



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Uvedba elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji

2021

9 INDUSTRIJA, INOVACIJE
INFRASTRUKTURA



13 PODNEBNI
UKREPI



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

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

Uvedba elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji

Številka: 320-17/2017/53

Ljubljana, 25. oktobra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2018. Revizijo je izvedlo na **Vladi Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Ministrstvu za infrastrukturo** (v nadaljevanju: ministrstvo), **Slovenskem državnem holdingu, d. d.** (v nadaljevanju: SDH) in **Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji** (v nadaljevanju: družba DARS) in pri tem preverilo, ali je bilo načrtovanje, izvajanje in zaključevanje uvedbe elektronskega cestninjenja učinkovito.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bilo poslovanje revidirancev pri uvedbi elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji **delno učinkovito**.

V fazi načrtovanja uvedbe elektronskega cestninjenja so različne vlade s sprejetjem akcijskih načrtov oziroma njihovih sprememb v obdobju od leta 2006 do leta 2011 vsebinsko spreminjale koncept elektronskega cestninjenja. Prvi mednarodni javni razpis za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninskega sistema je prekinila vlada sama, drugega pa je v celoti razveljavila Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Šele v letu 2015 je tretji mednarodni javni razpis privedel do uvedbe elektronskega cestninjenja.

V fazi izvajanja uvedbe elektronskega cestninjenja so pri pripravi razpisne dokumentacije sodelovali številni strokovnjaki z različnih področij, vendar v strokovno komisijo za izvedbo tretjega mednarodnega javnega razpisa ni bil imenovan nihče s področja cestninjenja ali s področja cestninskega nadzora. Rok za odpiranje ponudb je bil podaljšan, vendar iz dokumentacije ni mogoče ugotoviti razlogov za podaljšanje. Merila za ocenjevanje ponudb so bila določena na način, da ni bilo mogoče preveriti točnosti informacij, navedenih v ponudbah. Pogodba za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninjenja je bila sklenjena leta 2016 (10 let po tem, ko so se pričele izvajati aktivnosti v zvezi z uvedbo elektronskega cestninjenja) s konzorcijem Telekom v vrednosti 90.566.754 EUR, ki je poleg vzpostavitve sistema vključevala tudi 10-letno delovanje sistema ter nekatere druge postavke cenika, povezane z delovanjem sistema. K navedeni pogodbi pa je bilo že v obdobju do konca leta 2018 sklenjenih 8 aneksov. Z 8. aneksom se je pogodbena vrednost povečala na 93.088.648 EUR. Povečevanje pogodbene vrednosti je prikazano kot dodatna dela, v okviru katerih pa je šlo tudi za nabavo opreme z drugačnimi tehničnimi specifikacijami od prvotno dogovorjenih, brisanje nekaterih postavk, navedenih v ceniku, pa je povzročilo, da se skupna pogodbena vrednost kljub dodatnim delom ni bistveno spremenila, dodajale so se tudi že obstoječe kategorije (na primer rezervni deli, dodatne storitve, tehnično delovanje), ki so bile vključene že v pogodbo za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninjenja. Poleg povečevanja pogodbene

vrednosti vzpostavitve in delovanja elektronskega cestninjenja so v zvezi s tem projektom nastali še stroški, povezani z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj in postajališč (ki jih do uvedbe elektronskega cestninjenja ni bilo mogoče odstraniti) ter cestišč, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali vsaj 27.161.093 EUR in so stroške uvedbe elektronskega cestninjenja povečali kar za 30 %. Z upoštevanjem teh stroškov so stroški celotnega projekta uvedbe elektronskega cestninjenja (vzpostavitev sistema, delovanje v obdobju 10 let ter rušitev in preureditev cestninskih postaj, postajališč in cestišč) ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, znašali skupaj 120.249.741 EUR. Izven obdobja, na katero se nanaša revizija, pa iz razpoložljivih podatkov izhaja, da se je ta vrednost že povečala, in sicer na 144.773.248 EUR. Po oceni Evropske investicijske banke naj bi ti stroški – stroški celotnega projekta uvedbe elektronskega cestninjenja (vključujoč vzpostavitev in delovanje elektronskega sistema cestninjenja, rušitev in preureditev cestninskih postaj, postajališč in cestišč) znašali do 105.400.000 EUR. Ta vrednost je bila presežena že v obdobju, na katero se nanaša revizija. Ker ni bilo na razpolago zadostnih lastnih virov za financiranje projekta uvedbe elektronskega cestninjenja, je bil projekt financiran z dolžniškimi viri financiranja, z najetjem posojila pri Evropski investicijski banki v vrednosti 51.000.000 EUR, ki pa predstavlja dražji vir financiranja od lastnih sredstev. Odplačevanje kreditov je povezano z zagotavljanjem zadostnih prihodkov iz naslova cestnin, ki so s strani vlade odvisni od morebitnega poviševanja cene za tovorna vozila na prevožen kilometer in s strani uprave družbe DARS od morebitnega zniževanja diferenciacije cestnine za ekološko čistejša tovorna vozila. Oboje ne predstavlja ustrezne cenovne politike glede na usmeritve Evropske komisije, ki teži k zmanjševanju stroškov upravljavcev cestninskih sistemov. Kljub uvedbi elektronskega cestninjenja, ki temelji na več avtomatiziranih procesih, ki nadomeščajo delovno silo, pa se je število zaposlenih v družbi DARS ohranilo na približno enaki ravni.

Od 1. 4. 2018 ima Republika Slovenija delujoč sistem elektronskega cestninjenja tovornih vozil v prostem prometnem toku. Prvotni rok za izvedbo del je bil 27. 9. 2017, vendar je bil z aneksom podaljšan na 24. 11. 2017. Kasneje je bil v novem aneksu zgolj omenjen rok za zagon oziroma prevzem elektronskega cestninskega sistema, in sicer 1. 4. 2018, h kateremu se je uprava družbe DARS zavezala tudi v pogodbi o financiranju.

Računsko sodišče je vladi, ministrstvu in upravi družbe DARS **podalo priporočila**, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Predstavitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidirancev	9
1.2.1 Vlada Republike Slovenije	9
1.2.2 Ministrstvo, pristojno za infrastrukturo	10
1.2.3 Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji	11
1.2.3.1 Skupščina družbe DARS	12
1.2.3.2 Nadzorni svet družbe DARS	12
1.2.3.3 Uprava družbe DARS	15
1.2.4 Slovenski državni holding, d. d.	16
1.3 Predstavitev predmeta revizije	19
1.4 Revizijski pristop	21
2. Uvedba elektronskega cestninjenja	22
2.1 Načrtovanje uvedbe elektronskega cestninjenja	22
2.1.1 Koncepti elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji	22
2.1.2 Podrobna opredelitev konceptov elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji	28
2.1.3 Upravljanje kapitalske naložbe, nadzor in vodenje aktivnosti načrtovanja uvedbe elektronskega cestninjenja	34
2.2 Izvedbena faza uvedbe elektronskega cestninjenja	37
2.2.1 Izbira izvajalca oziroma dobavitelja elektronskega cestninjenja	38
2.2.1.1 Sklep o pričetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovne komisije	38
2.2.1.2 Razpisna dokumentacija in objava javnega naročila	40
2.2.1.3 Odpiranje ponudb	43
2.2.1.4 Pregled in ocenjevanje ponudb ter odločitev o oddaji javnega naročila	44
2.2.2 Upravljanje pogodb	48
2.2.2.1 Pogodba za izvedbo elektronskega cestninjenja	48
2.2.2.2 Aneksi k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja	49
2.2.3 Upravljanje s finančnimi sredstvi	55
2.2.4 Časovno upravljanje projekta	57
2.2.5 Upravljanje s kadri	61
2.3 Zaključna faza uvedbe elektronskega cestninjenja	66
2.3.1 Stroški, povezani z vzpostavitvijo elektronskega cestninjenja po vzpostavitvi sistema	66

2.3.2	Cestnine kot vir financiranja investicije	70
3.	Mnenje	74
4.	Priporočila	77

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴ in sklepoma o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁵ so bili kot revidiranci določeni Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo, Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji ter Slovenski državni holding, d. d.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predstavitev revizije

Predmet revizije je bila uvedba elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji v obdobju med 1. 1. 2006 in 31. 12. 2018.

Cilj revizije je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, izreči mnenje o učinkovitosti uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji.

V okviru **učinkovitosti poslovanja revidirancev** pri uvedbi elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji smo iskali odgovor na glavno revizijsko vprašanje, **ali je bila uvedba elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji učinkovita**.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je bilo načrtovanje projekta uvedbe elektronskega cestninjenja učinkovito;
- ali je bila izvedba projekta uvedbe elektronskega cestninjenja učinkovita;
- ali je bila zaključna faza projekta uvedbe elektronskega cestninjenja učinkovita.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so predstavljena v nadaljevanju tega poročila. Mnenje smo izrekli za vse revidirance skupaj. Poslovanje revidirancev smo ocenili kot učinkovito, če so bili odgovori na vsako od revizijskih podvprašanj pozitivni. Če so bili odgovori na vsako od revizijskih podvprašanj negativni, smo poslovanje revidirancev ocenili kot neučinkovito. Če ni

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-17/2017/2 z dne 14. 11. 2017.

⁵ Št. 320-17/2017/6 z dne 30. 5. 2018 in št. 320-17/2017/9 z dne 23. 11. 2018.

prevladala niti ocena o učinkovitem poslovanju revidirancev niti ocena o neučinkovitem poslovanju revidirancev ali pa so bila podvprašanja večinoma ocenjena z oceno delno učinkovito, smo poslovanje revidirancev ocenili kot delno učinkovito.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Zakon o Vladi Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZVRS) v 1. in 2. členu opredeljuje, da je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, ki določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlada je odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države. Odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge⁷.

Vlado sestavljajo ministri, ki jo morajo obveščati o vseh vprašanjih, ki so pomembna za določanje in izvajanje vladne politike. Vlado vodi in usmerja predsednik vlade, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje⁸.

Vlada je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejela več sklepov v povezavi s projektom uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS⁹ skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa med drugim usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. Zato je za učinkovitost uvedbe elektronskega cestninjenja odgovoren predsednik vlade v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 1 navaja odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

⁶ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

⁷ Prvi odstavek 4. člena ter prvi in drugi odstavek 5. člena ZVRS.

⁸ Prvi odstavek 8. člena ter prvi in tretji odstavek 14. člena ZVRS.

⁹ Drugi odstavek 4. člena in prvi odstavek 14. člena ZVRS.

Tabela 1 Odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Janez (Ivan) Janša, predsednik vlade	do 21. 11. 2008
Borut Pahor, predsednik vlade	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
Janez (Ivan) Janša, predsednik vlade	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
Marjan Šarec, predsednik vlade	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Janez (Ivan) Janša, predsednik vlade	od 13. 3. 2020 dalje

1.2.2 Ministrstvo, pristojno za infrastrukturo

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki opravlja naloge s področja infrastrukture, večkrat preoblikovalo. Do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F)¹⁰ je naloge z delovnega področja, ki se nanaša na infrastrukturo, opravljalo Ministrstvo za promet. V skladu z navedenim zakonom je v letu 2012 naloge z delovnega področja infrastrukture prevzelo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. Po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-H)¹¹ pa je te naloge prevzelo Ministrstvo za infrastrukturo.

Ministrstvo na podlagi 38. člena Zakona o državni upravi¹² opravlja naloge na področju železniškega, zračnega in pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, naloge na področju prometne infrastrukture in žičniških naprav, naloge na področju energetike in rudarstva ter naloge na področju učinkovite rabe in obnovljivih virov energije.

Naloge na področju cestnega prometa na ministrstvu opravlja Direktorat za kopenski promet, in sicer strokovne ter upravne naloge, ki se nanašajo na razvoj, investicije in varnost na področju:

- cest, cestninskega sistema v Republiki Sloveniji ter vzdrževanja in upravljanja cestne infrastrukture;
- cestnega prometa in logistike;
- železnic in žičnic.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo predloge predpisov in operativne dokumente za projekt uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji v obliki akcijskih načrtov, v katerih so opredeljene aktivnosti, povezane s projektom uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji.

¹⁰ Uradni list RS, št. 8/12.

¹¹ Uradni list RS, št. 65/14.

¹² Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 65/14 – ZVRS-H, 90/14 in 51/16.

Za učinkovitost uvedbe elektronskega cestninjenja je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 2 navaja odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 2 Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Janez Božič, minister za promet	do 11. 9. 2007
mag. Radovan Žerjav, minister za promet	od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008
dr. Patrick Vlačič, minister za promet	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor	od 20. 3. 2013 do 2. 4. 2013
Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor	od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo	od 13. 3. 2020 dalje

1.2.3 Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji

Do uveljavitve Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹³ (v nadaljevanju: ZDARS-1), in sicer do 4. 12. 2010, so bila vprašanja v zvezi z načinom ustanovitve, preoblikovanjem in delovanjem družbe DARS urejena z Zakonom o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁴ (v nadaljevanju: ZDARS). ZDARS-1 določa status družbe DARS, pogoje, po katerih družba DARS izvaja naloge prostorskega načrtovanja, umeščanja v prostor in pridobivanja zemljišč ter gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest v skladu z zakoni, drugimi predpisi in pogodbami, sklenjenimi na podlagi tega zakona, ter stvarnopravna razmerja v zvezi z avtocestami¹⁵.

Ustanoviteljica in edina delničarka družbe DARS je Republika Slovenija. 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 avtocest¹⁶. 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, če ZDARS-1 ne določa drugače. Za gradnjo avtocestnih odsekov se uporablja model lastninske pravice zgradi-upravljaj-prenesi¹⁷. Te naloge družba DARS opravlja v skladu z nacionalnim programom, ki ureja izgradnjo avtocest in

¹³ Uradni list RS, št. 97/10.

¹⁴ Uradni list RS, št. 20/04 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZJC-C, 69/08 – ZCestV in 38/10 – ZUKN.

¹⁵ 1. člen ZDARS-1.

¹⁶ 4. člen ZDARS-1.

¹⁷ 5. člen ZDARS-1.

v katerem so posamezni avtocestni odseki določeni z začetno in končno točko, roki za njihovo predajo v promet ter s predvidenimi investicijskimi vrednostmi¹⁸. Koncesijsko razmerje med Republiko Slovenijo in družbo DARS nastane s sklenitvijo koncesijske pogodbe za gradnjo posameznega avtocestnega odseka¹⁹. 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 pogodbe²⁰.

Družba DARS ima status gospodarske družbe po zakonu, ki ureja gospodarske družbe. Edina ustanoviteljica in lastnica družbe DARS je Republika Slovenija²¹.

Statut Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji²² (v nadaljevanju: statut) opredeljuje status družbe DARS ter določa skupščino, nadzorni svet in upravo kot organe družbe.

1.2.3.1 Skupščina družbe DARS

Na podlagi Zakona o Slovenskem državnem holdingu²³ (v nadaljevanju: ZSDH-1) SDH izvaja pravice delničarja in pri izvrševanju pravic iz delnic nastopa kot zastopnik Republike Slovenije in predstavlja skupščino družbe.

Delničar uresničuje svoje korporacijske pravice na skupščini družbe. Skupščina odloča z večino oddanih glasov, če zakon, ki ureja gospodarske družbe, ali statut ne določata drugače. Delničar lahko pravice iz delnic uresničuje sam neposredno na skupščini ali prek pooblaščenecv.

Skupščina med drugim odloča o kakršnemkoli preoblikovanju družbe, združitvi, razdružitvi, prevzemu, skupnih vlaganjih, partnerstvih, investicijah in podobnih ukrepih ter drugih zadevah, določenih s statutom in zakonom. Na podlagi 7.4.5 točke zadnjega veljavnega statuta družbe DARS v obdobju, na katero se nanaša revizija, je skupščina družbe DARS med drugim odločala tudi o investicijah. Predstavnik delničarja se udeležuje sej nadzornega sveta družbe, ki na seji nadzornega sveta ne more glasovati in razpravljati o zadevah, ki so na dnevnem redu seje nadzornega sveta, je pa upravičen do prejema celotnega gradiva vsake seje nadzornega sveta. Odgovornosti uprave do skupščine so, da na zahtevo skupščine pripravlja ukrepe iz pristojnosti skupščine, pripravlja pogodbe in druge akte, za veljavnost katerih je potrebno soglasje skupščine, in uresničuje sklepe, ki jih sprejme skupščina.

1.2.3.2 Nadzorni svet družbe DARS

Nadzorni svet družbe DARS je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sestavljalo 6 članov, od katerih sta bila 2 člana nadzornega sveta predstavnika zaposlenih. Vsi člani nadzornega sveta imajo enake

¹⁸ Prvi odstavek 6. člena ZDARS-1.

¹⁹ 8. člen ZDARS-1.

²⁰ Prvi odstavek 9. člena ZDARS-1.

²¹ 2. člen ZDARS in 2. člen ZDARS-1.

²² Velja od 10. 8. 2018. V tem poročilu so predstavljene določbe zadnjega veljavnega statuta v obdobju, na katero se nanaša revizija.

²³ Uradni list RS, št. 25/14, 96/15 – ZIPRS1617, 80/16 – ZIPRS1718, 71/17 – ZIPRS1819 in 51/18 – ZIUJGD.

pravice, dolžnosti in omejitve, če ni s statutom določeno drugače. Člani nadzornega sveta so imenovani za mandatno dobo 4 let in so po poteku lahko ponovno imenovani. Nadzorni svet izmed svojih članov izvoli predsednika in namestnika. Predsednik nadzornega sveta zastopa družbo proti članom uprave in nadzorni svet nasproti organom družbe in tretjim osebam, če v vsakem konkretnem primeru ni določeno drugače.

Nadzorni svet ima v povezavi s predmetom revizije naslednje pristojnosti:

- nadzoruje vodenje poslov;
- 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 2.500.000 EUR brez DDV;
- imenuje revizijsko komisijo nadzornega sveta in druge komisije nadzornega sveta v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah²⁴ (v nadaljevanju: ZGD-1);
- daje soglasje na letni poslovni načrt družbe;
- daje soglasje na 3-letni poslovni in finančni načrt družbe;
- daje soglasje na ostale planske dokumente družbe;
- 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.

Za učinkovitost uvedbe elektronskega cestninjenja je odgovoren nadzorni svet družbe DARS v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 3 navaja odgovorne osebe – predsednike in člane nadzornega sveta družbe DARS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 3 Odgovorne osebe nadzornega sveta družbe DARS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Pavle Hevka, predsednik	od 6. 7. 2020
član nadzornega sveta	od 24. 6. 2020 do 6. 7. 2020
dr. Robert Rožič, namestnik predsednika	od 6. 7. 2020
član nadzornega sveta	od 24. 6. 2020 do 6. 7. 2020
Anton Guzej, član nadzornega sveta	od 24. 6. 2020
dr. Štefan Šumah, član nadzornega sveta	od 24. 6. 2020
Branko Švigelj, član nadzornega sveta	od 4. 7. 2020
Nataša Ivančević, članica nadzornega sveta	od 4. 7. 2020

²⁴ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 100/11 – skl. US, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15 in 15/17.

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Martin Stožir, član nadzornega sveta	od 5. 6. 2020
član nadzornega sveta	od 9. 5. 2019 do 5. 6. 2020
Jože Oberstar, član nadzornega sveta	od 12. 9. 2019
Jožef Zimšek, član nadzornega sveta	od 12. 9. 2019
Igor Kolar, član nadzornega sveta	od 10. 10. 2019 do 3. 7. 2020
Boris Božičnik, namestnik predsednika	od 12. 9. 2019 do 23. 6. 2020
Matej Čufer, član nadzornega sveta	od 12. 9. 2019 do 23. 6. 2020
Andrej Hudoklin, član nadzornega sveta	od 12. 9. 2019 do 23. 6. 2020
Darko Kodrič, član nadzornega sveta	od 13. 4. 2016 do 5. 6. 2020
član nadzornega sveta	od 30. 4. 2008 do 30. 4. 2012
član nadzornega sveta	od 22. 11. 2007 do 29. 4. 2008
Marjan Mačkošek, predsednik	od 17. 9. 2015 do 11. 9. 2019
član nadzornega sveta	od 11. 9. 2015 do 17. 9. 2015
dr. Miha Juhart, namestnik predsednika	od 17. 9. 2015 do 11. 9. 2019
član nadzornega sveta	od 11. 9. 2015 do 17. 9. 2015
mag. Tatjana Colnar, članica nadzornega sveta	od 11. 9. 2015 do 11. 9. 2019
mag. Igor Pirnat, član nadzornega sveta	od 11. 9. 2015 do 11. 9. 2019
Rožle Podboršek, član nadzornega sveta	od 9. 5. 2016 do 9. 5. 2019
član nadzornega sveta	od 28. 5. 2014 do 8. 5. 2016
Vito Meško, član nadzornega sveta	od 1. 5. 2012 do 13. 4. 2016
član nadzornega sveta	od 30. 4. 2008 do 30. 4. 2012
član nadzornega sveta	od 29. 4. 2004 do 29. 4. 2008
mag. Robert Ličen, predsednik	od 27. 8. 2014 do 11. 9. 2015
Gregor Lukan, član nadzornega sveta	od 27. 8. 2014 do 28. 8. 2015
Gregor Osojnik, član nadzornega sveta	od 27. 8. 2014 do 28. 8. 2015
Andraž Lipolt, namestnik predsednika	od 27. 8. 2014 do 27. 8. 2015
Ivan Križnič, namestnik predsednika	od 25. 5. 2012 do 27. 8. 2014
mag. Silva Savšek, članica nadzornega sveta	od 25. 5. 2012 do 27. 8. 2014
Robert Čehovin, član nadzornega sveta	od 25. 5. 2012 do 27. 8. 2014
mag. Dušan Hočevar, predsednik	od 25. 5. 2012 do 27. 8. 2014
Marjan Sisinger, član nadzornega sveta	od 1. 5. 2012 do 6. 5. 2014
mag. Tomaž Mencinger, predsednik	od 15. 2. 2012 do 25. 5. 2012
član nadzornega sveta	od 20. 5. 2009 do 15. 2. 2012
Darij Barrile, namestnik predsednika	od 15. 2. 2012 do 25. 5. 2012
član nadzornega sveta	od 20. 7. 2009 do 15. 2. 2012
dr. Milan Medved, predsednik	od 20. 1. 2010 do 18. 1. 2012
član nadzornega sveta	od 12. 1. 2010 do 20. 1. 2010
Iztok Klančnik, namestnik predsednika	od 22. 7. 2009 do 29. 8. 2011
član nadzornega sveta	od 20. 5. 2009 do 22. 7. 2009

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Mateja Duhovnik, predsednica	od 22. 7. 2009 do 10. 9. 2009
članica nadzornega sveta	od 20. 5. 2009 do 22. 7. 2009
Matej Jelušič, član nadzornega sveta	od 10. 4. 2008 do 26. 5. 2009
Simon Ošo, član nadzornega sveta	od 16. 10. 2007 do 20. 5. 2009
mag. Uroš Rožič, član nadzornega sveta	od 22. 1. 2008 do 20. 5. 2009
mag. Franc Capuder, član nadzornega sveta	od 12. 12. 2007 do 7. 4. 2009
Robert Sever, član nadzornega sveta	od 30. 8. 2007 do 6. 4. 2009
dr. Tomaž Vidic, član nadzornega sveta	od 16. 10. 2007 do 20. 3. 2009
Franc Slak, predsednik	od 14. 12. 2004 do 9. 12. 2008
Dimitrij Likar, član nadzornega sveta	od 7. 2. 2007 do 10. 4. 2008
Zvonko Ivanušič, član nadzornega sveta	od 29. 12. 2003 do 29. 12. 2007
mag. Helena Kamnar, članica nadzornega sveta	od 29. 12. 2003 do 12. 12. 2007
mag. Alojz Ratajc, član nadzornega sveta	od 29. 4. 2004 do 3. 10. 2007
dr. Peter Verlič, namestnik predsednika	od 14. 12. 2004 do 30. 8. 2007

1.2.3.3 Uprava družbe DARS

Uprava ima največ 5 članov, od katerih je 1 predsednik uprave. Predsednika uprave, člane uprave in delavskega direktorja imenuje nadzorni svet za mandatno dobo največ 5 let z možnostjo ponovnega imenovanja. Če ima družba delavskega direktorja, nadzorni svet in svet delavcev družbe skupaj določita pogoje za imenovanje delavskega direktorja v upravo družbe. Delavskega direktorja kot člana uprave imenuje in razrešuje nadzorni svet na predlog sveta delavcev.

Družbo vodi v korist družbe uprava neodvisno in na lastno odgovornost, in sicer v skladu z omejitvami iz točk 7.2.6²⁵ in 7.2.10²⁶ statuta, v skladu s sklepi nadzornega sveta in skupščine ter v skladu z zakoni in statutom. Če ima uprava družbe več kot 2 člana, predsednik uprave zastopa družbo skupaj s članom uprave. Uprava vodi redne posle, ki izvirajo iz narave dejavnosti družbe. Zlasti uresničuje sprejeto poslovno politiko, ki je lahko izražena v načrtih in programih družbe. Uprava mora za posle, katerih vrednost presega 2.500.000 EUR, pridobiti predhodno soglasje nadzornega sveta družbe.

Za učinkovitost uvedbe elektronskega cestninjenja so odgovori predsednik in člani uprave DARS v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 4 navaja odgovorne osebe – predsednike in člane uprave družbe DARS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

²⁵ Uprava družbe za svoje delovanje sprejme Poslovnik o delu uprave, h kateremu daje soglasje nadzorni svet.

²⁶ Uprava sprejema odločitve iz svoje pristojnosti z večino glasov vseh članov uprave. V primeru enakega števila glasov je odločilen glas predsednika uprave.

Tabela 4 Odgovorne osebe uprave družbe DARS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Valentin Hajdinjak, predsednik uprave	od 10. 7. 2020
mag. Romana Fišer, članica uprave	od 10. 7. 2020
dr. Peter Gašperšič, član uprave	od 10. 7. 2020
Boštjan Rigler, član uprave	od 10. 7. 2020
član uprave	od 25. 10. 2007 do 10. 9. 2009
Rožle Podboršek, član uprave – delavski direktor	od 9. 5. 2019
dr. Tomaž Vidic, predsednik uprave	od 13. 4. 2016 do 9. 7. 2020
predsednik uprave	od 13. 1. 2016 do 13. 4. 2016
mag. Gašper Marc, član uprave	od 10. 3. 2015 do 9. 7. 2020
Vili Žavrlan, član uprave	od 7. 10. 2016 do 9. 7. 2020
Marjan Sisinger, član uprave – delavski direktor	od 9. 5. 2014 do 9. 5. 2019
mag. Matjaž Knez, predsednik uprave	od 20. 8. 2012 do 13. 1. 2016
predsednik uprave	od 27. 6. 2012 do 20. 8. 2012
Franc Skok, član uprave	od 20. 8. 2012 do 13. 1. 2016
Tine Svoljšak, član uprave	od 20. 8. 2012 do 9. 1. 2015
član uprave	od 27. 6. 2012 do 20. 8. 2012
Janko Kernel, član uprave – delavski direktor	od 1. 12. 2012 do 23. 10. 2013
Mateja Duhovnik, predsednica uprave	od 16. 10. 2009 do 27. 6. 2012
predsednica uprave	od 10. 9. 2009 do 16. 10. 2009
Gordana Bošković, članica uprave	od 14. 1. 2010 do 27. 6. 2012
mag. Alojz Ratajc, član uprave – delavski direktor	od 3. 10. 2007 do 3. 10. 2012
mag. Tomislav Nemec, predsednik uprave	od 25. 10. 2007 do 10. 9. 2009
dr. Žan Jan Oplotnik, član uprave – namestnik predsednika uprave	od 25. 10. 2007 do 10. 9. 2009
Aleš Hojs, član uprave	od 1. 4. 2006 do 10. 9. 2009
Abdon Peklaj, član uprave	od 12. 1. 2006 do 25. 10. 2007
Rajko Siročič, predsednik uprave	od 6. 10. 2005 do 25. 10. 2007
mag. Stanislav Debeljak, član uprave – namestnik predsednika uprave	od 14. 11. 2005 do 31. 3. 2006

1.2.4 Slovenski državni holding, d. d.

Republiko Slovenijo je pri uresničevanju ustanoviteljskih pravic v družbi DARS v obdobju, na katero se nanaša revizija, najprej zastopala vlada, kasneje Agencija za upravljanje kapitalskih naložb (v nadaljevanju: AUKN), potem Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SOD), nazadnje pa SDH.

Ustanoviteljico družbe DARS je na podlagi 2. člena ZDARS zastopala vlada do 28. 5. 2010. Od 29. 5. 2010, to je od uveljavitve Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije²⁷, je naloge ustanovitelja družbe DARS opravljala AUKN. Z uveljavitvijo Zakona o Slovenskem državnem holdingu²⁸ je AUKN 28. 12. 2012 prenehala obstajati. Upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije, s katerimi je do uveljavitve tega zakona upravljala AUKN, je v imenu in za račun Republike Slovenije izvrševala uprava SOD.

26. 4. 2014 je začel veljati ZSDH-1, ki ureja status in delovanje SDH, njegove naloge, akte upravljanja naložb in nekatera druga vprašanja. SDH je krovni upravljavec kapitalskih naložb države. Upravljanje kapitalskih naložb države je najpomembnejša dejavnost SDH. Upravlja kapitalске naložbe v 98 družbah, katerih skupna vrednost znaša 10,9 milijarde EUR, merjeno po knjigovodski vrednosti na dan 31. 12. 2017. Obsežen in raznolik portfelj, ki ga sestavljajo naložbe v imetništvu Republike Slovenije in SDH, vključuje različne panoge, in sicer: energetiko, proizvodni sektor, zavarovalnice, banke, promet, transport in infrastrukturo, splošni gospodarski sektor, turizem in ostalo.

