanje družbe Dars, zato ne predstavlja dobre poslovne prakse.

Družba Dars je izvedla postopek oddaje javnega naročila za izvedbo obnove pisarniških prostorov v poslovni stavbi v Celju ter 27. 6. 2014 z izbranim ponudnikom sklenila pogodbo v vrednosti 331.001 evro brez DDV. Izbrani ponudnik je pri izvedbi del na objektu ugotovil, da je treba zaradi neustrezne potresne odpornosti objekta in nekaterih drugih pomanjkljivosti izvesti dodatne gradnje, ki niso vključene v pogodbi. Družba Dars je na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila s pogajanjmi brez predhodne objave z izvajalcem del 24. 9. 2014 sklenila aneks k pogodbi za izvedbo dodatnih del v vrednosti 95.556 evrov brez DDV. Vrednost sklenjenega aneksa pomeni 28,9 odstotka vrednosti osnovne pogodbe. Sklenitev aneksa k pogodbi za izvedbo dodatnih del je posledica tega, da družba Dars v fazi načrtovanja investicije ni izvedla zadostnih aktivnosti, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da bi bil predmet javnega naročila enoznačno določen in bi zajemal vsa dela, ki jih je treba izvesti za ustrezno obnovo pisarniških prostorov v poslovni stavbi v Celju. S tem je bilo omogočeno, da se šele v izvedbeni fazi javnega naročila določijo vsi potrebni ukrepi za izvedbo obnove objekta, torej da se med izvedbo javnega naročila celovito in enoznačno določi predmet javnega naročila, kar ne predstavlja dobre poslovne prakse.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost izvajanja nabav v *Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.* v obdobju od leta 2014 do leta 2017. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na podvprašanja, ali je ravnanje družbe Dars pri ugotavljanju potreb po nabavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj, ravnanje družbe Dars pri izbiri dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj ter ravnanje družbe Dars pri upravljanju pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav.

Menimo, da je bilo poslovanje družbe Dars pri izvajanju nabav v obdobju od leta 2014 do leta 2017 *učinkovito v omejenem obsegu*.

Ravnanje družbe Dars pri ugotavljanju potreb po nabavi blaga ter izvedbi storitev in gradenj ni v vseh primerih prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav.

Načrtovanje in izvajanje nabav v družbi Dars ni bilo neposredno obravnavano v strateških usmeritvah Strateškega načrta 2012–2016 in Strategije 2017–2020, vendar je načrtovanje in izvajanje nabav na izvedbeni ravni povezano z vsemi strateškimi usmeritvami družbe. Tako načrtovanje nabav izhaja iz strateških usmeritev družbe Dars, hkrati pa vsebinsko, vrednostno in časovno ustrezna izvedba nabav vpliva na doseganje ciljev strateških usmeritev iz strateškega načrta 2012–2016 in strategije 2017–2020. Nabave, ki se neposredno nanašajo na izvedbo nalog prostorskega načrtovanja, gradnje avtocest ter njihovega upravljanja in vzdrževanja pa so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, obravnavane v Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtocest in Resoluciji o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030. V obeh resolucijah so investicije vsebinsko utemeljene, hkrati pa so določeni finančni in časovni okviri za njihovo izvedbo.

Vsebinsko podlago za pripravo letnega poslovnega načrta predstavlja dokument Izhodišča za pripravo poslovnega načrta, ki ga sprejme uprava družbe. Pri tem se kot temeljni dokument, v katerem so opredeljeni cilji družbe Dars, upošteva Strategija 2017–2020. V letnem poslovnem načrtu družbe Dars so vključene nabave blaga ter oddaje storitev in gradenj, ki so izvedene v posameznem letu. Družba Dars je v Izhodiščih za pripravo poslovnega načrta med drugim določila, da je podlaga za njegovo pripravo tudi seznam postopkov javnih naročil, ki se bodo začeli v letu, za katero se pripravlja poslovni načrt in se bodo predvidoma zaključili v prihodnjih 3 letih. Družba Dars je v obdobju, na katero se nanaša revizija, samo pri pripravi poslovnega načrta za leto 2014 izdelala takšen seznam postopkov javnih naročil.

