



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Vodenje in prostorsko načrtovanje projekta 3. razvojne osi



2021

9 INDUSTRIJA, INOVACIJE
INFRASTRUKTURA



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

Vodenje in prostorsko načrtovanje projekta 3. razvojne osi

Številka: 320-1/2020/46

Ljubljana, 27. decembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti Ministrstva za infrastrukturo (v nadaljevanju: MZI) pri vodenju in Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2020.

Faze izvedbe investicij v državne ceste so strateško prostorsko načrtovanje, strateško načrtovanje investicij, vodenje projektov, izvedbeno prostorsko načrtovanje, pridobivanje zemljišč, gradnja ter uporaba in vzdrževanje. Na večini odsekov 3. razvojne osi se gradnja še ni začela. Preverili smo, ali je MZI vodilo projekt 3. razvojne osi (načrtovalo, spremljalo in nadziralo investicije) učinkovito in v skladu s strateškimi in izvedbenimi dokumenti s področja razvoja prometa. Preverili smo tudi, ali je MOP učinkovito pripravljalo izvedbene državne prostorske načrte (v nadaljevanju: DPN) in koordiniralo aktivnosti udeležencev za uresničitev prostorske strategije, v kateri je načrtovana 3. razvojna os kot cestna povezava od severne proti jugovzhodni Sloveniji oziroma od meje z Avstrijo do Hrvaške. Računsko sodišče meni, da je bilo MZI **neučinkovito** pri vodenju projekta 3. razvojne osi ter da je bilo MOP **delno učinkovito** pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi.

MZI je za uresničitev strategije razvoja prometa pripravilo predlog nacionalnega programa razvoja prometa, kjer so določeni terminski načrti in nosilci načrtovanja in izvedbe posamezne investicije – Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: DRSI) in DRUŽBA ZA AVTOCESTE V REPUBLIKI SLOVENIJI D.D. (v nadaljevanju: DARS). MZI ni pravočasno načrtovalo finančnih vrednosti investicij, hkrati pa opredelitve ukrepov, finančnih vrednosti in terminskih načrtov ni oprlo na preverljive podlage in ni v celoti upoštevalo dejanskega stanja, zato ni mogoče oceniti, ali jih je načrtovalo v zadostni višini. MZI bi moralo vzpostaviti sistem za načrtovanje, spremljanje in nadzor nad uresničevanjem strategije in nacionalnega programa razvoja prometa. Jedro tega sistema so 6-letni načrti vlaganj v promet, katerih predloge mora MZI vsako leto pripraviti in uskladiti na podlagi predlogov DARS in DRSI ter jih predložiti v potrditev vladi. MZI je oblikovalo notranje procese za načrtovanje izvajanja strategije in nacionalnega programa, ne pa tudi za njuno spremljanje in nadzor. MZI je z zamudo pripravilo pomanjkljive predloge načrtov vlaganj in jih ni vsako leto posodabljal. O realizaciji načrtov vlaganj je vladi poročalo pomanjkljivo. MZI o izvajanju nacionalnega programa ni pripravljalo poročil vladi in državnemu zboru in ni celovito analiziralo doseganja ciljev strategije. MZI ni učinkovito sodelovalo z MOP pri pripravi DPN, prav tako je nekatere ključne odločitve sprejemalo tako dolgo, da so nekateri postopki priprave DPN mirovali več let, pri čemer izstopa odsek od Črnomlja do mednarodnega mejnega prehoda Vinica.

DARS in DRSI na podlagi usmeritev MZI in načrtov vlaganj načrtujeta in izvajata posamezno investicijo vključno z izdelavo investicijskih in prostorskih dokumentov. MZI ni zagotovilo, da bi DRSI ustrezno načrtovala svoje aktivnosti in zadostna proračunska sredstva, kar je povzročalo zastoje pri pripravi DPN. MZI je tudi pomanjkljivo koordiniralo, spremljalo in nadziralo aktivnosti nosilcev. Odločitev o izvedbi posamezne investicije MZI sprejme s potrditvijo ključnih investicijskih dokumentov. MZI postopka njihove priprave ni ustrezno načrtovalo in nadzorovalo, kar je imelo za posledico, da je do konca leta 2020 potrdilo zgolj 2 investicijska programa od predvidoma 9. MZI je potrdilo nekatere dokumente, v katerih različne variante niso bile obravnavane dovolj podrobno, da bi bilo možno zanesljivo izbrati najboljšo. Ocenjeni stroški celotne 3. razvojne osi znašajo 4,2 milijarde EUR oziroma 18,7 milijona EUR/km. Izgradnja posameznih odsekov je finančno neupravičena, nekatere investicije pa so upravičene šele ob upoštevanju posrednih družbenih koristi zaradi (hipotetičnih) povečanih prihodkov gospodarskih subjektov, ki bodo cesto uporabljali. MZI je odgovorno za načrtovanje finančnih sredstev za 3. razvojno os in določitev virov financiranja v strateških in izvedbenih dokumentih ter potrditev ključnih investicijskih dokumentov, v katerih so opredeljeni dokazljivi viri financiranja. Do konca leta 2020 je MZI za večino odsekov potrdilo zgolj investicijske dokumente, v katerih viri financiranja niso dokazljivo zagotovljeni. MZI ni ocenilo možnosti njihove zagotovitve, prav tako ni upoštevalo, da je pridobitev nadaljnjih sredstev Evropske unije manj verjetna zaradi prenizke ekonomske interne stopnje donosnosti investicij. MZI tudi ni določilo drugih virov financiranja. MZI je sprejelo odločitve o nadaljnji izvedbi nekaterih investicij, čeprav je DARS opozarjala, da za izvedbo ne more zagotoviti dovolj lastnih sredstev oziroma drugih dolgoročnih virov financiranja, kar bi lahko ogrozilo njeno dolgoročno finančno stabilnost. MZI kljub temu, da je razpolagalo z analizami, ni izdelalo scenarijev za vzdržno poslovanje DARS in dodatne proračunske vire. MZI ni izpolnilo vseh pogojev za uresničitev investicij iz svoje pristojnosti ter k temu ni spodbudilo drugih pristojnih subjektov.

MOP bi moralo kot izvajalec, koordinator in nadzornik izvedbe vzpostaviti procese za izvajanje prostorske strategije in koordinirati aktivnosti vseh akterjev pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi. MOP ni izvedlo svojih nalog pri vzpostavitvi predvidenih koordinacijskih organov. Vladi v sprejem ni posredovalo akcijskega programa za uresničevanje prostorske strategije ter ni ustrezno vzdrževalo zbirke temeljnih usmeritev za pripravo prostorskih aktov. Postopkov sprejema DPN za 3. razvojno os MOP ni načrtovalo kot usklajeno celoto v skladu s strateškimi in izvedbenimi akti, s katerimi je MZI načrtovalo izvedbo investicij. Občasno neusklajeno in počasno ravnanje nekaterih notranjih organizacijskih enot in organov v sestavi MOP in nesprejem določenih odločitev je povzročilo večmesečne zastoje pri pripravi DPN. MOP ni izvedlo vseh splošnih ukrepov za pospešitev postopkov, ki jih je naložila vlada. V posameznih primerih ni spodbujalo MZI k izvedbi ukrepov za nadaljevanje prostorskega načrtovanja nekaterih odsekov, kar je prispevalo k nekajletnemu mirovanju. Pomanjkljivosti pri koordinaciji so prispevale k temu, da postopki trajajo nadpovprečno dolgo, tako da sta bila v 5 letih za 3. razvojno os sprejeta zgolj 2 DPN od 8, pri čemer sta bila 2 sprejeta že prej. Ocenjujemo, da ne bodo pripravljeni do rokov, ki jih je načrtovalo MZI, in da se zamika trenutek, ko bo 3. razvojna os zgrajena in izpolnjevala svojo funkcijo.

MOP tudi ni pripravilo dopolnitve prostorske strategije z opredelitvijo ceste od Črnomlja do mednarodnega mejnega prehoda Vinica, kar pomeni, da v času, ko je MZI še načrtovalo izvedbo, prostorska strategija ni vsebovala jasne podlage za načrtovanje. MOP je vladi predlagalo sprejem odločitve o priključitvi severnega dela 3. razvojne osi na avtocesto A1 pri Šentrupertu na podlagi argumentov iz strokovnih podlag, vendar je bila ta varianta z odločitvijo vlade prej že spoznana za nesprejemljivo. MOP bi moralo pred oblikovanjem predloga odločitve zagotoviti dodatno strokovno proučitev, saj so strateška izhodišča in obstoječe strokovne podlage nakazovale vsaj eno

verodostojno alternativo. MOP tudi ni zagotovilo, da bi pripravljavci strokovnih podlag za srednji del 3. razvojne osi dodatno analizirali tudi varianto izvedbe v zahodnem koridorju, da bi ugotovili, ali morda predstavlja učinkovitejšo povezavo s severnim delom 3. razvojne osi kot varianta, ki je predvidena sedaj.

Revidiranca sta med revizijskim postopkom sprejela nekatere popravljalne ukrepe, vendar je računsko sodišče od MZI in MOP kljub temu **zahtevalo predložitev odzivnih poročil**, v katerih morata izkazati popravljalne ukrepe, ter jima podalo **priporočila**.

Kazalo

1. Uvod	10
1.1 Opredelitev revizije	10
1.2 Predstavitev revidirancev	12
1.2.1 Ministrstvo za infrastrukturo	12
1.2.2 Ministrstvo za okolje in prostor	14
1.3 Področje revizije	16
1.3.1 Načrtovan potek trase 3. razvojne osi	16
1.3.2 Faze izvedbe investicij v državne ceste	17
1.3.2.1 Strateško prostorsko načrtovanje	18
1.3.2.2 Strateško načrtovanje investicij	19
1.3.2.3 Vodenje projekta	20
1.3.2.4 Izvedbeno državno prostorsko načrtovanje	22
1.4 Revizijski pristop	26
2. Vodenje projekta 3. razvojne osi	27
2.1 Načrtovanje, spremljanje in nadzor projekta	27
2.1.1 Načrtovanje na podlagi strateških dokumentov	27
2.1.2 Postopki načrtovanja, spremljanja in nadzora	30
2.1.2.1 SrPRS	30
2.1.2.2 ReNPRP30	31
2.1.3 Načrtovanje v izvedbenih dokumentih	32
2.1.3.1 Priprava in spremljanje izvajanja načrtov vlaganj	32
2.1.3.2 Skladnost opredelitve ukrepov glede 3. razvojne osi z ReNPRP30	33
2.1.3.3 Poročila o izvajanju načrtov vlaganj	38
2.1.4 Usklajevanje s postopki izvedbenega državnega prostorskega načrtovanja	39
2.1.4.1 Ureditev v notranjih aktih in izvajanje ureditve	39
2.1.4.2 Sodelovanje na koordinacijskih sestankih MOP	41
2.1.5 Odločanje na podlagi investicijske dokumentacije	44
2.1.5.1 Napredek pri pripravi investicijske dokumentacije za posamezni odsek 3. razvojne osi	47
2.1.6 Posodabljanje strateških in izvedbenih dokumentov	50
2.2 Usmerjanje in nadzor nad nosilci posameznih odsekov	52
2.2.1 Določitev nosilcev odsekov 3. razvojne osi	52
2.2.2 Usmeritve nosilcema in nadzor nad njima	53