SDH vodi uprava, ki jo sestavljata predsednik in 2 člana²⁹, ki izpolnjujejo pogoje, določene v ZSDH-1 in ZGD-1. Imenuje jih nadzorni svet za obdobje 4 let z možnostjo ponovnega imenovanja³⁰. Nadzorni svet SDH skrbi za nadzor nad delom uprave, sestavljen je iz 5 članov, ki jih imenuje državni zbor na predlog vlade³¹. Naloge in pristojnosti skupščine SDH uresničuje vlada³².

V povezavi s predmetom revizije je bila vloga SDH in njegovih predhodnic uresničevanje pravic pri upravljanju kapitalskih naložb, med katerimi so, v povezavi z investicijsko funkcijo družbe DARS, pravica do imenovanja in odpoklica članov nadzornega sveta družbe DARS in odločanje, povezano z zagotavljanjem finančnih virov v družbi DARS.

Za učinkovitost uvedbe elektronskega cestninjenja so v skladu s svojimi pristojnostmi odgovorni predsedniki in člani uprav.

Odgovorne osebe SDH in zakonitih predhodnikov v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije navaja Tabela 5.

²⁷ Uradni list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11, 22/12, 105/12 – ZSDH in 32/18 – odl. US.

²⁸ Uradni list RS, št. 105/12 in 39/13.

²⁹ Tudi upravo AUKN in upravo SOD, pravnih prednic SDH, so sestavljali predsednik in 2 člana.

³⁰ 46. člen ZSDH-1.

³¹ 39. in 40. člen ZSDH-1.

³² 38. člen ZSDH-1.

Tabela 5 Odgovorne osebe SDH in zakonitih predhodnikov v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Predstavniki SDH in zakonitih predhodnikov	Obdobje zastopanja
dr. Janez Žlak, predsednik uprave SDH	od 7. 10. 2020
Janez Tomšič, član uprave SDH	od 23. 4. 2021
Vanessa Grmek, članica uprave SDH	od 1. 2. 2021 do 23. 4. 2021
članica uprave SDH	od 21. 9. 2018 do 1. 12. 2018
Igor Kržan, predsednik uprave SDH	od 2. 7. 2020 do 7. 10. 2020
predsednik uprave SDH	od 1. 4. 2019 do 1. 10. 2019
predsednik uprave SDH	od 23. 1. 2019 do 1. 4. 2019
član uprave SDH	od 20. 6. 2017 do 5. 1. 2021
Boris Medica, član uprave SDH	od 1. 12. 2019 do 31. 1. 2021
Boštjan Koler, član uprave SDH	od 1. 12. 2018 do 31. 1. 2021
Gabrijel Škof, predsednik uprave SDH	od 1. 10. 2019 do 1. 7. 2020
Andrej Božič, član uprave SDH	od 21. 1. 2019 do 1. 12. 2019
Lidija Glavina, predsednica uprave SDH	od 23. 2. 2017 do 1. 4. 2019
predsednica uprave SDH	od 15. 1. 2017 do 23. 2. 2017
začasna predsednica uprave SDH	od 15. 7. 2016 do 15. 1. 2017
Andrej Bertonec, član uprave SDH	od 3. 5. 2018 do 13. 9. 2018
mag. Nada Drobne Popovič, članica uprave SDH	od 27. 10. 2015 do 11. 6. 2018
članica uprave SOD	od 6. 2. 2013 do 8. 5. 2013
mag. Anja Strojini Štampar, članica uprave SDH	od 1. 12. 2015 do 11. 10. 2016
Marko Jazbec, predsednik uprave SDH	od 27. 10. 2015 do 14. 7. 2016
Matej Runjak, član uprave SDH	od 26. 4. 2014 do 27. 10. 2015
član uprave SOD	od 9. 5. 2013 do 26. 4. 2014
Matej Pirc, član uprave SOD	od 15. 5. 2013 do 1. 4. 2014
predsednik uprave SDH	od 1. 4. 2014 do 27. 10. 2015
mag. Tomaž Kuntarič, predsednik uprave SOD	od 9. 5. 2013 do 31. 3. 2014
predsednik uprave SOD	od 29. 7. 2010 do 6. 2. 2013
mag. Peter Ješovnik, v. d. predsednika uprave SOD	od 6. 2. 2013 do 8. 5. 2013
v. d. člana uprave AUKN	od 20. 7. 2012 do 28. 12. 2012
Igo Gruden, v. d. člana uprave SOD	od 6. 2. 2013 do 8. 5. 2013
v. d. predsednika uprave AUKN	od 14. 12. 2012 do 28. 12. 2012
Matjaž Jauk, član uprave SOD	od 29. 7. 2010 do 6. 2. 2013
Krešo Šavrič, član uprave SOD	od 29. 7. 2010 do 6. 2. 2013
Janja Holcman Babič, v. d. člana uprave AUKN	od 26. 9. 2012 do 28. 12. 2012
Janez Benčina, v. d. predsednika uprave AUKN	od 26. 9. 2012 do 30. 11. 2012
Dagmar Komar, predsednica uprave AUKN	od 20. 10. 2010 do 26. 9. 2012
Marko Golob, član uprave AUKN	od 20. 10. 2010 do 20. 7. 2012
mag. Danilo Grašič, član uprave AUKN	od 20. 10. 2010 do 20. 7. 2012

1.3 Predstavitev predmeta revizije

V Republiki Sloveniji se je do uvedbe sistema elektronskega cestninjenja vozil z največjo dovoljeno maso nad 3.500 kg uporabljal kombinirani sistem ročnega in avtomatskega cestninjenja z ustavljanjem ali brez ustavljanja na cestninskih postajah. Ročno cestninjenje je za plačilo cestnine zahtevalo ustavljanje vozil, pri avtomatskem cestninjenju (v nadaljevanju: sistem ABC), ki je potekalo z uporabo mikrovalovne tehnologije, pa je bilo potrebno le zmanjšanje hitrosti vožnje na cestninskih postajah.

Slika 1 prikazuje cestninsko postajo z ročnim cestninjenjem in s sistemom ABC.

Slika 1 Cestninska postaja z ročnim cestninjenjem in s sistemom ABC



Vir: družba DARS.

Republika Slovenija je 1. 4. 2018 uvedla elektronsko cestninjenje vozil, sistem DarsGo. Gre za elektronski cestninski sistem v prostem prometnem toku, ki velja za vozila z največjo dovoljeno maso nad 3.500 kg. Cestninjenje se izvaja s pomočjo posebne naprave DarsGo, ki mora biti nameščena v vozilu. Cestninsko omrežje avtocest in hitrih cest v skupni razdalji 623,3 km je razdeljeno na 128 cestninskih odsekov. Na vsakem odseku je nad avtocesto cestninski portal, skozi katerega pelje vozilo. Portal med prehodom zazna napravo DarsGo v vozilu, kar je podlaga za obračun cestnine za prevoženi odsek.

Slika 2 prikazuje cestninski portal sistema elektronskega cestninjenja vozil DarsGo.

Slika 2 Cestninski portal sistema elektronskega cestninjenja vozil DarsGo



Vir: družba DARS.

Cestnina se z uvedbo elektronskega cestninskega sistema zaračuna samodejno na podlagi prevožene razdalje³³. Cestnina je plačilo določenega zneska za uporabo cestninske ceste oziroma cestninskega cestnega objekta, katerega višina je določena glede na tip vozila in prevoženo razdaljo po cestninski cesti ali glede na dolžino obdobja, v katerem se cestninska cesta uporablja³⁴.

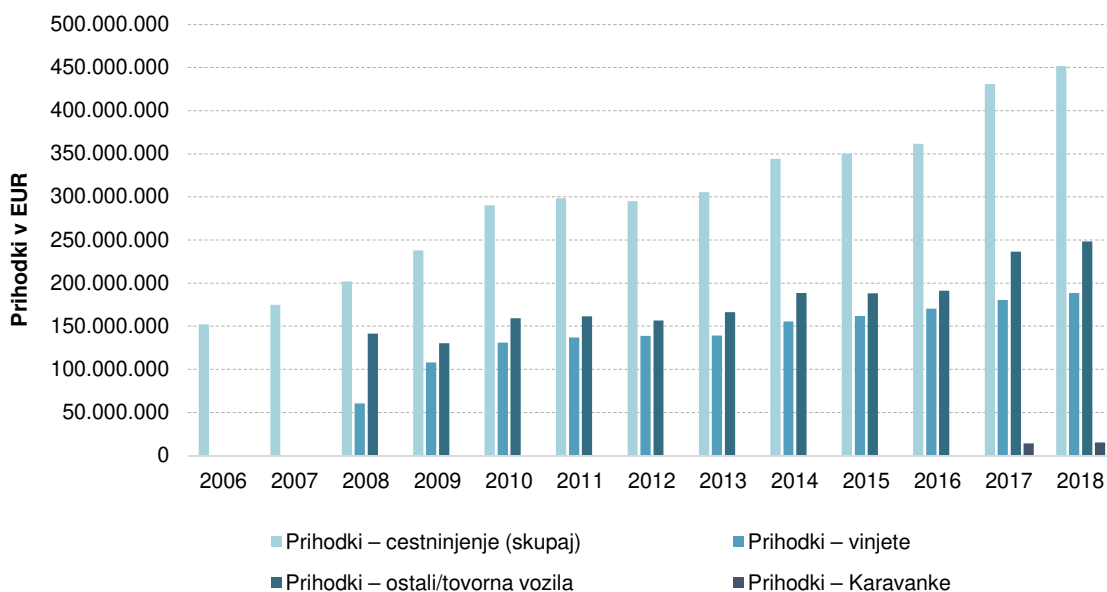
Sistem elektronskega cestninjenja se ne uporablja za lahka tovorna vozila, osebna vozila in dvokolesnike, za cestninjenje katerih je bil uveden vinjetni sistem, ki pa ni bil predmet te revizije.

Cestnine predstavljajo glavnino prihodkov iz poslovanja družbe DARS, in sicer so v zadnjem letu revidiranja, to je v letu 2018, znašale nad 96 % ustvarjenih prihodkov iz poslovanja družbe DARS.

Slika 3 prikazuje ustvarjene prihodke iz poslovanja družbe DARS iz naslova cestnin.

³³ [URL: <https://www.darsgo.si/portal/si/o-nas>], 14. 10. 2021.

³⁴ 1. točka prvega odstavka 2. člena Zakona o cestninjenju (Uradni list RS, št. 24/15 in 41/17).

Slika 3 Ustvarjeni prihodki družbe DARS iz naslova cestnin

Opomba: vinjete so bile v Republiki Sloveniji uvedene s 1. 7. 2008.

Vir: letna poročila družbe DARS, [URL: https://www.dars.si/Financna_in_druga_porocila], 14. 10. 2021.

1.4 Revizijski pristop

Z revizijskim pristopom smo opredelili, na kakšen način smo pridobili ustrezne in zadostne revizijske dokaze za izrek mnenja oziroma da bi lahko odgovorili na glavno revizijsko vprašanje in posamezna revizijska podvprašanja. Za oceno učinkovitosti uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo uporabili revizijske metode kvalitativne in kvantitativne analize.

Na posamezna vprašanja revizije smo odgovorili z uporabo predvsem naslednjih kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja:

- pregledom in oceno podatkov in informacij, pridobljenih od revidirancev;
- pregledom in oceno podatkov in informacij, pridobljenih iz javno dostopnih virov;
- intervjuji z zaposlenimi in odgovornimi osebami pri revidirancih;
- analiziranjem vseh pridobljenih podatkov in informacij, povezanih s področjem revidiranja.

2. Uvedba elektronskega cestninjenja

2.1 Načrtovanje uvedbe elektronskega cestninjenja

V okviru načrtovanja uvedbe elektronskega cestninjenja smo preverili, ali je ministrstvo pripravilo različne koncepte cestninjenja in ali je vlada sprejela optimalno različico. Poleg tega smo preverili, ali so SDH oziroma njegove predhodnice izvedle aktivnosti upravljanja kapitalske naložbe Republike Slovenije v družbi DARS, povezane z investicijo v elektronsko cestninjenje, glede na svoje pristojnosti, ali je nadzorni svet družbe DARS izvedel vse potrebne aktivnosti, povezane z načrtovanjem uvedbe elektronskega cestninjenja, ki so mu omogočale nadzor nad vodenjem poslov, povezanih s tem projektom, glede na svoje pristojnosti ter ali je uprava družbe DARS izvedla vse potrebne aktivnosti, povezane z načrtovanjem uvedbe elektronskega cestninjenja, ki so ji omogočale vodenje poslov, povezanih s tem projektom.

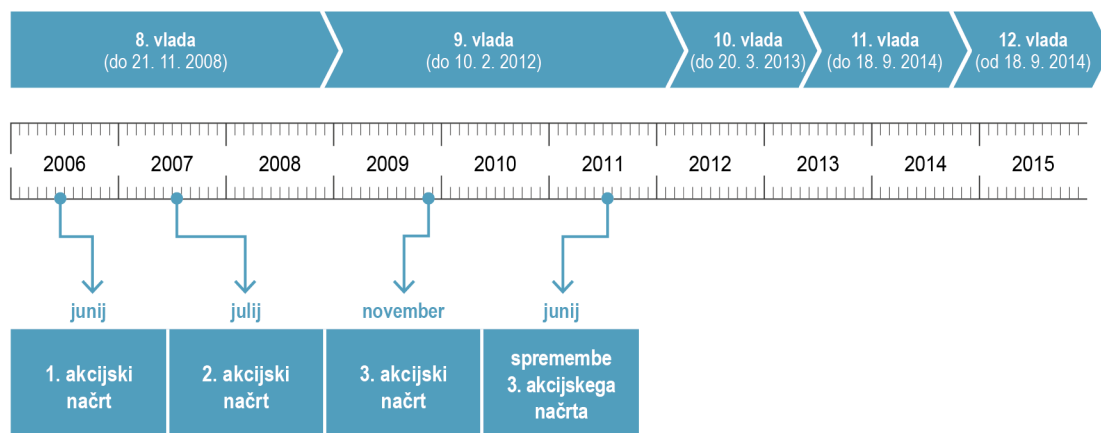
2.1.1 Koncepti elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji

V letu 2004 sta Evropski parlament in Svet Evropske unije sprejela Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/52/ES z dne 29. aprila 2004 o interoperabilnosti elektronskih cestninskih sistemov v Skupnosti³⁵ (v nadaljevanju: direktiva 2004/52/ES), ki določa, da se bodo pri vseh novih elektronskih cestninskih sistemih, danih v uporabo 1. 1. 2007 ali pozneje, za izvajanje elektronskih cestninskih transakcij uporabljale naslednje tehnologije: mobilne komunikacije z uporabo standarda GSM-GPRS, satelitsko določanje položaja in mikrovalovno tehnologijo na frekvenci 5,8 GHz (evropsko elektronsko cestninjenje). Že leto kasneje je bilo v Republiki Sloveniji v okviru prehodnih in končnih določb Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah³⁶ sprejeto, da morajo upravljavci cestninskih cest in cestninskih cestnih objektov svojim odjemalcem storitev ponuditi evropsko elektronsko cestninjenje.

Uresničevanje določbe Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah se je pričelo v letu 2006 s sprejetjem prvega akcijskega načrta za uvedbo elektronskega cestninjenja. Temu so sledili še nadaljnji akcijski načrti za uvedbo elektronskega cestninjenja, kar prikazuje Slika 4.

³⁵ UL L št. 166 z dne 30. 4. 2004, str. 124.

³⁶ Uradni list RS, št. 92/05.

Slika 4 Akcijski načrti, povezani z uvedbo elektronskega cestninjenja

Vir: akcijski načrti, povezani z uvedbo elektronskega cestninjenja.

Ministrstvo je v obdobju načrtovanja uvedbe elektronskega cestninjenja pripravilo, vlada pa sprejela 3 akcijske načrte za uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji, od katerih je bil zadnji sprejeti akcijski načrt tudi 1-krat spremenjen. Akcijski načrti so predstavljali osnovne usmeritve za uvedbo elektronskega cestninskega sistema v Republiki Sloveniji. Na podlagi akcijskih načrtov je moralo ministrstvo osnovne usmeritve razdelati na posamezne aktivnosti pri uvedbi elektronskega cestninjenja.

Akcijski načrti naj bi temeljili na izvedenih analizah oziroma študijah elektronskega cestninjenja. V prvem akcijskem načrtu³⁷ sta kot podlaga navedeni analizi oziroma študiji, ki se nanašata na predvideni obseg koncesijske dajatve in na možnost elektronskega pobiranja cestnine. V drugem akcijskem načrtu niso bile navedene analize oziroma študije, ki bi bile podlaga za njegovo pripravo³⁸. Iz tretjega akcijskega načrta³⁹ pa izhaja, da naj bi ta temeljil na internih analizah družbe DARS. Družba DARS nam je predložila le analize oziroma študije, ki so jih zanjo izvedli zunanji izvajalci, vendar se te po vsebini ne nanašajo na koncepte sistemov cestninjenja. Kakršnekoli druge analize oziroma študije, ki bi bile podlaga za spremembe tretjega akcijskega načrta⁴⁰, v njem niso navedene.

³⁷ Akcijski načrt uvedbe elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku s pogoji za interoperabilnost v Evropski uniji, št. 37101-2/2006/4 z dne 29. 6. 2006 (v nadaljevanju: prvi akcijski načrt).

³⁸ Nov akcijski načrt uvedbe elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku s pogoji za interoperabilnost v Evropski uniji, št. 37101-1/2007/3 z dne 19. 7. 2007 (v nadaljevanju: drugi akcijski načrt).

³⁹ Akcijski načrt za uvedbo elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku, št. 37101-8/2009/4 z dne 26. 11. 2009 (v nadaljevanju: tretji akcijski načrt).

⁴⁰ Spremembe in dopolnitve Akcijskega načrta za uvedbo elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku, št. 37101-8/2009/10 z dne 2. 6. 2011 (v nadaljevanju: sprememba tretjega akcijskega načrta).

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri pripravi gradiv oziroma dokumentov, ki jih predloži v sprejem vladi, kot so na primer akcijski načrti, z namenom zagotavljanja večje transparentnosti v njih navede tudi podlage (analize, študije, ocene in podobno), ki so bile uporabljene pri pripravi teh dokumentov.

V prvem akcijskem načrtu iz junija 2006 je bilo navedeno, da je mogoče takratni sistem ABC na avtocestah in hitrih cestah, ki je deloval na podlagi mikrovalovne tehnologije, "zapreti" do konca leta 2008. Vzporedno s tem procesom pa naj bi bilo mogoče na podlagi satelitske tehnologije razviti sistem za cestninjenje tovornih vozil na celotnem cestnem omrežju, z možnostjo poznejše razširitve uporabe tega sistema tudi na osebna vozila.

V letu 2007 je ministrstvo predložilo 8. vladi v sprejem drugi akcijski načrt, ker je ocenilo, da aktivnosti, kljub temu da so se za doseg končnega cilja uvajanja elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku izvajale skladno z mejniki, določenimi v prvem akcijskem načrtu, tako vsebinsko kakor tudi terminsko vseeno prepočasi vodijo k cilju uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji.

Drugi akcijski načrt je v prvi fazi predvideval uvedbo elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku za tovorna vozila z največjo dovoljeno maso nad 3.500 kg na podlagi satelitske tehnologije in samo na avtocestnem omrežju. V drugi fazi pa bi se uporaba satelitske tehnologije, in sicer za vsa tovorna vozila, razširila tudi na ostalo državno cestno omrežje. Sistem cestninjenja z dograjevanjem cestne opreme bi moral biti načrtovan in izveden tako, da bi bilo zagotovljeno cestninjenje tudi vseh preostalih vozil z največjo dovoljeno maso do 3.500 kg.

V obrazložitvah iz prvega in drugega akcijskega načrta je bil izbor satelitske tehnologije cestninjenja utemeljen z dejstvom, da bo končna verzija enotnega evropskega cestninskega sistema temeljila na satelitski tehnologiji. Uvedba elektronskega cestninjenja na celotnem cestnem omrežju v Sloveniji je temeljila na izhodiščih prometne politike Evropske unije in takrat veljavne Resolucije o prometni politiki Republike Slovenije⁴¹. S cestninjenjem celotnega cestnega omrežja se namreč tranzitni tovorni promet ne bi preusmerjal na cestne mreže skozi naselja. Dodani argument je bil tudi, da naj bi cestninjenje celotnega cestnega omrežja povečevalo prilive iz naslova cestnin in zagotavljalo 100-odstotno pobrano cestnino, uvedba nadzora nad plačevanjem cestnine pa naj skoraj ne bi bila potrebna. Cestninjenje samo tovornih vozil pa je bilo utemeljeno s tem, da preizkušen elektronski cestninski sistem v prostem prometnem toku za osebna vozila v Evropi še ni obstajal niti v satelitski niti v mikrovalovni tehnologiji.

9. vlada je konec leta 2008 ustanovila medresorsko ekspertno delovno skupino, sestavljeno iz predstavnikov ministrstva, Ministrstva za finance, Ministrstva za gospodarstvo, Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj ter družbe DARS. Delovna skupina je bila ustanovljena z namenom priprave predloga ukrepov za financiranje avtocestnih in cestnih programov ter ponovne proučitve celotnega cestninskega sistema v Republiki Sloveniji. Delovna

⁴¹ Uradni list RS, št. 58/06.

skupina je predlagala več ukrepov, tako kratkoročnih kot tudi dolgoročnih. Eden izmed predlaganih dolgoročnih ukrepov je bilo tudi nadaljevanje načrtovanja in uvajanja elektronskega cestninskega sistema, na podlagi katerega je bil pripravljen tretji akcijski načrt⁴².

Tretji akcijski načrt iz novembra 2009 je predvideval 2-fazno uvedbo elektronskega cestninjenja v prostem prometnem toku, in sicer bi se v prvi fazi uvedlo elektronsko cestninjenje v prostem prometnem toku za vsa tovorna vozila na avtocestah in hitrih cestah, v drugi fazi pa bi se vključila tudi osebna vozila v sistem plačevanja cestnine glede na prevoženo razdaljo. Tretji akcijski načrt je predvideval vzpostavitev sistema elektronskega cestninjenja v prostem prometnem toku za vsa vozila na avtocestah in hitrih cestah, pri čemer je bila pri osebnih vozilih dopuščena tudi možnost nadaljevanja pavšalnega plačevanja cestnine glede na določen čas uporabe s prehodno uvedbo elektronske vinjete. Poleg tega v tretjem akcijskem načrtu ni več konkretno določena tehnologija cestninjenja, saj je bilo določeno, da mora biti koncept elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku tehnološko nevtralen.

Ker nosilci aktivnosti, določenih v tretjem akcijskem načrtu, niso izvedli v rokih, opredeljenih v tretjem akcijskem načrtu, je bila pripravljena sprememba tretjega akcijskega načrta. Ministrstvo v obdobju do predloga spremembe tretjega akcijskega načrta ni opredelilo cestninskih razredov in morebitnih izjem in ni pripravilo ter sprejelo potrebne zakonodaje. Zaradi tega družba DARS v obdobju do sprejema spremembe tretjega akcijskega načrta ni realizirala naslednjih aktivnosti: ni podrobno opredelila koncepta elektronskega cestninjenja, ni pripravila in potrdila investicijske dokumentacije, ni izdelala razpisne dokumentacije za izbor izvajalca cestninjenja vključno z vzorcem pogodbe, ni izvedla postopka javnega naročila za izbor izvajalca cestninjenja in ni vzpostavila ustrezne institucionalne ureditve, ki bi omogočala nemoteno izvajanje cestninjenja.

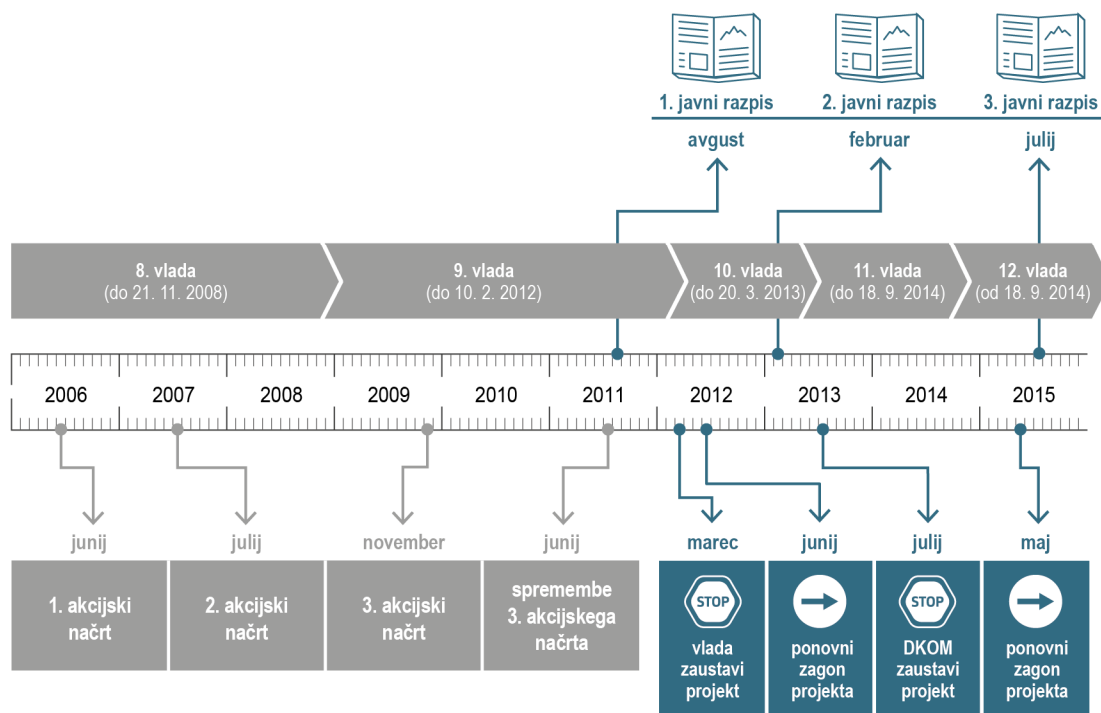
Spremembe tretjega akcijskega načrta iz junija 2011 se nanašajo zgolj na to, da je pri snovanju in uvajanju elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku treba upoštevati, da morajo biti v ta sistem na avtocestah in hitrih cestah vključena težka vozila, ob javnem razpisu za izvedbo sistema cestninjenja za težka vozila pa se vključi še opcija integracije lahkih vozil v sistem v približno 2 letih od implementacije sistema za težka vozila. Uvedba elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah je bila zato razdeljena v 2 fazi, in sicer bi se v prvi fazi uvedlo elektronsko cestninjenje za težka vozila, v drugi fazi pa za lahka oziroma osebna vozila.

Odločitev za izbor tehnološko nevtralne tehnologije cestninjenja v obrazložitvah iz tretjega akcijskega načrta in njegove spremembe ni utemeljena, utemeljitev se nanaša le na finančni vidik uvedbe elektronskega cestninjenja. Uvedba elektronskega cestninjenja zgolj na avtocestah in hitrih cestah je bila utemeljena s tem, da se prilivi iz naslova cestnin bistveno ne povečajo zaradi relativno majhne gostote prometa po vzporednih cestah in glede na finančna sredstva, ki so potrebna za širitev sistema tudi na vzporedno omrežje. Uvedba elektronskega cestninjenja poleg tovornih vozil še za osebna vozila na avtocestah in hitrih cestah pa je bila utemeljena s tem, da prinaša bistveno višje prihodke, kot bi znašali v okviru vinjetnega sistema cestninjenja.

⁴² Obrazložitev izhaja iz tretjega akcijskega načrta.

Slika 5 prikazuje aktivnosti po sprejetju akcijskih načrtov, povezanih z uvedbo elektronskega cestninjenja.

Slika 5 Aktivnosti po sprejetju akcijskih načrtov, povezanih z uvedbo elektronskega cestninjenja



Viri: dokumentacija, povezana z javnimi razpisi, sklepi vlad in odločitev Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: DKOM).

Po sprejemu spremembe tretjega akcijskega načrta v avgustu 2011 je bil objavljen prvi mednarodni javni razpis za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninskega sistema⁴³ (v nadaljevanju: prvi mednarodni javni razpis). Razpisna dokumentacija za prvi mednarodni javni razpis opredeljuje cestninjeno omrežje, vozila, zavezana za plačilo cestnine, ter tehnologijo elektronskega cestninjenja. V prvem mednarodnem javnem razpisu je bila predvidena možnost cestninjenja na avtocestah in hitrih cestah, ki so v upravljanju družbe DARS. Predlog pogodbe je predvideval tudi možnost opcije za uvedbo elektronskega cestninjenja za lahka vozila, predvideva pa jo tudi dokument, ki opredeljuje časovni načrt uvedbe elektronskega cestninjenja. V dokumentu Specifikacije je bilo določeno, da mora izbrana tehnologija za cestninjenje spoštovati direktivo 2004/52/ES in Odločbo Komisije z dne 6. oktobra 2009 o opredelitvi evropskega elektronskega cestninjenja in zadevnih tehničnih elementov⁴⁴ (v nadaljevanju: odločitev komisije 2009/750/ES).