Družba Dars v internih aktih, ki se nanašajo na pripravo poslovnega načrta družbe v delu načrtovanja nabav, ni natančno določila postopka ugotavljanja potreb ter načrtovanja nabavnih postopkov za zadovoljitev teh potreb, zaradi česar v nekaterih postopkih oddaje javnih naročil predmet javnega naročila ni bil enoznačno določen in ni zajemal vseh del, ki jih je bilo treba izvesti. V Pravilniku o pripravi in uresničevanju poslovnega načrta družbe Dars je glede nabav zgolj določeno, da se smejo za investicije in

nabave, katerih izvedba je predvidena v naslednjem letu, postopki oddaje javnih naročil pričeti že v tekočem letu v skupni vrednosti do največ 30 odstotkov vrednosti poslovnega načrta za tekoče leto. Izbor izvajalca oziroma podpis pogodbe se lahko izvede šele po sprejemu poslovnega načrta in zagotovitvi sredstev. Družba Dars v internem aktu ni sistematično uredila politike nabav družbe ter procesov letnega načrtovanja nabav na vseh ravneh in v vseh organizacijskih enotah družbe.

Ravnanje družbe Dars pri izbiri dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev in gradenj ni v vseh primerih prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav.

Družba Dars je proces vodenja postopkov nabav uredila v internih aktih družbe, vendar tega procesa ni uredila sistematično. V Pravilniku o pristojnostih in odgovornostih je določena pristojnost posameznih oddelkov za sodelovanje pri izvedbi postopkov oddaje javnih naročil. Poleg tega, da sodelujejo kot pripravljavci gradiv, potrebnih za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil, ali opravljajo pomožna opravila, povezana z izborom dobaviteljev, je tudi določena pristojnost, da izvajajo nabavne postopke v smislu izbora dobavitelja blaga ali storitev. Te določbe v Pravilniku o pristojnostih in odgovornostih so v nasprotju z določbami Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja, da je za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil pristojen in odgovoren oddelek za javno naročanje v službi za komercialo.

Družba Dars je izvajala nekatere aktivnosti za vzpostavitev informacijskega sistema za podporo vodenja postopkov javnega naročanja. Družba Dars kljub nekaterim izvedenim aktivnostim ni vzpostavila informacijskega sistema, ki bi zagotavljal celovito podporo javnemu naročanju. Družba Dars je v letu 2015 sklenila pogodbo za nakup in implementacijo informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju ter v letu 2017 pogodbo za vzdrževanje in razvoj informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju. Pred izvedbo nabave informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju družba Dars ni dovolj natančno določila tehničnih specifikacij, zato je kupila informacijski sistem, ki zaradi specifičnosti procesa javnega naročanja v družbi Dars zanj ni primeren. Družba Dars je za nakup in implementacijo ter vzdrževanje in razvoj informacijskega sistema, ki ga ne uporablja, plačala 36.837 evrov brez DDV.

Družba Dars je zasledovala cilj zmanjšanja števila naročilnic za enake ali podobne predmete nabav z združevanjem potreb različnih organizacijskih oddelkov v večja naročila na podlagi evidenčnih pogodb z namenom večje učinkovitosti pri izvajanju nabav pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov. V letu 2017 je družba Dars izdala 927 naročilnic za nabavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj, medtem ko je v letu 2014 izdala 2.840 naročilnic. Družba Dars postopkov ugotavljanja potreb in določitve nabav po količinah, ki bi izhajale iz dejanskih potreb za nabave pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov, ni uredila v internih aktih družbe, saj ni opredelila odgovornosti organizacijskih enot za analizo različnih nabavnih potreb ter njihovo združevanje v skupne nabave na ravni družbe Dars.

Družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila področja sklepanja pogodb za nabave pod mejnimi vrednostmi za uporabo predpisov o javnem naročanju. V Navodilu za izdajo naročilnic ni bilo določeno, v katerih primerih je pri nabavah pod mejnimi vrednostmi za izvedbo postopka oddaje javnega naročila treba skleniti evidenčno pogodbo, kdaj pa se nabava izvrši z naročilnico, ter niso bila opredeljena merila za izbor najugodnejšega ponudnika pri nabavah pod mejnimi vrednostmi za izvedbo postopka oddaje javnega naročila.