2.2.2.1	Usmeritve in nadzor MZI nad DRSI	54
2.2.2.2	Usmeritve in nadzor MZI nad DARS	57
2.3	Načrtovanje virov financiranja	59
2.3.1	Višina sredstev in določitev virov financiranja	59
2.3.1.1	Določitev višine finančnih sredstev in virov financiranja v investicijski dokumentaciji	62
2.3.2	Finančne posledice izgradnje 3. razvojne osi	73
2.3.2.1	Finančna in ekonomska upravičenost investicij v 3. razvojno os	73
2.3.2.2	Druge možnosti financiranja	75
2.3.3	Aktivnosti MZI za zagotovitev virov financiranja 3. razvojne osi	77
3.	Prostorsko načrtovanje projekta 3. razvojne osi	82
3.1	Načrtovanje, spremljanje in nadzor ter koordinacija nosilcev prostorskega načrtovanja 3. razvojne osi	82
3.1.1	Koordinacijski organi	82
3.1.1.1	Prostorski svet	83
3.1.1.2	Komisija vlade za prostorski razvoj	83
3.1.2	Akcijski programi za prostorsko načrtovanje 3. razvojne osi	84
3.1.3	Procesi načrtovanja, spremljanja in nadzora	86
3.1.3.1	Opredelitev nalog notranjih organizacijskih enot MOP	86
3.1.3.2	Pravila in usmeritve za usklajeno pripravo prostorskih aktov	87
3.1.3.3	Koordinacijski sestanki za pripravo DPN	89
3.2	Izvedbeno državno prostorsko načrtovanje 3. razvojne osi in doseganje strateških ciljev razvoja prostora	92
3.2.1	Načrti priprave DPN za 3. razvojno os	93
3.2.1.1	Programi priprave in sklepi vlade o pripravi DPN za 3. razvojno os	94
3.2.1.2	Časovnice sprejema uredbe o DPN v poročilih vladi o problematiki in dinamiki priprave DPN	96
3.2.1.3	Podrobnejši terminski načrti priprave DPN	99
3.2.2	Vodenje postopkov priprave DPN za 3. razvojno os	100
3.2.2.1	Napredek pri izvedbenem državnem prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi	100
3.2.2.2	Splošni ukrepi za pospešitev postopkov priprave DPN	103
3.2.2.3	Določitev dinamike in prioritete pri pripravi DPN za 3. razvojno os	108
3.2.2.4	Napredek pri pripravi DPN za posamezni odsek 3. razvojne osi	111

4. Mnenje	128
4.1 Mnenje o učinkovitosti Ministrstva za infrastrukturo pri vodenju projekta 3. razvojne osi	128
4.2 Mnenje o učinkovitosti Ministrstva za okolje in prostor pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi	130
5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	134
6. Priporočila	137
7. Priloge	139

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti vodenja in prostorskega načrtovanja projekta 3. razvojne osi od leta 2015 do leta 2020 smo izvedli na podlagi ZRacS-1¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 13. 10. 2020. Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti MZI in MOP pri vodenju in prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet in obseg revizije so aktivnosti MZI in MOP pri vodenju in prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2020.

S pojmom **3. razvojna os** označujemo načrtovano cestno prometno povezavo, ki bo potekala od severne proti jugovzhodni Sloveniji oziroma od meje z Avstrijo do meje s Hrvaško. Pojem **vodenje projekta** uporabljamo za označevanje vloge MZI pri investicijah v gradnjo državnih cest, ki obsega predvsem pripravo nacionalnega programa razvoja in vzdrževanja državnih cest, del katerega so tudi ukrepi za načrtovanje in izgradnjo 3. razvojne osi, ter pri vzpostavitvi sistema za načrtovanje, spremljanje in nadzor nad njegovim uresničevanjem. Pojem **prostorsko načrtovanje** uporabljamo za označevanje vloge MOP pri gradnji državnih cest, ki obsega predvsem vlogo pripravljavca izvedbenih prostorskih aktov in koordinatorja aktivnosti udeležencev za uresničitev strategije prostorskega razvoja, v kateri je bila predvidena tudi izgradnja 3. razvojne osi.

V okviru predmeta revizije smo proučevali naslednje aktivnosti:

- pri vodenju projekta 3. razvojne osi:
 - načrtovanje, spremljanje in nadzor projekta,
 - usmerjanje in nadzor nad nosilci posameznih odsekov,
 - načrtovanje virov financiranja;
- pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi:
 - načrtovanje, spremljanje in nadzor nad izvajanjem OdSPRS in koordinacija nosilcev prostorskega načrtovanja 3. razvojne osi,
 - izvedbeno državno prostorsko načrtovanje,
 - doseganje strateških ciljev razvoja prostora v RS.

¹ Seznam kratic, okrajšav dokumentov in predpisov prikazujeta Priloga 1 in Priloga 2.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-1/2020/9.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

Cilj revizije je izrek mnenja o:

- učinkovitosti MZI pri vodenju projekta 3. razvojne osi;
- učinkovitosti MOP pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili naslednji glavni revizijski vprašanja:

- ali je bilo MZI v obdobju od leta 2015 do leta 2020 učinkovito pri načrtovanju investicije, spremljanju in nadzoru nad projektom 3. razvojne osi;
- ali je bilo MOP v obdobju od leta 2015 do leta 2020 učinkovito pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti MZI in MOP v obdobju od leta 2015 do leta 2020 oblikovali na podlagi vnaprej določenih kriterijev za presojo smotrnosti.

Ocenili smo, da je bilo MZI pri načrtovanju investicije, spremljanju in nadzoru nad projektom 3. razvojne osi učinkovito, če je v pretežnem delu:

- načrtovalo, spremljalo in nadziralo projekt 3. razvojne osi v skladu s strateškimi in izvedbenimi dokumenti;
- usmerjalo in vzpostavilo nadzor nad nosilci posameznega odseka 3. razvojne osi;
- ustrezno načrtovalo vire financiranja za izvedbo projekta 3. razvojne osi.

Poslovanje MZI je bilo neučinkovito, če je bilo v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo smotrnosti, oziroma delno učinkovito, če je bilo v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo smotrnosti.

Ocenili smo, da je bilo MOP pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi učinkovito, če je v pretežnem delu:

- vzpostavilo in izvajalo predvidene mehanizme in procese za učinkovito izvajanje OdSPRS in koordinacijo aktivnosti MZI in drugih nosilcev urejanja prostora pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi;
- učinkovito vodilo postopke priprave DPN ali drugih prostorskih aktov v zvezi s 3. razvojno osjo;
- zagotovilo, da zaradi umestitve (ali stanja postopka umeščanja) določenih odsekov 3. razvojne osi v prostor ni ogroženo doseganje nekaterih ciljev razvoja prostora v RS iz aktualnih strateških dokumentov.

Poslovanje MOP je bilo neučinkovito, če je bilo v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo smotrnosti, oziroma delno učinkovito, če je bilo v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo smotrnosti.

Izvedba in obratovanje projekta 3. razvojne osi nista bila predmet revizije.⁵ Prav tako ni bilo predmet revizije strateško načrtovanje, razen v primerih, ko je med vodenjem investicije in prostorskim načrtovanjem prišlo do takih sprememb, da je bila potrebna prenova strateških dokumentov. V fazi izvedbenega prostorskega načrtovanja postopki CPVO in PVO niso bili predmet revizije, razen če je trajanje ali zaplet vplival na sprejem posameznega DPN.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Ministrstvo za infrastrukturo

MZI⁶ opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, naloge, ki se nanašajo na razvoj, vlaganje in vzdrževanje in upravljanje prometne infrastrukture, naloge na področju energetike, rudarstva ter naloge na področju učinkovite rabe obnovljivih virov energije.

Za gradnjo državnih cest MZI pripravi⁷ predlog nacionalnega program razvoja in vzdrževanja državnih cest, v katerem so opredeljeni cilji in naloge strategije razvoja in vzdrževanja državnih cest, viri sredstev za njihovo uresničitev ter dinamika in obseg uresničitve posameznih razvojnih nalog za obdobje najmanj 4 let. MZI je glede na v obdobju, na katero se nanaša revizija, veljavni nacionalni program – ReNPRP30 – zadolženo tudi za vzpostavitev sistema za načrtovanje, spremljanje in nadzor nad uresničevanjem nacionalnega programa, del katerega so tudi ukrepi za načrtovanje in izgradnjo 3. razvojne osi. Za uresničevanje ReNPRP30 – torej upravljanje, vzdrževanje, prostorsko načrtovanje in gradnjo glavnih in regionalnih cest kot nosilec skrbi⁸ DRSI, organ v sestavi MZI, v skladu z navodili in programom dela, ki ga določi MZI⁹. Za upravljanje, vzdrževanje in izvajanje gradnje AC ter HC pa skrbi nosilec DARS, ki v skladu s koncesijo za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje AC¹⁰ vsako leto pripravi načrt izvajanja koncesije ter ga predloži v soglasje MZI, hkrati pa lahko MZI zaradi zagotavljanja varnosti in pretočnosti prometa po AC naloži DARS izvedbo ali način izvedbe določene naloge, ki izhaja iz koncesijskega razmerja, ter določi rok za izvedbo.¹¹ DARS opravlja na podlagi 4. člena ZDARS-1 tudi naloge nosilca pri prostorskem načrtovanju ter pridobivanju nepremičnine za

⁵ Posamezne faze izvedbe investicij v državne ceste so predstavljene v točki 1.3.2.

⁶ 38. člen ZDU-1.

⁷ 42. člen ZCes-1; nacionalni program potrdi DZ na predlog vlade.

⁸ 54. in 55. člen ZCes-1.

⁹ Glede na ZDU-1 organ v sestavi opravlja svoje naloge v skladu s programom dela, ki ga sprejme minister, ki daje organu tudi usmeritve in obvezna navodila za delo vključno s sprejemom specifičnih ukrepov iz pristojnosti organa (23. člen ZDU-1); ministrstvo tudi nadzoruje delo organa v sestavi (24. člen ZDU-1).

¹⁰ 4. in 5. člen ZDARS-1; na tej podlagi je bila sklenjena koncesijska pogodba.

¹¹ 9.a ZDARS-1.

gradnjo AC, katerih izvedbo usmerja in nadzira MZI.¹² MZI je tudi pobudnik¹³ priprave DPN za prostorsko ureditev državnega pomena, kot je državna cesta, v postopku pa sodeluje tudi kot DNUP.

Slika 1 Organigram MZI



Vir: Akt o notranji organizaciji MZI.

¹² Na podlagi 7. člena ZDARS-1 je MZI sklenilo z DARS pogodbo o naročilu, s katero sta uredila medsebojne pravice in obveznosti v zvezi z izvajanjem nalog, ki jih DARS opravlja v imenu in za račun RS in se nanašajo na prostorsko načrtovanje in umeščanje AC v prostor ter pridobivanje nepremičnin za potrebe gradnje AC (gre za aktivnosti pred izvajanjem gradnje), in v kateri je določeno, da MZI in DARS do konca tekočega leta z izvedbeno pogodbo določita obseg naročila za naslednje leto, pri čemer mora DARS upoštevati usmeritve MZI glede prioriteten projektov. DARS mora predložiti tudi poročilo o realizaciji obsega naročila ter pojasnilo o morebitnih odstopanjih od dogovorjenega obsega naročila. Poleg tega mora DARS mesečno predložiti poročilo o opravljenih aktivnostih v preteklem mesecu na posameznih AC odsekih z navedbo izvedenih aktivnosti ter prikaz trenutnega stanja na posameznih AC odsekih. V skladu z 18. členom pogodbe o naročilu lahko MZI nadzira izvajanje pogodbenih obveznosti v vseh fazah postopkov, ki se nanašajo na obseg naročila.

¹³ 80. člen ZUreP-2; pred tem sta področje urejala ZUreP-1 in ZUPUDPP.

Za učinkovitost MZI pri vodenju projekta 3. razvojne osi je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. Odgovorne osebe MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije predstavlja Tabela 1.