⁴³ JN8969/2011 z dne 8. 8. 2011.

⁴⁴ UL L št. 268 z dne 13. 10. 2009, str. 11.

Prvi mednarodni javni razpis je 10. vlada s sklepom⁴⁵ v marcu 2012 ustavila in naložila družbi DARS, da nemudoma ustavi vse aktivnosti za uvedbo elektronskega cestninskega sistema.

V juniju 2012, 3 mesece po ustavitvi prvega mednarodnega javnega razpisa, je 10. vlada sprejela sklep⁴⁶, iz katerega izhaja, da naj se ponovno izvajajo aktivnosti za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninskega sistema. V februarju 2013 je bil tako objavljen drugi mednarodni javni razpis za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninskega sistema⁴⁷ (nadaljevanju: drugi mednarodni javni razpis). Drugi mednarodni javni razpis je kot cestninjeno omrežje opredelil omrežje avtocest in hitrih cest, ki so glede na koncesijsko pogodbo v upravljanju družbe DARS, vendar pa ni predvideval elektronskega cestninjenja za lahka vozila. V dokumentu Specifikacije je bilo določeno, da mora izbrana tehnologija za cestninjenje upoštevati direktivo 2004/52/ES in odločitev komisije 2009/750/ES.

V juliju 2013 je bil drugi mednarodni javni razpis razveljavljen. DKOM je namreč v celoti razveljavila postopek oddaje javnega naročila z obrazložitvijo, da so ugotovljene kršitve naročnika zlasti v delu, ki se nanaša na opredelitev predmeta javnega naročila in s tem povezano financiranje javnega naročila, po njeni oceni takšne narave, da jih ni bilo mogoče odpraviti zgolj z razveljavitvijo posameznih delov razpisne dokumentacije, saj je jasna in konkretna določitev predmeta javnega naročila bistven predpogoj za izvedbo postopka oddaje javnega naročila ter spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja⁴⁸.

V maju 2015, 2 leti kasneje po razveljavitvi drugega mednarodnega javnega razpisa, je 12. vlada sprejela sklep⁴⁹ o ponovnem izvajanju aktivnosti za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninskega sistema. Tedanja vlada je družbo DARS zadolžila za izvedbo vseh postopkov za vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku za vozila, katerih največja dovoljena masa presega 3.500 kg, ki bo skladen s tehničnimi zahtevami glede interoperabilnosti elektronskih cestninskih sistemov v Evropski uniji.

Izbira koncepta cestninjenja je bila eno od ključnih vprašanj vlade pri odločitvah glede izbire koncepta elektronskega cestninjenja. Različne vlade so s sprejetjem novih akcijskih načrtov oziroma njihovih sprememb tudi vsebinsko spreminjale koncepte elektronskega cestninjenja. Poleg tega akcijski načrti, ki jih je pripravilo ministrstvo in sprejela vlada, ne temeljijo na takih analizah oziroma študijah, iz katerih bi izhajala utemeljenost konceptov elektronskega cestninjenja, ki so navedeni v akcijskih načrtih. Prišlo je celo do ustavitve že začetega prvega mednarodnega javnega razpisa, drugi mednarodni javni razpis pa je bil zaradi pomembnih pomanjkljivosti s strani DKOM v celoti razveljavljen.

⁴⁵ Št. 37101-1/2012/2 z dne 8. 3. 2012.

⁴⁶ Št. 37101-4/2012/3 z dne 7. 6. 2012.

⁴⁷ JN 1499/2013 z dne 11. 2. 2013.

⁴⁸ Št. 018-128/2013 z dne 1. 7. 2013.

⁴⁹ Št. 37101-1/2015/4 z dne 21. 5. 2015.

2.1.2 Podrobna opredelitev konceptov elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji

Akcijski načrti vsebujejo opredeljene aktivnosti, nosilce in roke za izvedbo aktivnosti. Medtem ko v prvem in drugem akcijskem načrtu v okviru opredelitve potrebnih aktivnosti za uvedbo elektronskega cestninjenja ni opredeljena aktivnost glede podrobne opredelitve koncepta elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku, pa je ta aktivnost opredeljena v tretjem akcijskem načrtu in spremembi tretjega akcijskega načrta. Opredeljeno je, da je v okviru te aktivnosti treba podrobno opredeliti koncept elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku, ki bo služil za pripravo ustrezne investicijske dokumentacije. V nadaljevanju je navedeno, da je v okviru podrobnega opredeljevanja koncepta elektronskega cestninjenja treba opredeliti vse ključne elemente, ki opredeljujejo elektronski cestninski sistem v prostem prometnem toku. Navedeno je še, da je treba preveriti ustreznost že zasnovanega poslovnega modela in ga glede na postavljeni novi koncept cestninjenja ustrezno korigirati ter v proces opredelitve koncepta cestninjenja vključiti tudi predstavnike vseh ključnih institucij.

Priporočilo

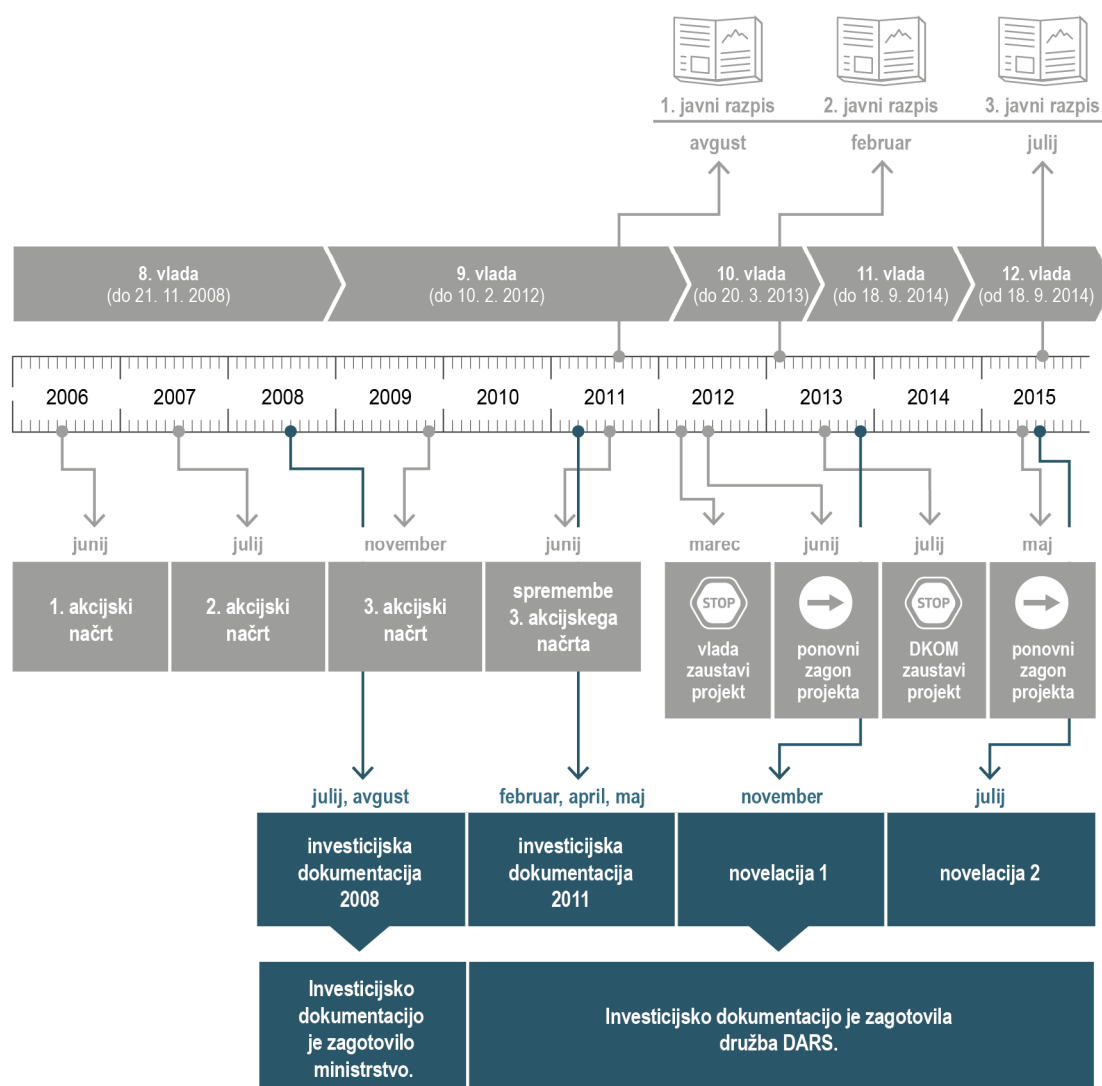
Vladi priporočamo, naj pri sprejemanju sklepov, ki se na primer nanašajo na akcijske načrte, zagotovi, da iz vsebine sklepa jasno izhaja, kdo naj aktivnosti izvede, kdaj in katere.

Na podlagi Uredbe o metodologiji za pripravo in obravnavo investicijskih dokumentacij na področju državnih cest⁵⁰ je bila za investicijo, povezano z uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji, pripravljena investicijska dokumentacija. Zaradi velike ocenjene vrednosti in kompleksnosti te investicije so bili pripravljene vsi 3 dokumenti investicijske dokumentacije, in sicer: dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), predinvesticijska zasnova in investicijski program (v nadaljevanju: INVP). V okviru priprave investicijske dokumentacije sta bili izdelani tudi 2 novelaciji INVP.

Vsebina investicijske dokumentacije naj bi bila takšna, da je na njeni podlagi mogoče presoditi finančne, ekonomske in druge posledice (tehnične, tehnološke, okoljske, prostorske, razvojne in varnostne), ki bi jih investitorji morali upoštevati pri investicijskih odločitvah.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila za investicijo, povezano z uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji, zagotovljena investicijska dokumentacija, kot prikazuje Slika 6.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 124/07 in 5/17.

Slika 6 Investicijska dokumentacija, povezana z uvedbo elektronskega cestninjenja

Vir: investicijska dokumentacija, povezana z uvedbo elektronskega cestninjenja.

V postopku priprave investicijske dokumentacije v letu 2008, in sicer po sprejetju drugega akcijskega načrta, so bili izdelani prvi podrobni koncepti cestninjenja glede na obseg cestninjenega omrežja, kategorijo cestninjenih vozil in tehnologijo cestninjenja. Drugi podrobni koncepti cestninjenja so bili izdelani po sprejetju tretjega akcijskega načrta v letu 2011. Po spremembi tretjega akcijskega načrta sta bili izdelani 2 novelaciji investicijskega programa, in sicer prva v letu 2012 in druga v letu 2015, ki sta glede podrobnih konceptov cestninjenja prinesli določene spremembe glede na podrobne koncepte cestninjenja iz leta 2011.

V okviru investicijske dokumentacije so navedeni in obravnavani različni podrobni koncepti cestninjenja, kar prikazuje Tabela 6.

Tabela 6 Različni podrobni koncepti cestninjenja

Podrobni koncept cestninjenja 2008	Kratek opis podrobnega koncepta cestninjenja 2008	Podrobni koncept cestninjenja 2011	Kratek opis podrobnega koncepta cestninjenja 2011
Različica 0	Ohranitev obstoječega sistema ABC.	Brez investicije	Ohranitev obstoječega sistema ABC.
Različica 1	ECS ¹⁾ za TV ²⁾ na podlagi mikrovalovne (DSRC ³⁾) tehnologije na celotnem omrežju avtocest in hitrih cest.	Nadgradnja sistema ABC	Minimalna varianta z nadgradnjo obstoječega sistema ABC.
Različica 2	ECS za TV na podlagi mikrovalovne (DSRC) tehnologije na celotnem omrežju avtocest in hitrih cest ter najbolj tranzitnih cest (regionalne ceste).	Zgolj TV	ECS za TV brez možnosti vzporedne uvedbe ECS za LV ⁴⁾ .
Različica 3	Poleg avtocest in hitrih cest obsega tudi vključitev državnih cest (glavnih cest I. in II. reda).	Skalabilen⁶⁾ DSRC	ECS za TV na podlagi mikrovalovne (DSRC) tehnologije s pripravo opreme na kasnejšo vgradnjo sistema za LV.
Različica 3a	Na avtocestah in hitrih cestah bi bil vzpostavljen ECS za TV na podlagi mikrovalovne (DSRC) tehnologije, na drugih plačljivih cestah pa satelitske (GNSS ⁵⁾) tehnologije.	Skalabilen odprt	ECS za TV na podlagi tržnega pristopa k izboru tehnologije z možnostjo nadgradnje sistema za LV.
Različica 3b	Na avtocestah in hitrih cestah ter drugih plačljivih cestah bi bil vzpostavljen ECS za TV na podlagi samo satelitske (GNSS) tehnologije.	Ponudbena opcija za LV	ECS za TV ob časovni predpostavki nadgradnje sistema za LV.
Različica 4	Poleg avtocest in hitrih cest obsega tudi vključitev državnih cest (glavnih cest I. in II. reda) ter najbolj tranzitnih cest (regionalne ceste).	Razširljiva TV	Izpopolnjen sistem ECS za TV brez podlag za nadgradnjo za LV za celotno omrežje slovenskih državnih cest.
Različica 4a	Na avtocestah in hitrih cestah bi bil vzpostavljen ECS za TV na podlagi mikrovalovne (DSRC) tehnologije, na drugih plačljivih cestah pa satelitske (GNSS) tehnologije.	Opcija za LV razširljiva	Razširljiva TV s ponudbeno opcijo za LV.
Različica 4b	Na avtocestah in hitrih cestah ter drugih plačljivih cestah bi bil vzpostavljen ECS za TV na podlagi samo satelitske (GNSS) tehnologije.		

Opombe: ¹⁾ Elektronski cestninski sistem.

²⁾ Tovorna vozila.

³⁾ Angl.: *Dedicated Short Range Communication*.

⁴⁾ Lahka vozila.

⁵⁾ Angl.: *Global Navigation Satellite System*.

⁶⁾ Angl.: *Scalable* – Stopnjevalni – ki se ga lahko prilagaja glede na spremenjen obseg dela.⁵¹

Vira: investicijska dokumentacija 2008 in investicijska dokumentacija 2011.

DIIP iz leta 2008 (v nadaljevanju: DIIP2008) navaja, da je treba pri odločitvah glede investicij opredeliti vsaj 2 varianti cestninjenja, in sicer tako imenovano različico z investicijo in različico

⁵¹ [URL: <http://www.islovar.org/islovar/>], 14. 10. 2021.

brez investicije oziroma z minimalno investicijo. V okviru DIIP2008 so poleg ohranitve obstoječega sistema navedene in obravnavane še 4 variante cestninjenja, pri čemer 2 varianti cestninjenja vsebujeta po 2 podvarianti. Iz DIIP2008 izhaja, da se je treba pri izbiri različice, ki bo predmet investicijske dokumentacije, osredotočiti zgolj na dejavnik cestninjeno omrežje, s katerim je tesno povezana izbira tehnologije, ki jo je glede na velikost omrežja smiselno uporabiti pri uvedbi elektronskega cestninjenja. Vse različice, navedene in obravnavane v okviru DIIP2008, so bile v DIIP2008 izbrane kot primerne za nadaljnjo obravnavo. V nadaljevanju so bile v okviru predinvesticijske zasnove iz leta 2008 (v nadaljevanju: PIZ2008) obravnavane vse 4 različice s podrazličicami, ki se razlikujejo glede na cestninjeno omrežje in uporabljeno tehnologijo. Različica 2 in različica 3b sta v PIZ2008 dosegli skoraj identičen rezultat. Različica 2 je bila ocenjena kot boljša glede na finančna merila, medtem ko je bila različica 3b ocenjena kot boljša glede na razvojna merila. Kot izhaja iz PIZ2008, je bila izbrana različica 3b, ki naj bi zadovoljevala več ciljev naročnika. Ocenjena vrednost investicije v različico 3b ni bila obravnavana v okviru INVP iz leta 2008, saj ta ni bil izdelan.

V okviru DIIP iz leta 2011 (v nadaljevanju: DIIP2011) je bilo poleg ohranitve obstoječega sistema navedenih in obravnavanih še 7 podrobnih konceptov cestninjenja. Kot različici, primerni za nadaljnjo obravnavo, sta bili v DIIP2011 na podlagi primerjalne analize izbrani 2 različici, in sicer različici Skalabilen odprt in Ponudbena opcija za LV, ki sta bili opredeljeni kot tisti, ki bosta z največjo verjetnostjo ekonomsko, finančno, časovno in tehnično-tehnološko sprejemljivo izpolnili cilje projekta. Obe predvidevata uvedbo cestninjenja v prostem prometnem toku poleg težkih vozil tudi za lahka vozila, in sicer tako, da se bodo uporabili določeni elementi sistema za težka vozila. V nadaljnji obravnavi je bila med navedenima 2 različicama v okviru predinvesticijske zasnove iz leta 2011 (v nadaljevanju: PIZ2011) izbrana različica Ponudbena opcija za LV. Kot izhaja iz PIZ2011, je primerjava v okviru točkovanja obeh sistemov pokazala rahlo prednost sistema Ponudbena opcija za LV na račun točk, ki jih je ta različica pridobila iz naslova ocenjevanja po merilu za ocenjevanje – informiranost o ceni elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku za lahka vozila⁵², zato je bila s PIZ2011 predlagana nadaljnja obravnavo različice Ponudbena opcija za LV. V okviru INVP iz leta 2011 (v nadaljevanju: INVP2011) je bila zato obdelana različica Ponudbena opcija za LV.

Zaradi ustavitve vseh aktivnosti, povezanih z uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji, marca 2012⁵³ in kasneje zaradi ponovnega nadaljevanja aktivnosti, povezanih z uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji⁵⁴, je bila novembra 2012 pripravljena prva novelacija investicijskega programa (v nadaljevanju: NINVP-1). Zaradi časovnega zamika začetka izvajanja projekta pa je bil INVP v juliju 2015 ponovno noveliran in pripravljena druga novelacija investicijskega programa (v nadaljevanju: NINVP-2). V NINVP-1 kakor tudi v NINVP-2 izvedba investicije za lahka vozila ni bila predmet uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji. NINVP-1 in NINVP-2 kot cestninjeno omrežje upoštevata le omrežje avtocest in hitrih cest v upravljanju družbe DARS. V NINVP-2 je

⁵² Poleg tega merila so bila pri točkovanju različic upoštevana še naslednja merila: ekonomska neto sedanja vrednost cestninjenja težkih vozil, ekonomska neto sedanja vrednost cestninjenja lahkih vozil in sposobnost hitre uvedbe elektronskega cestninjenja v prostem prometnem toku za lahka vozila.

⁵³ Vlada je 8. 3. 2012 izdala sklep, na podlagi katerega je ustavila vse aktivnosti, povezane z uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji.

⁵⁴ Vlada je 7. 6. 2012 izdala sklep o nadaljevanju aktivnosti, povezanih z uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji.

izpostavljeno, da je glede na velikost predvidenega cestninjenega omrežja pričakovati, da bo končna tehnološka rešitev temeljila na mikrovalovni tehnologiji.

Ocenjena vrednost investicije, ki je po INVP2011 znašala 68,704 milijona EUR brez DDV za tovorna vozila po stalnih cenah za leto 2011, je bila po NINVP-1 ocenjena v vrednosti 63,886 milijona EUR brez DDV za tovorna vozila po stalnih cenah za leto 2012. Ocenjena vrednost investicije v elektronsko cestninjenje za tovorna vozila v NINVP-1 je bila kar 7 % nižja kot v INVP2011, kar je posledica izločitve stroškov priprave na kasnejšo širitev sistema na lahka vozila. Po NINVP-2 je ocenjena vrednost investicije znašala 63,962 milijona EUR brez DDV za tovorna vozila po stalnih cenah za leto 2015. Ocenjeni investicijski stroški elektronskega cestninjenja za tovorna vozila so bili skoraj za 3-krat večji od ocenjenih investicijskih stroškov cestninjenja minimalne variante nadgradnje sistema ABC za tovorna vozila, ki so bili v stalnih cenah iz leta 2015 ocenjeni v vrednosti 22,103 milijona EUR. Poleg investicijskih stroškov so na ocenjeno skupno vrednost investicije vplivali tudi operativni stroški, ki so bili pri uvedbi elektronskega cestninjenja tovornih vozil za obdobje 10 let ocenjeni v vrednosti 308,945 milijona EUR, medtem ko so bili za nadgradnjo sistema ABC ocenjeni v vrednosti 250,705 milijona EUR. V ocenjeno skupno vrednost investicije so bili v primeru nadgradnje sistema ABC vključeni tudi stroški nadomestitve cestninskih postaj v ocenjeni vrednosti 9,134 milijona EUR, medtem ko v ocenjeno skupno vrednost investicije v primeru uvedbe elektronskega cestninjenja tovornih vozil niso bili vključeni stroški odstranitve cestninskih postaj.

Pojasnilo družbe DARS

Odstranitev cestninskih postaj ni bila samo posledica uvedbe elektronskega cestninskega sistema, temveč tudi posledica uvedbe vinjet za osebna vozila. Tri četrtine prometa na omrežju avtocest in hitrih cest v upravljanju družbe DARS opravijo vinjetna vozila. Z vzpostavitvijo elektronskega cestninskega sistema je bil izpolnjen še zadnji pogoj, da se cestninske postaje lahko odstranijo.

Vrednost 9,134 milijona EUR se nanaša zgolj na v času izdelave investicijskega programa (leto 2011) zastarele cestninske postaje Torovo, Ljubljana – zahod, Vrhnika, Logatec, Unec in Postojna.

Uvedba elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku za tovorna vozila je bila v stalnih cenah iz leta 2015 ocenjena v skupni vrednosti 372,907 milijona EUR, kar je 32,3 % več od 281,943 milijona EUR, kolikor je znašala ocenjena skupna vrednost minimalne variante nadgradnje sistema ABC.

Ocena upravičenosti investicije, ki je bila narejena v okviru NINVP-2, je v delu finančne analize prikazovala upravičenost izvedbe investicije z vidika družbe DARS, v delu ekonomske analize pa upravičenost izvedbe investicije z vidika družbe kot celote.

Na podlagi izračunanih vrednosti finančnih tokov v stalnih cenah brez diferenciacije cestnine (v nadaljevanju: "eco" popusti⁵⁵), in sicer za uvedbo elektronskega cestninjenja in nadgradnjo sistema ABC, je bila ugotovljena upravičenost izvedbe investicije z vidika družbe DARS za oba projekta. Prav tako je bila ugotovljena upravičenost izvedbe investicije z vidika družbe DARS za oba projekta na podlagi izračunanih vrednosti finančnih tokov v stalnih cenah, vključujoč "eco" popuste.

⁵⁵ "Eco" popusti predstavljajo znižano ceno za določene emisijske razrede vozil, ki povzročajo manjše onesnaževanje okolja.

Neto sedanje vrednosti denarnih tokov so bile z ali brez "eco" popustov tako v primeru uvedbe elektronskega cestninjenja kot nadgradnje sistema ABC izkazane kot pozitivne.

Iz izračunanih vrednosti finančnih kazalcev v stalnih cenah brez upoštevanja "eco" popustov pa izhaja, da bi uvedba elektronskega cestninjenja prinesla večje koristi glede na nadgradnjo sistema ABC. Iz NINVP-2 izhaja zgolj, da bi se v primeru upoštevanja takratne oblike "eco" popustov vrednosti finančnih kazalcev bistveno znižale, uvedba elektronskega cestninjenja pa bi še vedno kazala na upravičenost investicije. Na neupravičenost kaže le relativna neto sedanja vrednost, katere vrednost je manjša od 1.

Iz ekonomske analize, ki je del NINVP-2, pa izhaja, da je za projekt uvedbe elektronskega cestninjenja v stalnih cenah brez "eco" popustov izkazana upravičenost izvedbe projekta z vidika družbe DARS kot celote, saj je neto sedanja vrednost pozitivna. Ekonomska analiza upravičenosti izvedbe projekta minimalne variante nadgradnje sistema ABC v stalnih cenah brez "eco" popustov z vidika družbe kot celote pa v NINVP-2 ni bila prikazana. Iz ekonomske analize, ki je del NINVP-2, sledi, da se za projekt uvedbe elektronskega cestninjenja v stalnih cenah v primeru upoštevanja "eco" popustov bistveno spremeni tudi neto sedanja vrednost, ki pa je še vedno pozitivna, kar je povezano z upravičenostjo izvedbe projekta z vidika družbe DARS kot celote. Ekonomska analiza upravičenosti izvedbe projekta minimalne variante nadgradnje sistema ABC v stalnih cenah z "eco" popusti z vidika družbe kot celote v NINVP-2 ni bila prikazana.

Iz izračunanih vrednosti ekonomskih kazalcev v stalnih cenah brez upoštevanja "eco" popustov izhaja, da bi uvedba elektronskega cestninjenja prinesla koristi za družbo DARS kot celoto, medtem ko je bilo ocenjeno, da minimalna varianta nadgradnje sistema ABC ne bi prinesla koristi. Izračunane vrednosti ekonomskih kazalcev v stalnih cenah z upoštevanjem "eco" popustov v NINVP-2 niso bile prikazane.

Kot izhaja iz NINVP-2, bi poleg najpomembnejših vplivov (finančnih in ekonomskih), ki bi jih imela uvedba elektronskega cestninjenja, ta povzročila tudi take učinke, ki jih zaradi prevelikih neznank in tveganja pri natančnosti napovedovanja predpostavk ni mogoče oziroma smiselno ovrednotiti. Ena od koristi naj bi predstavljala manjša obraba cestišča in z njo povezani manjši stroški vzdrževanja. Drugo od koristi pa naj bi predstavljale tržne možnosti za pridobivanje dodatnih prihodkov⁵⁶, ki naj bi jih omogočil novi elektronski cestninski sistem.

Ocena upravičenosti investicije v elektronsko cestninjenje, ki je bila narejena v okviru NINVP-2, je s finančnega kakor tudi ekonomskega vidika na podlagi izračunanih vrednosti brez upoštevanja "eco" popustov izkazovala upravičenost izvedbe investicije v elektronsko cestninjenje. Ocena upravičenosti investicije v elektronsko cestninjenje tako s finančnega kakor tudi ekonomskega vidika, z upoštevanjem različnih vrednosti "eco" popustov glede na napovedi, ni bila izdelana. Iz NINVP-2 izhaja zgolj, da bi bile v primeru upoštevanja "eco" popustov tako s finančnega kakor tudi ekonomskega vidika izračunane vrednosti kazalcev bistveno nižje. V nadaljevanju pa iz NINVP-2 izhaja, da to potrjuje tudi analiza občutljivosti projekta elektronskega cestninjenja, in sicer da imajo največji negativen vpliv na

⁵⁶ Na primer prometne informacije v realnem času, trženje sistema, namenjenega plačevanju cestnine, varno parkiranje tovornjakov, storitev sledenja izrednim prevozom, storitev merjenja hitrosti in podobno.

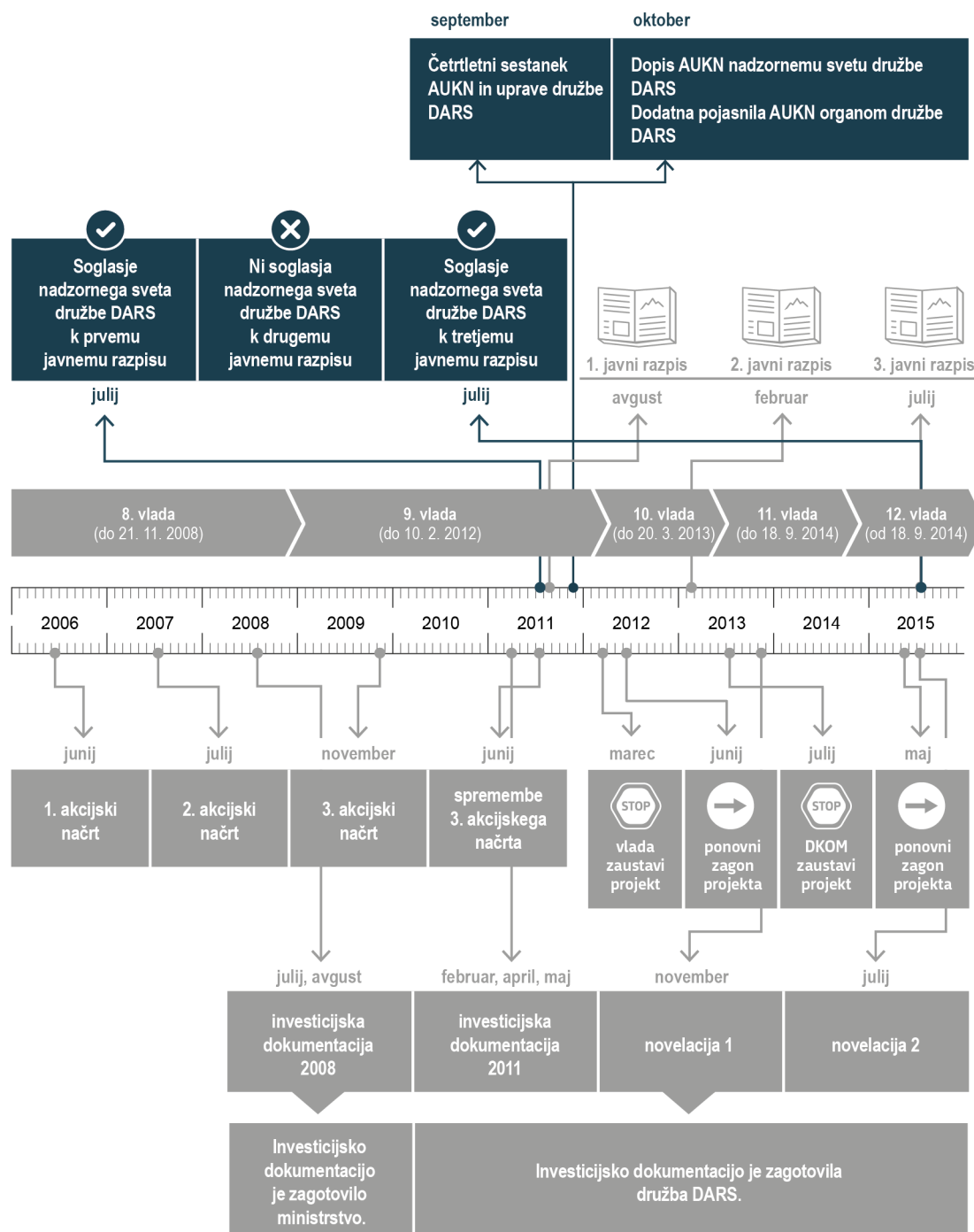
stroškovno učinkovitost investicijskega projekta elektronskega cestninjenja prav "eco" popusti (povezava s točko 2.3.2 tega poročila).