Družba Dars nabav blaga ter oddaje storitev in gradenj ni v vseh primerih izvedla ob upoštevanju predpisov o javnem naročanju. Družba Dars je z izbranim ponudnikom sklenila aneks k pogodbi za dobavo posipnih materialov, s katerim je bila veljavnost pogodbe podaljšana za 12 mesecev. Realizacija na podlagi aneksa k pogodbi je v letu 2013 znašala 400.000 evrov brez DDV, v letu 2014 pa 502.000 evrov brez DDV. Kljub temu, da niso bila porabljena vsa finančna sredstva, ki jih je imela družba Dars na razpolago za realizacijo javnega naročila iz prvotne pogodbe, je trajanje pogodbenega razmerja prenehalo. Družba Dars je s sklenitvijo aneksa k pogodbi za dobavo posipnih materialov podaljšala veljavnost pogodbenega razmerja brez izvedbe kateregakoli postopka oddaje javnega naročila, kar pomeni kršitev Zakona o javnem naročanju.

V postopku oddaje javnega naročila za izvedbo sistema za varnostni pregled tovornih vozil je oseba, ki je sodelovala pri pripravi razpisne dokumentacije, zaposlena pri ponudniku, ki je bil izbran za izvedbo javnega naročila. Kljub temu da Zakon o javnem naročanju tega ni izrecno prepovedoval, ocenjujemo, da sodelovanje naročnika s takšno osebo pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila ni primerno. Navedeno namreč vzbuja dvom glede obstoja nasprotja interesov med takšno osebo in družbo Dars. Oseba, ki je pripravljala razpisno dokumentacijo, je bila namreč seznanjena z informacijami družbe Dars, ki so lahko poslovne skrivnosti. Po Priporočilih in pričakovanih Slovenskega državnega holdinga morajo biti sistemi nabav transparentni, družbe pa morajo zagotoviti mehanizme za nadzor nad temi sistemi. Ravnanje družbe Dars, ko je k sodelovanju v postopku javnega naročanja povabila osebo, zaposleno pri ponudniku, ni prispevalo k transparentnosti postopka oddaje javnega naročila, zato ne predstavlja dobre poslovne prakse.

Družba Dars velik del aktivnosti, ki se nanašajo na izvedbo investicij, predaja v izvajanje zunanjim izvajalcem – inženirjem. Takšen obseg sodelovanja z družbami, ki izvajajo inženirske storitve, predstavlja tveganje, da lahko inženirji pri spremljanju izvedbe investicije sprejemajo odločitve, ki dejansko presegajo njihovo pristojnost in imajo vpliv na poslovanje družbe Dars v smislu zakonitosti poslovanja in prevzemanja dodatnih finančnih obveznosti.

Ravnanje družbe Dars pri upravljanju pogodb za dobavo blaga ali izvedbo storitev in gradenj ni v vseh primerih prispevalo k učinkovitemu izvajanju nabav.

Družba Dars je v internih aktih določila, da imata pri spremljanju izvajanja nabavnih pogodb osrednjo vlogo oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje ter v pogodbi določen skrbnik pogodbe. Družba Dars v internih aktih pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot, ki se nanašajo na spremljanje izvajanja nabavnih pogodb, ni uredila sistematično. Skrbnik pogodbe je praviloma določen s področja, na katero se nanaša posamezna nabava, vendar v internih aktih nista določena splošna odgovornost in pristojnost vseh organizacijskih enot za skrbništvo nad nabavnimi pogodbami z njihovega poslovnega področja.

Družba Dars v internih aktih ni določila, v katerih primerih je dopustno uporabiti naročilnico za novo storitev ali nabavo blaga namesto naročila po že obstoječi nabavni pogodbi ali z izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila. Prav tako v internih aktih družba Dars ni določila, da je interni prenos blaga iz enega v drugo skladišče obvezen in ne zgolj dopusten, če se blago nahaja v katerem izmed drugih skladišč družbe Dars, ki ima zadostno količino posameznega blaga.

Družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila postopkov nabave za določene vrste storitev. Iz določb Pravilnika o storitvenem poslovanju izhaja, da se nabave nekaterih storitev izvajajo mimo rednih nabavnih postopkov in brez sodelovanja pristojnih služb družbe Dars, ki bi zbirale nabavne potrebe na ravni družbe ter bi s tem zagotovile nabave istovrstnih storitev v skupnih nabavnih postopkih. Družba Dars je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 za tovrstne nabave plačala 23.280 prejetih računov v skupni vrednosti 24.717.812 evrov brez DDV.

Družba Dars je vzpostavila informacijsko podporo za spremljanje izvajanja pogodb. Kot informacijsko podporo v nabavnem procesu pri spremljanju izvajanja pogodb uporablja informacijska sistema Navision in DMS, pri izvedbi večjih gradbenih projektov pa tudi Projektno-informacijski sistem.

Družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila postopka upravljanja s finančnimi zavarovanji za preprečitev negativnih vplivov na investicijo v primeru neizpolnitve pogodbenih ali drugih obveznosti s strani izvajalca. V internih aktih ni urejeno sistemsko spremljanje in poročanje o pogodbenih razmerjih, pri katerih izvajalec ni izpolnil pogodbenih obveznosti, zaradi česar so bili izpolnjeni pogoji za unovčitev finančnega zavarovanja. Prav tako ni urejeno sistemsko spremljanje in ukrepanje v primerih, ko glavni izvajalci ali podizvajalci, ki so izpolnitev svojih pogodbenih obveznosti zavarovali s predložitvijo bančne garancije, svojih obveznosti ne morejo več izpolniti zaradi večjih likvidnostnih težav ali ker se nad njim izvajajo postopki zaradi insolventnosti. Družba Dars ni jasno opredelila, katere organizacijske enote družbe nosijo odgovornost za upravljanje s finančnimi zavarovanji, ki jih izvajalci predložijo po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Zaradi odsotnosti splošnih navodil so odločitve glede unovčevanja garancij v celoti prepuščene zaposlenim, kar povzroča tveganje neskladnega unovčevanja garancij oziroma različnega ravnanja v primerljivih primerih. Ker iz Navodila o spremljanju finančnih zavarovanj ne izhaja (splošna) usmeritev, da je treba v primeru izpolnitve pogojev za unovčitev garancije to tudi unovčiti, obstaja tveganje, da unovčitve garancij niso izvedene, kar lahko družbi Dars povzroči poslovno škodo.

Družba Dars ni unovčila bančnih garancij za dobro izvedbo del v primerih, ko glavni izvajalci niso plačali svojim podizvajalcem za že izvedena dela. Zaradi tega so nekateri podizvajalci proti družbi Dars vložili odškodninske tožbe za neposredno poplačilo denarnih zahtevkov od družbe Dars. Družba Dars je bila v večini teh primerov spoznana za odškodninsko odgovorno, ker ni unovčila bančne garancije, ki je krila tudi morebitne zahtevke podizvajalcev do glavnih izvajalcev. Čeprav je družba Dars poplačala glavne izvajalce investicij, je morala na podlagi sodb in izvensodnih poravnjav v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017 podizvajalcem plačati še odškodnino v znesku 8.109.819 evrov.

Družba Dars je imela na dan 31. 12. 2017 še 30 odprtih zahtevkov podizvajalcev za plačilo zapadlih terjatev iz podizvajalskih pogodb z glavnimi izvajalci v stečaju v skupnem znesku 13.464.666 evrov. Glede na relativno veliko število in znesek še nerešenih zahtevkov podizvajalcev za poplačilo njihovih terjatev iz podizvajalskih pogodb, ki so naslovljene neposredno na družbo Dars, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da bo družba Dars v primerih, kjer je dejansko stanje podobno kot v primerih, ko je sodišče družbo Dars že spoznalo za odškodninsko odgovorno, morala sama poravnati zapadle terjatve podizvajalcev iz lastnih sredstev.

Družba Dars ni v vseh primerih zagotovila takšnega nadzora nad izvedbo pogodbe, da bi javno naročilo bilo izvedeno v skladu s pogodbenimi določili. Izbrani ponudnik je družbi Dars izdal račun za opravljene

storitve po pogodbi za dobavo in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj v znesku 168.500 evrov brez DDV. Na računu navedene postavke so bile zaračunane po višjih vrednostih, kot pa so bile določene v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna, prav tako so bile na računu navedene nekatere dodatne postavke, ki niso bile določene v veljavnem ceniku iz ponudbenega predračuna. Skrbnik pogodbe je račun potrdil, zato je družba Dars račun plačala brez podlage v veljavnem ceniku. S tem družba Dars ni zagotovila ustreznega nadzora izvedbe pogodbe.