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Peter Gašperšič, minister	do 13. 9. 2018
mag. Alenka Bratušek, ministrica	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Jernej Vrtovec, minister	od 13. 3. 2020

1.2.2 Ministrstvo za okolje in prostor

MOP opravlja naloge na področju varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov, celovite presoje vplivov na okolje, ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb, jedrske varnosti, varstva pred ionizirajočimi sevanji, opozarjanja in odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge na področju prostorskega in urbanega razvoja, spremljanja stanja in trendov v prostoru, razvoja, spodbujanja in promocije urejanja prostora, zemljiške politike, državnega, regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja, graditve objektov ter stanovanjske politike.¹⁴

Glede na OdSPRS iz leta 2004, ki je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, veljavni temeljni dokument o usmeritvah prostorskega razvoja v RS¹⁵, MOP v vlogi koordinatorske aktivnosti NUP skrbi za uresničitev OdSPRS, v kateri je bila predvidena tudi izgradnja 3. razvojne osi. Za doseganje ciljev iz OdSPRS MOP pripravlja tudi prostorske izvedbene akte. Tako v postopkih državnega prostorskega načrtovanja kot pripravljavec DPN¹⁶ umešča v prostor prostorske ureditve državnega pomena kot je tudi 3. razvojna os. V teh postopkih je MOP odgovorno (v sodelovanju z drugimi NUP) tudi za vrednotenje vplivov predvidene državne prostorske ureditve na gospodarstvo, družbo in okolje, predvsem v obliki izvedbe CPVO in PVO po predpisih, ki urejajo varstvo okolja in presojo sprejemljivosti po predpisih, ki urejajo ohranjanje narave.¹⁷

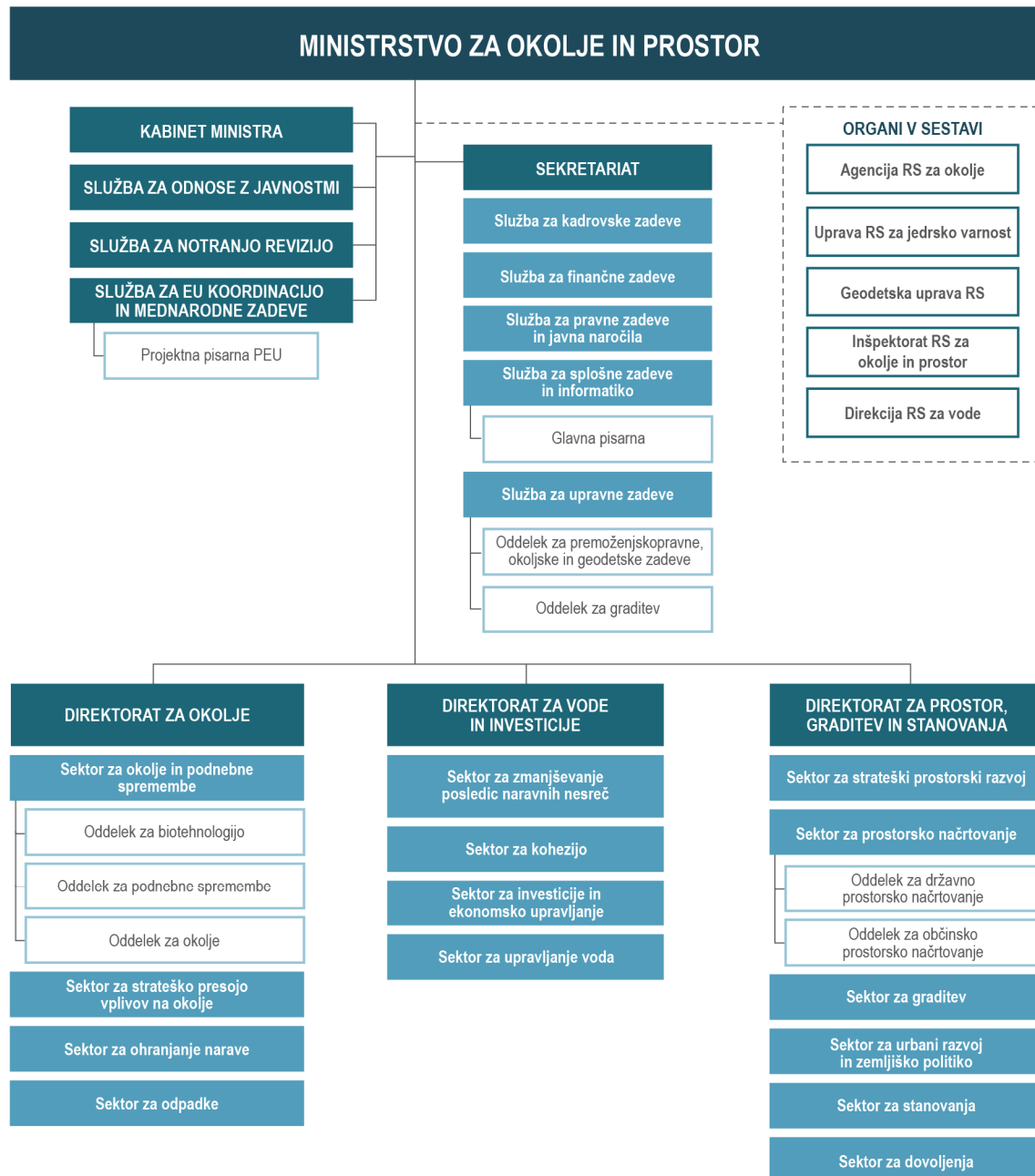
¹⁴ 38a. člen ZDU-1.

¹⁵ ZPNačrt, ki je področje urejal do začetka veljavnosti ZUreP-2 1. 6. 2018 je sicer v prehodnih in končnih določbah predvidel sprejem novega državnega strateškega prostorskega načrta, ki pa do uveljavitve ZUreP-2 ni bil sprejet. Drugi odstavek 91. člena ZPNačrt je določal, da se do uveljavitve novega strateškega načrta DPN pripravljajo v skladu z OdSPRS, prvi odstavek 92. člena pa je določil, da OdSPRS velja "do uveljavitve državnega strateškega prostorskega načrta skladno z določbami ZPNačrt", torej kot državni strateški prostorski načrt, kot so ga splošno urejali 22. člen ZPNačrt in nadaljnji. Tudi ZUreP-2 je splošno urejal Strategijo prostorskega razvoja Slovenije kot temeljni prostorski strateški akt (66. člen ZUreP-2 in nadaljnji) ter v prehodnih in končnih določbah predvidel, da po uveljavitvi ZUreP-2 ostane v veljavi OdSPRS in se šteje kot Strategija prostorskega razvoja Slovenije iz 66. člena ZUreP-2.

¹⁶ 80. člen ZUreP-2.

¹⁷ 18. člen ZUreP-2.

Slika 2 Organigram MOP



Vir: [URL: <https://www.gov.si/assets/organigrami/ministrstva/Organigram-Ministrstva-za-okolje-in-prostor.pdf>], 7. 5. 2021.

Za učinkovitost MOP pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. Odgovorne osebe MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije predstavlja Tabela 2.

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

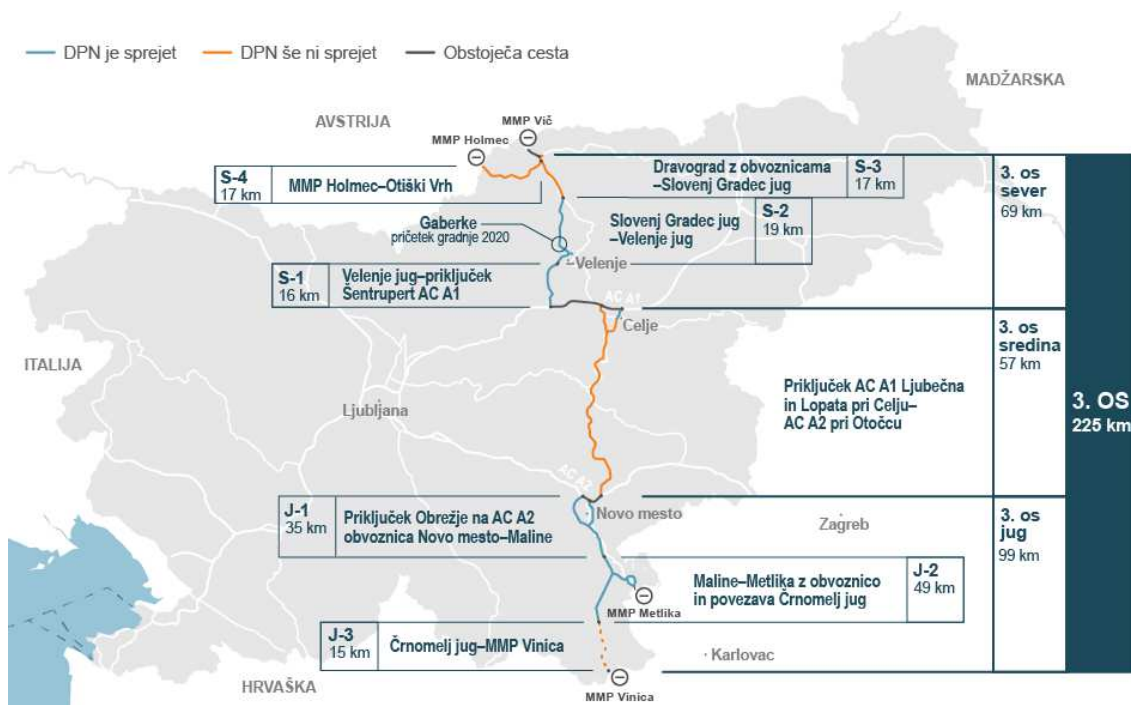
Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Irena Majcen, ministrica	do 13. 9. 2018
Jure Leben, minister	od 13. 9. 2018 do 27. 3. 2019
Simon Zajc, minister	od 27. 3. 2019 do 13. 3. 2020
Andrej Vizjak, minister	od 13. 3. 2020

1.3 Področje revizije

1.3.1 Načrtovan potek trase 3. razvojne osi

Projekt 3. razvojne osi je prometna povezava, ki bo v prihodnosti potekala od severne proti jugovzhodni Sloveniji oziroma od meje z Avstrijo do meje s Hrvaško. Predvideni so 3 deli:

- **sever:** od meje z Avstrijo do AC A1–Šentrupert;
- **sredina:** od AC A1–Celje do AC A2–Novo mesto in
- **jug:** od AC A2 do meje s Hrvaško.

Slika 3 Načrtovan potek trase 3. razvojne osi

Opomba: Konec obdobja, na katero se nanaša revizija, je MZI predlagalo, da se odsek J-3 ne izvede, kar je DZ potrdil maja 2021.

Vir: Prostorski informacijski sistem.

Ocenjena investicijska vrednost vseh odsekov skupaj je približno 4,2 milijarde EUR. Do konca leta 2020 je bilo za projekt 3. razvojne osi porabljenih 62,4 milijona EUR sredstev proračuna in sredstev, ki jih zagotavlja DARS.