2.1.3 Upravljanje kapitalske naložbe, nadzor in vodenje aktivnosti načrtovanja uvedbe elektronskega cestninjenja

Naložba v družbo DARS je ena izmed strateških kapitalskih naložb Republike Slovenije in je povezana z upravljanjem državne infrastrukture. S kapitalsko naložbo v družbo DARS so v obdobju, na katero se nanaša revizija, upravljale SDH in njegove predhodnice. Nadzorni svet družbe DARS je bil dolžan izvajati aktivnosti nadzora glede na statute družbe DARS, veljavne v obdobju, na katero se nanaša revizija, medtem ko je bila uprava družbe DARS dolžna voditi poslovanje na podlagi postavljenih ciljev poslovanja, ki bi med drugim morali vključevati tudi investicije.

Slika 7 prikazuje aktivnosti predhodnice SDH, nadzornega sveta in uprave, povezane z načrtovanjem uvedbe elektronskega cestninjenja.

Slika 7 Aktivnosti predhodnice SDH, nadzornega sveta in uprave, povezane z načrtovanjem uvedbe elektronskega cestninjenja



Vira: sklepi nadzornega sveta družbe DARS in dokumentacija, predložena s strani SDH.

Iz zapisnikov sej nadzornega sveta družbe DARS izhaja, da je bil elektronski cestninski sistem redna točka na sejah nadzornega sveta družbe DARS, kjer so bile sprejete odločitve nadzornega sveta družbe DARS glede na njegove pristojnosti. Nadzorni svet družbe DARS je 11. 7. 2011 sprejel sklep,

da se je seznanil z razpisno dokumentacijo za elektronsko cestninjenje v prostem prometnem toku in da soglaša z objavo prvega mednarodnega javnega razpisa. Uprava družbe DARS je v avgustu 2011 objavila prvi mednarodni javni razpis.

Predhodnica SDH, AUKN, je 28. 9. 2011 v okviru rednega četrtletnega sestanka s predstavniki posloводства družbe DARS izrazila pričakovanje, da bo družba DARS proučila možnost zamrznitve prvega mednarodnega javnega razpisa, saj je po mnenju AUKN pogoj za uspešno izvedbo navedenega razpisa sprejem novega področnega zakona, ki pa po oceni AUKN ne bo mogel biti sprejet v času trajanja razpisa. Poleg tega je AUKN 4. 10. 2011 predsedniku nadzornega sveta družbe DARS poslala dopis, v katerem je predlagala, da nadzorni svet družbe DARS prouči, ali so še izpolnjeni pogoji za uspešno izvedbo prvega mednarodnega javnega razpisa, in v skladu s tem ustrezno ukrepa. Nadzorni svet družbe DARS je problematiko glede prvega mednarodnega javnega razpisa obravnaval in o odločitvah 21. 10. 2011 z dopisom obvestil AUKN, da so v zvezi s pripravo in izvajanjem prvega mednarodnega javnega razpisa nastali znatni stroški. Po navedbi nadzornega sveta družbe DARS iz dodatka k razpisni dokumentaciji izhaja omejitev, da se pogodba z izbranim izvajalcem ne podpiše, dokler ne bo sprejet nov zakon o cestninjenju, kar naj bi pomenilo zadostno varstvo za uspešno izvedbo navedenega razpisa za družbo DARS. Zaradi nasprotujočih si stališč AUKN in ministrstva je uprava družbe DARS na podlagi zahteve nadzornega sveta družbe DARS 21. 10. 2011 AUKN zaprosila za dodatna pojasnila. AUKN je 25. 10. 2011 družbi DARS posredovala dodatna pojasnila, iz katerih izhaja, da je po objavi prvega mednarodnega javnega razpisa vlada prejela nezaupnico, zaradi česar je lahko opravljala le tekoče posle, temu pa je sledila razpustitev državnega zbora. Po oceni AUKN so zaradi tega nastopile okoliščine, ki bi vplivale na uspešen zaključek prvega mednarodnega javnega razpisa, saj sprememba zakona, ki je bila predpogoj za uspešno sklenitev pogodbe z izbranim izvajalcem, do zaključka navedenega razpisa zagotovo ne bo sprejeta. AUKN je v dodatnih pojasnilih še navedla, da od uprave in nadzornega sveta družbe DARS pričakuje, da bosta ravnala v skladu z novimi okoliščinami.

Družba DARS je na podlagi soglasja nadzornega sveta ustavila prvi mednarodni javni razpis za vzpostavitev in delovanje večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah.

11. 2. 2013 je uprava družbe DARS objavila drugi mednarodni javni razpis, za katerega je 14. 2. 2013 nadzorni svet družbe DARS sprejel zgolj sklep, da se je seznanil s potekom drugega mednarodnega javnega razpisa, ki pa je bil razveljavljen s strani DKOM.

Pojasnilo družbe DARS

Soglasje nadzornega sveta za objavo po takrat veljavnem Poslovniku o delu nadzornega sveta ni bilo potrebno.

Nadzorni svet družbe DARS je 2. 7. 2015 dal predhodno soglasje k objavi novega javnega naročila. Uprava družbe DARS je na podlagi predhodnega soglasja nadzornega sveta družbe DARS julija 2015 objavila tretji mednarodni javni razpis za izbiro izvajalca po odprtem postopku za vzpostavitev in

delovanje elektronskega cestninjenja na avtocestah in hitrih cestah⁵⁷ (v nadaljevanju: tretji mednarodni javni razpis).

SDH in njegove predhodnice v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso imeli pristojnosti posegati v odločitve nadzornega sveta in uprave družbe DARS v smislu dajanja navodil tem organom glede poslovanja družbe. SDH in njegove predhodnice pa so imeli v obdobju, na katero se nanaša revizija, pravico do imenovanja članov nadzornega sveta kakor tudi pravico do odpoklica članov nadzornega sveta družbe DARS, ki so bili pristojni za izvajanje nadzornih aktivnosti v družbi DARS. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so zastopniki Republike Slovenije pred potekom svojega mandata odpoklicali kar 23 od skupaj 34 imenovanih članov nadzornega sveta družbe DARS.

Ukrep SDH

SDH je marca 2019 dopolnil Politiko upravljanja Slovenskega državnega holdinga⁵⁸ z določilom, da SDH na skupščini predlaga oziroma glasuje za odpoklic člana nadzornega sveta, če za to obstaja vsebinski razlog, ki ga SDH tudi javno razkrije na svoji spletni strani.

2.2 Izvedbena faza uvedbe elektronskega cestninjenja

V okviru izvedbene faze uvedbe elektronskega cestninjenja smo preverili, ali je uprava družbe DARS zagotovila, da so ravnanja pri izbiri izvajalcev oziroma dobaviteljev ter pri upravljanju s pogodbami, finančnimi sredstvi, časovnim potekom projekta in kadri prispevala k učinkoviti izvedbi projekta elektronskega cestninjenja. Poleg tega smo preverili, ali so ravnanja nadzornega sveta družbe DARS prispevala k učinkovitemu nadzoru izvedbe projekta uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji.

Pojasnilo družbe DARS

Slovenija je prva država v Evropski uniji, ki je z delujočega sistema cestninjenja tovornih vozil na cestninskih postajah prešla na popolnoma elektronski sistem v prostem prometnem toku (brez zapornic). Družba DARS je bila pri uvajanju novega sistema zelo izpostavljena tveganju upada višine pobrane cestnine v prvem obdobju delovanja novega sistema, saj je bil prehod s starega na nov sistem načrtovan in izveden tako, da je ob prenehanju delovanja starega sistema istočasno pričel delovati nov sistem, pri čemer povratak nazaj na stari sistem ni bil več mogoč brez visokega izpada cestnine in visokih dodatnih stroškov. Za obvladovanje tega tveganja je bilo treba izvesti številne ukrepe, še posebej pa je bilo pomembno, da se delovanje novega sistema pred uvedbo temeljito preveri ne le s testiranjem pred vzpostavitvijo sistema, temveč tudi z ustrezno dolgim obdobjem poskusnega obratovanja pred zagonom sistema.

⁵⁷ Št. JN4695/2015 z dne 13. 7. 2015 in št. objave 2015/S 135-249619 z dne 16. 7. 2015.

⁵⁸ [URL: [https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/POLITIKA_UPRAVLJANJA_SDH_marec_2019_\(1\).pdf](https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/POLITIKA_UPRAVLJANJA_SDH_marec_2019_(1).pdf)], 14. 10. 2021.

2.2.1 Izbira izvajalca oziroma dobavitelja elektronskega cestninjenja

Uprava družbe DARS je 11. 6. 2014 sprejela Pravilnik o javnem naročanju v družbi DARS (v nadaljevanju: pravilnik o javnem naročanju), ki je bil v veljavi v času izvedbe tretjega mednarodnega javnega razpisa. Navedeni pravilnik ureja način izvedbe postopkov javnega naročanja v družbi DARS ter pristojnosti in odgovornosti oseb, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja. V okviru izvedbe postopkov javnega naročanja navedeni pravilnik določa pravila glede sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovne komisije, razpisne dokumentacije in objave javnega naročila, odpiranja ponudb, pregleda in ocenjevanja ponudb ter odločitve o oddaji javnega naročila.

2.2.1.1 Sklep o pričetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovne komisije

Na podlagi sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila, ki ga podpiše uprava družbe DARS, je mogoče pričeti aktivnosti za izvedbo javnega naročila. Za izvedbo aktivnosti javnega naročanja se imenuje strokovna komisija, ki ima najmanj 3 člane, vedno pa je v komisiji liho število članov. V strokovno komisijo so lahko imenovani tudi nadomestni član in zunanji izvajalci. Vsaj eden od članov komisije pa je oseba, ki ima znanje s področja predmeta javnega naročila. Strokovna komisija je pristojna za izvedbo javnega naročila od njenega imenovanja do sklenitve pogodbe.

Slika 8 prikazuje aktivnosti, povezane s pričetkom postopka oddaje javnega naročila.

Slika 8 Aktivnosti, povezane s pričetkom postopka oddaje javnega naročila



Vir: sklepi o pričetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovne komisije.

Uprava družbe DARS je 26. 5. 2015 sprejela Sklep o pričetku postopka oddaje javnega naročila in Sklep o imenovanju strokovne komisije. Strokovno komisijo so sestavljali predsednik, 4 člani in nadomestna članica. Poleg njih so bile s Sklepom o imenovanju strokovne komisije določene še 3 osebe, ki so sodelovale pri pripravi razpisne dokumentacije ali njenih delov.

Uprava družbe DARS je 9. 7. 2015 sprejela prvi Sklep o spremembi Sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila in 7. 3. 2016 še drugi Sklep o spremembi Sklepa o pričetku postopka oddaje javnega

naročila. Vsebina obeh sprememb Sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila se nanaša na spremembe sestave strokovne komisije.

Uprava družbe DARS je 9. 7. 2015 s sprejetjem prvega Sklepa o spremembi Sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila iz strokovne komisije izločila 2 člana in nadomestno članico. Iz navedenega sklepa izhaja, da je bila s sprejetjem spremembe sklepa imenovana strokovna komisija, ki je bila sestavljena iz predsednika in 2 članov, pri čemer gre za iste osebe, kot so bile imenovane s Sklepom o imenovanju strokovne komisije. Iz obrazložitve prvega Sklepa o spremembi Sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila izhaja, da je bila članica strokovne komisije izločena zaradi bolniške odsotnosti in porodniškega dopusta, član strokovne komisije, ki je bil prav tako izločen iz strokovne komisije, pa je bil določen za tajnika strokovne komisije in je bil po novem zadolžen za uradne objave in popravke razpisne dokumentacije po navodilu strokovne komisije. Nadomestna članica, ki je bila izločena, pa je bila določena za nadomestno tajnico strokovne komisije. Z navedenim sklepom so bile določene tudi osebe, ki so sodelovale pri pripravi razpisne dokumentacije in njenih delov, in sicer se 3 osebam, ki so bile določene za sodelovanje pri pripravi razpisne dokumentacije ali njenih delov, po Sklepu o imenovanju strokovne komisije pridružujeta še dodatni 2 osebi iz odvetniške družbe Avbreht, Zajc in partnerji o.p., d. o. o. z namenom pravnega svetovanja strokovni komisiji.

Uprava družbe DARS je 7. 3. 2016 sprejela drugi Sklep o spremembi Sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila. S sprejetjem tega sklepa je spremenila strokovno komisijo tako, da sta bili iz nadaljnjega postopka javnega naročanja izločeni 2 osebi iz odvetniške družbe Avbreht, Zajc in partnerji o.p., d. o. o., ki sta pravno svetovali strokovni komisiji glede priprave razpisne dokumentacije ali njenih delov, saj je družba DARS 25. 2. 2016 prekinila pogodbeno razmerje z navedeno odvetniško družbo. S sprejetjem drugega Sklepa o spremembi Sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila je uprava družbe DARS tudi dopolnila strokovno komisijo z novima članicama iz oddelka za javno naročanje družbe DARS.

Uprava družbe DARS niti s Sklepom o imenovanju strokovne komisije niti s sprejetjem prvega in drugega Sklepa o spremembi Sklepa o pričetku postopka oddaje javnega naročila, katerih vsebina se nanaša na sestavo strokovne komisije, v strokovno komisijo ni imenovala nikogar s področja cestninjenja ali s področja cestninskega nadzora, čeprav iz pravilnika o javnem naročanju izhaja, da bi moral biti vsaj eden od članov komisije oseba, ki ima znanje s področja predmeta javnega naročila⁵⁹. Posledično pri izbiri izvajalca ni sodeloval noben strokovnjak s področja razpisanega predmeta javnega naročila, to je s področja vzpostavitve in delovanja večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah.

Pojasnilo družbe DARS

V strokovno komisijo sta bila imenovana 2 člana s področja upravljanja, predsednik in član, ki je bil tudi imenovan za skrbnika pogodbe s strani naročnika. Skrbnik pogodbe ima znanje s področja predmeta javnega naročila in je nedvomno strokovnjak s področja vzpostavitve in delovanja večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah. Pri

⁵⁹ 7. člen pravilnika o javnem naročanju.

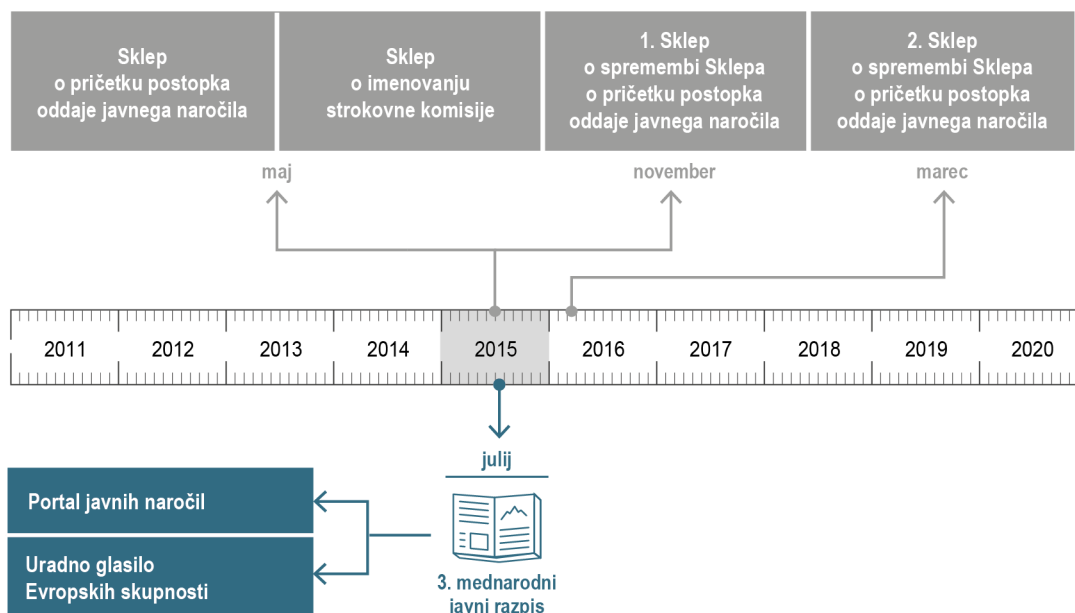
pripravi razpisne dokumentacije predmetnega javnega naročila so sodelovali tudi številni drugi strokovnjaki s področja informacijske tehnologije, upravljanja, cestninjenja in cestninskega nadzora.

2.2.1.2 Razpisna dokumentacija in objava javnega naročila

Člani strokovne komisije v sodelovanju s predlagateljem oziroma pripravljavcem tehničnih specifikacij oziroma projektne naloge pripravijo razpisno dokumentacijo. Javno naročilo se objavi na portalu javnih naročil po potrditvi razpisne dokumentacije. Člani strokovne komisije in ostali, ki so sodelovali pri pripravi razpisne dokumentacije, pripravijo tudi odgovore na vprašanja ponudnikov v obliki pojasnil in dodatkov k razpisni dokumentaciji.

Slika 9 prikazuje aktivnosti, ki so že povezane z izvedbo postopka oddaje javnega naročila, in sicer objavo javnega naročila in razpisne dokumentacije.

Slika 9 Objava javnega naročila in razpisne dokumentacije



Vir: objava javnega naročila in razpisne dokumentacije.

Razpisna dokumentacija, ki se nanaša na vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah za tovorna vozila nad 3.500 kg, objavljena za tretji mednarodni javni razpis na portalu javnih naročil 13. 7. 2015 in v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti 16. 7. 2015, je vsebovala 7 vsebinsko zaokroženih sklopov. V prvem sklopu so bili navedeni uvodni dokumenti, v drugem sklopu navodila ponudnikom, tretji sklop je vseboval informacije v povezavi s pogodbo, četrti sklop specifikacije, v petem sklopu je bil naveden terminski plan za vzpostavitev sistema, poslovni načrt je bil sestavni del šestega sklopa, v sedmem sklopu pa so bile priloge.

V zvezi z razpisno dokumentacijo je družba DARS od objave tretjega mednarodnega javnega razpisa do odpiranja ponudb prejela več kot 650 vprašanj potencialnih ponudnikov, na katera je strokovna komisija podala pojasnila. Vprašanja so se večinoma nanašala na ključne dele razpisne

dokumentacije, in sicer na navodila ponudnikom, pogodbo, specifikacije in poslovni načrt. Veliko število vprašanj je bilo postavljenih tudi kot zahteva po dodatnih pojasnilih k razpisni dokumentaciji na že odgovorjena vprašanja, nekaj pa se jih je nanašalo tudi na objave dodatkov k razpisni dokumentaciji. Vprašanja potencialnih ponudnikov so se po vsebini nanašala predvsem na pripravo ponudb in veljavnost dokumentov, referenčne pogoje in tehnične specifikacije, pogodbene pogoje, plačila in plačilne pogoje, zahteve glede zavarovanj, zahteve po predložitvi bančnih garancij, postavitve obcestne opreme in izvedbo delovnih zapor, prevzem sistema ter delovanje sistema po prevzemu, vzdrževanje sistema in podobno.

Kot odziv na vprašanja potencialnih ponudnikov je družba DARS dopolnila nekatere dokumente v sklopu razpisne dokumentacije.

Eden izmed ponudnikov je oktobra 2015 vložil zahtevek za revizijo in predlagal razveljavitev celotnega postopka oddaje javnega naročila, podredno pa razveljavitev posameznih določb razpisne dokumentacije⁶⁰. V zvezi z razpisno dokumentacijo je konzorcij Kapsch družbi DARS očital, da je z določbami razpisne dokumentacije o elektroenergetskem napajanju obcestne opreme kršila načela javnega naročanja. To je utemeljeval s tem, da je zahteva, da mora vsak izvajalec za elektroenergetsko napajanje zagotoviti svojo elektriko⁶¹, nerazumna, saj povečuje stroške sistema za naročnika in ignorira cenejše rešitve. Navedel je, da zaradi dejstva, da izvajalec ne bo niti najemnik niti lastnik sistema za avtomatsko elektronsko cestninjenje, ne bi smel biti zavezan za plačevanje obratovalnih stroškov sistema. Dalje je navedel, da takšna določba razpisne dokumentacije pomeni neenakopravno obravnavo ponudnikov, saj satelitski cestninski sistem ne predvideva cestninskih portalov, ker njihovo vlogo opravlja satelit. Navedel je tudi, da naročnik ni opredelil, kdo bo v okviru satelitskega cestninjenja nosil stroške prenosa podatkov ter stroške uporabe satelita.

Konzorcij Kapsch je v nadaljevanju družbi DARS očital, da je tudi z opredelitvijo števila naprav OBU⁶² kršila načela javnega naročanja, kar je utemeljeval s tem, da je število predvidenih naprav OBU v letu 2016 in nadaljnjih obdobjih premajhno, saj naj naročnik ne bi upošteval življenjske dobe naprav OBU. Odločitev za eno ali drugo tehnološko rešitev pa ima pomemben vpliv na obratovalne stroške med izvajanjem celotnega naročila.

Ponudnik je družbi DARS očital tudi, da je z opredelitvijo teritorija, na katerem se izvajajo pogodbeni dela, kršila načela sorazmernosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki in enakopravne obravnave ponudnikov, kar je utemeljeval s tem, da se morajo vsi fizično vzpostavljeni deli sistema nahajati na območju Republike Slovenije in da se mora na območju Republike Slovenije izvajati tudi upravljanje tehničnega delovanja sistema.

Na koncu je navedeni ponudnik konzorcij Kapsch družbi DARS očital, da je z izrazi in določili v pogodbi kršila načela javnega naročanja, kar je utemeljeval s tem, da naročnik v pogodbi uporablja izraze pogodbeni dela/dela/storitve, ki jih spreminja skozi celoten proces javnega naročila. Zato je nemogoče, da potencialni ponudnik oceni nevarnosti, povezane z razpisom, naročnik pa zaradi

⁶⁰ Družbi Kapsch TrafficCom, storitve v cestnem prometu, d. o. o., Ljubljana in Kapsch TrafficCom, a. g., Dunaj, Avstrija (v nadaljevanju: konzorcij Kapsch), ki sta nastopali kot skupni ponudnik, sta 13. 10. 2015 vložili zahtevek za revizijo.

⁶¹ Kar naj bi pomenilo, da mora zagotoviti svoja odjemna mesta in samostojna merilna mesta.

⁶² Angl.: *On Board Unit*. To so naprave, ki so nameščene v vozilih.

nejasnosti pogodbenih določil ne bo mogel prejeti medsebojno primerljivih ponudb. Dalje je konzorcij Kapsch še očital naročniku, da je s spremembo določb glede bančne garancije zgrešil njen pomen, s čimer je kršil načelo sorazmernosti. DKOM je decembra 2015 odločila, da se zahtevek potencialnega ponudnika zavrne kot neutemeljen⁶³.

Ocenjujemo, da na vsaj delno nedorečenost razpisne dokumentacije kažejo tako število⁶⁴ kot obsežnost pojasnil k razpisni dokumentaciji kakor tudi dopolnitve nekaterih dokumentov v sklopu razpisne dokumentacije v obliki dodatkov k razpisni dokumentaciji, s katerimi je družba DARS spreminjala razpisno dokumentacijo med postopkom izvedbe javnega naročila⁶⁵.

Iz zapisnikov sej nadzornega sveta družbe DARS izhaja, da so se tehnične specifikacije, ki so podlaga za delovanje elektronskega cestninskega sistema, zaradi nedorečene razpisne dokumentacije usklajevale še leto po tem, ko je že bila sklenjena Pogodba o vzpostavitvi in delovanju večstopenjskega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah⁶⁶ (v nadaljevanju: pogodba za izvedbo elektronskega cestninjenja). Da je razpisna dokumentacija precej nedorečena, izhaja tudi iz sporočila za javnosti, ki je bilo predmet obravnave na seji nadzornega sveta družbe DARS novembra 2017, vendar kasneje ni bilo objavljeno. Predsednik nadzornega sveta družbe DARS je na navedeni seji predlagal, da bi bilo treba z javnostmi komunicirati na način, da se v prvi vrsti poudari, da do zamika uvedbe prihaja zaradi prijaznosti do uporabnikov in da družba DARS ne želi pobrati manj denarja kot do sedaj, saj bi tako imela izgubo prihodkov. Na podlagi razprave je bil sprejet sklep nadzornega sveta, da priporoča, da se v strategiji komuniciranja z javnostmi v zvezi z zamikom uvedbe elektronskega cestninjenja daje poudarek na prijaznost do uporabnika in zanesljivost delovanja sistema.

Pojasnilo družbe DARS

Predmet javnega naročila je bil zahteven, saj je šlo za izvedbo zelo kompleksnega projekta, to je uvedbo sistema, ki ga sestavljajo podsistemi z različnih strokovnih področij, razpisna dokumentacija pa je bila obsežna in kompleksna, šele po objavi razpisne dokumentacije pa je prek vprašanj in odgovorov stekla komunikacija s potencialnimi ponudniki.

Vprašanja ponudnikov in naročnikovi odgovori nanje postanejo sestavni del razpisne dokumentacije in jih je zato treba jemati kot konstruktivni prispevek potencialnih ponudnikov in naročnika k dorečenosti razpisne dokumentacije. Z vsakim odgovorom je torej naročnik pojasnil, spremenil ali dopolnil razpisno dokumentacijo tako, da morebitnih nejasnosti ali pomanjkljivosti (če so to dejansko bile) ni bilo več. Določene spremembe pogodbe o izvedbi javnega naročila so sicer dopustne.

Postopek priprave razpisne dokumentacije je bil ob upoštevanju vseh dejavnikov vseskozi skrbno načrtovan, voden in nadzorovan, razpisna dokumentacija pa je bila tudi predmet revizijskega postopka, ki napak v razpisni dokumentaciji ni ugotovil oziroma ni pritrdil vlagatelju revizijskega zahtevka, ki je bil s sklepom št. 018-244/2015-6 DKOM pravnomočno zavrnen kot neutemeljen. Prav tako je DKOM

⁶³ Št. 018-244/2015-6 z dne 7. 12. 2015.

⁶⁴ Družba DARS je prejela 282 vprašanj s podvprašanji (skupaj 527) potencialnih ponudnikov.

⁶⁵ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=100819], 14. 10. 2021.

⁶⁶ Št. 000717/2016 z dne 6. 9. 2016.

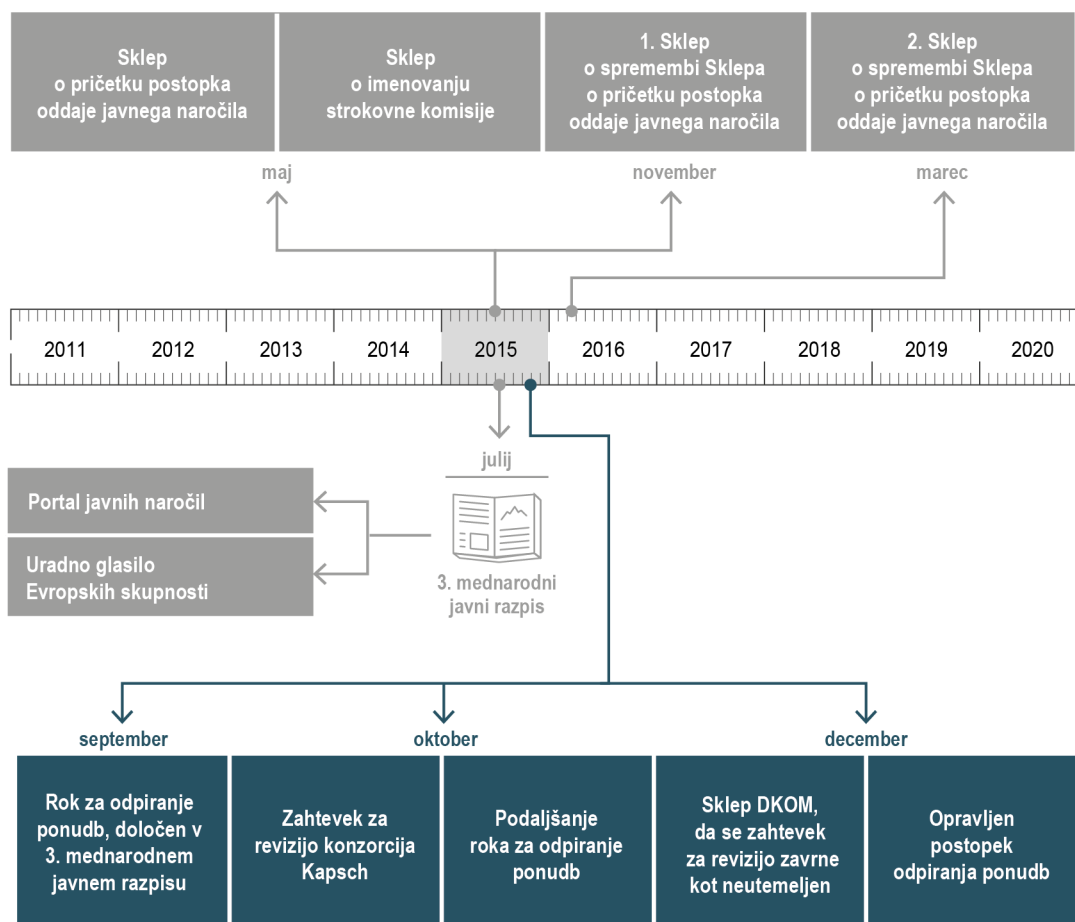
s sklepom št. 018-78/2016-14 pravnomočno zavrnila vse 3 revizijske zahteve zoper odločitev o oddaji javnega naročila, kjer so bile izpodbijane tudi določbe razpisne dokumentacije.