Med izvedbo del za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas so bile ugotovljene pomanjkljivosti, med drugim tudi glede zahtevane zvočne izolirnosti protihrupne ograje, kjer so bili vgrajeni paneli enega izmed šestih dobaviteljev. Vgrajeni paneli niso izpolnjevali zahtev glede učinkovitosti izolacije za zaščito pred hrupom, ki je bila zahtevana v razpisni dokumentaciji, čeprav je izvajalec del pred njihovo vgradnjo s certifikati izkazoval zahtevan razred zvočne izolacije. Družba Dars je na podlagi sklenjene pogodbe izvajalcem del za izgradnjo protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje–Arja vas izplačala 16.769.562 evrov brez DDV, in sicer 8.306.399 evrov brez DDV za sklop 1 ter 8.463.163 evrov brez DDV za sklop 2.

Družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla zadostnih aktivnosti pri izboljšanju procesa načrtovanja nabav in spremljanja izvedbe pogodb, s katerimi bi zmanjšala število in vrednost sklenjenih aneksov k nabavnim pogodbam. Iz podatkov izhaja, da se sklepanje aneksov v obdobju od leta 2014 do leta 2017 ni zmanjšalo niti po številu niti po njihovi vrednosti. V letu 2014 je bilo sklenjenih 59 aneksov k nabavnim pogodbam v skupni vrednosti 2.543.048 evrov brez DDV. Število sklenjenih aneksov v letu 2014 v deležu predstavlja 19,8 odstotka vseh sklenjenih pogodb v tem letu. V letu 2017 je bilo sklenjenih 51 aneksov k nabavnim pogodbam v skupni vrednosti 2.886.460 evrov brez DDV. Število sklenjenih aneksov v letu 2017 v deležu predstavlja 18 odstotkov vseh sklenjenih pogodb v tem letu.

Družba Dars je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 sklepala anekse k nabavnim pogodbam zaradi izvedbe dodatnih del, več del in manj del, spremembe pogodbenih rokov ter ostalih sprememb pogodbe. Aneksi, ki se nanašajo na dodatna dela, več del in manj del, ter aneksi, ki se nanašajo na spremembe pogodbenih rokov, lahko vplivajo na finančno vrednost in rok izvedbe investicije. Praksa sklepanja aneksov v takšnem obsegu predstavlja dodatno tveganje za obvladljivost izvedbe investicij v načrtovani vrednosti in časovnem roku, zato ne pomeni dobre poslovne prakse.

Družba Dars je v dveh primerih neupravičeno sklenila aneks oziroma dogovor k nabavni pogodbi. Družba Dars v predrazpisni fazi postopka oddaje javnega naročila za izvedbo sanacije barvnega premaza v predoru Markovec ni izvedla zadostnih aktivnosti, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da bi bil predmet javnega naročila enoznačno določen in bi zajemal vsa dela, ki jih je treba izvesti za ustrezno izvedbo sanacije. Družba Dars je v razpisni dokumentaciji določila, da tehnologijo odstranitve obstoječega premaznega sistema ter pripravo podlage predlaga izvajalec sanacije, ustreznost predlaganih postopkov pa se preveri z izvedbo poskusnega polja. S tem je bilo omogočeno, da se šele po sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem oziroma v izvedbeni fazi javnega naročila določijo postopki za izvedbo sanacije barvnega premaza in obseg del, ki ga je treba izvesti. Družba Dars in izvajalec del sta po izvedbi sanacije barvnega premaza v predoru Markovec sklenila dogovor, v katerem je družba Dars izvajalcu del priznala dodatne stroške zaradi spremenjenih razmer med izvedbo sanacije. Vrednost dodatnih stroškov, priznanih z dogovorom, je znašala 573.005 evrov brez DDV, kar je 68,5 odstotka prvotne pogodbene vrednosti. Družba Dars za sklenitev dogovora ni izvedla nobenega postopka oddaje javnega naročila po določbah Zakona o javnih naročilih.