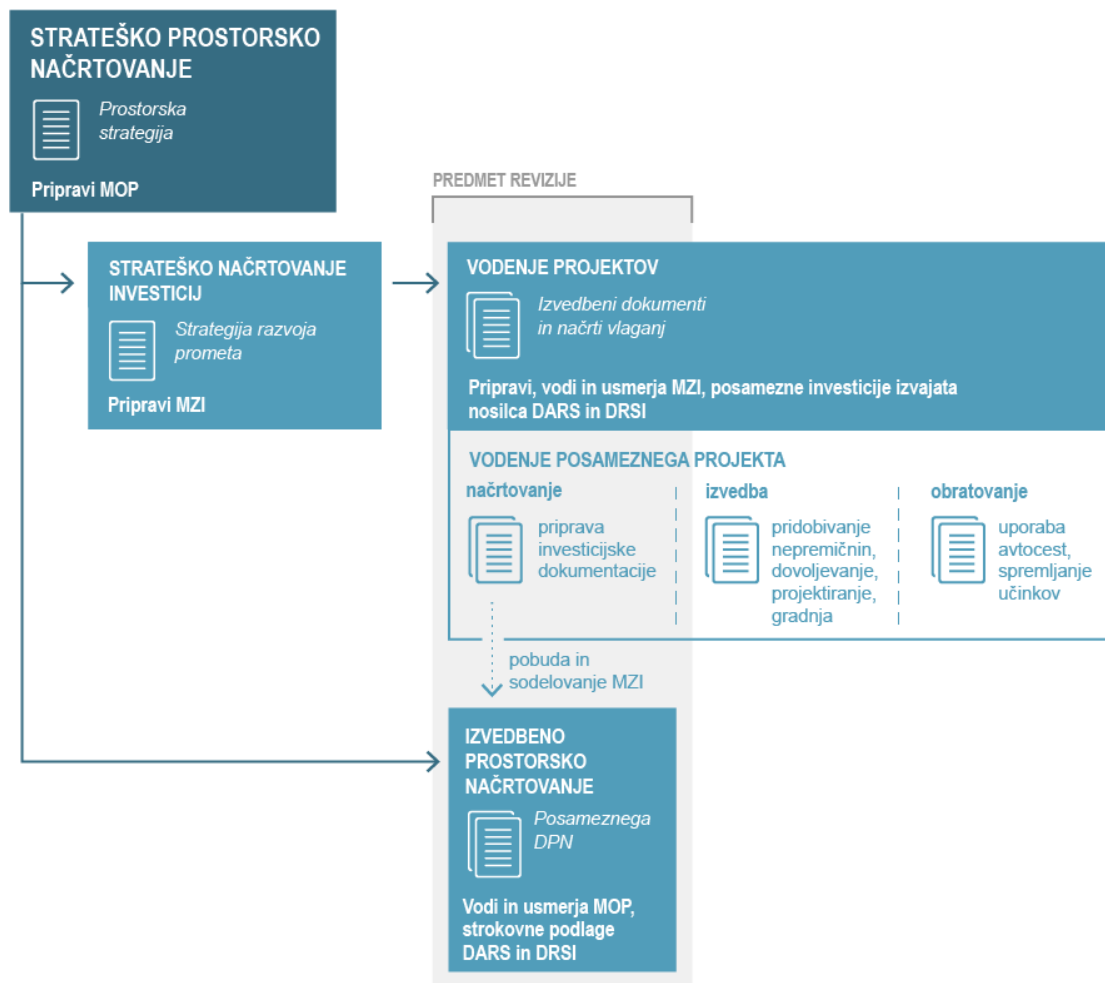
Strateška podlaga za izgradnjo prometne povezave je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, opredeljena v OdSPRS, na podlagi katere se je prostorsko načrtovanje 3. razvojne osi tudi začelo, in v SrPRS.¹⁸

1.3.2 Faze izvedbe investicij v državne ceste

Faze izvedbe investicij v državne ceste lahko razdelimo na strateško prostorsko načrtovanje, strateško načrtovanje investicij, vodenje projektov, izvedbeno prostorsko načrtovanje, pridobivanje zemljišč, gradnjo (organizacija, projektiranje, dovoljevanje, gradnja v ožjem smislu) ter uporabo in vzdrževanje, kot to predstavlja Slika 4. Izvedbo posamezne faze podrobneje določajo predpisi, ki urejajo ceste, varstvo okolja, prostorsko načrtovanje in gradnjo objektov, vsebina pa je opredeljena v strateških in izvedbenih dokumentih.

¹⁸ Pred sprejemom teh dokumentov je bila 3. razvojna os obravnavana tudi v starejših državnih strateških dokumentih.

Slika 4 Shema poglavitnih faz postopka izvedbe investicij v državne ceste



Viri: predpisi, strateški in izvedbeni dokumenti, ki urejajo področje.

1.3.2.1 Strateško prostorsko načrtovanje

Gradnja državne cestne povezave mora biti predvidena v strateških usmeritvah prostorskega razvoja v RS, torej OdSPRS. Državne ceste so kot del državne prometne infrastrukturne ureditve državnega pomena¹⁹ in s tem del prostorskega razvoja države, ki se celovito obravnava, usklajuje in upravlja v neprekinjenem procesu urejanja prostora²⁰ zato, da so doseženi cilji trajnostnega razvoja prostora. Del procesa je tudi (strateško in izvedbeno) prostorsko načrtovanje, ki je za državne ceste v pristojnosti države, pri čemer MOP²¹ pripravi izhodišča za pripravo strategije, vključi druge udeležence in pripravi predlog strategije, ki ga na predlog vlade sprejme DZ. Usklajenost

¹⁹ 50. člen ZUreP-2.

²⁰ 2. člen ZUreP-2.

²¹ 69. člen ZUreP-2.

posameznega investicijskega projekta za državne ceste z omenjenimi prostorskimi strateškimi akti je tudi predpogoj za (so)financiranje iz proračuna.

Med izhodišči za razvoj prometnega sistema so bili v OdSPRS opredeljeni tudi cilji in razvojne prioritete razvoja prometnega sistema v RS, in sicer enakovredno vključenost RS v evropski prostor, povezan in usklajen razvoj prometnega in poselitvenega omrežja ter izgradnja gospodarske javne infrastrukture, krepitev prepoznavnosti kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine ter prostorski razvoj na območjih s posebnimi potenciali in problemi. 3. razvojna os je v OdSPRS opredeljena kot povezava, ki bo v okviru policentričnega urbanega sistema²² med sabo povezovala središča regionalnega razvoja, predvsem Velenje, Slovenj Gradec in druga mesta, ki so na 3. razvojni osi. Prometna povezava čezmejnega pomena, ki sicer ni del cestnega omrežja TEN-T²³, bi potekala iz smeri avstrijske Koroške preko Slovenj Gradca in Velenja, kjer bi se pri Celju navezala na AC, ki se nato nadaljuje proti Novemu mestu in naprej proti Karlovcu oziroma navezavi na AC Zagreb–Reka. Z novo razvojno prometno osjo naj bi se povezala regionalna središča v Avstriji, Sloveniji, na Hrvaškem ter omogočalo navezovanje tovornega in osebne cestnega prometa vseh regij na tej osi na glavne prometne evropske smeri.

MOP od začetka leta 2015 pripravlja SprS50²⁴, ki bo postal strateški prostorski dokument, s katerim so skupaj s Strategijo razvoja Slovenije, drugimi državnimi strateškimi dokumenti in razvojnimi cilji EU opredeljeni dolgoročni strateški cilji države in usmeritve razvoja prostora v RS. V SprS50 je omenjena tudi 3. razvojna os. Do izdaje tega poročila SprS50 še ni bil sprejet.

1.3.2.2 Strateško načrtovanje investicij

OdSPRS je izhodišče za pripravo področnih razvojnih dokumentov, vendar ti ne smejo biti v nasprotju z njim.²⁵ MZI je kot pristojno ministrstvo za področje prometa na podlagi OdSPRS in drugih takrat veljavnih strateških izhodišč pripravilo predlog SrpRS, ki je namenjena prikazu izhodišč, potreb in možnosti za razvoj ključnih področij prometa v RS, pripravi usklajenega programa razvoja, zagotovitvi predhodne izpolnitve pogojev za črpanje sredstev EU v finančnem obdobju 2014–2020 za prometno področje ter zagotovitvi podlage za pripravo resolucije o nacionalnem programu zgraditve prometne infrastrukture oziroma ustreznega operativnega programa. Vlada je SrpRS sprejela julija 2015. Za izvedbo SrpRS je bil predviden tudi sprejem operativnega načrta za njeno

²² Koncept policentričnih urbanih sistemov se v OdSPRS nanaša na poselitev oziroma urbanizacijo, pri čemer je cilj organiziran razvoj omrežja poselitvenih središč na več ravneh, ki temeljijo na večjih mestih, ki povezujejo manjša naselja in bodo zagotavljala ustrezen standard bivanja in družbenega/gospodarskega razvoja za večje število prebivalcev in s tem povezano gradnjo ustrezne infrastrukture.

²³ Vseevropsko omrežje prometnih povezav; *Trans-European Network* (TEN-T) je politika EU za implementacijo in razvoj omrežja železniških povezav, cest, rečnih povezav, morskih povezav, pristanišč, letališč in železniških terminalov po vsej Evropi. Končni cilj je zapreti ozka grla, praznine in tehnične omejitve kot tudi okrepiti socialno, ekonomsko in teritorialno kohezijo EU.

²⁴ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/strategija-prostorskega-razvoja-slovenije/>], 7. 5. 2021. SprS50 je bil pripravljen v začetku leta 2020, najstarejše strokovne podlage pa so iz leta 2011.

²⁵ 66. člen ZUreP-2.

izvajanje s prednostnim vrstnim redom izvedbe investicij, finančnimi viri, roki in nosilci, za pripravo njegovega predloga pa je bilo odgovorno MZI.²⁶

Poleg splošnih in posebnih ciljev programa razvoja ključnih področij prometa so v SrpRS opredeljeni tudi posamezni ukrepi, s katerimi naj bi bili cilji SrpRS doseženi. V okviru posebnega cilja izboljšanja državne in regionalne povezanosti znotraj RS, katerega namen je zagotoviti boljšo povezanost vseh regij z glavnimi državnimi središči²⁷ (krajši čas potovanja, raven storitev za javni prevoz in boljše stanje cest) ter ustrezne storitve in dostopnost znotraj posamezne regije z njenim središčem, so podcilji tudi:

- podcilj 2b **Jugovzhodna Slovenija**: izboljšati povezanost Bele krajine (Črnomelj, Metlika) z Novim mestom in Ljubljano;
- podcilj 2e **Koroška**: izboljšati povezanost Koroške s Celjem in Ljubljano.

Ukrepi, s katerimi bi se uresničili podcilji in se nanašajo neposredno na 3. razvojno os, so:

- povezava Bele krajine z Novim mestom (Ro.4) – 3. razvojna os jug;
- povezava Koroške z AC sistemom (Ro.9) – 3. razvojna os sever;
- povezava Štajerska–Dolenjska (Ro.14) – 3. razvojna os sredina.

1.3.2.3 Vodenje projekta

MZI operativno izvedbo investicij v gradnjo državnih cest podrobneje predvideva in načrtuje v nacionalnem programu razvoja in gradnje državnih cest²⁸ oziroma nacionalnem programu o izgradnji avtocest²⁹. Tako je MZI na podlagi SrpRS pripravilo predlog ReNPRP30, ki naj bi strateške usmeritve in ukrepe SrpRS operacionalizirala kot dejanske ukrepe, glede katerih je moč načrtovati posamezno investicijo po predpisih o pripravi in obravnavi investicijske dokumentacije na področju javnih financ in izvesti izvedbeno prostorsko načrtovanje po predpisih o prostorskem načrtovanju, da se projekt umesti v prostor. ReNPRP30 je 22. 11. 2016 sprejel DZ.

V ReNPRP30 so opredeljeni cilji in naloge strategije razvoja in vzdrževanja državnih cest, vrstni red prednostnih nalog, ki predstavlja še podrobnejšo razčlenitev ukrepov iz SrpRS, okvirni viri sredstev za njihovo uresničitev ter dinamika in obseg uresničitve posameznih razvojnih nalog. Program je bil izdelan za obdobje od leta 2016 do leta 2030 oziroma do realizacije programa. Za izvedbo predvidenih investicij se predvideva financiranje iz proračunskih sredstev (državnih in lokalnih), sredstev EU in iz neproračunskih virov (vlaganja DARS in zasebnih investorjev). Predviden obseg vlaganj za izvedbo celotnega ReNPRP30 je bil približno 730 milijonov EUR letno. Med specifičnimi ukrepi iz ReNPRP30 za organizacijo celotnega prometnega sistema je tudi ukrep izboljšanja finančne

²⁶ Vlada je s sklepom št. 37000-3/2015/8 z 29. 7. 2015 naložila MZI, da v roku 1 leta pripravi izvedbeni načrt za izvajanje strategije.

²⁷ Ljubljana, Maribor in Koper.

²⁸ 42. člen ZCes-1.