2.2.1.3 Odpiranje ponudb

Odpiranje ponudb se izvaja v prostorih družbe DARS ali zunanjega izvajalca, s katerim ima družba DARS sklenjeno pogodbo. O odpiranju se vodi zapisnik.

Aktivnosti, povezane z izvedbo postopka oddaje javnega naročila, ki se nanašajo na odpiranje ponudb, prikazuje Slika 10.

Slika 10 Aktivnosti, povezane z izvedbo postopka oddaje javnega naročila, ki se nanašajo na odpiranje ponudb



Vir: zapisniki o odpiranju ponudb.

Postopek odpiranja ponudb je potekal 15. 10. 2015. Na družbo DARS so pravočasno prispele 4 ponudbe, in sicer:

- konzorcija Cetis, ki ga sestavljajo družbe Cetis, grafične in dokumentacijske storitve, d. d., Celje, Autostrade Tech, S. p. A., Rim, Italija ter Engineering Ingegneria Informatica, S. p. A., Rim, Italija (v nadaljevanju: konzorcij Cetis),
- konzorcija Iskratel, ki ga sestavljata družbi Iskratel, telekomunikacijski sistemi, d. o. o., Kranj in SkyToll, a. s., Bratislava, Slovaška (v nadaljevanju: konzorcij Iskratel),
- konzorcija Kapsch, ki ga sestavljata družbi Kapsch TrafficCom, storitve v cestnem prometu, d. o. o., Ljubljana in Kapsch TrafficCom, a. g., Dunaj, Avstrija in
- konzorcija Telekom, ki ga sestavljata družbi Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana in Q-Free, a. s. a., Ranheim, Norveška (v nadaljevanju: konzorcij Telekom).

Nepravočasnih ponudb ni bilo.

Ker je družba DARS 13. 10. 2015 prejela zahtevek za revizijo konzorcija Kapsch, se je strokovna komisija odločila, da bo prejete ponudbe odprla, ko bo odločeno o vloženem zahtevku za revizijo. Strokovna komisija se je še odločila, da do sprejema dokončne odločitve o vloženem revizijskem zahtevku ne bo izvajala nadaljnjih ravnanj v tem postopku javnega naročanja.

Družba DARS je 11. 12. 2015 prejela sklep⁶⁷, s katerim je DKOM odločila, da se zahtevek za revizijo zavrne kot neutemeljen, zato je strokovna komisija nadaljevala s postopkom odpiranja ponudb in ga opravila 17. 12. 2015.

Družba DARS je v odprtem postopku pozvala ponudnike k oddaji ponudb. Rok za odpiranje ponudb je bil v tretjem mednarodnem javnem razpisu določen do 17. 9. 2015. Z objavo podaljšanja roka za odpiranje ponudb je družba DARS podaljšala navedeni rok do 15. 10. 2015⁶⁸. Strokovna komisija je javno odpiranje ponudb opravila 17. 12. 2015. Iz dokumentacije ni mogoče ugotoviti razlogov za podaljšanje roka odpiranja ponudb s 17. 9. 2015 na 15. 10. 2015.

Pojasnilo družbe DARS

Rok je bil podaljšán zaradi obsežnosti dokumentacije, ki so jo tuji ponudniki morali prevesti, številnih prejetih vprašanj in odgovorov, pobud zaradi podaljšanja roka s strani potencialnih ponudnikov, zaradi sprememb razpisne dokumentacije ter zagotovitve možnosti vsem ponudnikom za pripravo ponudbe. S podaljšanjem roka za oddajo ponudb je družba DARS zasledovala načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

2.2.1.4 Pregled in ocenjevanje ponudb ter odločitev o oddaji javnega naročila

Javnemu odpiranju ponudb sta sledila pregled in ocenjevanje prejetih ponudb. Za ocenitev ponudb so bila v razpisni dokumentaciji določena merila za ocenjevanje ponudb, ki so se nanašala na

⁶⁷ Št. 018-244/2015-6 z dne 7. 12. 2015.

⁶⁸ Št. JN5857/2015 z dne 26. 8. 2015 in TED št. 2015/S 167-304833 z dne 29. 8. 2015.

izpolnjevanje roka za vzpostavitev sistema elektronskega cestninjenja, višino ponudbene cene ter izpolnjevanje zahtev iz specifikacij, navedenih v razpisni dokumentaciji.

Na podlagi zgoraj navedenih meril za ocenjevanje ponudb so ponudniki dosegli število točk, kot prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Število točk, ki so jih dosegli ponudniki pri točkovanju ponudb

Merila za točkovanje	Maksimalno število točk	Konzorcij Kapsch	Konzorcij Cetis	Konzorcij Iskratel	Konzorcij Telekom
Rok za vzpostavitev sistema	75	0	0	0	0
Izpolnjevanje zahtev, ki so predmet točkovanja	2.600	2.550	2.600	2.510	2.600
Cena	6.925	6.023	6.042	6.289	6.925
Skupaj	9.600	8.573	8.642	8.799	9.525

Vir: poročilo strokovne komisije za oddajo javnega naročila z dne 29. 2. 2016.

V okviru meril za ocenjevanje ponudb je bilo določeno, da mora ponudnik izpolnjevati rok za vzpostavitev elektronskega cestninjenja, ki bo razviden iz izjave ponudnika, pri čemer je skrajni rok za vzpostavitev sistema 12 mesecev. Za vsak mesec, ki bo krajši od navedenega roka 12 mesecev, pa ponudnik prejme dodatno število točk. Ocenjujemo, da družba DARS, glede na to, da nihče od ponudnikov za vzpostavitev sistema ni ponudil roka, krajšega od 12 mesecev, ni ponudila zadostne vzpodbude za predčasen zaključek del, saj noben izmed ponudnikov v ponudbi ni izkazal, da bi lahko sistem elektronskega cestninjenja vzpostavil v roku, krajšem od 1 leta, in s tem pri točkovanju ponudbe pridobil dodatne točke za hitrejšo vzpostavitev sistema.

Pojasnilo družbe DARS

Zahtevani rok 12 mesecev je zelo kratek glede na kompleksnost in zahtevnost projekta. Ni bilo realno pričakovati, da bo rok bistveno skrajšan, zato tudi ni bilo smiselno, da se krajšanje dodatno spodbudi. 2-mesečno ali 3-mesečno krajšanje roka bi predstavljalo bistveno večje tveganje za nekovostno vzpostavitev in s tem večjo grožnjo za poslovanje.

Za ocenjevanje specifikacij ponujenih rešitev je bilo v razpisni dokumentaciji določeno, da temeljijo izključno na odgovorih ponudnika, ki jih bo ta podal na posamezne zahteve v obliki izpolnjenega dokumenta z obrazložitvami, pri čemer morajo biti odgovori pripravljeni tako podrobno, da lahko naročnik presodi, ali je s ponujeno rešitvijo zahteva izpolnjena. V primeru, da je v okviru izpolnjevanja zahtev navedena možnost izbire ravni storitve, mora ponudnik izbrati raven storitve, za katero jamči, da jo bo ponujena rešitev izpolnila. Če ponudnik ne izbere ravni storitve, se upošteva izbira najnižje ravni storitve in s tem tudi najnižje število razpoložljivih točk pri tej zahtevi. Za izpolnjevanje zahtev iz specifikacij, ki zajemajo celovit nabor funkcijskih, tehničnih in operativnih zahtev ter funkcionalnosti cestninskega sistema za težka vozila, ponudnik torej predloži zgolj opis, kako namerava izpolniti določeno zahtevo, in sicer navede, kako bo njegova ponujena rešitev določeno zahtevo izpolnila, ter potrdi, da bo zahteva s ponujeno rešitvijo izpolnjena. Družba DARS je določila merila za točkovanje tako, da ni mogoče preveriti točnosti v ponudbi navedenih informacij, ki so jih morali predložiti ponudniki v obliki izjav oziroma opisov. V okviru postopka javnega naročanja ponudnik ni bil zavezan predložiti dokazil za svoje navedbe v ponudbi, zato naročnik tudi

ni mogel dodatno preveriti obstoja oziroma resničnosti podatkov iz ponudbe ter oceniti, katera ponudba na podlagi navedenega merila je resnično najugodnejša.

Pojasnilo družbe DARS

Ponudniki so pri vsaki zahtevi, pri kateri je možno prejeti točke, sami izbrali raven zahtevane (ponujene) storitve, iz česar nedvoumno in enolično izhaja tudi število točk, ki jih prejmejo za to raven zahtevane storitve, ki jo morajo v obdobju delovanja elektronskega sistema cestninjenja tudi zagotavljati, kar je v ponudbeni dokumentaciji izkazano v tako imenovanih dokumentih SLA. Z izbiro ravni je ponudnik podal zavezo, da bo tako raven zagotavljal v vzpostavljenem sistemu, torej sistemu, ki še ne obstaja, ampak bo narejen izključno za potrebe družbe DARS in kot tak unikaten, zato dokazil niti ni bilo mogoče predložiti. Družba DARS pa je spoštovanje zaveze iz ponudbe glede ravni storitev zagotovila na način, da je od zagotavljanja ravni doseganja storitev (SLA) odvisno skupno letno plačilo.

Glede na podatke, ki izhajajo iz investicijske dokumentacije, ki naj bi bila podlaga za pripravo razpisne dokumentacije, je bilo v postopku priprave v letu 2008 ocenjeno, da ocenjeni stroški uvedbe elektronskega cestninjenja znašajo 270.000.000 EUR. Ocenjena vrednost uvedbe elektronskega cestninjenja iz NINVP-2 julija 2015 pa se je celo povečala in je znašala 373.000.000 EUR. Ocenjujemo, da družba DARS ni upoštevala ocen vrednosti javnega naročila za vzpostavitev elektronskega sistema cestninjenja iz investicijske dokumentacije, saj iz sklepa uprave o pričetku postopka oddaje javnega naročila 26. 5. 2015 izhaja, da je bila ocenjena vrednost javnega naročila določena v znesku 188.000.000 EUR brez DDV, medtem ko iz poročila strokovne komisije za oddajo javnega naročila iz februarja 2016 izhaja, da je bilo javno naročilo oddano konzorciju Telekom za ponudbeno ceno 99.991.795 EUR brez DDV⁶⁹. Pogodbena vrednost del izbranega ponudnika konzorcija Telekom, ki izhaja iz pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja (v povezavi s točko 2.2.2.1), je znašala 90.566.754 EUR. Ponudbe ostalih ponudnikov so bile cenovno manj ugodne, in sicer je ponudbena cena brez DDV konzorcija Kapsch znašala 114.957.604 EUR, konzorcija Cetus 114.602.211 EUR in konzorcija Iskratel 110.110.296 EUR.

Po odpiranju ponudb člani strokovne komisije ocenijo in preverijo prejete ponudbe. Ponudbe, prejete v postopku oddaje javnega naročila, se hranijo v varovanih prostorih družbe DARS ali zunanjega izvajalca, s katerim ima družba DARS sklenjeno pogodbo, kjer se izvaja tudi pregled ponudb. Strokovna komisija pripravi poročilo o pregledu in ocenjevanju ponudb in predlog odločitve o oddaji javnega naročila, ki ga podpišejo vsi člani strokovne komisije. Predlog odločitve o oddaji javnega naročila je potrjen, če se z odločitvijo strinja več kot polovica članov strokovne komisije. Član strokovne komisije, ki se ne strinja s predlogom odločitve o oddaji javnega naročila, poda pisno ločeno mnenje.

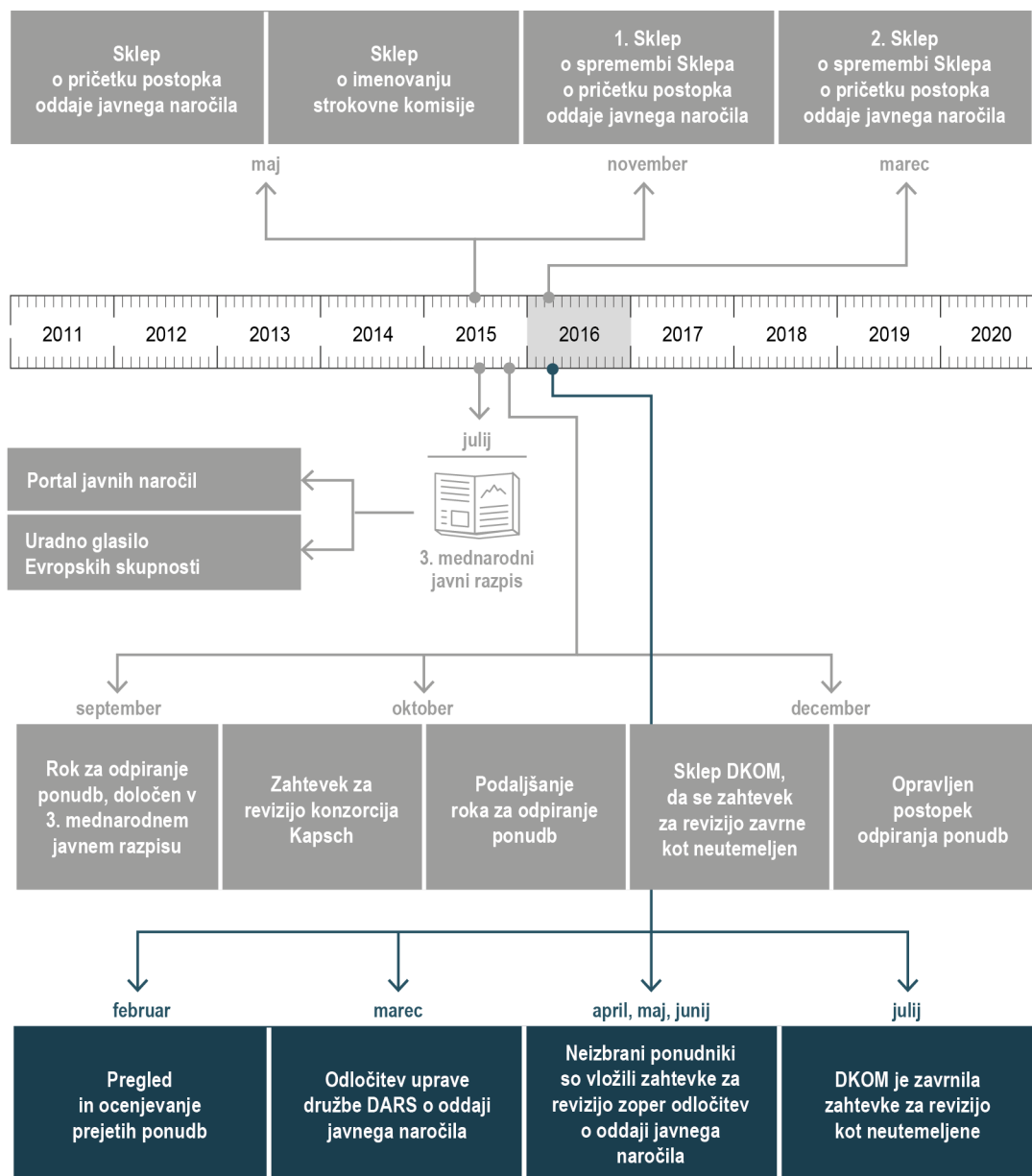
Odločitev o oddaji javnega naročila sprejme uprava družbe DARS in potrdi sklep o oddaji javnega naročila. Pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila lahko uprava zahteva dodatno obrazložitev predloga strokovne komisije. Po tem, ko uprava sprejme odločitev o oddaji javnega naročila in potrdi sklep o oddaji javnega naročila, člani komisije poskrbijo za podpis pogodbe z izbranim ponudnikom. Preden se pogodba pošlje v podpis izbranemu izvajalcu, jo parafirajo oseba,

⁶⁹ Glede ponudbene cene je bilo v razpisni dokumentaciji določeno, da temelji na cenah, ki so izračunane v okviru poslovnega načrta ponudnika izrecno za potrebe ocenjevanja ponudb.

ki je vnašala podatke iz ponudbe v pogodbo, ter odgovorne osebe predlagatelja, pravne službe, finančne službe, oddelka za javna naročila in skrbnik pogodbe.

Aktivnosti, povezane z izvedbo postopka oddaje javnega naročila, ki se nanašajo na odločitev o oddaji javnega naročila, prikazuje Slika 11.

Slika 11 Aktivnosti, povezane z izvedbo postopka oddaje javnega naročila, ki se nanašajo na odločitev o oddaji javnega naročila



Vir: dokumentacija, povezana z odločitvijo o oddaji javnega naročila.

Uprava družbe DARS je 3. 3. 2016 sprejela odločitev o oddaji javnega naročila⁷⁰, da se javno naročilo odda ponudniku konzorciju Telekom. Po pregledu in ocenjevanju ponudb uprava družbe DARS v razumnem roku, ki ne bi smel biti daljši od 60 dni⁷¹, ni sprejela odločitve o oddaji naročila, temveč je odločitev sprejela v roku 75 dni. Vsi neizbrani ponudniki so vložili zahteve za revizijo zoper odločitev o oddaji javnega naročila, ki jih je DKOM obravnavala in jih konec julija 2016 s sklepi⁷² vse zavrnila kot neutemeljene.

Pojasnilo družbe DARS

V postopku oddaje javnega naročila je bila pregledana obsežna ponudbena dokumentacija 4 ponudnikov (skupaj 19 rednikov). Ponudbe je bilo treba oceniti in razvrstiti na merila ter jih preveriti, pri čemer je bilo treba pridobiti dokazila iz tujine, zaradi česar je pregled in ocenjevanje prejetih ponudb trajal dlje časa.

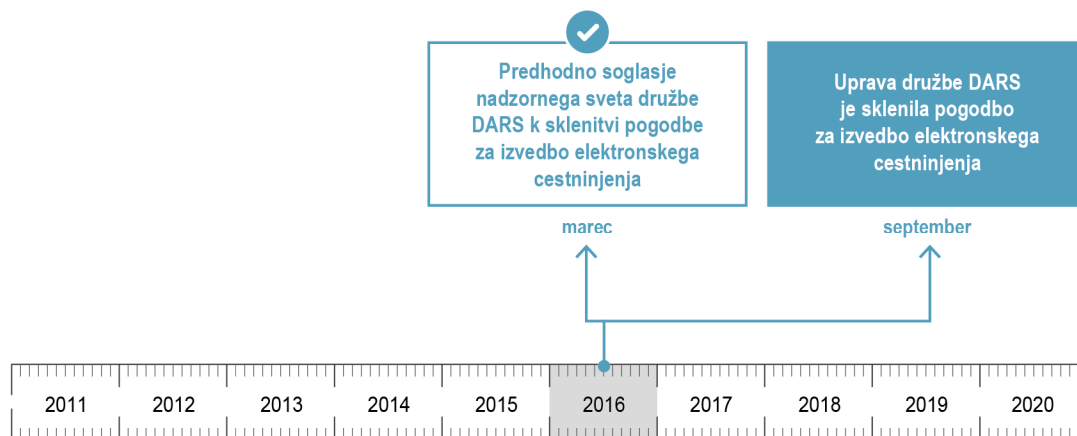
2.2.2 Upravljanje pogodb

2.2.2.1 Pogodba za izvedbo elektronskega cestninjenja

Na začetku septembra 2016 je uprava družbe DARS z izvajalcem konzorcijem Telekom podpisala pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja, h kateri je 7. 3. 2016 nadzorni svet družbe DARS dal predhodno soglasje.

Slika 12 prikazuje aktivnosti, povezane s sklenitvijo pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja.

Slika 12 Aktivnosti, povezane s sklenitvijo pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja



Vira: zapisniki nadzornega sveta in pogodba za izvedbo elektronskega cestninjenja.

⁷⁰ Št. 402-8/2016-MS-124/15-014 z dne 3. 3. 2016.

⁷¹ Gre za instrukcijski rok; 79. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-1I in 91/15 – ZJN-3).

⁷² Št. 018-078/2016-14 z dne 29. 7. 2016.

Pogodbena vrednost, ki izhaja iz 9. člena pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja, prikazuje Tabela 8.

Tabela 8 Pogodbena vrednost, ki je predmet pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja

Opis	Pogodbena cena brez DDV	Vrednost DDV	v EUR Pogodbena cena z DDV
A/Vzpostavitev sistema za težka vozila	46.811.234	10.298.472	57.109.706
B/Tehnično delovanje v obdobju 10 let	32.916.406	7.241.609	40.158.015
C/Postavke cenika ¹⁾	10.839.114	2.384.605	13.223.719
Skupaj	90.566.754	19.924.686	110.491.440

Opomba: ¹⁾ Gre za postavke, obračunane po ceniku, ki predstavljajo dodaten prihodek izvajalca.

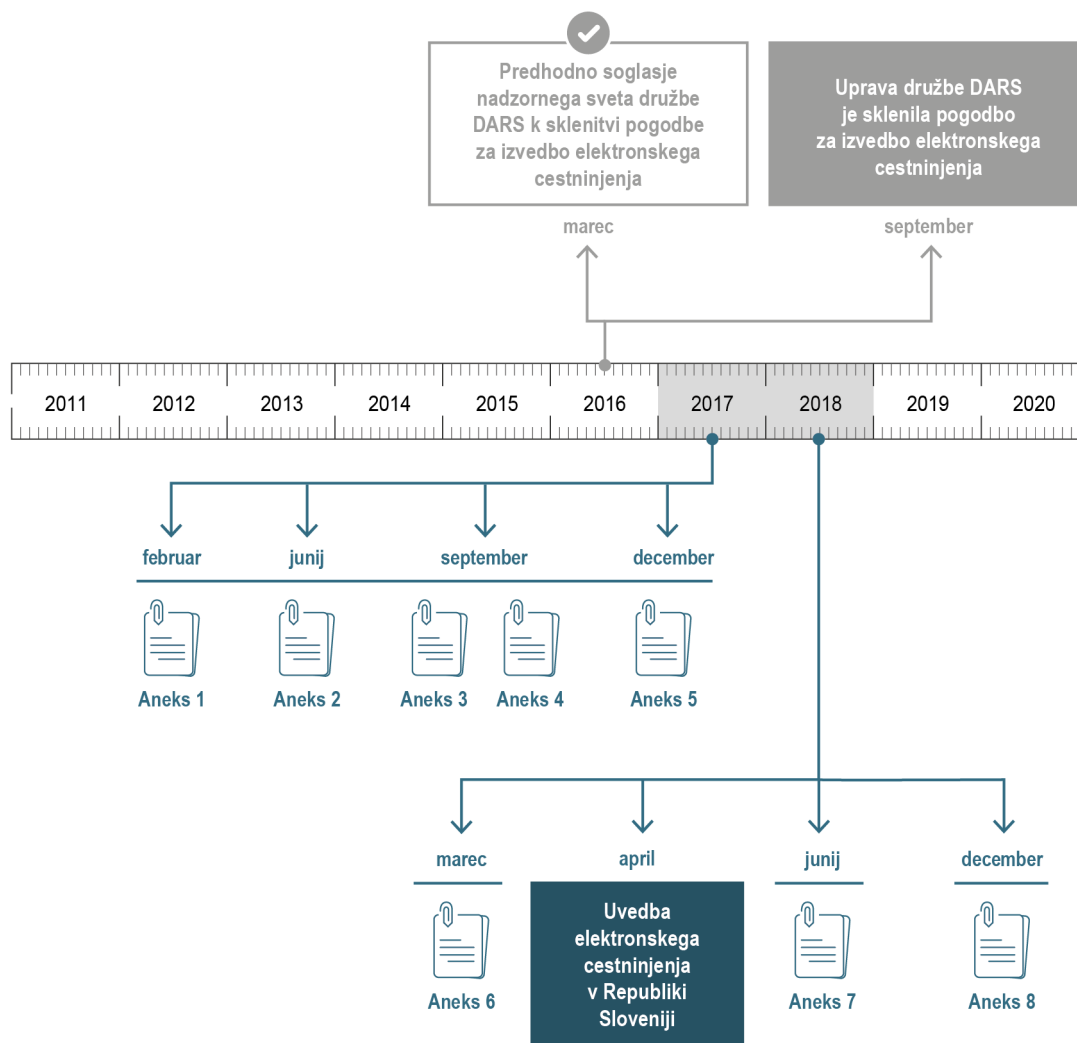
Vir: pogodba za izvedbo elektronskega cestninjenja.

2.2.2.2 Aneksi k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja

Uprava družbe DARS je s konzorcijem Telekom za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninjenja na avtocestah in hitrih cestah poleg pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja v obdobju, na katero se nanaša revizija, sklenila 8 aneksov k tej pogodbi.

Slika 13 prikazuje časovno sosledje sklenitve aneksov k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja.

Slika 13 Aneksi k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja



Vira: zapisniki nadzornega sveta in aneksi k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja.

Uprava družbe DARS je s konzorcijem Telekom za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninjenja na avtocestah in hitrih cestah poleg pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja do aktivacije elektronskega cestninjenja 1. 4. 2018 sklenila 6 aneksov, od katerih se 4 nanašajo na spremembe pogodbene vrednosti. Od aktivacije elektronskega cestninjenja pa do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, to je 31. 12. 2018, pa je sklenila še 2 aneksa, od katerih se drugi prav tako nanaša na spremembe pogodbene vrednosti. Čeprav bi na podlagi takrat veljavnih statuten družbe DARS uprava družbe DARS morala seznaniti nadzorni svet družbe DARS in pridobiti njegovo predhodno soglasje k sklenitvi aneksov, je uprava družbe DARS šele po prejemu tolmačenju SDH februarja 2018 pričela pridobivati predhodna soglasja nadzornega sveta družbe DARS k sklenitvi

aneksov. Soglasja nadzornega sveta je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pridobila za sklenitev Aneksa 6⁷³, Aneksa 7⁷⁴ in Aneksa 8⁷⁵.

Pogodbena vrednost, ki izhaja iz pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja⁷⁶ in je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, 5-krat spremenjena na podlagi aneksov, sklenjenih k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja, prikazuje Tabela 9.

Tabela 9 Pregled aneksov k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja, ki se nanašajo na spremembe pogodbene vrednosti

v EUR					
Aneks	Datum sklenitve	Pogodbena vrednost brez DDV	Znesek DDV	Pogodbena vrednost z DDV	Sprememba pogodbene vrednosti z DDV
Aneks 2	13. 6. 2017	90.726.668	19.959.867	110.686.535	195.095
Aneks 4	25. 9. 2017	92.036.820	20.248.100	112.284.920	1.598.385
Aneks 5	5. 12. 2017	91.668.608	20.167.094	111.835.702	(449.218)
Aneks 6	23. 3. 2018	91.457.848	20.120.727	111.578.575	(257.127)
Aneks 8	17. 12. 2018	93.088.648	20.479.503	113.568.151	1.989.576
Celotno povečanje pogodbene vrednosti					3.076.711

Vir: aneksi k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja.

S sklenitvijo Aneksa 2, Aneksa 4, Aneksa 5 in Aneksa 6 se je, še preden je bil sistem elektronskega cestninjenja aktiviran, skupna pogodbena vrednost, dogovorjena s pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja, že 4-krat spremenila. Z navedenimi aneksi dogovorjene spremembe pogodbene vrednosti na račun spremembe kategorij pogodbene cene za vzpostavitev sistema za težka vozila pod točko A in za tehnično delovanje pod točko B prikazuje Tabela 10.

Tabela 10 Pregled aneksov k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja, ki se nanašajo na spremembe kategorij pogodbene vrednosti za vzpostavitev sistema za težka vozila pod točko A in za tehnično delovanje pod točko B

v EUR brez DDV				
Opis	Aneks 2	Aneks 4	Aneks 5	Aneks 6
A/Vzpostavitev sistema za težka vozila	46.959.178	47.550.938	48.052.331	48.166.959
B/Tehnično delovanje v obdobju 10 let	32.928.376	33.646.768	33.807.263	33.912.375
Skupaj	79.887.554	81.197.706	81.859.594	82.079.334

Vir: aneksi k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja.