V konkretnem primeru izvedbe javnega naročila je družba Dars sklenila dogovor 19. 12. 2014, torej po tem, ko so bila vsa dodatna dela pri sanaciji barvnega premaza v predoru Markovec že izvedena. Izvajalec je namreč na družbo Dars že 4. 3. 2014 naslovil zahtevek za plačilo dodatnih stroškov. Izvedbo teh del je v imenu družbe Dars odobril inženir, ki je na podlagi pogodbe za družbo Dars vodil projekt. Zaradi dejstva, da je inženir sam odobril izvedbo del, ne da bi bil obseg potrebnih del pred tem usklajen z družbo Dars, je bila družba Dars postavljena v podrejen položaj v primerjavi z izvajalcem del pri pogajanjih za izvedbo dodatnih del ter glede cene teh del, saj so bila dela že opravljena. Takšno poslovanje družbe Dars, da lahko pri izvedbi javnega naročila dodatna dela odobri v imenu družbe Dars kar inženir, ki je pogodbeni vodja projekta, ne da bi ta dodatna dela predhodno odobrila družba Dars in ne da bi bila pred odobritvijo dogovorjena cena teh del, pomeni tveganje za nastanek dodatnih finančnih obveznosti in nezakonito poslovanje družbe Dars, zato ne predstavlja dobre poslovne prakse.

Izbrani ponudnik je med izvedbo del na objektu ugotovil, da je treba zaradi neustrezne potresne odpornosti objekta in nekaterih drugih pomanjkljivosti izvesti dodatne gradnje, ki niso vključene v pogodbi. Družba Dars je z izvajalcem del sklenila aneks k pogodbi za izvedbo dodatnih del v vrednosti 95.556 evrov brez DDV, kar pomeni 28,9 odstotka vrednosti osnovne pogodbe. Sklenitev aneksa k pogodbi za izvedbo dodatnih del je posledica dejstva, da družba Dars v fazi načrtovanja investicije ni izvedla zadostnih aktivnosti, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da bi bil predmet javnega naročila enoznačno določen in bi zajemal vsa dela, ki jih je treba izvesti za ustrezno obnovo objekta, kar ne predstavlja dobre poslovne prakse.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.

Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. mora v odzivnem poročilu izkazati:

1. predlagane spremembe in dopolnitve internih aktov, ki se bodo nanašale na:
 - določitev pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil – točka 2.2.1;
 - določitev pristojnosti in odgovornosti za združevanje nabavnih potreb v skupne nabave na ravni družbe Dars – točki 2.2.3.2.a in 2.3.1.3.b;
 - določitev pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot pri spremljanju izvajanja nabavnih pogodb – točki 2.3.1.1.a in 2.3.1.1.b;
 - določitev odgovornosti za upravljanje s finančnimi zavarovanji, na ureditev upravljanja z garancijami za resnost ponudbe in za zavarovanje plačil, zavarovalnih polic za projektantsko odgovornost, na upravljanje z gradbenim zavarovanjem in drugimi oblikami garancij ter na ureditev spremljanja in ukrepanja v primerih, ko izvajalci svojih obveznosti ne morejo izpolniti – točka 2.3.3;
2. sistemsko ureditev sodelovanja z inženirji v poslovnih procesih družbe Dars, ki se bodo nanašale na:
 - vzpostavitev notranjih kontrol za nadzor nad izvajanjem pogodbenih obveznosti in pristojnosti inženirjev – točki 2.2.5.a in 2.3.5.1.c;
3. sprejem spremembe in dopolnitve internega akta, da bodo v internem aktu kot izjeme opredeljene samo tiste storitve, ki so dejansko izjeme od predpisov o javnem naročanju – točka 2.3.1.3.b.