²⁹ 6. člen ZDARS-1.

vzdržnosti cestnega omrežja in sistema plačevanja cestnine (Ro.42), v okviru katerega je predvidena tudi uvedba stabilnih virov financiranja, kjer sta kot nosilca označena MZI in DARS.

MZI je zadolženo za vzpostavitev³⁰ sistema za načrtovanje, spremljanje in nadzor nad uresničevanjem ReNPRP30, o tem pa poroča tudi vladi in DZ. Jedro tega sistema so 6-letni enotni načrti vlaganj v prometno infrastrukturo (načrti vlaganj)³¹, katerih predloge mora MZI vsako leto pripraviti in uskladiti na podlagi predlogov načrtov vlaganj nosilcev³² (DARS in DRSI) ter jih predložiti v potrditev vladi skupaj s poročilom o realizaciji. DARS in DRSI na podlagi usmeritev MZI in načrtov vlaganj načrtujeta in izvajata posamezno investicijo vključno z izdelavo investicijske dokumentacije³³ glede na fazo projektnega cikla:

- pri **načrtovanju** oziroma pred odločitvijo o investiciji:
 - DIIP,
 - PIZ,
 - IZ,
 - IP;
- do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo: študijo izvedbe nameravane investicije, če ni sestavni del IP;
- v fazi **izvedbe**: poročilo o izvajanju investicijskega projekta;
- v fazi **obratovanja**: poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta.

Investicijska dokumentacija vsebuje vse potrebne elemente, ki omogočajo oceno finančnih, ekonomskih in drugih (na primer tehničnih, tehnoloških, okoljskih, prostorskih, razvojnih, varnostnih in družbenih) posledic odločitve o investiciji v državne ceste. MZI za preverjanje skladnosti izdelane dokumentacije s predpisi, pravilnosti izračunanih kazalnikov in pridobitve ocene na podlagi meril imenuje strokovno komisijo KIOP.

Odločitev o izvedbi posamezne investicije se v končni fazi opravi s sprejemom načrtov vlaganj in potrditvijo ključnih dokumentov investicijskega načrtovanja za posamezno investicijo s strani MZI³⁴ na podlagi mnenja KIOP. Podlaga³⁵ za pripravo določenega investicijskega dokumenta in za začetek naslednje faze projektnega cikla je prostorska dokumentacija (izvedbeni prostorski akti, ki so rezultat izvedbenega prostorskega načrtovanja) ter projektna dokumentacija (načrti oziroma tehničnih opisi, poročila, izračuni, risbe in druge priloge, s katerimi se določijo lokacijske,

³⁰ 8. poglavje ReNPRP30.

³¹ 5. poglavje ReNPRP30.

³² Ker je pojem "investitor" za postopke po različnih relevantnih predpisih (o investicijski dokumentaciji, o urejanju prostora, gradnji objektov) opredeljen različno in ima v teh postopkih tudi specifično vlogo, bomo za vlogo DARS in DRSI uporabljali pojem "nosilca", s čimer razumemo subjekt, ki je v strateških in izvedbenih dokumentih opredeljen kot investitor oziroma nosilec posamezne investicije.

³³ 7. člen UMPOIDDCJŽI.

³⁴ Na primer glede na 19. člen UMPOIDDCJŽI minister, pristojen za promet (torej MZI), s pisnim sklepom potrdi PIZ in odobri izdelavo IP.

³⁵ Četrty odstavky 7. členu UMPOIDDCJŽI; strokovne podlage in osnutke za izdelavo posameznih dokumentov izdelujejo specializirane gospodarske družbe ali podobni subjekti po naročilu DARS ali DRSI.

funkcionalne, oblikovne ter tehnične značilnosti objekta, ki so rezultat načrtovalskega procesa v fazi gradnje) – tako na primer DIIP šteje za pobudo za izvedbeno prostorsko načrtovanje³⁶. Načrtovanje in vodenje posamezne investicije po predpisih o pripravi in obravnavi investicijske dokumentacije na področju javnih financ in izvedbeno državno prostorsko načrtovanje (umeščanje projekta v prostor) naj bi potekala sočasno.³⁷

Pred letom 2015 je bila pripravljena in obravnavana naslednja investicijska dokumentacija:

- **3. razvojne osi sever:**
 - Za celotno 3. razvojno os sever je bil februarja 2007 izdelan DIIP 3.RO sever 2007. V letu 2008 je bila za celotno 3. razvojno os sever izdelana PIZ 3.RO sever 2008, ki jo je v letu 2009 potrdil minister za promet.
- **3. razvojne osi jug:**
 - Za celotno 3. razvojno os jug je bil februarja 2008 izdelan DIIP 3.RO jug 2008, ki ga je 27. 6. 2008 potrdila DRSC. V letu 2009 je bila izdelana PIZ 3.RO jug 2008, ki je bila obravnavana na KIOP, s strani MZI pa ni bila potrjena.
- **3. razvojne osi sredina:**
 - Za 3. razvojno os sredina je bil marca 2008 izdelan DIIP 3.RO sredina 2008, ki ga je 21. 5. 2008 potrdila DRSC. V aprilu 2009 je bila izdelana PIZ 3.RO sredina 2009, ki jo je KIOP zavrnila.

1.3.2.4 Izvedbeno državno prostorsko načrtovanje

Izvedbeno prostorsko načrtovanje³⁸ poteka v primeru državnih cest v postopku priprave in sprejema prostorskih izvedbenih aktov – najpogosteje DPN³⁹, ki je podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja v skladu s predpisi, ki urejajo graditev. Podlaga za sprejem prostorskih izvedbenih aktov so temeljni strateški prostorski akti (torej OdSPRS). Izvedbeni prostorski akti morajo temeljiti in biti usklajeni s temeljnimi prostorskimi akti⁴⁰. Za uresničevanje temeljnih strateških prostorskih aktov bi MOP moralo pripraviti akcijski program, ki ga sprejme vlada in v katerem se določijo in prikažejo prednostne naloge in ukrepi za izvajanje OdSPRS v srednjeročnem obdobju za posamezna območja ali dejavnosti ter usmeritve za pripravo prostorskih aktov.⁴¹ MOP ima tudi vlogo DNUP za področje prostora⁴², zagotavlja strokovno pomoč pri pripravi prostorskih aktov, vodi in vzdržuje prostorski informacijski sistem, vodi postopke priprave prostorskih aktov iz državne pristojnosti in usklajuje sodelovanje drugih udeležencev postopka.

³⁶ 84. člen ZUreP-2.

³⁷ 15. člen UMPOIDDCJŽI.

³⁸ 78. člen ZUreP-2.

³⁹ Namesto sprejema in priprave DPN se lahko izvede tudi združen postopek načrtovanja in dovoljevanja, v katerem se že dovoli gradnja objektov v okviru načrtovane prostorske ureditve.

⁴⁰ 49. člen ZUreP-2.

⁴¹ 67. člen ZUreP-2.

⁴² 40. člen ZUreP-2.

V DPN sta podrobno določena načrtovana prostorska ureditev (na primer trasa državne ceste) in območje (zemljišča), kjer bo izvedena, tako da jo je mogoče grafično prikazati v zemljiškem katastru, hkrati pa določa posebne prostorske izvedbene pogoje za projektiranje ureditve.

Poglavitne faze državnega prostorskega načrtovanja⁴³ pri pripravi DPN so:

- pobuda,
- odločanje o pripravi DPN z opredelitvijo variant⁴⁴,
- analiza in primerjava variant s pripravo predloga najustreznejše variante (ŠV s PNV),
- sprejem odločitve o varianti,
- podrobnejše načrtovanje izbrane variante,
- sprejem uredbe o DPN.

Pobudnik⁴⁵ je ministrstvo, v katerega pristojnost spada prostorska ureditev,⁴⁶ torej za izgradnjo državne ceste kot prometne infrastrukture MZI.⁴⁷ Investitor zagotovi zahtevane strokovne podlage in nosi stroške izdelave⁴⁸, pri čemer je ta naloga kot nosilec posameznih investicij v okviru 3. razvojne osi naložena DARS⁴⁹ oziroma DRSI⁵⁰. Pripravljač je MOP⁵¹, ki vodi postopek in usklajuje sodelovanje udeležencev pri pripravi DPN, pridobivanje smernic in mnenj ostalih NUP, pripravi odločitev o izvedbi državnega prostorskega načrtovanja ter vodi pripravo predloga DPN in drugih dokumentov (na primer ŠV ali PNV), ki so potrebni v postopku.⁵²

V fazi izvedbenega prostorskega načrtovanja se izvede tudi vrednotenje vplivov načrtovane ureditve na gospodarstvo, družbo in okolje, če je to potrebno v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja in ohranjanje narave.⁵³ Tako je treba v postopku priprave DPN za državne ceste v postopku CPVO⁵⁴ proučiti okoljsko poročilo (ki se pripravi skupaj s PNV) in na podlagi mnenj varstvenih NUP⁵⁵ pridobiti potrdilo MOP o sprejemljivosti vplivov izvedbe načrta na okolje. Postopke vodi MOP. Pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja in začetkom gradnje državnih cest je treba v postopku PVO

⁴³ Faze so opredeljene vsebinsko kot bistvo različnih zakonskih ureditev, ki so (nekoliko različno) urejali pripravo DPN od začetka prostorskega načrtovanja 3. razvojne osi do konca revizijskega obdobja.

⁴⁴ Gre za možne umestitve državne ureditve v prostor, ki izhajajo iz strateških podlag in ki se kasneje preverijo v ŠV.

⁴⁵ 40. člen ZUreP-2.

⁴⁶ 80. člen ZUreP-2.

⁴⁷ 38. člen ZDU-1.

⁴⁸ Prvi odstavek 80. člena ZUreP-2.

⁴⁹ Gre za naloge po 4. členu ZDARS-1 za AC in HC.

⁵⁰ 55. člen ZCes-1.

⁵¹ 42. člen v povezavi z 80. členom ZUreP-2.

⁵² Področje podrobneje ureja Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta (Uradni list RS, št. 106/11).

⁵³ 18. člen ZUreP-2.

⁵⁴ Postopek ureja predvsem ZVO-1, delno pa tudi ZUreP-2.

⁵⁵ DNUP ter nekatere druge varstvene organizacije (na primer ZRSVN), ki so pristojne za posamezno področje varstva okolja.

proučiti poročilo o vplivih na okolje ter na podlagi mnenj varstvenih organizacij od MOP⁵⁶ pridobiti tudi okoljevarstveno soglasje⁵⁷, pri čemer se lahko ta faza v predhodnem postopku izvede tudi v postopku priprave DPN⁵⁸ v fazi podrobnejšega načrtovanja izbrane variante. MOP v vseh teh postopkih sodeluje tudi s podajo smernic in mnenj kot DNUP⁵⁹ oziroma varstveni NUP za druga področja, na primer za področja razvoja in poselitve in za področje upravljanja z vodami⁶⁰.