⁷³ Zapisnik 16. dopisne seje nadzornega sveta družbe DARS z dne 13. 3. 2018.

⁷⁴ Zapisnik 33. seje nadzornega sveta družbe DARS z dne 4. 6. 2018.

⁷⁵ Zapisnik 38. seje nadzornega sveta družbe DARS z dne 4. 12. 2018.

⁷⁶ 9. člen pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja.

Kot izhaja iz navedenih aneksov, se je prvotna pogodbeni vrednost iz pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja povečala zaradi dodatnih del, in sicer pri kategorijah pogodbene cene za vzpostavitev sistema za težka vozila pod točko A in za tehnično delovanje pod točko B. Iz Aneksa 2 izhaja, da je prvo povečanje pogodbene cene pod točko A in točko B glede na pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja znašalo 159.914 EUR brez DDV. Predmet Aneksa 2 so bila manj dela in dodatna dela, in sicer opustitev cestninskega portala na odseku Izola–Jagodje, izgradnja dodatnega cestninskega portala na avtocestnem odseku A1, odsek Brezovica–Vrhnika, razširitev kovinskih konstrukcij cestninskih in nadzornih portalov, montaža prikazovalnikov dobroimetja in drugih informacij na cestninski postaji Hrušica in sprememba aplikacije prekrškovnega organa zaradi spremenjene zakonodaje. Kot izhaja iz Aneksa 4, je vrednost dodatnih del glede na Aneks 2 pri kategorijah pogodbene cene pod točko A in točko B znašala 1.310.152 EUR brez DDV. V okviru dodatnih del so bile v Aneksu 4 zajete sprememba konfiguracije opreme vozil mobilnega cestninskega nadzora, sprememba števila kompletov in konfiguracije opreme za cestninske uporabniške točke ter dodatna blagajna na cestninski postaji Hrušica. Z Aneksom 5 se je vrednost kategorij pogodbene cene pod točko A in točko B vnovič povečala, tokrat za 661.888 EUR brez DDV glede na Aneks 4. Iz Aneksa 5 izhaja, da so dodatna dela vključevala pošiljanje agregiranih poplačniških transakcij pogodbenim izdajateljem bencinskih kartic, zagotovitev spletnega vmesnika za upravljanje podatkov o uporabnikih na bencinskih servisih, zagotovitev dnevnega prenosa transakcij na bencinskih servisih, dodatna dela, vezana na širitev kovinskih konstrukcij in izdelavo ter montažo podestov. Z Aneksom 6 pa se je vrednost kategorij pogodbene cene pod točko A in točko B povečala za 219.740 EUR brez DDV glede na Aneks 5. Iz Aneksa 6 izhaja, da so dodatna dela vključevala podporo obročnega plačila s plačilnima karticama, vključno s prilagoditvijo vmesnika za plačevanje prek spletnega portala DarsGo, plačila delovne postaje za zaključevanje služb cestninskega nadzora in delovne postaje za izvajanje postopkov o prekršku in za dostope do ostalih baz podatkov v elektronskem cestninskem sistemu.

V okviru dodatnih del je družba DARS nabavljala tudi opremo z drugačnimi tehničnimi specifikacijami glede na tehnične specifikacije opreme, ki jih je izvajalec ponudil v okviru javnega naročila in so bile dogovorjene s pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja. Z Aneksom 4 sta bili na primer spremenjeni konfiguracija opreme vozil mobilnega cestninskega nadzora in konfiguracija opreme za cestninske uporabniške točke. Oprema, ki je bila predmet javnega naročila in pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja, ni bila dobavljena, ampak je bila v okviru dodatnih dobav, ki so bile dogovorjene z aneksi, nadomeščena z opremo z drugačnimi tehničnimi specifikacijami, pri čemer se je pogodbeni vrednost, določena v pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja, povečala.

Da so se v fazi razvoja projekta vzpostavitve elektronskega cestninjenja pokazale določene smiselne in potrebne spremembe pogodbenih del, in sicer sprememba konfiguracije opreme vozil mobilnega cestninskega nadzora, sprememba števila kompletov in konfiguracije opreme za cestninske uporabniške točke, pri čemer očitno ne gre za dodatna dela, je predsednik uprave družbe DARS poročal na eni izmed sej nadzornega sveta družbe DARS in še dodal, da se z zgoraj navedenimi dodatnimi deli podaljšuje rok za vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema⁷⁷. Priporočilo nadzornega sveta družbe DARS upravi družbe DARS v zvezi s tem pa je bilo, da se s strani družbe DARS ne sme več naročati nobenih dodatnih del, ki bi jih ponudnik izkoristil za podaljšanje

⁷⁷ Zapisnik 24. seje nadzornega sveta družbe DARS z dne 11. 9. 2017.

roka. Vsa morebitna dodatna dela, ki bi jih naročnik zaznal, naj se ponudniku naročijo po tem, ko se bo sistem elektronskega cestninjenja vzpostavil, s čimer se dobavitelju prepreči, da bi dodatna dela izkoristil za podaljšanje roka⁷⁸.

Zaradi posega v kategorijo pogodbene cene za postavke cenika pod točko C, ki predstavlja sestavni del pogodbene vrednosti, določene s pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja, in sicer v znesku 10.839.114 EUR brez DDV, se je z Aneksom 5 pogodbena cena za postavke cenika znižala na 9.809.014 EUR brez DDV, z Aneksom 6 pa še dodatno na 9.378.514 EUR brez DDV. Kot izhaja iz navedenih aneksov, se je pogodbena cena za postavke cenika znižala, ker so bile glede na pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja postavke cenika, povezane z napravami OBU iz cenika, v navedenih aneksih v celoti izbrisane zaradi racionalizacije in poenotenja delovnega procesa. Za vrednost 2 izbranih postavk⁷⁹ v skupni vrednosti 1.030.100 EUR brez DDV se je zmanjšala pogodbena vrednost za postavke cenika pod točko C⁸⁰ z Aneksom 5, za vrednost 6 izbranih postavk⁸¹ v skupni vrednosti 30.500 EUR brez DDV pa se je zmanjšala pogodbena vrednost za postavke cenika pod točko C⁸² z Aneksom 6.

Brisanje postavk cenika pod točko C je povzročilo, da se skupna pogodbena vrednost kljub naročanju dodatnih del ni bistveno spremenila. S posegom v kategorijo pogodbene cene za postavke cenika pod točko C se je prvotna skupna pogodbena vrednost iz pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja z Aneksom 5 povečala za 1.101.854 EUR brez DDV, z Aneksom 6 pa za 891.094 EUR brez DDV. Če bi k temu vrednostma prišteli vrednosti izbranih postavk, pa bi bila prvotna skupna pogodbena vrednost iz pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja z Aneksom 5 večja kar za 2.131.954 EUR brez DDV, z Aneksom 6 pa za 1.321.594 EUR brez DDV.

Z Aneksom 8 je bila spremenjena pogodbena vrednost tako, da je bila v pogodbeno vrednost poleg kategorij pogodbene cene, ki so bile določene s pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja, in sicer pod točko A za vzpostavitev sistema za težka vozila, pod točko B za tehnično delovanje in pod točko C za postavke cenika, pod točko D dodana kategorija cenik rezervnih delov opreme in dodatnih storitev. Iz Aneksa 8 izhaja, da vrednost dodane kategorije, ki povečuje osnovno pogodbeno vrednost, znaša 965.000 EUR brez DDV⁸³. Kot izhaja iz uvodnih določb Aneksa 8, je predmet navedenega aneksa cenik rezervnih delov opreme in dodatnih storitev, ki so potrebni za nemoteno delovanje sistema v obdobju tehničnega delovanja vzpostavljenega sistema zaradi optimizacije poslovnih procesov družbe DARS, vezanih na cestninjenje in izvajanje predmetne pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja, prilagoditve sistema zaradi sprememb področne zakonodaje ter na zamenjavo poškodovanih, uničenih ali odtujenih delov sistema v primeru višje sile, vpliva tretje osebe in vandalizma⁸⁴. Izvajalec konzorcij Telekom se je v Aneksu 8 zavezal, da bo v času veljavnosti pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja dobavljal material in družbi DARS zaračunaval

⁷⁸ Zapisnik 24. seje nadzornega sveta družbe DARS z dne 11. 9. 2017.

⁷⁹ Gre za postavki pod št. 1.1.2 in št. 1.1.4.

⁸⁰ 4. člen Aneksa 5.

⁸¹ Gre za postavke pod št. 1.3.2, št. 1.3.3, št. 1.3.4, št. 1.4.2, št. 1.4.3 in št. 1.4.4.

⁸² 4. člen Aneksa 6.

⁸³ 7. člen Aneksa 8.

⁸⁴ 15. točka 1. člena Aneksa 8.

stroške dobave rezervnih delov opreme in dodatnih storitev, vključno s stroški, ki bodo nastali kot posledica višje sile, vpliva tretje osebe oziroma vandalizma⁸⁵.

Tudi predmet pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja obsega dela, ki zagotavljajo popolno vzpostavitev, funkcionalnost in delovanje vzpostavljenega sistema, in sicer v obdobju delovanja vzpostavljenega sistema zajema zagotavljanje vseh nadomestnih delov za nemoteno delovanje celotnega sistema, vključno s popravilom in zamenjavo opreme z nadomestnimi deli⁸⁶, vzdrževanje in nadgrajevanje programske opreme celotnega sistema⁸⁷ ter druga potrebna opravila za vzpostavitev in zagotavljanje delovanja ter funkcionalnosti sistema⁸⁸.

Kljub temu da že iz pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja izhaja, da predmet pogodbe obsega dobavo opreme in izvedbo del, ki zagotavljajo popolno vzpostavitev, funkcionalnost in delovanje vzpostavljenega sistema, je uprava družbe DARS sklenila Aneks 8 in vanj vključila dobavo delov in izvedbo del, kar je bilo po naši oceni glede na opredelitev predmeta pogodbe vključeno že v pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja.

Z Aneksom 8 se je dodatno povečala skupna pogodbena vrednost tudi zaradi povečanja kategorije pogodbene cene za tehnično delovanje pod točko B, in sicer za 665.800 EUR brez DDV. Kot izhaja iz Aneksa 8, navedeni znesek vključuje vrednost stroškov za tehnično podporo v času poskusnega obratovanja in dela, povezana z izvajanjem logistike z napravami OBU na pogodbenih lokacijah družbe DARS v času delovanja vzpostavljenega elektronskega cestninskega sistema. V tem primeru je uprava družbe DARS v Aneks 8 vključila dobavo delov in izvedbo del, kar je bilo po naši oceni glede na opredelitev predmeta pogodbe vključeno že v pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja.

Pojasnilo družbe DARS

Izvajalec je ponudil vse komponente elektronskega cestninskega sistema, ki so bile zahtevane z naročilom (vključno z zagotavljanjem delovanja v 10-letnem obdobju), vključno z nadgradnjo programske opreme, ki je potrebna za zahtevani obseg zagotavljanja delovanja sistema. Gre za kompleksen sistem, katerega delovanje se po vzpostavitvi v sodelovanju z izvajalcem redno optimizira, ugotovljenim potrebam je treba prilagajati poslovne procese družbe DARS, prav tako pa so potrebne prilagoditve sistema (na zahtevo naročnika) zaradi morebitnih sprememb področne zakonodaje. Zaradi navedenega je treba zagotavljati rezervne dele, dodatno opremo in storitve, pomembno pa je tudi dejstvo, da nabav opreme in storitev zaradi odpravljanja poškodb pri nepredvidenih dogodkih ni mogoče vnaprej predvideti. Izvajalec je po pogodbi dolžan sistem vzdrževati in ga nadgrajevati, ni pa dolžan brez dodatnega plačila izvajati izboljšav na podlagi naročila naročnika in tudi ne nositi stroškov, nastalih zaradi dogodkov izven njegove sfere (višja sila, vpliv tretje osebe, vandalizem). Iz tehničnih razlogov morebitna zamenjava izvajalca glede predmeta Aneksa 8 ni bila mogoča. Vsa oprema mora biti namreč interoperabilna z obstoječo opremo vzpostavljenega elektronskega cestninskega sistema, integrirati pa jo je treba v obstoječi sistem, kar lahko naredi samo izvajalec. V pogodbi ni podlage, da bi družba DARS s tem povezane stroške prevalila na izvajalca.

⁸⁵ Prvi odstavek 3. člena Aneksa 8.

⁸⁶ Peta alineja b) točke 3. člena pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja.

⁸⁷ Šesta alineja b) točke 3. člena pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja.

⁸⁸ Petnajsta alineja b) točke 3. člena pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja.

Ukrepi družbe DARS in SDH

Družba DARS je SDH 8. 1. 2020 pozvala k spremembi tolmačenja pomena točke 7.3.7 statuta glede obveznosti pridobitve predhodnega soglasja nadzornega sveta v primeru nameravane sklenitve aneksa k pogodbi v vrednosti nad 2,5 milijona EUR brez DDV, katerega vrednost ne presega 2,5 milijona EUR brez DDV. Na podlagi predmetnega poziva so bile 28. 1. 2020 na skupščini SDH izglasovane spremembe in dopolnitve navedenega statuta, ki se nanašajo tudi na področje javnih naročil in jih je treba upoštevati pri sklepanju aneksov in pri izvajanju pogodb.

2.2.3 Upravljanje s finančnimi sredstvi

Iz tretjega akcijskega načrta izhaja, da bo moral uveden elektronski cestninski sistem omogočati finančno vzdržnost družbe DARS in generirati dovolj visoke prilive, ki bodo zadoščali za servisiranje obstoječega dolga, dolga iz naslova morebitnih novih zadolževanj in za izvajanje tekočih vzdrževalnih del na cestninjenem omrežju. Ne glede na izbrano rešitev je bilo predvideno, da se bo vzpostavitev sistema financiral iz lastnih sredstev družbe DARS, kar pomeni, da ne bo neposredno bremenila proračunskih sredstev.

Obveznosti družbe DARS samo za vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema za težka vozila po Aneksu 2 k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja so znašale 46.959.178 EUR, medtem ko je bilančni dobiček za leto 2016 znašal 36.495.640 EUR. Dolgoročne finančne obveznosti so po takrat zadnjem znanem stanju na dan 31. 12. 2016 znašale 2.364.024.512 EUR, od česar so kratkoročne finančne obveznosti, to so obveznosti, ki so zapadle v plačilo v naslednjem letu dni po dnevu bilance stanja, znašale 224.536.718 EUR.

Uprava družbe DARS je z Evropsko investicijsko banko (v nadaljevanju: EIB) 16. 11. 2017 sklenila pogodbo o financiranju⁸⁹. Pogodba o financiranju je bila sklenjena za financiranje "projekta", pri čemer ima projekt pomen, ki mu je pripisan v uvodni izjavi omenjene pogodbe pod točko 1, in sicer gre za projektiranje, dobavo, namestitve, vzdrževanje in delovanje elektronskega cestninskega sistema za vozila, težja od 3.500 kg, v Sloveniji, kakor je podrobneje opisano v tehničnem opisu, navedenem v Prilogi A pogodbe o financiranju. Pogodba o financiranju je bila sklenjena v vrednosti 51.000.000 EUR. Gre za prvo posojilo EIB v Republiki Sloveniji, ki je bilo podprto z jamstvom Evropske unije v okviru Evropskega sklada za strateške naložbe. Končni rok črpanja kredita je do 36 mesecev od dneva podpisa kreditne pogodbe, rok vračila prvega obroka glavnice zadolžitve pa do 1 leta od dneva črpanja posamezne tranše zadolžitve. Končni rok vračila kredita je 10 let od dneva črpanja posamezne tranše zadolžitve. Obrestna mera se določi ob vsakem črpanju posamezne tranše zadolžitve in je lahko spremenljiva ali fiksna. Obresti na neporavnani znesek vsake tranše se poravnajo vsako četrtletje, pol leta ali leto za nazaj na ustrezne datume plačila, z začetkom na prvi takšen datum plačila po datumu izplačila tranše. EIB sporoči posojilojemalcu spremenljivo obrestno mero v 10 dneh po začetku vsakega referenčnega obdobja spremenljive obrestne mere.

Pogodbena določila glede obrestne mere so definirana v pogodbi o financiranju na način, da zneskov odplačil obresti ni mogoče vnaprej določiti in spremljati izvedbe navedene pogodbe.

⁸⁹ Finance contract DARS free flow tolling system, št. 916/2017 z dne 16. 11. 2017.

Pojasnilo družbe DARS

Ob podpisu kreditne pogodbe z EIB obrestna mera ni bila znana glede na to, da se obrestna mera določi ob vsakem črpanju posamezne tranše zadolžitve, kar družbi DARS omogoča izbiro ugodnejše obrestne mere glede na trenutne in pričakovane tržne razmere, s čimer družba DARS tudi obvladuje obrestno tveganje dolga. V skladu s pogodbeni določili kreditojemalec ob vsakem črpanju izbere vrsto obrestne mere, ki je lahko fiksna, fiksna popravljiva ali variabilna. Ob prvem črpanju, ki je bilo izvedeno 26. 6. 2018, in ob drugem črpanju, ki je bilo izvedeno 27. 10. 2020, je družba DARS izbrala fiksno obrestno mero do konca obdobja odplačila. Tako so odplačila obresti in glavnin vnaprej določena in znana, kar družbi DARS omogoča spremljanje izvedbe navedene kreditne pogodbe.

EIB je posojilo odobrila pod pogojem, da so pristojni organi odločanja o uvedbi elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji odobrili zadolžitev v znesku 51.000.000 EUR, ki jo predstavlja to posojilo, pod pogoji, določenimi v pogodbi o financiranju.

Slika 14 prikazuje odločitve pristojnih organov, povezane z zadolžitvijo.

Slika 14 Odločitve pristojnih organov, povezane z zadolžitvijo

2017	9. maj	Ministrstvo za infrastrukturo	pozitivno mnenje k financiranju investicije
	19. maj	Ministrstvo za finance	soglasje k začetku postopka dolgoročne zadolžitve – 50.000.000 EUR
	9. junij	Ministrstvo za finance	ponovno soglasje k začetku postopka dolgoročne zadolžitve zaradi spremembe višine zneska financiranja – 51.000.000 EUR
	29. junij	Vlada	sprejela sklep, da ne nasprotuje odobritvi posojila
	9. november	Nadzorni svet družbe DARS	✓ predhodno soglasje k zadolžitvi
	13. november	Ministrstvo za finance	končno soglasje k dolgoročni zadolžitvi
	16. november	Uprava družbe DARS	sklenitev pogodbe o financiranju z EIB – 51.000.000 EUR

Viri: mnenje ministrstva, soglasje Ministrstva za finance, sklep vlade, soglasje nadzornega sveta družbe DARS, pogodba o financiranju.

Pristojno ministrstvo je pozitivno mnenje k predvidenemu načinu pridobivanja sredstev za financiranje investicije v elektronsko cestninjenje izdalo 9. 5. 2017. Ministrstvo za finance je soglasje k začetku postopka dolgoročne zadolžitve v znesku 50.000.000 EUR izdalo 19. 5. 2017 in ponovno 9. 6. 2017 zaradi spremembe višine zneska financiranja na znesek 51.000.000 EUR. Vlada je

29. 6. 2017 sprejela sklep, iz katerega izhaja, da ne nasprotuje odobritvi navedenega posojila⁹⁰, nadzorni svet družbe DARS pa je 9. 11. 2017 dal predhodno soglasje k navedeni zadolžitvi družbe DARS⁹¹. Pred podpisom pogodbe o financiranju je Ministrstvo za finance 13. 11. 2017 izdalo tudi končno soglasje k dolgoročni zadolžitvi.

Uprava družbe DARS se je s podpisom pogodbe o financiranju v vlogi posojilojemalca zavezala, da bo od datuma podpisa navedene pogodbe in dokler je katerikoli znesek po tej pogodbi neporavnan ali je kredit veljaven, zagotovila tako izpolnjevanje zavez glede projekta kakor tudi splošnih zavez.

Družba DARS se je v pogodbi o financiranju zavezala, da bo posojilo v celoti porabila za izvedbo projekta in zagotovila, da ima za preostanek financiranja investicije zagotovljena sredstva iz drugih virov ter da posojilo ne bo presegalo 50 % vrednosti investicije oziroma stroškov projekta, ki so po oceni EIB znašali 105.400.000 EUR. Če pa bi skupni strošek projekta presegel ocenjeni znesek, pa bi družba DARS pridobila sredstva za financiranje presežnih stroškov iz drugih virov ter s tem omogočila dokončanje projekta v skladu s tehničnim opisom.

Iz zadnjega aneksa, Aneksa 8, ki je bil sklenjen 17. 12. 2018, izhaja, da stroški vzpostavitve in delovanja elektronskega cestninskega sistema znašajo skupaj 93.088.648 EUR brez DDV. 50 % tega zneska znaša 46.544.324 EUR, kar je manjši znesek od vrednosti posojila EIB, ki znaša 51.000.000 EUR. Ker so skupni stroški vzpostavitve in delovanja elektronskega cestninskega sistema po pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja in po ostalih aneksih manjši od stroškov, navedenih v Aneksu 8, 50 % teh zneskov tudi predstavlja manjši znesek od vrednosti posojila EIB, ki znaša 51.000.000 EUR.

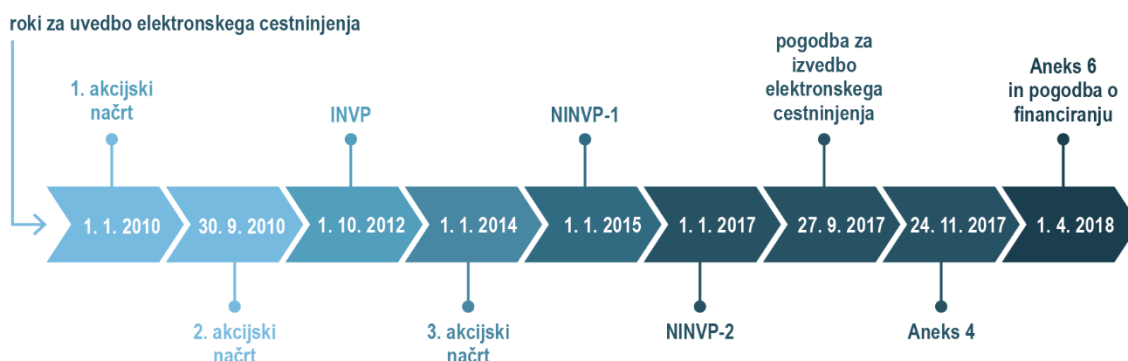
Glede splošnih zavez izpostavljamo tudi finančno zavezo, da bo družba DARS vseskozi ohranjala dober finančni položaj, tako da bo sposobna odplačati svoj dolg in bo v tem smislu zagotovila, da bo na vsak ustrezen datum izračuna na konsolidirani osnovi neto dolg/EBITDA (kreditna sposobnost družbe) manjši ali enak 8,x in EBITDA/neto obresti (obrestno kritje) večji ali enak 3,75x.

2.2.4 Časovno upravljanje projekta

Časovni načrti uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji so izhajali iz različnih dokumentov. Poleg tega so se roki za uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji iz leta v leto podaljševali, kar prikazuje Slika 15.

⁹⁰ Št. 54600 – 3/2017/5 z dne 29. 6. 2017.

⁹¹ 26. seja nadzornega sveta družbe DARS z dne 9. 11. 2017.

Slika 15 Podaljševanje rokov za uvedbo elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji

Vir: terminski načrti, določeni v dokumentaciji, povezani z uvedbo elektronskega cestninjenja.

Tabela 11 predstavlja terminski načrt uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji, ki izhaja iz akcijskih načrtov.

Tabela 11 Terminski načrt uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji

Faze projekta ¹⁾	Terminski načrt		
	Prvi akcijski načrt	Drugi akcijski načrt	Tretji akcijski načrt
Prva faza projekta	31. 12. 2008	31. 7. 2009	1. 1. 2012
Druga faza projekta	1. 1. 2010	30. 9. 2010	1. 1. 2014

Opomba: ¹⁾ Več o vsebini posameznih faz projekta je navedeno v točki 2.1.1.

Vir: akcijski načrti.

Časovni načrt uvedbe elektronskega cestninjenja se je spreminjal zaradi zamika izvedbe projekta. V investicijski dokumentaciji, in sicer v INVP, je bila uvedba elektronskega cestninjenja predvidena v letu 2012 ter začetek uporabe sistema s 1. 10. 2012. V NINVP-1 je bila predvidena uvedba elektronskega cestninjenja v letu 2014 ter začetek rabe sistema s 1. 1. 2015. Glavni mejniki izvedbe investicije so bili navedeni tudi v NINVP-2, in sicer je bil za pripravo in objavo javnega naročila za izbor izvajalca določen rok 30. 6. 2015, za ocenjevanje ponudb in podpis pogodbe z izbranim izvajalcem rok 31. 12. 2015, za vzpostavitev sistema elektronskega cestninjenja rok 31. 12. 2016 in za zagon sistema in začetek obratovanja elektronskega cestninjenja rok 1. 1. 2017.

S podpisom pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja 6. 9. 2016 sta uprava družbe DARS in izvajalec uvedbe elektronskega cestninjenja določila rok za izvedbo del. Izvajalec se je v pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja obvezal, da bo takoj po začetku veljavnosti navedene pogodbe pričel z izvajanjem pogodbenih del, potrebnih za vzpostavitev sistema, in bo sistem vzpostavil v roku 12 mesecev, kot je tudi navedel v ponudbi. Rok za vzpostavitev sistema elektronskega cestninjenja je bil določen tudi kot merilo pri ocenjevanju ponudb v okviru izvedbe javnega naročila.

V nadaljevanju pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja se je izvajalec, tako kot je bilo to določeno v razpisni dokumentaciji, obvezal, da bo dela izvajal v skladu s terminskim načrtom, ki ga je navedel v ponudbi in je sestavni del pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja. Že v razpisni dokumentaciji v okviru terminskega načrta je družba DARS določila, da bodo glede na datum začetka

veljavnosti pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja premaknjeni terminski mejniki, ker časovnega začetka veljavnosti navedene pogodbe ni bilo mogoče vnaprej določiti. To pomeni, da je bil za izvedbo del glede na veljavnost pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja, ki je začela veljati 27. 9. 2016⁹², določen rok 27. 9. 2017.

Na 23. seji nadzornega sveta družbe DARS 25. 8. 2017 je predsednik uprave družbe DARS pojasnil, da je izvajalec konzorcij Telekom družbo DARS seznanil, da ne bo dokončal projekta vzpostavitve elektronskega cestninjenja do pogodbeno določenega roka 27. 9. 2017. Predsednik uprave družbe DARS je nadzornemu svetu družbe DARS predstavil nov terminski načrt izvajalca, ki je predvideval dokončanje projekta vzpostavitve elektronskega cestninjenja 23. 10. 2017, pri čemer je izvajalec zagotavljal, da bo z dodatnimi kadrovskimi viri in drugimi ukrepi dosegel, da ne bo nadaljnjih zamud. Predsednik uprave družbe DARS je še dodal, da bo za družbo DARS to edini rok, ki se ga podaljša izvajalcu brez uveljavitve pogodbene kazni⁹³.

Že na naslednji, 24. seji nadzornega sveta družbe DARS 11. 9. 2017 je predsednik uprave družbe DARS nadzorni svet družbe DARS seznanil, da uprava družbe DARS načrtuje, da bi v okviru dodatnih del s pogodbenim partnerjem konzorcijem Telekom sklenila Aneks 4, s čimer bi se podaljšal rok za vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema na 24. 11. 2017. Nadzorni svet družbe DARS je upravo družbe DARS zavezal, da skupaj z izvajalcem pred sklenitvijo Aneksa 4 ponovno skrbno preveri, ali so razlogi za podaljšanje roka izvedbe, ki je bil eden izmed meril pri izboru izvajalca, zgolj posledica odločitve naročnika družbe DARS ali pa lastnih težav izvajalca. To namreč vpliva na pogodbeno kazen, ki bi jo bil upravičen zaračunati naročnik po osnovni pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja. Nadzorni svet družbe DARS je upravi družbe DARS še priporočil, da v izogib ponovnemu podaljšanju roka v Aneks 4 doda besedilo, da na dan podpisa aneksa ne obstaja nobena druga okoliščina, ki bi vplivala na dan izpolnitve obveznosti ali utemeljevala podaljšanje dogovorjenega roka, kar naj bi dokončno uredilo končni rok vzpostavitve sistema.

Uprava družbe DARS je z izvajalcem 25. 9. 2017 sklenila Aneks 4, iz katerega izhaja podaljšanje roka za izvedbo pogodbenih del, potrebnih za vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema, in sicer se je izvajalec obvezal, da bo sistem vzpostavil najkasneje do 24. 11. 2017, pri čemer bo dela izvajal v skladu z medsebojno dogovorjenim in usklajenim noveliranim podrobnim terminskim načrtom, ki je sestavni del navedenega aneksa.