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 poslovanja⁷⁸. 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 Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. krši obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁷⁸ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. priporočamo, naj:

- med izvedbo aktivnosti za vzpostavitev celovitega informacijskega sistema za vodenje procesa nabav prouči tudi možnost integracije informacijske rešitve Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije v ta informacijski sistem ter tudi druge zaledne informacijske sisteme za podporo poslovanju;
- po izvedeni analizi v internih aktih določi, kdaj je dopustno ob zmanjšanju stanja zalog v skladiščih uporabiti naročilnico za novo nabavo blaga namesto nabave blaga po že obstoječi pogodbi ali z izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila; prav tako naj izvede analizo o primernosti vzpostavitve sistema obveznega prenosa blaga iz skladišča, ki ima presežek določenega blaga, v skladišče, ki ima primanjkljaj istovrstnega blaga, z namenom preprečevanja nepotrebnih in podvojenih nabav blaga v različnih skladiščih družbe Dars;
- prouči primernost spremembe ureditve dokumentarne kontrole in likvidacije računov za nabave storitev in gradenj v internih aktih, po kateri so pristojne osebe pri likvidaciji računov za opravljene storitve in izvedene gradnje v nekaterih primerih določene poimensko in ne po položaju ali poslovnem področju.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloga: 1

Poslano:

1. Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., priporočeno s povratnico;
2. mag. Matjažu Knezu, priporočeno;
3. Tinetu Svoljšaku, priporočeno;
4. Francu Skoku, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Izbrani postopki oddanih javnih naročil v družbi Dars v obdobju od leta 2014 do leta 2017

Izbrani ponudnik	Predmet javnega naročila	Pogodbena vrednost v evrih brez DDV
A koda plus, d. o. o.	Vzdrževanje videonadzornega sistema	126.214
Coting, d. o. o.	Izvedba centralizacije videonadzornega sistema vzhod – zahod	1.043.621
Delta bloc international, G.m.b.H, Avstrija	Rekonstrukcija protihrupne ograje ob cestninski postaji Vrhnika	93.553
Delta bloc international, G.m.b.H, Avstrija	Izvedba odprave pomanjkljivosti pri izvedenih delih na odseku Dramlje – Celje – Arja vas	3.333.680
Gvo, d. o. o.	Vzpostavitev cestninskih uporabniških točk	584.925
Makro 5 gradnje, d. o. o.	Obnova pisarniških prostorov v upravni stavbi v Celju	413.435
Map-trade, d. o. o.	Sanacija barvnega premaza v predoru Markovec	1.408.942
Meteoteh, d. o. o.	Dobava in vzdrževanje cestno-vremenskih postaj Boschung mecatronic	423.250
Salinen prosol, d. o. o.	Dobava posipnih materialov za obdobje od leta 2013 do leta 2015	1.970.000
Salinen prosol, d. o. o.	Dobava posipnih materialov NaCl, evaporirana sol	2.640.000
Tenzor, d. o. o.	Izvedba sistema za varnostni pregled tovornih vozil	343.703
Vnet, d. o. o.	Vzdrževanje videonadzornega sistema na avtocestni trasi	111.050
Vnet, d. o. o.	Nadgradnja in rekonstrukcija cestno-vremenskih postaj Verd in Šentjakob	36.920

Izbrani ponudnik	Predmet javnega naročila	Pogodbena vrednost v evrih brez DDV
Werkos, d. o. o., - Osijek u stečaju	Gradnja protihrupnih ograj na avtocestnem odseku Dramlje – Celje (sklop 1) in Celje – Arja vas (sklop 2)	18.055.666
Gorenjska gradbena družba, d. d.	Investicijska vzdrževalna dela na voziščih avtocest in hitrih cest v letih 2016 in 2017	814.815
Rafael, d. o. o., Sevnica	Zavarovanje premostitvenih objektov z ustrezno ravnjo varnostne ograje	816.789
Pomgrad, d. d.	Investicijska vzdrževalna dela na voziščih avtocest in hitrih cest v letih 2016 in 2017	1.379.216
Tenzor, d. o. o.	Nadgradnja hidrantnega omrežja in zamenjava LED-smernikov v predoru Šentvid	299.358
Tenzor, d. o. o.	Izvedba aktivnosti na sistemu videonadzora in avtomatske detekcije prometa v času izvedbe prezračevalnega kanala v predoru Karavanke	109.056
Tenzor, d. o. o.	Obnova elektro-strojne opreme v pokritem vkopu Maribor	306.187
Skupaj		34.310.380

Vir: podatki družbe Dars.

*Bdimo 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