DPN sprejme vlada z uredbo⁶¹. Izvedbeno prostorsko načrtovanje 3. razvojne osi je do konca leta 2020 potekalo s pripravo DPN za naslednje odseke, pri čemer približna dolžina celotne trase 3. razvojne osi znaša 225 km:

- **3. razvojna os sever:**

- Priprava DPN za vse 4 odseke je od leta 2004 potekala kot priprava enega DPN za ves severni del; program za pripravo DPN je bil sprejet 12. 5. 2006; 25. 4. 2008 je vlada s sklepom prvič sprejela odločitev o varianti; septembra 2008 je vlada sprejela sklepe o pripravi DPN za odseke S-1, S-2, S-3 in S-4.
- **S-1:**
 - DPN je bil sprejet v letu 2017⁶², do leta 2019 je pri Ustavnem sodišču RS potekala še presoja ustavnosti in zakonitosti.⁶³
 - Načrtovano državno cesto sestavljata štiripasovna cesta med priključkom Velenje jug in priključkom Šentrupert na AC A1 v dolžini 14 km in dvopasovna navezovalna cesta Podgora⁶⁴ med priključkom Podgora in navezavo na regionalno cesto R2-426 Gorenje –Letuš v dolžini 1,5 km, skupaj torej 15,5 km.
- **S-2:**
 - DPN je bil sprejet v letu 2013.⁶⁵

⁵⁶ Naloge je za posege, ki so gradnja, do 1. 6. 2018 opravljala ARSO, organ v sestavi MOP, glede na 2. točko tretjega odstavka 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev; od 1. 6. 2018 se je pričel uporabljati Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr. in 65/20), ki je določil, da če se okoljevarstveno soglasje pridobiva šele v fazi pridobivanja gradbenega dovoljenja, se izvede integralni postopek (združeno pridobitev gradbenega dovoljenja in postopek presoje vplivov na okolje), ki ga vodi MOP. Za predhodni postopek, ki ga ureja ZVO-1, je še vedno pristojna ARSO.

⁵⁷ 50. člen ZVO-1.

⁵⁸ 51.a in 51.b člen ZVO-1.

⁵⁹ Seznam NUP, ki ga vodi MOP: [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostor-pomembni-dokumenti/f8cdfe0bdc/nabor_drzavnih_nosilcev_urejanja_prostora.pdf], 7. 5. 2021; seznam je nepopoln.

⁶⁰ Naloge opravlja organ v sestavi MOP DRSV.

⁶¹ 90. člen ZUreP-2.

⁶² UDPN S-1.

⁶³ Odločba o ugotovitvi, da Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug ni v neskladju z Ustavo (Uradni list RS, št. 36/19).

⁶⁴ V začetku leta 2020 je MZI podalo pobudo za pripravo DPN za kratek odsek državne ceste od Podgore do Letuša, ki služi zgolj kot navezava na 3. razvojno os in neposredno ne predstavlja dela 3. razvojne osi, zato je v reviziji nismo obravnavali.

⁶⁵ UDPN S-2.

- Načrtovano državno cesto sestavljata štiripasovna cesta med priključkoma Slovenj Gradec jug in Velenje jug v dolžini 17,5 km ter dvopasovna navezovalna cesta N1 med Konovim in priključkom Škale v dolžini 1,9 km, skupaj torej 19,4 km.
- **S-3:**
 - DPN še ni sprejet, zato trasa še ni dokončno določena.
 - V letu 2012 načrtovano državno cesto⁶⁶ sestavljajo štiripasovna cesta od priključka Slovenj Gradec jug do meje z Občino Ravne na Koroškem v dolžini 11,8 km, dvopasovna navezovalna cesta med Dravogradom in Otiškim Vrhom v dolžini 3 km in dvopasovna obvoznica po južnem robu Dravograda v dolžini cca 2,3 km, skupaj torej približno 17 km.
- **S-4:**
 - DPN še ni sprejet, zato trasa še ni dokončno določena.
 - Konec leta 2020 načrtovano državno cesto⁶⁷ sestavljajo štiripasovna cesta od Otiškega Vrhra do Raven na Koroškem (ki bo izvedena v 2 fazah) v dolžini približno 3 km, dvopasovna cesta od Raven na Koroškem do odcepa za Šentanel (Prevalje) v dolžini približno 7,2 km ter rekonstrukcija obstoječe glavne ceste od odcepa za Šentanel (Prevalje) do MMP Holmec (za kar pa ni potrebna izdelava DPN), skupna dolžina odseka med Otiškim Vrhom in MMP Holmec znaša približno 17 km.
- **3. razvojna os jug:**
 - Priprava DPN za vse 3 odseke je od leta 2006 potekala kot priprava enega DPN za celotni južni del. Do junija 2008 je potekala faza analize in primerjave variant s pripravo PNV. Vlada je v letu 2009 sprejela sklepe o pripravi DPN za odseke J-1, J-2 in J-3.
 - **J-1:**
 - DPN je bil sprejet v letu 2012.⁶⁸
 - Načrtovano državno cesto sestavljajo štiripasovna cesta od AC A2 od priključka Obrežje pri Novem mestu do priključka Maline v dolžini 18 km ter dvopasovna povezovalna zahodna obvoznica Novega mesta v dolžini 13 km, povezovalna cesta Šentjoška cesta v dolžini 1 km in povezovalna cesta Maline–Jugorje v dolžini 3 km, skupaj torej 35 km.
 - **J-2:**
 - DPN je bil sprejet v letu 2017.⁶⁹

⁶⁶ Stanje iz leta 2012 ob razgrnitvi prvotnega osnutka DPN.

⁶⁷ Stanje iz februarja 2021, ko je bila javno razgrnjena ŠV (utemeljitev rešitve)/PIZ.

⁶⁸ UDPN J-1.

⁶⁹ UDPN J-2.

- Načrtovano državno cesto sestavljajo štiripasovna cesta na odseku od Malin do MMP Metlika in do priključka Črnomelj jug v dolžini 31,7 km ter dvopasovna povezovalna cesta Maline–Dole v dolžini 1,4 km, obvoznica Metlike v dolžini 5,8 km, dostopna cesta Mestni Log v dolžini 0,2 km, povezovalna cesta Semič v dolžini 1,4 km, obvoznica Semiča v dolžini 1,6 km, dostopna cesta PSC Vrtača v dolžini 0,8 km, povezovalna cesta Črnomelj sever v dolžini 2,5 km ter povezovalna cesta Črnomelj jug v dolžini 3,3 km, skupaj 48,7 km.
- **J-3:**
 - DPN do konca revizijskega obdobja ni bil sprejet⁷⁰, zato trasa ni bila dokončno določena, prav tako podrobneje niso bile opredeljene načrtovane ceste, ki naj bi povezovale povezovalno cesto Črnomelj jug z MMP Vinica, približna dolžina trase pa je znašala 15 km.
- **3. razvojna os sredina:**
 - DPN še ni sprejet, zato trasa še ni dokončno določena.
 - Priprava DPN za celotni srednji del 3. razvojne osi se je začela v letu 2006. Program za pripravo DPN je bil sprejet 4. 8. 2006.
 - V letu 2016 načrtovano državno cesto⁷¹ sestavljajo dvopasovna cesta od priključkov Ljubečna in Lopata pri Celju na AC A1 na odsekih Celje–Radeče v dolžini 26,2 km ter Radeče–Otočec v dolžini 31,2 km, kjer se naveže na AC A2 pri Novem mestu, torej skupaj približno 57 km.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode ter tehnike revidiranja, in sicer:

- proučevanje strateških in pravnih podlag;
- zbiranje in proučevanje dokumentacije revidirancev;
- intervjuji in pisna vprašanja revidirancem;
- pridobivanje podatkov iz javno dostopnih evidenc, iz medijev in spleta;
- analiziranje in primerjava podatkov.

⁷⁰ Konec obdobja, na katero se nanaša revizija, je MZI s predlogom spremembe ReNPRP30 predlagalo, da se ta del 3. razvojne osi ne izvede. DZ je ReNPRP30-A sprejel 28. 5. 2021. MOP je 15. 6. 2021 vladi v obravnavo posredovalo 10. poročilo o problematiki in dinamiki priprave državnih prostorskih načrtov za obdobje junij 2019–april 2021 s predlogi ukrepov za pospešitev postopkov njihove priprave št. 35007-1/2012-MOP/225, v katerem je predlagalo, da se priprava DPN za J-3 ustavi. Vlada je na 85. redni seji dne 8. 7. 2021 sprejela sklep št. 35000-11/2021/7, s katerim se je seznanila s poročilom in sprejela v poročilu predlagane ukrepe.

⁷¹ Stanje iz leta 2016.

2. Vodenje projekta 3. razvojne osi

Učinkovitost MZI v obdobju od leta 2015 do leta 2020 pri načrtovanju investicije, spremljanju in nadzoru nad projektom 3. razvojne osi smo presojali glede na naslednja sodila:

- ali je MZI načrtovalo projekt 3. razvojne osi v skladu s strateškimi in operativnimi dokumenti;
- ali je MZI usmerjalo in vzpostavilo nadzor nad nosilci posameznega odseka 3. razvojne osi;
- ali je MZI ustrezno načrtovalo vire financiranja za izvedbo projekta 3. razvojne osi.

2.1 Načrtovanje, spremljanje in nadzor projekta

Da bi odgovorili na revizijsko vprašanje, **ali je MZI načrtovalo, spremljalo in nadziralo projekt 3. razvojne osi v skladu s strateškimi in operativnimi dokumenti**, smo proučili, ali je MZI:

- določilo ukrepe, terminske načrte, okvirne finančne vrednosti in nosilce za projekt 3. razvojne osi v skladu s strateškimi dokumenti;
- oblikovalo ustrezne notranje postopke in vzpostavilo ustrezno notranjo organizacijsko strukturo za načrtovanje, spremljanje in nadzor uresničevanja strateških in operativnih dokumentov;
- vsako leto pripravilo izvedbene načrte ter poročila o realizaciji;
- pri umeščanju 3. razvojne osi v prostor sodelovalo z MOP in se usklajevalo glede priprave in sprejetja DPN;
- odločitve glede nadaljnje izvedbe 3. razvojne osi sprejelo na podlagi ugotovitev iz investicijske dokumentacije;
- predlagalo spremembe strateških ali operativnih dokumentov zaradi sprememb ocene vrednosti investicije, časovnega načrta, nosilca ali nedoseganja ciljev.

2.1.1 Načrtovanje na podlagi strateških dokumentov

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI v skladu s strateškimi dokumenti določilo ukrepe, terminske načrte in okvirne finančne vrednosti in nosilce za projekt 3. razvojne osi, smo proučili področno zakonodajo, predloge strateških in izvedbenih dokumentov glede razvoja prometa in prometne infrastrukture v RS (SrpRS, ReNPRP30 in načrte vlaganj), povezane sklepe in druge odločitve vlade ter MZI, notranjo organizacijo in notranje akte MZI ter pridobili pojasnila od MZI.

MZI je kot pristojno ministrstvo za področje prometa pripravilo predlog SrpRS, ki je namenjena prikazu izhodišč, potreb in možnosti za razvoj ključnih področij prometa v RS in pripravi usklajenega programa za razvoj teh področij. V predlogu SrpRS je bilo predvideno, da bo po njenem sprejetju sledila priprava izvedbenega načrta, ki bo kot nazornejši dokument opredelil posamezne projekte oziroma podprograme, njihov prednostni vrstni red, roke za izvedbo, nosilce in potrebna finančna sredstva. Vlada je v sklepu, s katerim je sprejela SrpRS, MZI naložila, da mora najkasneje v roku enega leta za potrditev na vladi pripraviti izvedbene načrte za izvajanje SrpRS. Na tej podlagi je bila

pripravljena prenova do tedaj veljavnih nacionalnih programov razvoja prometa⁷², na osnovi česar je bila sprejeta ReNPRP30⁷³, ki je določala vrstni red prednostnih nalog, ukrepe za njihovo izvedbo, roke za pripravo in izvedbo, nosilce ukrepov ter potrebna finančna sredstva za realizacijo aktivnosti, ki so bila določena po posameznih nosilcih oziroma področjih prometa. Aktivnosti, ki se nanašajo na 3. razvojno os, časovni okvir priprave in izvedbe ter nosilci aktivnosti, kot jih predvideva ReNPRP30, ki je veljala v obdobju, na katero se nanaša revizija, predstavlja Tabela 3.