Na 25. seji nadzornega sveta družbe DARS 9. 10. 2017 je predsednik uprave družbe DARS podal mnenje, da Aneks 4 zdrži vse potencialne revizije. Pojasnil je, da je družba DARS na zahtevo nadzornega sveta družbe DARS, ki je bila podana na 24. seji 11. 9. 2017, pristopila k pripravi analize tveganja za primer neizpolnjevanja pogodbenega roka izvajalca konzorcija Telekom pri vzpostavitvi elektronskega cestninskega sistema, in sicer kako ukrepati po 24. 11. 2017. Predsednik uprave družbe DARS je še pojasnil, da obstaja možnost za zamudo, zato družba tudi pripravlja analizo tveganja. Na 25. seji nadzornega sveta družbe DARS je predsednik uprave družbe DARS na vprašanje članice nadzornega sveta tudi pojasnil, če vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema ne bo

⁹² Iz 93. člena pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja izhaja, da navedena pogodba začne veljati, ko izvajalec izpolni naslednja pogoja: predloži bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in predloži fotokopijo zavarovalnih polic, kot jih določata drugi odstavek 71. člena in dodatek 1 k tej pogodbi, ter potrdila o plačilu zavarovalne premije za sklenjena zavarovanja.

⁹³ Zapisnik 23. seje nadzornega sveta družbe DARS z dne 25. 8. 2017.

izvedena do 24. 11. 2017, bo družba DARS zahtevala pogodbeno kazen oziroma ukrepala glede na pripravljeno analizo tveganja.

Na 26. seji nadzornega sveta družbe DARS 9. 11. 2017 je predsednik uprave družbe DARS predstavil načrt aktivnosti v primeru neizpolnjevanja pogodbenega roka izvajalca konzorcija Telekom pri projektu vzpostavitve elektronskega cestninjenja. Poudaril je, da bo uprava družbe DARS ukrepala v skladu s pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja, o čemer je bil izvajalec tudi obveščen. Nadzorni svet družbe DARS pričakuje, da uprava družbe DARS takoj po 24. 11. 2017 posreduje informacijo glede poteka navedenega projekta.

Izvajalec konzorcij Telekom dogovorjenega roka 24. 11. 2017 za vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema, ki izhaja iz Aneksa 4, ni realiziral. V Aneks 4 tudi ni bilo vneseno določilo, na podlagi katerega ponudnik ne bi mogel več podaljševati roka za vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema in ki je bilo predlagano na eni izmed sej s strani nadzornega sveta družbe DARS.

Na 27. seji nadzornega sveta družbe DARS 4. 12. 2017 je predsednik uprave družbe DARS pojasnil, da bo družba DARS postopala v skladu s pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja, ker s 24. 11. 2017 navedeni sistem še ni bil vzpostavljen. Pogodbena kazen naj bi začela teči od 25. 11. 2017 dalje, pogodba za izvedbo elektronskega cestninjenja pa ureja način obračunavanja pogodbene kazni. Iz zapisnika navedene seje nadzornega sveta družbe DARS še izhaja, da je družba DARS izvajalcu konzorciju Telekom postavila dodaten rok za izvedbo in dokončanje del, kar pa ne pomeni, da se odpoveduje možnosti uveljavljanja katerekoli druge pravice, ki jo ima po pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja.

(PS)⁹⁴



(PS)

V nadaljevanju je v Aneksu 6, ki ga je uprava družbe DARS sklenila 23. 3. 2018, zgolj omenjen rok za zagon oziroma prevzem elektronskega cestninskega sistema, in sicer 1. 4. 2018⁹⁵, ki je bil s podaljševanjem rokov za dokončanje investicije, kot izhaja iz Aneksa 8, tudi realiziran. Rok za zagon oziroma prevzem elektronskega cestninskega sistema, in sicer 1. 4. 2018, je bil tudi končni datum za izvedbo vzpostavitve elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji, h kateremu se je uprava družbe DARS zavezala tudi v pogodbi o financiranju, sklenjeni 16. 11. 2017.

⁹⁴ (PS) – poslovna skrivnost po ZGD-1.

⁹⁵ Iz drugega odstavka 6. člena Aneksa 6 izhaja, če bosta dobava (opreme) in izvedba naročenih dodatnih del pod zaporedno št. 1 iz 2. člena tega aneksa, ki bodo v skladu s časovnico iz prejšnjega odstavka tega člena dobavljena oziroma izvedena po dogovorjenem roku za zagon oziroma prevzem sistema, to je 1. 4. 2018, opravljeni, to ne predstavlja razloga, zaradi katerega bi bil naročnik upravičen zavrniti potrditev zagona oziroma prevzem sistema, niti razloga za zavrnitev računa za prevzem sistema.

Pojasnilo družbe DARS

Prehod s starega na nov sistem je bil uspešen, ker so bili izvedeni ustrezni tehnični in kadrovski ukrepi (sprememba signalizacije, krmiljenje zapornic, svetlobna signalizacija, zaključevanje blagajn, usmerjanje prometa, obveščanje vseh uporabnikov in podobno). Zaradi vseh ukrepov za obvladovanje tveganj je zagon potekal brez zapletov. Od trenutka delovanja sistema je bil zagotovljen tudi prihodek iz naslova cestninjenja vozil z največjo dovoljeno maso nad 3.500 kg. Tveganje upada višine pobrane cestnine v prvih dneh in tednih delovanja novega sistema je bilo zelo uspešno obvladovano. Prihodki od pobrane cestnine so se povečali.

2.2.5 Upravljanje s kadri

Zaradi izločitve lahkih vozil iz koncepta elektronskega cestninjenja so se spremenile tudi potrebe po kadrih. Družba DARS je načrtovala določene nove zaposlitve ali prezaposlitve. Iz NINVP-2 izhaja, da analiza zaposlenih za izvedbo projekta elektronskega cestninjenja ni bila odvisna od izbrane tehnologije cestninjenja (mikrovalovne tehnologije oziroma satelitske tehnologije) in je bila narejena z vidika družbe DARS. Pri uvedbi in izvajanju elektronskega cestninjenja so imele ključno vlogo 4 entitete.

Tabela 12 predstavlja krovni pregled vlog in glavnih odgovornosti posameznih entitet v okviru projekta uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji.

Tabela 12 Krovni pregled vlog in glavnih odgovornosti entitet v shemi elektronskega cestninjenja

Entiteta	Opredelitev	Vloga in glavne odgovornosti
Družba DARS	Pravna oseba s pravico do pobiranja in prejemanja cestnine ter zagotavljanja sredstev za postavitev sistema	• spremljanje in nadzor pogodbenega izvajalca • upravljanje mreže uporabniških storitev (carinska uporabniška točka, spletni portal in center za pomoč uporabnikom) • upravljanje z zaledno pisarno (centralni sistem) • upravljanje z mobilnimi nadzornimi enotami • ravnanje s pritožbami v zvezi z obračunanim zneskom
Pogodbeni izvajalec	Entiteta, ki ima z družbo DARS sklenjeno pogodbo za uvedbo in vzdrževanje cestninskega sistema	• zbiranje podatkov o uporabi cest • oprema mreže uporabniških storitev • upravljanje z napravami OBU (vključno z logistiko) • oprema mobilnih nadzornih enot • nadzorna infrastruktura • centralni sistem • usposabljanje kadrov družbe DARS • usposabljanje in oprema za usposobljene mehanike
Uporabnik	Fizična ali pravna oseba, ki se registrira pri družbi DARS z namenom, da bo imela dostop do cestninjenega omrežja in ga bo lahko uporabljala v skladu s pravili cestninjenja	• pravilnost podatkov ob registraciji • pravilna opremljenost vozila z napravo OBU • pravočasno plačilo cestnine
Ostali deležniki	Drugi poslovni partnerji (trgovine, bencinski servisi, izdajatelji plačilnih sredstev)	• razdeljevanje informacijskega gradiva, registracija vozil in uporabnikov ter izdajanje naprav OBU, zaračunavanje predplačniških računov, pobiranje retroaktivnih plačil, zamenjava naprav OBU, prejemanje vrnjenih naprav OBU ter vračilo depozitov za naprave OBU in predplačniškega dobroimetja (trgovine, bencinski servisi) • omogočanje različnih načinov plačevanja cestnine za uporabnike
	Pristojni slovenski organi (policija, carina in prometni inšpektorat)	• zagotovitev zahtevane zakonodaje in predpisov • zagotovitev dostopa do matičnega registra vozil in prometnih listin

Vir: NINVP-2.

Pred uvedbo elektronskega cestninjenja so se z dejavnostjo cestninjenja avtocest intenzivno ukvarjali le določeni zaposleni in pa na druge načine pogodbeno angažirani kadri v družbi DARS. V družbi DARS je bilo v takratnem sistemu za opravljanje dejavnosti cestninjenja in cestninskega nadzora 594 zaposlenih, med katerimi je bilo 498 zaposlenih glede na njihove aktivnosti mogoče razporediti na cestninjenje tovornih vozil. V NINVP-2 je bilo navedeno, da naj bi se na področju cestninjenja v vsakem primeru izvedla vsaj minimalna investicija nadgradnje sistema ABC. Ta naj ne bi vplivala na strukturo zaposlenih v družbi DARS, ampak bi ostala enaka tedanji.

Uvedba elektronskega cestninjenja naj bi po navedbah v NINVP-2 prinesla pomembne spremembe glede potrebnih aktivnosti za izvajanje cestninjenja in nadzora nad plačevanjem cestnine, kar naj bi spremenilo potrebe po zaposlenih in prineslo tudi spremembe v strukturi delovnih mest. Ob uvedbi elektronskega cestninjenja za tovorna vozila je bilo za skupno dejavnost cestninjenja tovornih vozil načrtovanih 356 zaposlenih. To pomeni, da je bilo načrtovano, da bo v primeru uvedbe elektronskega cestninjenja število zaposlenih manjše, kot bi bilo z nadaljnjim obratovanjem nadgradnje sistema ABC. Nov elektronski cestninski sistem namreč temelji na več avtomatiziranih procesih, ki naj bi v veliko primerih nadomestili delovno silo.

Tabela 13 prikazuje načrtovano strukturo kadrov po aktivnostih pri različnih sistemih cestninjenja.

Tabela 13 Načrtovana struktura kadrov po aktivnostih pri različnih sistemih cestninjenja

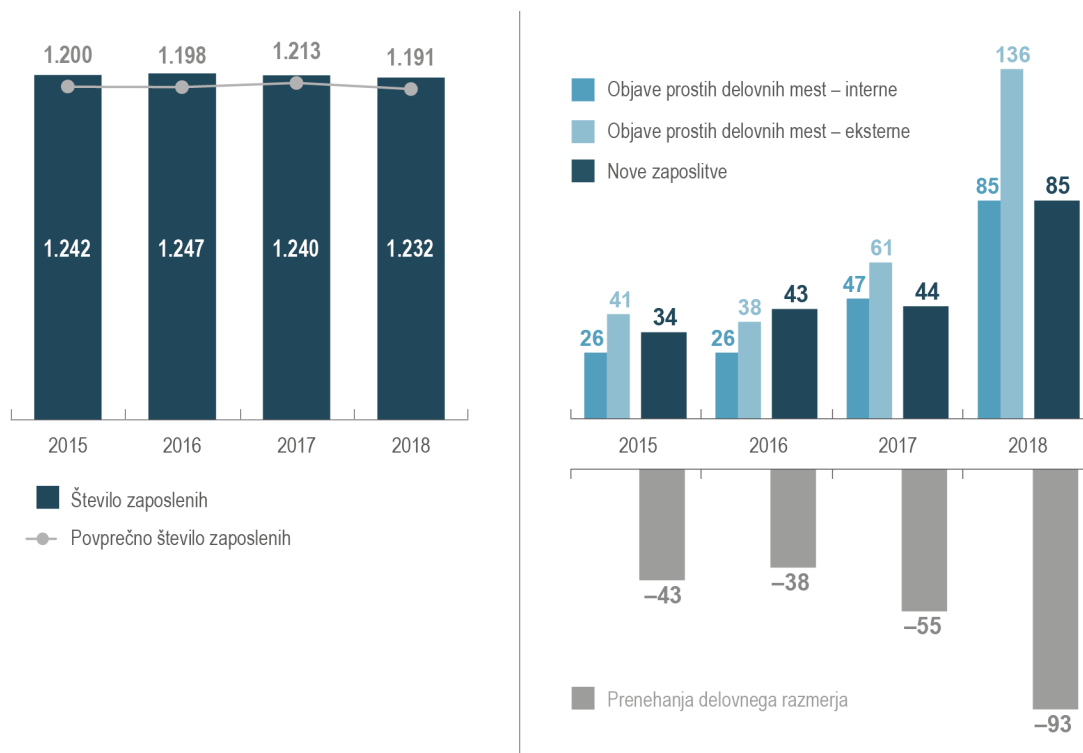
Aktivnosti	Sistem ABC oziroma minimalna investicija v nadgradnjo sistema ABC	Elektronsko cestninjenje za težka vozila in vinjete za lahka vozila
Vodstvene funkcije	8	16
Tehnične aktivnosti	20	55
Pomoč uporabnikom	0 ¹⁾	25
Mobilni nadzor	96	130
Ročno preverjanje skladnosti zapisov	12	30
Prodajno-storitvena mreža	458	100
Skupaj	594	356

Opomba: ¹⁾ Kadri, ki so se v sistemu ABC ukvarjali s pomočjo uporabnikom, so zajeti v postavki prodajno-storitvena mreža.

Vir: NINVP-2.

Kot prikazuje Tabela 13, naj bi uvedba elektronskega cestninjenja povzročila zmanjšanje potrebe po zaposlenih pri aktivnostih cestninjenja v družbi DARS, saj je bilo načrtovano, da bo ob končni uvedbi elektronskega cestninjenja 40 % oziroma 238 zaposlenih manj, kot bi jih bilo ob izvedbi minimalne investicije v nadgradnjo sistema ABC. Negativnega vpliva na zaposlovanje družba DARS ni načrtovala ublažiti z odpuščanjem tolikšnega števila zaposlenih, temveč z upokojitvami ali prerazporeditvami na druga področja.

Slika 16 prikazuje podatke, ki so posledica realiziranih aktivnosti uprave družbe DARS pri upravljanju s kadri pred in po uvedbi elektronskega cestninjenja.

Slika 16 Kadri v družbi DARS na dan 31. 12. v letih pred in po uvedbi elektronskega cestninjenja

Vir: letna poročila družbe DARS.

Pred uvedbo elektronskega cestninjenja na dan 31. 12. 2017 je bilo skupno število zaposlenih glede na število zaposlenih po uvedbi elektronskega cestninjenja na dan 31. 12. 2018 manjše le za 8 zaposlenih oziroma 0,6 %. Razlika v številu zaposlenih pred uvedbo elektronskega cestninjenja in po njegovi uvedbi je nekoliko večja le, če primerjamo povprečne podatke o številu zaposlenih na podlagi opravljenih delovnih ur v enakem obdobju. Na podlagi opravljenih delovnih ur je bilo leta 2017 v družbi DARS v povprečju 1,8 % oziroma 22 zaposlenih več kot leta 2018. Tako iz podatkov o številu zaposlenih v družbi DARS kakor tudi iz podatkov o povprečnem številu zaposlenih v zadnjem 4-letnem obdobju, na katero se nanaša revizija in v katerem naj bi se izvajale aktivnosti, povezane z upravljanjem kadrov zaradi uvedbe elektronskega cestninjenja, izhaja, da je število zaposlenih v družbi DARS pred uvedbo elektronskega cestninjenja in po njegovi uvedbi ostalo na približno enaki ravni.

Medtem ko sta število zaposlenih in povprečno število zaposlenih pred uvedbo elektronskega cestninjenja in po njem v družbi DARS ostala na enaki ravni, pa se je gibanje v številu zaposlenih, ki jim je prenehalo delovno razmerje, in zaposlenih, ki so se na novo zaposlili, pred in po uvedbi elektronskega cestninjenja močno povečalo. Zaradi uvedbe elektronskega cestninjenja so v letu 2018 potekale tudi najobsežnejše prerazporeditve zaposlenih v družbi DARS, kar potrjujejo podatki o internih objavah prostih delovnih mest. Kot prikazuje Slika 16, je uvedba elektronskega cestninjenja pomembno vplivala tako na prenehanje delovnih razmerij zaposlenih kot na novo zaposlovanje v družbi DARS. V letu 2018, po uvedbi elektronskega cestninjenja, je uprava družbe DARS na novo zaposlila 85 delavcev, skoraj enakemu številu, in sicer 93 delavcem, pa je prenehalo delovno razmerje. Že v letu 2017, pred uvedbo elektronskega cestninjenja, so potekale aktivnosti uprave družbe DARS na področju upokojevanja zaposlenih in uvedbe novih postopkov za priznanje invalidnosti. V letu 2018 se je upokojilo 15 delavcev, za 37 delavcev so bile pripravljene pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela po prenehanju delovnega razmerja zaradi

upokojitve⁹⁶, 32 postopkov je bilo v teku za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja, na Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje pa je bilo na podlagi zakona, ki ureja trg dela, napotenih 17 presežnih delavcev.

Priporočilo

Upravi družbe DARS priporočamo, naj sprejme kadrovske strategije, iz katere bo razvidno, kako bo vpeljani elektronski cestninski sistem, ki temelji na več avtomatiziranih procesih, nadomestil delovno silo in s tem vplival na optimizacijo oziroma zmanjševanje stroškov dela, ki izhajajo tudi iz priporočil in pričakovanj SDH.

Za te presežne delavce je družba DARS že pred uvedbo elektronskega cestninjenja oblikovala dolgoročne rezervacije na račun dolgoročno vnaprej vračunanih stroškov iz delovnih razmerij, ki bi nastali kot posledica uvedbe elektronskega cestninjenja. Na dan 31. 12. 2017 je družba DARS ocenila vrednost potrebnih dolgoročnih rezervacij iz naslova predvidenih stroškov prestrukturiranja področja cestninjenja ter na podlagi programa prestrukturiranja sprejela sklep o uskladitvi oblikovanih dolgoročnih rezervacij za odpravnine za presežne delavce z oceno pričakovanih stroškov v vrednosti 452.212 EUR. Kot izhaja iz gibanja rezervacij, je bilo v letu 2018 porabljenih za 433.356 EUR rezervacij iz naslova stroškov prestrukturiranja področja cestninjenja, medtem ko je bil preostanek v znesku 18.856 EUR v letu 2018 odpravljen. Po stanju na dan 31. 12. 2018 dolgoročne rezervacije iz naslova predvidenih stroškov prestrukturiranja področja cestninjenja niso več izkazane, saj dodatne rezervacije iz navedenega naslova niso bile več oblikovane.

Podatki zunajbilančne evidence razkrivajo, da je bilo proti družbi DARS vloženih za 75.315.224 EUR tožb, od katerih 99 % izhaja s področja gradenj in obnov avtocest, ne razkrivajo pa, če so bile proti družbi DARS vložene tudi tožbe iz naslova kadrovskega prestrukturiranja zaradi uvedbe elektronskega cestninjenja. Rezervacije za tožbene zahteve iz delovnih razmerij so bile v letu 2018 porabljene v znesku 140.000 EUR in dodatno oblikovane v znesku 20.379 EUR, pri čemer iz obrazložitve gibanja rezervacij ni mogoče ugotoviti, če ti zneski izhajajo iz kadrovskega prestrukturiranja, ki je bilo izvedeno zaradi uvedbe elektronskega cestninjenja.

Aktivnosti uprave družbe DARS so bile že pred uvedbo elektronskega cestninjenja, torej v letu 2017, usmerjene v preusposabljanje zaposlenih s ciljem usposobitve zaposlenih za delo znotraj elektronskega cestninskega sistema. V različna izobraževanja v okviru preusposabljanja je bilo v letu 2017 vključenih skupaj 458 udeležencev, obseg izobraževanj pa je znašal 14.889 izobraževalnih ur. V letu 2017 je vrednost izobraževanj na zaposlenega znašala 154 EUR in je bila za 17 % višja kot v letu 2016. V prvem polletju 2018 so bile še vedno prisotne aktivnosti usposabljanja zaposlenih za delo znotraj elektronskega cestninskega sistema. Vrednost izobraževanj na zaposlenega v letu 2018 pa se je povečala na 233 EUR, kar je za 51,3 % več kot v letu 2017.

⁹⁶ Od teh jih je 8 sklenilo pogodbo o opravljanju začasnega ali občasnega dela po prenehanju delovnega razmerja zaradi upokojitve.

Pojasnilo družbe DARS

Zaradi uvedbe elektronskega sistema cestninjenja je bila v družbi DARS izvedena celovita reorganizacija področja cestninjenja, v okviru katere je 40 delavcev prejelo odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, 45 delavcev pa odpoved pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove pogodbe.

Družba DARS se je že nekaj let pred uvedbo sistema DarsGo, v izogib še večjemu številu presežnih delavcev na področju cestninjenja, posluževala študentskega dela. Drastično zmanjšanje študentskega dela zaradi uvedbe elektronskega sistema cestninjenja ima velik vpliv na znižanje stroškov, ki znašajo vsaj 2.300.000 EUR letno.

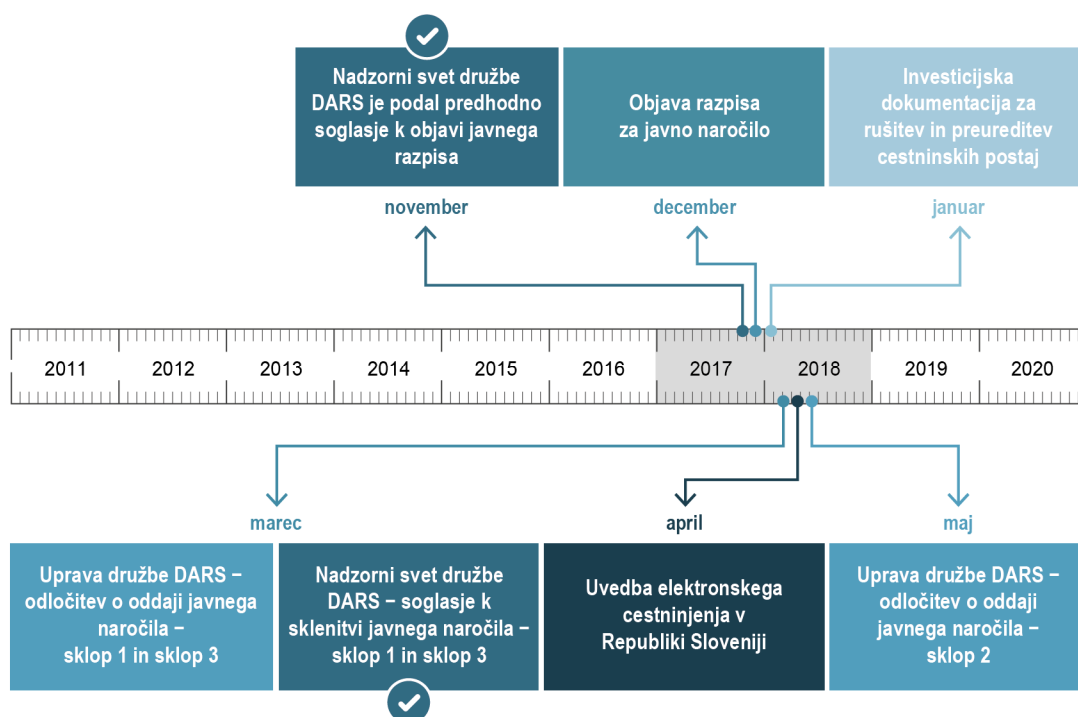
2.3 Zaključna faza uvedbe elektronskega cestninjenja

V okviru preveritve zaključne faze uvedbe elektronskega cestninjenja smo preverili, ali je uprava družbe DARS zagotovila, da dodatni stroški niso bremenili investicije še po njeni aktivaciji in da ima zagotovljene zadostne vire za financiranje investicije.

2.3.1 Stroški, povezani z vzpostavitvijo elektronskega cestninjenja po vzpostavitvi sistema

Na višino stroškov, povezanih z investicijo, vplivajo tudi morebitni dodatni stroški, ki bremenijo investicijo. Takšne dodatne stroške, ki bremenijo investicijo vzpostavitve elektronskega cestninjenja, predstavljajo stroški, povezani z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj. Po vzpostavitvi elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku v Republiki Sloveniji 1. 4. 2018 cestninske postaje niso bile več potrebne, zato je njihova odstranitev predstavljala dodatne stroške, povezane z vzpostavitvijo elektronskega cestninjenja.

Aktivnosti, povezane z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj, prikazuje Slika 17.

Slika 17 Aktivnosti, povezane z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj

Vir: dokumentacija družbe DARS, povezana z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj.

Iz investicijske dokumentacije⁹⁷ ne izhaja, da bi bili v ocenjeno vrednost investicije v elektronsko cestninjenje v Republiki Sloveniji vključeni vsi ocenjeni stroški, ki bremenijo investicijo. Pri pripravi investicijske dokumentacije niso bili pripoznani stroški, povezani z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj, čeprav bremenijo investicijo. Za rušitev in preureditev cestninskih postaj je bila januarja 2018 ločeno od navedene investicijske dokumentacije pripravljena investicijska dokumentacija samo za rušitev in preureditev cestninskih postaj, iz katere izhaja, da bo v rušenje in preureditev vključenih 34 cestninskih postaj, višina potrebnih vlaganj, ki bodo financirana z zadolževanjem družbe DARS, pa naj bi znašala 48.717.660 EUR brez DDV po stalnih cenah za december 2017.

Izvajalec za izvedbo del, povezanih z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj, je bil izbran na podlagi izvedenega odprtega postopka oddaje javnega naročila. Javno naročilo, na katero je nadzorni svet družbe DARS 9. 11. 2017 podal predhodno soglasje k objavi, je bilo konec decembra 2017 objavljeno na portalu javnih naročil⁹⁸. Merilo za izbiro ponudbe za posamezni sklop je bila ekonomsko najugodnejša ponudba. Ekonomsko najugodnejša ponudba je bila izbrana na podlagi merila najnižje ponudbene cene za posamezni sklop.

Uprava družbe DARS je 12. 3. 2018 sprejela odločitev o oddaji javnega naročila za sklop 1 in sklop 3, katerega predmet je bila rušitev in preureditev cestninskih postaj vključno s platojem ter obnovo

⁹⁷ Investicijska dokumentacija: DIIP2011, PIZ2011, INVP2011, NINVP-1, NINVP-2.

⁹⁸ Št. JN010423/2017-B01 z dne 26. 12. 2017 in TED št. 2017/S 248-522491 z dne 27. 12. 2017.

voziščne konstrukcije na posameznih odsekih avtocest in hitrih cest⁹⁹. 13. 3. 2018 je nadzorni svet družbe DARS dal predhodno soglasje k sklenitvi posla za javno naročilo rušitve in preureditve cestninskih postaj za sklop 1 in sklop 3¹⁰⁰. 23. 5. 2018 je uprava družbe DARS sprejela še odločitev o oddaji javnega naročila za sklop 2, katerega predmet je bila rušitev in preureditev cestninskih postaj vključno s platojem ter obnovo voziščne konstrukcije na posameznih odsekih avtocest in hitrih cest¹⁰¹. 4. 6. 2018 je nadzorni svet družbe DARS dal predhodno soglasje k sklenitvi posla za javno naročilo rušitve in preureditve cestninskih postaj za sklop 2¹⁰².

Tabela 14 predstavlja pregled izbranih ponudb za rušitev in preureditev cestninskih postaj vključno s platojem ter obnovo voziščne konstrukcije na posameznih odsekih avtocest in hitrih cest po posameznih sklopih.

Tabela 14 Pregled izbranih ponudb za rušitev in preureditev cestninskih postaj po sklopih

Sklop	Vsebina posameznega sklopa	Ponudnik – konzorcij	Ponudbena cena v EUR brez DDV
Sklop 1	Rušitev in preureditev cestninskih postaj Log, Torovo, Hrušica in Vrhnika vključno s platojem ter obnovo voziščne konstrukcije na odseku Brnik–Vodice in Vodice–Ljubljana - Šmartno in priključka Vodice	• GORENJSKA GRADBENA DRUŽBA d. d. • Kolektor CPG d. o. o. • CPK d. d.	10.470.371
Sklop 2	Rušitev in preureditev cestninskih postaj Vransko, Tepanje, Drnovo, Krško in Slovenske Konjice vključno s platojem	• Cestno podjetje Ptuj d. d. • Euro-asfalt d. o. o. Sarajevo	8.692.862
Sklop 3	Rušitev in preureditev cestninskih postaj Nanos, Dane, Logatec, Unec-S, Unec-J, Razdrto-S, Razdrto-J, Postojna-S, Postojna-J, obnova voziščne konstrukcije hitre ceste H4/0374 in 0774 Razdrto – Vipava ter razcepa Nanos in priključka Logatec	• Kolektor CPG d. o. o. • CPK d. d.	7.997.860
Skupaj			27.161.093

Vir: odločitev o oddaji javnega naročila¹⁰³.

Če bi bili v stroške investicije vzpostavitve elektronskega cestninjenja vključeni vsi stroški, ki so kakorkoli povezani z vzpostavitvijo elektronskega cestninjenja (tudi tisti stroški, ki predstavljajo stroške, povezane z investicijo po tem, ko je bilo elektronsko cestninjenje že vzpostavljeno, to je po 1. 4. 2018) – vsaj stroški, povezani z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj, katerih vrednost znaša 27.161.093 EUR brez DDV, bi se celotna vrednost vzpostavitve elektronskega cestninjenja, ki je po osnovni pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja znašala 90.566.754 EUR brez DDV, povečala na 117.727.847 EUR brez DDV oziroma za 30 %.

⁹⁹ Št. 402-26/18-SNR-238-1 z dne 16. 3. 2018 in št. 402-26/18-SNR-238-3 z dne 16. 3. 2018.

¹⁰⁰ Zapisnik 16. dopisne seje nadzornega sveta družbe DARS z dne 13. 3. 2018.