Tabela 3 Aktivnosti, roki za pripravo in izvedbo ter nosilci ukrepov na 3. razvojni osi

Koda	Ukrep	Priprava		Izvedba	
		terminski načrt	nosilec	terminski načrt	nosilec
Ro.4	Povezava Bele krajine z Novim mestom				
Ro.4.1	3. razvojna os priključek NM vzhod–Revoz	2016–2017	DARS	2018–2020	DARS
Ro.4.2	3. razvojna os jug (odsek Revoz–Maline)	2016–2018	DARS	v letu 2018	DARS
Ro.4.3	Povezava Maline–meja s Hrvaško	2016–2021 (2. odsek) 2018–2023 (3. odsek)	DRSI	po 2022	DRSI
Ro.9	Povezava Koroške z AC sistemom				
Ro.9.1	Nova, dvopasovna ali štiripasovna povezava Slovenj Gradec–Velenje–A1	2016–2018	DARS	2018–2022	DARS
Ro.9.3	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Dravograd–Slovenj Gradec	2016–2017	DARS	2020–2025	DARS
Ro.9.4	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Otiški Vrh–Holmec	2016–2017	DARS	2020–2025	DARS
Ro.14	Povezava Štajerska–Dolenjska				
Ro.14.1	Obvoznica Celja	2016–2022	DRSI	po 2025	DRSI
Ro.14.2	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Celje–Laško	2018–2025	DRSI	po 2025	DRSI
Ro.14.3	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Laško–Zidani Most	2018–2025	DRSI	po 2025	DRSI
Ro.14.4	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Zidani Most–Novo mesto	2018–2025	DRSI	po 2025	DRSI
Ro.14.5	3. razvojna os sredina	2016–2022	DRSI	po 2025	DRSI

Opomba: Ukrep s kodo Ro.9.2 predstavlja rekonstrukcijo ceste, ki ne poteka po trasi 3. razvojne osi, in torej ni del ukrepov za izvedbo projekta 3. razvojne osi.

Vir: ReNPRP30.

⁷² To so bili ReNPJA, Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (Uradni list RS, št. 13/96), Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 87/10) in Resolucija o nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (Uradni list RS, št. 9/10) v delih, ki se nanašajo na javna letališča za mednarodni promet: Letališče Jožeta Pučnika Ljubljana, Letališče Edvarda Rusjana Maribor in Letališče Portorož.

⁷³ 22. 11. 2016; iz točke 2.1 SrPRS (Uvod) izhaja, da gre pri ReNPRP30 za dokument, ki so ga začeli pripravljati že v letu 2013, vendar se je njegovo sprejemanje zavleklo zaradi nujne po čimprejšnji zagotovitvi izpolnitve pogojev za črpanje sredstev EU v letu 2014 in zahtev predstavnikov EU po oblikovanju bolj splošnega strateškega dokumenta. To je imelo za posledico, da se je še pred sprejetjem ReNPRP30 pripravila SrPRS kot splošen (krovni) strateški dokument na področju prometa.

2.1.1.a MZI je kot pripravljavec SrpRS v predlogu SrpRS opredelilo splošne in posebne cilje programa razvoja ključnih področij prometa ter posamezne ukrepe, s katerimi naj bi bili cilji doseženi. MZI pa bi ob pripravi predloga SrpRS moralo oceniti skupna finančna sredstva, ki so potrebna za uresničitev splošnih in posebnih ciljev projekta 3. razvojne osi, ter v predlog SrpRS vključiti tudi okvirni prikaz skupnih stroškov in virov financiranja (nacionalnih in mednarodnih, javnih in zasebnih), saj ta v skladu z 10. členom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁷⁴ sodi med obvezne vsebine dokumentov razvojnega načrtovanja.

Priporočilo

MZI priporočamo, naj ob naslednjih spremembah ali posodobitvah SrpRS v predlog tega dokumenta vključi ocene potrebnih finančnih sredstev za njeno uresničitev.

2.1.1.b MZI je v skladu s strateškimi izhodišči iz SrpRS v predlogu ReNPRP30 sicer podrobneje opredelilo nosilce, ukrepe in terminske načrte za projekt 3. razvojne osi in druge infrastrukturne projekte, ocene potrebnih finančnih sredstev pa je opredelilo le po nosilcih (kumulativno) in ne za posamezen projekt, kot je to zahtevala SrpRS. Finančna sredstva po projektih (torej tudi za projekt 3. razvojne osi) in ukrepih za njihovo izvedbo, ki predstavljajo nujen predpogoj za začetek njihovega izvajanja, je MZI predlagalo šele v predlogu načrta vlaganj 2018–2023 z dne 15. 2. 2018, ki ga je vlada potrdila 29. 3. 2018. Navedeno pomeni, da je MZI bistvene elemente izvedbenih načrtov za uresničitev ukrepov in ciljev SrpRS predlagalo šele 2 leti in 8 mesecev po sprejemu SrpRS oziroma šele takrat, ko naj bi bila faza priprave večine ukrepov na 3. razvojni osi glede na ReNPRP30 že zaključena, namesto v roku enega leta, kot mu je to naložila vlada. Časovna zamuda s pripravo posameznih sestavnih delov izvedbenih načrtov je imela za posledico, da so bile nujne predpostavke za začetek izvajanja državnih projektov na področju prometne infrastrukture, vključno s projektom 3. razvojne osi, izpolnjene bistveno kasneje, kot je bilo načrtovano.

2.1.1.c V ReNPRP30 so predvidena vlaganja v ceste v obdobju 2016–2030 v vrednosti 7,7 milijarde EUR, od tega sredstva DARS za izvedbo investicij v vrednosti 3,3 milijarde EUR in sredstva DRSI za investicijsko vzdrževanje in gradnjo cest v vrednosti 2,8 milijarde EUR⁷⁵. Izgradnja 3. razvojne osi, za katero MZI v letu 2020 ocenjuje, da znaša investicijska vrednost v cestninske ceste več kot 2,7 milijarde EUR, predstavlja zgolj 3 ukrepe izmed 22, ki se nanašajo na novogradnje oziroma rekonstrukcije obstoječih cest, vrednostno pa predstavlja kar 44,3 % skupne vrednosti načrtovanih sredstev DARS in DRSI za investicijsko vzdrževanje in investicije. Ker je v ReNPRP30 višina potrebnih finančnih sredstev za realizacijo aktivnosti določena le po posameznih nosilcih oziroma področjih prometa, ne pa po posameznih investicijah, ocenjujemo, da MZI v predlogu ReNPRP30 ni ustrezno ocenilo celotne investicijske vrednosti oziroma predvidenih potrebnih finančnih sredstev DARS in DRSI in s tem tudi ne vrednosti za izgradnjo 3. razvojne osi.

2.1.1.d V ReNPRP30 je za 3. razvojno os in druge infrastrukturne projekte določen terminski načrt za pripravo in izvedbo posameznih ukrepov, s katerimi naj bi se zagotavljala realizacija ukrepov v predvidenem časovnem okviru in s tem ustrezna časovna dinamika doseganja ciljev iz ReNPRP30

⁷⁴ Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18.

⁷⁵ Preostala vlaganja v ceste se nanašajo na obnove AC in vlaganja s strani zasebnih investorjev in občin.

ter SrpRS. Gre za pomemben element ReNPRP30, kjer je določeno, da faza "priprave" projekta obsega vse aktivnosti do pridobitve gradbenega dovoljenja, faza "izvedbe" pa gradnjo do predaje objekta prometu. Vendar pa ugotavljamo, da je MZI opredelitev terminskih načrtov v predlogu ReNPRP30 oprlo na pavšalne ocene DARS in DRSI, brez zahteve po podrobnejši utemeljitvi in strokovni razčlenitvi teh ocen, kar bi prispevalo k realni dosegljivosti načrtanih terminov. Ocenjujemo, da je tudi to razlog, da pri projektu 3. razvojne osi nastajajo velike zamude pri doseganju terminskih načrtov za posamezne odseke – kot na primer za priključek NM vzhod–Revoz, ko je bila predvidena izvedba projekta med letoma 2018 in 2020, vendar se gradnja na tem odseku do konca leta 2020 še niti ni začela.

2.1.1.e MZI je v predlog ReNPRP30 vključilo povezavo Bele krajine z Novim mestom, ki pa jo je razdelilo na posamezne ukrepe drugače, kot je to določila vlada v sklepih o pripravi DPN v letu 2009, s katerimi je določila, da se celotna trasa na 3. razvojni osi jug razdeli na 3 DPN (od AC A2 do priključka Maline, od priključka Maline v smeri proti Metliki do MMP Metlika in priključka Črnomelj jug ter od priključka Črnomelj jug do MMP Vinica), oziroma kot so določeni v uredbah o DPN, ki so bile sprejete na podlagi sklepov vlade o pripravi DPN. Ocenjujemo, da bi MZI moralo v predlogu ReNPRP30 upoštevati sprejete sklepe vlade o pripravi DPN oziroma sprejete uredbe o DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi jug ter tako nedvoumno povezati načrtovanje razvoja prometa in izvedbeno prostorsko načrtovanje posameznih odsekov na 3. razvojni osi.

2.1.2 Postopki načrtovanja, spremljanja in nadzora

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI oblikovalo ustrezne notranje postopke in vzpostavilo ustrezno notranjo organizacijsko strukturo za načrtovanje, spremljanje in nadzor nad uresničevanjem strateških in izvedbenih dokumentov (zlasti SrpRS, ReNPRP30 in načrtov vlaganj), smo proučili vsebino strateških in izvedbenih dokumentov na področju prometa, notranjo organizacijo in opredelitev odgovornih oseb oziroma služb za izvedbo nalog ter aktivnosti oziroma odsotnost aktivnosti MZI v zvezi s postopki načrtovanja, spremljanja in nadziranja uresničevanja tako SrpRS kot tudi ReNPRP30. Ugotovitve strnjeno prikazuje Tabela 4.

Tabela 4 Prikaz (ne)aktivnosti MZI v zvezi s postopki načrtovanja, spremljanja in nadziranja uresničevanja osrednjih strateških in izvedbenih dokumentov na področju prometa

Dokument	Uresničevanje dokumenta		
	Načrtovanje	Spremljanje	Nadzor
SrpRS	✓	–	–
ReNPRP30	✓	–	–



Ustrezno opredeljeno in izvajano



Ni ustrezno opredeljeno in izvajano

2.1.2.1 SrpRS

Za doseganje ukrepov in podciljev SrpRS, ki se nanašajo na 3. razvojno os in predstavljajo podlago za uresničitev splošnih ciljev SrpRS, je pomembno, da se uresničevanje SrpRS ustrezno načrtuje in periodično preverja. Načrtovanje uresničevanja SrpRS se je zagotavljalo s sprejetjem ReNPRP30 in

izvedbenih dokumentov (načrtov vlaganj). Za namen preverjanja uresničevanja pa so v Srprs določeni kazalniki, ki omogočajo številne analize, ki se opravljajo z uporabo stalno posodabljanega se nacionalnega prometnega modela. Ob tem izhodišču bi se Srprs morala dopolnjevati in posodabljati približno vsakih 5 let.⁷⁶ Srprs je bila sprejeta s sklepom vlade 29. 7. 2015, kar pomeni, da je bilo pričakovano, da bo MZI v letu 2020 pristopilo k pregledu in analizi doseganja njenih ciljev in ukrepov za njihovo doseganje ter glede na novo ugotovljeno dejansko stanje predlagalo vladi posodobitve Srprs.