¹⁰¹ Št. 402-26/18-SNR-238-2 z dne 5. 6. 2018.

¹⁰² Zapisnik 33. seje nadzornega sveta družbe DARS z dne 4. 6. 2018.

¹⁰³ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_pogodbe=164568&id_obrazec=309138], 14. 10. 2021.

Pojasnilo družbe DARS

Pogodba za izvedbo elektronskega cestninjenja vključuje vzpostavitev sistema in izvajanje dogovorjenih storitev v 10-letnem obdobju delovanja sistema. Z vzpostavitvijo elektronskega cestninskega sistema je povezana le pogodbena vrednost 49.136.530 EUR brez DDV, medtem ko vrednost 46.923.343 EUR brez DDV predstavlja pogodbeno ceno za tehnično delovanje vzpostavljenega sistema v obdobju 10 let.

Glede na zadnji sklenjeni aneks k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja znotraj obdobja, na katero se nanaša revizija, po katerem je investicija znašala 93.088.648 EUR brez DDV¹⁰⁴, bi se, vključujoč stroške, povezane z vzpostavitvijo elektronskega cestninjenja po vzpostavitvi sistema, in sicer stroške, povezane z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj, ki so znašali 27.161.093 EUR brez DDV, celotna vrednost vzpostavitve elektronskega cestninjenja povečala na 120.249.741 EUR brez DDV.

Po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo sklenjenih še 5 aneksov k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja. Zadnji objavljeni aneks k pogodbi za izvedbo elektronskega cestninjenja je Aneks 13 z dne 10. 2. 2021¹⁰⁵. S tem aneksom se je vrednost po pogodbi za izvedbo in 10-letno delovanje elektronskega cestninjenja povečala na 96.059.873 EUR brez DDV. Celotna vrednost vzpostavitve elektronskega cestninjenja pa bi se, vključujoč stroške, povezane z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj, ki so po zadnjih objavljenih podatkih znašali 48.713.375 EUR brez DDV¹⁰⁶, povečala na 144.773.248 EUR brez DDV.

Pojasnilo družbe DARS

Ni mogoče zagotoviti, da po vzpostavitvi elektronskega cestninjenja ne bi več nastajali dodatni stroški. Dodatni stroški so in bodo še nastajali zaradi gradnje novih odsekov in novih priključkov na omrežju družbe DARS, zaradi spremembe slovenskih in evropskih predpisov, zaradi hitrega tehnološkega razvoja in optimizacije procesov, vezanih na delovanje sistema cestninjenja v 10-letnem pogodbenem obdobju.

Rušitev in preureditev cestninskih postaj je projekt, za katerega se je projektna in investicijska dokumentacija ves čas od leta 2010 naprej izdelovala ločeno od projekta uvedbe elektronskega cestninjenja, ker je projekt popolnoma drugačne narave in ni neposredno povezan z vzpostavitvijo in delovanjem sistema elektronskega cestninjenja, saj je sistem uspešno deloval tudi v času, ko se cestninske postaje še niso porušile. Ključna značilnost tega projekta so zelo visoki pozitivni učinki na zmanjšanje škodljivih emisij prometa (predvsem CO₂), povečanje prometne varnosti in zmanjšanje stroškov uporabnikov zaradi povečanja pretočnosti (krajši potovalni časi, manjša poraba goriva).

¹⁰⁴ Aneks 8 z dne 17. 12. 2018.

¹⁰⁵ [URL: <https://www.enarocanje.si/objavapogodb/PogodbaDetajli.aspx?IDPogodbeZaceten=46637>], 14. 10. 2021.

¹⁰⁶ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=285421], 14. 10. 2021.

2.3.2 Cestnine kot vir financiranja investicije

Iz spremembe tretjega akcijskega načrta izhaja, da se bo vzpostavitev elektronskega cestninskega sistema financirala iz lastnih sredstev družbe DARS – prihodkov iz naslova pobrane cestnine, kar pomeni, da naj ne bi neposredno bremenila proračunskih sredstev.

Glavne usmeritve glede cestninjenja po uvedbi novega elektronskega cestninjenja so zapisane v Zakonu o cestninjenju in Uredbi o določitvi faktorjev prilagoditve višine cestnine za vozila, katerih največja dovoljena masa presega 3.500 kg¹⁰⁷. Pomembnejše pravne podlage s področja cestninjenja, sprejete v letu 2018, pa so še Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o cestninskih cestah in cestnini¹⁰⁸, Uredba o cestnini za uporabo cestnega predora Karavanke¹⁰⁹, Sklep o določitvi višine cestnine za vozila, katerih največja dovoljena masa presega 3.500 kg¹¹⁰, Cenik cestnine za uporabo cestninskih cest¹¹¹ in Splošni akt o cestninjenju¹¹².

Višina cestnine v elektronskem cestninskem sistemu je objavljena v Ceniku cestnine za uporabo cestninskih cest. Cestnina je za vsak cestninski odsek odvisna od kategorije vozila oziroma cestninskega razreda vozila, prevožene razdalje in cene za prevoženi kilometer, ki vključuje predvsem prilagoditve in obliki diferenciacije cestnine ("eco" popusti).

Pred in po uvedbi elektronskega cestninjenja obstajata 2 kategoriji oziroma cestninska razreda tovornih vozil. Tovorna vozila so razvrščena v 2 cestninska razreda glede na število osi in višino vozila nad prvo osjo, kot prikazuje Tabela 15.

Tabela 15 Pregled kategorij tovornih vozil oziroma cestninskih razredov pred in po uvedbi elektronskega cestninjenja

R3	prvi cestninski razred	Motorna vozila z 2 ali 3 osmi, katerih največja dovoljena masa presega 3.500 kg, in skupine vozil z 2 ali 3 osmi, katerih največja dovoljena masa vlečnega vozila presega 3.500 kg.
R4	drugi cestninski razred	Motorna vozila z več kot 3 osmi, katerih največja dovoljena masa presega 3.500 kg, in skupine vozil z več kot 3 osmi, katerih največja dovoljena masa vlečnega vozila presega 3.500 kg.

Vira: Cenik cestnine za uporabo cestninskih cest in dokumentacija družbe DARS.

Kategoriji oziroma cestninska razreda tovornih vozil pred in po uvedbi elektronskega cestninjenja ostajata enaka, zato to ne vpliva na prihodke iz naslova cestnin pred in po uvedbi elektronskega cestninjenja.

Iz spremembe tretjega akcijskega načrta izhaja, da želeno stanje na področju cestninjenja predstavlja uvedba sodobnega sistema cestninjenja, skladnega z evropskimi direktivami in priporočili za

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 77/16.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 14/18.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 14/18 in 82/18.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 14/18.

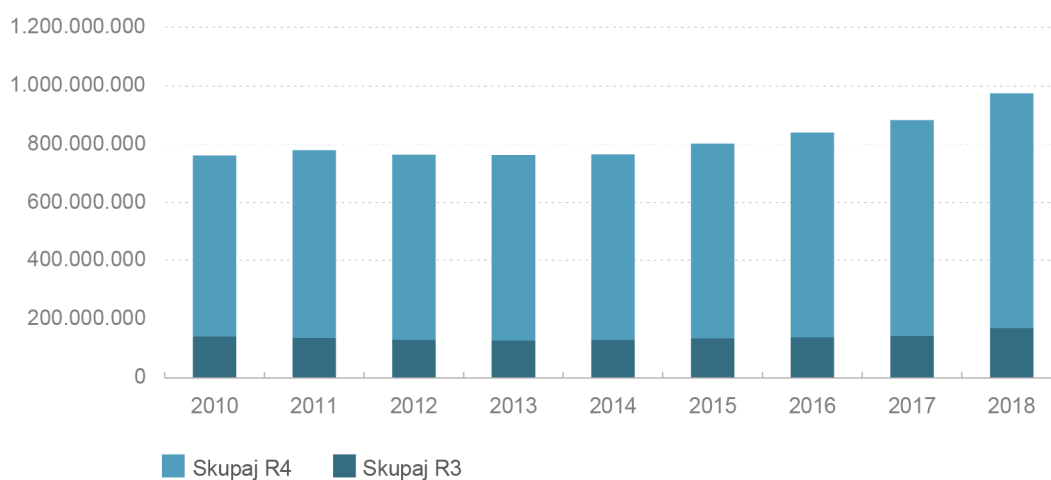
¹¹¹ Uradni list RS, št. 14/18 in 74/18.

¹¹² Uradni list RS, št. 14/18.

uvajanje elektronskih cestninskih sistemov Skupnosti, ki bo temeljil na načelu uporabnik plača, kar pomeni, da bo posamezni uporabnik plačal sorazmerno s tem, koliko je določeno cestninjeno omrežje uporabljal.

Slika 18 prikazuje prevožene cestninske kilometre od uvedbe "eco" popustov na vse emisijske razrede EURO za tovorna vozila po posameznih letih.

Slika 18 Prevoženi cestninski kilometri od uvedbe "eco" popustov na vse emisijske razrede EURO za tovorna vozila po letih



Vir: dokumentacija družbe DARS.

Primerjavo prevoženih kilometrov tovornih vozil pred uvedbo elektronskega cestninjenja in po njegovi uvedbi prikazuje Tabela 16.

Tabela 16 Prevoženi cestninski kilometri, razdeljeni po emisijskih razredih EURO, v obdobju od aprila do decembra 2017 v primerjavi z enakim obdobjem leta 2018, ko je bil uveden elektronski cestninski sistem

Razred	R3 april–december 2017 v km	R4 april–december 2017 v km	Razred	R3 april–december 2018 v km	R4 april–december 2018 v km
E0-2	43.746.295	87.749.426	E0	6.813.606	5.225.623
			E1	555.886	32.566
			E2	5.407.812	915.936
E3	11.271.448	16.110.272	E3	21.963.776	18.134.619
E4	9.882.431	14.156.127	E4	15.447.770	13.311.799
E5	23.265.460	181.235.051	E5	34.659.061	172.813.900
E6	19.600.785	197.302.472	E6	42.256.111	311.873.904
EEV	5.161.661	62.976.320	EEV	10.208.572	92.051.224
Skupaj	112.928.081	559.529.665	Skupaj	137.312.594	614.359.571

Vir: dokumentacija družbe DARS¹¹³.

Prihodki iz naslova vzpostavitve elektronskega cestninjenja se ustvarjajo s pobiranjem cestnine glede na prevoženo razdaljo, na njihovo spremembo (povečanje) pa poleg cene prevoženega kilometra vplivata obseg cestninjenega omrežja in obseg oziroma število prevoženih kilometrov. Po podatkih družbe DARS se je z vzpostavitvijo elektronskega cestninjenja pričelo cestniti 48.049 m več cestnega omrežja kot pred njegovo uveljavitvijo. Promet tovornih vozil se je tako v Evropi kot v Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, nenehno povečeval, po napovedih pa je bilo tudi v naslednjih letih mogoče pričakovati letno rast prometa tovornih vozil v razponu od slabega 1 % do skoraj 4 %. Potencialnega omrežja cestninjenih cest ni mogoče povečevati brez izdatnih investicij in je tako bolj ali manj fiksno. Prav tako ni mogoče neposredno vplivati na obseg prometa (na obseg prometa je mogoče vplivati zgolj do določene mere z uvedbo posameznih ukrepov), ki se na določeni ravni zaustavi.

Iz spremembe tretjega akcijskega načrta poleg načela uporabnik plača izhaja tudi, da mora biti v kar največji meri upoštevano tudi načelo onesnaževalec plača, v skladu s katerim onesnaževalec plača ustrezno prilagojeno višino cestnine, ki vsebuje negativne učinke na okolje. Vrednost "eco" popustov za tovorna vozila, ki so povzročila manjše onesnaževanje okolja, prikazuje Tabela 17.

¹¹³ Vsote prevoženih kilometrov za R3 in R4 v letih 2017 in 2018 se med tabelo 16 in tabelo 17 razlikujejo.

Tabela 17 "Eco" popusti na emisijske razrede EURO pri prehodih vozil nad 3.500 kg preko cestninskih postaj oziroma točk cestninjenja

v EUR brez DDV									
Leto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
"Eco" popusti na emisijske razrede EURO	6.383.126	9.541.841	11.918.954	23.266.369	69.031.581	82.715.504	93.356.217	92.287.211	124.289.009

Vir: dokumentacija družbe DARS.

Pojasnilo družbe DARS

Gre za razliko med zaračunano vrednostjo prehodov cestninskih postaj/cestninskih točk, upošteva je emisijski razred vozil EURO in pripadajoče tarife, in vrednostjo prehodov, ki bi se realizirala, če bi se za vsa vozila plačevala najvišja tarifa, ki je sicer določena za vozila najnižjih emisijskih razredov EURO.

Na višino prihodkov iz naslova pobranih cestnin (v povezavi z že navedenimi ugotovitvami glede vpliva omrežja cestninjenih cest in obsega prometa na višino prihodkov iz naslova pobranih cestnin) je mogoče vplivati zgolj z višino tarife oziroma cene za prevoženi kilometer. S 1. 4. 2018 je vlada za 3 % povišala ceno na prevoženi kilometer za tovorna vozila, kar je imelo pozitiven vpliv na prihodke družbe DARS. Na drugi strani pa delež ekološko ustrežnejših tovornih vozil narašča, kar vpliva na naraščanje "eco" popustov za čistejša vozila, ki zmanjšujejo prihodke družbe DARS iz naslova zbranih cestnin. Po podatkih družbe DARS je leta 2017 plačevalo polno cestnino 28,7 % tovornih vozil, leta 2018 pa samo še 8,2 %. Na drugi strani pa je leta 2017 najnižjo cestnino plačevalo 40 % tovornih vozil, leta 2018 pa kar 60,5 %. Družba DARS si prizadeva znižati "eco" popuste za čistejša tovorna vozila, če bo delež čistejših vozil še naraščal¹¹⁴.

Ukrepi vlade za doseg zadostnih lastnih sredstev – prihodkov družbe DARS za pokrivanje investicije, ki se nanašajo na poviševanje cene za tovorna vozila na prevoženi kilometer in morebitno zniževanje "eco" popustov za čistejša tovorna vozila in so bili predlagani s strani uprave družbe DARS ter posredovani v sprejem vladi, ne predstavljajo ustrezne cenovne politike, upoštevajoč ugotovitve Evropske komisije, da so se stroški investicije v elektronsko cestninjenje od leta 2004 približno prepolovili, kar pa ni pomenilo znatnega padca stroškov elektronskega cestninjenja za upravljavce cestninskih sistemov kot tudi ne cestnin za uporabnike cest.

¹¹⁴ Letno poročilo družbe DARS za leto 2018.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2018. Revizijo smo izvedli na **Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za infrastrukturo, Slovenskem državnem holdingu, d. d. in Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji**. Za izrek mnenja o učinkovitosti uvedbe elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji smo preverili, ali je bilo načrtovanje, izvajanje in zaključevanje uvedbe elektronskega cestninjenja učinkovito.

Menimo, da je bilo poslovanje revidirancev pri uvedbi elektronskega cestninjenja v Republiki Sloveniji **delno učinkovito**.

Načrtovanje uvedbe elektronskega cestninjenja

Prvi akcijski načrt za uvedbo elektronskega cestninjenja v letu 2006 in drugi akcijski načrt v letu 2007 je sprejela 8. vlada, ki se je zavzemala za satelitsko tehnologijo cestninjenja na celotnem cestnem omrežju, pri čemer bi se cestnila le težka kategorija vozil, dopuščala pa je opcijo razširitve tovrstnega cestninjenja tudi na vsa preostala vozila z največjo dovoljeno maso do 3.500. Ko je bila izdelana investicijska dokumentacija za uvedbo elektronskega cestninjenja, je 9. vlada s sprejetjem tretjega akcijskega načrta v letu 2009 in njegove spremembe v letu 2011 sprejela vsebinsko povsem drugačen koncept elektronskega cestninjenja. Zavzela se je za tehnološko nevtralen razpis, kar pomeni, da tehnologije cestninjenja ni določila.

Različne vlade so s sprejetjem novih akcijskih načrtov oziroma njihovih sprememb tudi vsebinsko spreminjale koncept elektronskega cestninjenja. 10. vlada je ustavila že začeti prvi mednarodni javni razpis za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninskega sistema, ki se je pričel izvajati v času delovanja predhodne vlade. Le 3 mesece po prekinitvi prvega mednarodnega javnega razpisa je 10. vlada sprejela sklep o ponovnem izvajanju postopkov za vzpostavitev sistema elektronskega cestninjenja. Ta se je znova vsebinsko razlikoval od začetega v prvem mednarodnem javnem razpisu in med drugim ni več predvideval elektronskega cestninjenja za lahka vozila. Tik preden je svoj mandat nastopila 11. vlada, je bil objavljen drugi mednarodni javni razpis za vzpostavitev in delovanje sistema elektronskega cestninjenja, ki je bil v času 11. vlade s strani Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil v celoti razveljavljen. Z nastopom 12. vlade je bil v letu 2015 sprejet sklep, ki je privedel do uvedbe elektronskega cestninjenja.

SDH in njegove predhodnice so imeli v obdobju, na katero se nanaša revizija, pravico imenovati in odpoklicati člane nadzornega sveta družbe DARS, ki so bili pristojni za izvajanje nadzornih aktivnosti. Zastopniki Republike Slovenije so v obdobju, na katero se nanaša revizija, pred potekom svojega mandata odpoklicali kar 23 od skupaj 34 imenovanih članov nadzornega sveta družbe DARS.

Izvajanje uvedbe elektronskega cestninjenja

Uprava družbe DARS v strokovno komisijo za izvedbo javnega naročila ni imenovala nikogar s področja cestninjenja ali s področja cestninskega nadzora. Strokovna komisija, ki jo je imenovala uprava družbe DARS, je v izvedbi postopkov javnega naročanja podaljšala rok za odpiranje ponudb, vendar iz dokumentacije ni mogoče ugotoviti razlogov za podaljšanje. Uprava družbe DARS je sprejela odločitev o oddaji javnega naročila ponudniku konzorciju Telekom, čeprav je bil ta izbran na

podlagi meril, za katera ni mogoče preveriti točnosti v ponudbi navedenih informacij, ki so jih morali predložiti ponudniki v obliki izjav oziroma opisov.

Uprava družbe DARS je v soglasju z nadzornim svetom družbe DARS podpisala pogodbo za vzpostavitev in delovanje elektronskega cestninjenja s konzorcijem Telekom v vrednosti 90.566.754 EUR. K navedeni pogodbi je v obdobju, na katero se nanaša revizija, uprava družbe DARS sklenila 8 aneksov, od katerih je le za 6., 7. in 8. aneks šele po prejetem tolmačenju SDH pridobila predhodno soglasje nadzornega sveta družbe DARS, čeprav bi na podlagi statuta morala pridobiti soglasje za sklenitev vseh aneksov.

S sklenitvijo 2., 4., 5. in 6. aneksa je uprava družbe DARS povečevala vrednost Pogodbe o vzpostavitvi in delovanju večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah (pogodba za izvedbo elektronskega cestninjenja) v delu, ki se nanaša na vzpostavitev sistema in tehnično delovanje. Povečevanje vrednosti je prikazala kot dodatna dela, v okviru katerih gre tudi za nabavo opreme z drugačnimi tehničnimi specifikacijami od prvotno dogovorjenih. Podaljševala je tudi pogodbeno dogovorjeni rok za vzpostavitev elektronskega cestninjenja, (PS)

(PS) S sklenitvijo 5. in 6. aneksa je uprava družbe DARS posegla tudi v vrednost kategorije za postavke cenika, ki jo je znižala tako, da je posamezne postavke iz te kategorije v celoti izbrisala. Brisanje postavk je povzročilo, da se skupna pogodbeni vrednost kljub dodatnim delom ni bistveno spremenila.

S sklenitvijo 8. aneksa v vrednosti 965.000 EUR je uprava družbe DARS posegla v povečanje pogodbene vrednosti s tem, da je dodala novo kategorijo, ki predstavlja vrednost rezervnih delov in dodatnih storitev in ki je že bila vključena v osnovno pogodbo za izvedbo elektronskega cestninjenja. Z navedenim aneksom je povečala tudi vrednost ene izmed že obstoječih kategorij za tehnično delovanje za 665.800 EUR za dobavo delov in izvedbo del.

Uprava družbe DARS je za financiranje uvedbe elektronskega cestninjenja z Evropsko investicijsko banko sklenila pogodbo o financiranju v vrednosti 51.000.000 EUR, v kateri se je obvezala, da bo izpolnjevala zaveze, ki jih je določila banka. Po oceni Evropske investicijske banke naj bi ti stroški znašali 105.400.000 EUR in vključevali tako stroške vzpostavitve in delovanja elektronskega sistema cestninjenja kakor tudi stroške, povezane z odstranitvijo in prenovo obstoječih fizičnih cestninskih postaj.

Od 1. 4. 2018 ima Republika Slovenija delujoč sistem elektronskega cestninjenja tovornih vozil v prostem prometnem toku. Glede na veljavnost pogodbe za izvedbo elektronskega cestninjenja je bil prvotni rok za izvedbo del 27. 9. 2017. Z aneksom, ki je bil sprejet 25. 9. 2017, je bil ta rok podaljšan na 24. 11. 2017. Z aneksom, ki je bil sklenjen 23. 3. 2018, pa je bil zgolj omenjen rok za zagon oziroma prevzem elektronskega cestninskega sistema, in sicer 1. 4. 2018, h kateremu se je uprava družbe DARS zavezala tudi v pogodbi o financiranju.

Načrtovana uvedba elektronskega cestninjenja naj bi povzročila zmanjšanje potreb po zaposlenih pri aktivnostih cestninjenja v družbi DARS za 238 zaposlenih, kar naj bi družba reševala z upokojitvami ali prerazporeditvami na druga področja. Število zaposlenih pred uvedbo elektronskega cestninjenja na dan 31. 12. 2017 je bilo glede na število zaposlenih po uvedbi elektronskega cestninjenja

na dan 31. 12. 2018 manjše zgolj za 8 zaposlenih. Razlika pred uvedbo elektronskega cestninjenja in po njegovi uvedbi se poveča na 22 zaposlenih, če primerjamo podatke o povprečnem številu zaposlenih v letih 2017 in 2018. Kljub uvedbi elektronskega cestninjenja, ki temelji na več avtomatiziranih procesih, ki nadomeščajo delovno silo, uprava družbe DARS ohranja število zaposlenih v družbi DARS na približno enaki ravni in je v letu 2018 po uvedbi elektronskega cestninjenja na novo zaposlila 85 oseb, kar je največ v zadnjem 4-letnem obdobju, v katerem je potekalo kadrovsko prestrukturiranje v družbi DARS zaradi uvedbe elektronskega cestninjenja.

Zaključevanje uvedbe elektronskega cestninjenja

Potem ko je bilo elektronsko cestninjenje 1. 4. 2018 že uvedeno, je imela družba DARS še dodatne stroške, povezane z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj, ki jih do uvedbe elektronskega cestninjenja ni bilo mogoče odstraniti. Iz odločitev uprave družbe DARS, h katerim je nadzorni svet družbe DARS med obdobjem, na katero se nanaša revizija, podal predhodno soglasje o oddaji javnih naročil, ki so bila izvedena po obdobju, na katero se nanaša revizija, izhaja, da so stroški, povezani z rušitvijo in preureditvijo cestninskih postaj, znašali vsaj 27.161.093 EUR. S tem so se stroški vzpostavitve elektronskega cestninjenja povečali kar za 30 %.

Menimo, da zagotavljanje zadostnih prihodkov iz naslova cestnin za financiranje investicije vzpostavitve in delovanja elektronskega cestninjenja, na eni strani s poviševanjem cene za tovorna vozila na prevoženi kilometer s strani vlade in na drugi strani z morebitnim zniževanjem diferenciacije cestnine za čistejša tovorna vozila s strani uprave družbe DARS, ne predstavlja ustrezne cenovne politike glede na usmeritve Evropske komisije, ki teži k zmanjševanju stroškov upravljavcev avtocestnega omrežja.

4. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- pri sprejemanju sklepov, ki se na primer nanašajo na akcijske načrte, zagotovi, da iz vsebine sklepa jasno izhaja, kdo naj aktivnosti izvede, kdaj in katere.

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- pri pripravi gradiv oziroma dokumentov, ki jih predloži v sprejem vladi, kot so na primer akcijski načrti, z namenom zagotavljanja večje transparentnosti v njih navede tudi podlage (analize, študije, ocene in podobno), ki so bile uporabljene pri pripravi teh dokumentov.

Upravi Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji priporočamo, naj:

- sprejme kadrovske strategije, iz katere bo razvidno, kako bo vpeljeni elektronski cestninski sistem, ki temelji na več avtomatiziranih procesih, nadomestil delovno silo in s tem vplival na optimizacijo oziroma zmanjševanje stroškov dela, ki izhajajo tudi iz priporočil in pričakovanj Slovenskega državnega holdinga, d. d;
- sprejme pravila, ki bodo podrobneje urejala sklepanje aneksov k izvajalskim pogodbam, in sicer na način, da bodo urejala pogoje in pravila za odobravanje dodatnih del, za podaljševanje rokov izvajalcem ter spremembe pogodbenih vrednosti in podobno.

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

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
3. Slovenskem državnemu holdingu, d. d., priporočeno;
4. Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, priporočeno;
5. Nadzornemu svetu Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, priporočeno;
6. Janezu (Ivanu) Janši, priporočeno;
7. Borutu Pahorju, priporočeno;
8. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
9. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
10. Marjanu Šarcu, priporočeno;
11. mag. Janezu Božiču, priporočeno;
12. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
13. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
14. Zvonku Černaču, priporočeno;
15. Igorju Maherju, priporočeno;
16. Samu Omerzelu, priporočeno;
17. dr. Peteru Gašperšiču, priporočeno;
18. Pavlu Hevki, priporočeno;
19. dr. Robertu Rožiču, priporočeno;
20. Martinu Stožirju, priporočeno;
21. Igorju Kolarju, priporočeno;
22. Borisu Božičniku, priporočeno;
23. Mateju Čuferju, priporočeno;
24. Andreju Hudoklinu, priporočeno;
25. Darku Kodriču, priporočeno;
26. Marjanu Mačkošku, priporočeno;
27. dr. Mihi Juhartu, priporočeno;
28. mag. Tatjani Colnar, priporočeno;
29. mag. Igorju Pirnatu, priporočeno;
30. Rožletu Podboršku, priporočeno;
31. Vitu Mešku, priporočeno;
32. mag. Robertu Ličnu, priporočeno;
33. Gregorju Lukanu, priporočeno;
34. Gregorju Osojniku, priporočeno;
35. Andražu Lipoltu, priporočeno;

36. Ivanu Križniču, priporočeno;
37. Robertu Čehovinu, priporočeno;
38. mag. Dušanu Hočvarju, priporočeno;
39. Marjanu Sisingerju, priporočeno;
40. mag. Tomažu Mencingerju, priporočeno;
41. Dariju Barrileju, priporočeno;
42. dr. Milanu Medvedu, priporočeno;
43. Iztoku Klančniku, priporočeno;
44. Mateji Duhovnik, priporočeno;
45. Mateju Jelušiču, priporočeno;
46. Simonu Ošu, priporočeno;
47. mag. Urošu Rožiču, priporočeno;
48. mag. Francu Capudru, priporočeno;
49. Robertu Severju, priporočeno;
50. dr. Tomažu Vidicu, priporočeno;
51. Francu Slaku, priporočeno;
52. Zvonku Ivanušiču, priporočeno;
53. mag. Heleni Kamnar, priporočeno;
54. mag. Alojzu Ratajcu, priporočeno;
55. dr. Petru Verliču, priporočeno;
56. Boštjanu Riglerju, priporočeno;
57. mag. Gašperju Marcu, priporočeno;
58. Viliju Žavrlanu, priporočeno;
59. mag. Matjažu Knezu, priporočeno;
60. Francu Skoku, priporočeno;
61. Tinetu Svoljšaku, priporočeno;
62. Janku Kernelu, priporočeno;
63. Gordani Bošković, priporočeno;
64. mag. Tomislavu Nemcu, priporočeno;
65. dr. Žanu Janu Oplotniku, priporočeno;
66. Alešu Hojsu, priporočeno;
67. Abdonu Peklaju, priporočeno;
68. Rajku Siročiču, priporočeno;
69. Vanessi Grmek, priporočeno;
70. Igorju Kržanu, priporočeno;
71. Borisu Medici, priporočeno;
72. Boštjanu Kolerju, priporočeno;

73. Gabrijelu Škofu, priporočeno;
74. Andreju Božiču, priporočeno;
75. Lidiji Glavina, priporočeno;
76. dr. Andreju Bertonclju, priporočeno;
77. mag. Nadi Drobne Popovič, priporočeno;
78. dr. Anji Strojin Štampar, priporočeno;
79. Marku Jazbecu, priporočeno;
80. Mateju Runjaku, priporočeno;
81. Mateju Pircu, priporočeno;
82. mag. Tomažu Kuntariču, priporočeno;
83. mag. Petru Ješovniku, priporočeno;
84. Igu Grudnu, priporočeno;
85. Matjažu Jauku, priporočeno;
86. Krešu Šavriču, priporočeno;
87. Janji Holcman Babič, priporočeno;
88. Janezu Benčini, priporočeno;
89. Dagmar Komar, priporočeno;
90. Marku Golobu, priporočeno;
91. mag. Danilu Grašiču, priporočeno;
92. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
93. arhivu.

*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