2.1.2.1.a MZI do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pristopilo k postopkom celovitega pregleda in analize doseganja ciljev Srprs, ki bi z uporabo nacionalnega prometnega modela in predvidenimi kazalniki prikazovali stopnjo (ne)uresničevanja vseh ukrepov iz Srprs. Zgolj delne, neobrazložene in s tem nepreverljive podatke oziroma povzetke, ki jih je MZI v letu 2020 vključilo v postopke priprav drugih dokumentov (na primer Podnebno ogledalo 2020, načrt vlaganj 2020–2025 ali dokumenti za celovito strategijo prometnega načrtovanja v RS), ni mogoče šteti za ustrezno analizo vsebine Srprs, ki bi lahko bila podlaga za sprejemanje odločitve glede Srprs oziroma njene morebitne posodobitve. Za namene spremljanja in nadzora Srprs je MZI v letu 2020 začelo s postopki za vzpostavitev informacijskega sistema, vendar so ti postopki do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, omogočili zgolj izdelavo osnutka projektne naloge o vzpostavitvi sistema. MZI pri tem ni zagotovilo, kdaj in v kakšni obliki naj bi bil sistem vzpostavljen ter na kakšen način bo združeval spremljanje podatkov o uresničevanju tako Srprs kot tudi ReNPRP30.⁷⁷

2.1.2.2 ReNPRP30

MI je v skladu z ReNPRP30 zadolženo za oblikovanje ustreznih postopkov in vzpostavitev ustrezne notranje organizacijske strukture za načrtovanje, spremljanje in nadzor uresničevanja ReNPRP30. Znotraj organizacije MI ima pri tem odločilno vlogo DKP kot notranja organizacijska enota ministrstva, ki je med drugim zadolžen tudi za pripravo zakonov in podzakonskih predpisov s področja prometa ter skrbi za njihovo izvajanje. Konkretnjše načrtovanje izvajanja ReNPRP30 je MI izvajalo s pripravo predlogov načrtov vlaganj, ki so bili sprejeti na način, da je še pred pričetkom izdelave načrta vlaganj 2018–2023 in načrta vlaganj 2020–2025 minister imenoval posebni delovni skupini. Ti sta bili zadolženi za pripravo predlogov oziroma prenovo načrtov vlaganj. Vodja delovne skupine za pripravo predloga načrta vlaganj 2018–2023 je posredoval vsem sodelujočim usmeritve za izdelavo, ki so bile uporabljene tudi za pripravo predloga načrta vlaganj 2020–2025. Za zagotovitev spremljanja doseganja prioritet iz ReNPRP30 ta predvideva, da MI v sodelovanju z deležniki na področju prometnega sistema vsako leto pripravi poročilo, s katerim se o rezultatih izvajanja ReNPRP30 in doseženih ciljih poroča vladi in DZ.⁷⁸

2.1.2.2.a MI je z usmeritvami za pripravo predlogov načrtov vlaganj in oblikovanjem delovne skupine za njihovo pripravo zagotovilo ustrezno notranjo strukturo in postopek za načrtovanje uresničevanja ReNPRP30. Vendar pa MI ni oblikovalo ustreznih notranjih postopkov in vzpostavilo ustrezne notranje organizacijske strukture za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem ReNPRP30.

⁷⁶ 8. in 10. poglavje Srprs.

⁷⁷ Povezava s točko 2.1.2.2.b.

⁷⁸ Točka 8. ReNPRP30.

Tako ni določilo, kdo na MZI je odgovoren, v kakšnih rokih ali obdobjih in na kakšen način bo zagotavljal spremljanje izvajanja in nadzor nad izvajanjem ReNPRP30, niti na tem področju ni izkazalo nobenih drugih aktivnosti.

2.1.2.2.b MZI od sprejetja ReNPRP30 ni pripravilo nobenega poročila o izvajanju ReNPRP30, temveč je zgolj v okviru sprejemanja predloga načrta vlaganj 2020–2025 in za potrebe obrazložitve predloga tega dokumenta pripravilo kratek pregled že realiziranih projektov glede na ReNPRP30. MZI na ta način po naši oceni ni zadostilo zahtevi iz ReNPRP30 o poročanju glede doseganja vseh ciljev in ukrepov iz ReNPRP30, saj niso zajeti projekti, ki so se zgolj deloma izvedli ali pa se sploh niso izvedli. V celoti realizirani projekti pa so bili samo naštet, brez opredelitve bistvenih podatkov o dinamiki in načinu realizacije teh projektov (na primer načrtovana in porabljena finančna sredstva, nosilec projekta). MZI vladi tako ni omogočilo sprotne in celovitega spremljanja izvajanja projektov na področju prometne infrastrukture, doseganja ciljev prometne politike in sprejema morebitnih dodatnih ukrepov za izboljšanje učinkovitosti izvajanja politik na tem področju. Že omenjeni postopki za vzpostavitev večnamenskega informacijskega sistema, ki jih je MZI izvedlo v letu 2020 in naj bi omogočali tudi spremljanje izvajanja ReNPRP30, so ostali nedorečeni in zgolj na ravni osnutka projektne naloge glede možnosti za implementacijo tega sistema.⁷⁹

2.1.3 Načrtovanje v izvedbenih dokumentih

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI vsako leto pripravilo izvedbene načrte ter poročila o realizaciji, smo preverili, ali je MZI vsako leto pripravilo predloge načrtov vlaganj ter poročila o njihovi realizaciji, kot to določa ReNPRP30.

2.1.3.1 Priprava in spremljanje izvajanja načrtov vlaganj

Konkretnjšo izvedbo posameznih ukrepov 3. razvojne osi iz ReNPRP30 naj bi MZI predvidelo v predlogih načrtov vlaganj, ki bi za posamezne ukrepe nacionalnega pomena določali podrobne opise aktivnosti (projekte) na podlagi strokovnih prioritet, stroške za njihovo realizacijo in natančne roke izvedbe.

Od sprejema ReNPRP30 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je MZI pripravilo predloga, vlada pa sprejela 2 načrta vlaganj: 29. 3. 2018 je bil sprejet načrt vlaganj 2018–2023, 5. 12. 2019 pa načrt vlaganj 2020–2025. Načrta vlaganj v promet in prometno infrastrukturo vsebujeta:

- obrazložitev načrta, kjer so navedene predpostavke, pod katerimi je načrt uresničljiv;
- preglednice z vlaganji za vsako posamezno področje prometa;
- projekte na področju državnih cest, določenih po prioritetenem vrstnem redu, proračunske postavke oziroma proračunske projekte.

2.1.3.1.a MZI bi moralo predlog prvega načrta vlaganj pravočasno predlagati vladi, da bi ga sprejela v roku 6 mesecev od objave ReNPRP30 v Uradnem listu RS, to je do 30. 4. 2017. MZI je predlog prvega

⁷⁹ Povezava s točko 2.1.2.1.a.

načrta vlaganj pripravilo in predložilo vladi v potrditev šele 15. 2. 2018, kar je 9,5 meseca prepozno. Ocenjujemo, da so se zamude pri sprejemanju izvedbenih dokumentov razvoja prometa v RS odrazile tudi z zamudami pri načrtovanju in izvajanju posameznih infrastrukturnih projektov ter s tem povezanimi postopki državnega prostorskega načrtovanja na področju prometa, vključno s projektom 3. razvojne osi. Iz ReNPRP30 izhaja, da bi nosilci morali pripravljene in sprejete načrte vlaganj redno spremljati, jih vsako leto novelirati in tako pripravljene predloge predložiti MZI. MZI bi moralo v sodelovanju z DRI predloge načrtov vlaganj za posamezna področja združiti, jih uskladiti in enoten predlog načrta vlaganj vsako leto posredovati v potrditev vladi. Ugotavljamo, da je MZI prvi predlog načrta vlaganj iz leta 2018 (predlog načrta vlaganj 2018–2023) posodobilo in predložilo vladi v potrditev le v letu 2019 (predlog načrta vlaganj 2020–2025), medtem ko v letu 2020 tega ni storilo.

Pojasnilo MZI

Glede na to, da je bil načrt vlaganj, ki je bil sprejet leta 2019, pripravljen za obdobje od 2020 do 2025, ponovno sprejemanje načrta vlaganj za isto obdobje ni potrebno. Poleg tega je praksa pokazala, da je mogoče zahteva iz ReNPRP30, da se načrt vlaganj pripravlja vsako leto, neustrezna oziroma je to prepegosto. Bolje bi bilo, da se načrti vlaganj sprejmejo na vsaki 2 leti, saj ko se eden sprejme, je praktično potrebno že začeti pripravljati naslednjega, ob tem pa še realizacija prvega leta predhodnega načrta vlaganj ni znana.

Če je MZI, ki mu ReNPRP30 nalaga vzpostavitev ustreznega notranjega postopka in strukture za načrtovanje, spremljanje in nadzor uresničevanja ReNPRP30, ugotovilo, da posamezna določba ReNPRP30 glede na izkušnje pri njenem izvajanju v praksi ni smiselna, bi moralo v razumnem času predlagati njeno spremembo. MZI tega ni storilo, niti ni te spremembe vključilo v predlog sprememb ReNPRP30⁸⁰, ki ga je pripravilo 2. 11. 2020 in je bilo v letu 2020 v postopku medresorskega usklajevanja. Ker gre pri tem za vprašanje časovne dinamike (pogostosti) priprave in posodabljanja 6-letnih načrtov vlaganj v prometno infrastrukturo, ki so systemskega pomena za uresničevanje ReNPRP30 in s tem doseganje ciljev SrPRS, je odsotnost aktivnosti MZI v tej zvezi po naši oceni nesprejemljiva.

2.1.3.2 Skladnost opredelitve ukrepov glede 3. razvojne osi z ReNPRP30

V prilogah predloga načrta vlaganj 2018–2023 in predloga načrta vlaganj 2020–2025⁸¹ so za področje cestnega prometa podrobneje določeni bistveni parametri načrtovanja in izvedbe posameznih odsekov 3. razvojne osi. Posamezni odseki so razdeljeni na pododseke, vsak pododsek pa vsebuje opis projekta, naziv že pripravljene investicijske dokumentacije, oceno celotne investicijske vrednosti glede na izdelano investicijsko dokumentacijo (v milijon EUR, brez DDV), oceno investicijske vrednosti iz ReNPRP30, terminski načrt izvedbe in opredelitev finančnih virov po subjektu in po dinamiki vlaganj za vsako leto med leti 2018 in 2023 oziroma 2020 in 2025.

⁸⁰ Predlog spremembe ReNPRP30 v revizijskem poročilu se nanaša na dokument, ki ga je MZI pripravilo 2. 11. 2020. Medresorsko usklajevanje je potekalo v letu 2020 in tudi 2021. Morebitne spremembe, ki so nastale po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, v revizijskem poročilu niso vključene.

⁸¹ "Priloga 2" obeh načrtov, ki vključuje preglednice s projekti za vsako posamezno področje prometa.

2.1.3.2.a Z analizo vsebine opisanih parametrov načrtovanja in izvedbe posameznih odsekov projekta 3. razvojne osi v sprejetih načrtih vlaganj smo ugotovili, da ti sploh niso bili določeni ali pa je bila njihova določitev nejasna, in sicer:

- v okviru predloga načrta vlaganj 2018–2023:
 - na 3. razvojni osi sever za pododseke Ro.9.3 in 9.4 ni bil jasno opredeljen subjekt, ki bi moral nastopati kot nosilec projekta, saj sta bila v tej vlogi navedena tako DRSI kot DARS;
 - na srednjem delu 3. razvojne osi za pododseka Ro.14.2 in Ro.14.3 niso bili določeni nobeni parametri načrtovanja oziroma izvedbe, za pododseke 14.1, 14.4 in 14.5 pa je bilo zgolj navedeno, da so vključeni v Ro.43.3;
 - za vse pododseke 3. razvojne osi je navedena ocena investicijske vrednosti iz ReNPRP30, pri tem pa ni jasno, od kod ta ocena izvira, saj so bile v ReNPRP30 ocene potrebnih finančnih sredstev opredeljene le po nosilcih (kumulativno) in ne za posamezen projekt;
- v okviru predloga načrta vlaganj 2020–2025:
 - na 3. razvojni osi jug so predvideni ukrepi samo za prva 2 pododseka (Ro.4.1 in Ro.4.2), za tretji pododsek (Ro.4.3) pa ni bil predviden noben ukrep;
 - vsebina tretjega pododseka Ro.9.3 je bila spremenjena, saj je bila v ReNPRP30 za ta pododsek predvidena rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Dravograd–Slovenj Gradec, medtem ko je v predlogu načrta vlaganj 2020–2025 predvidena nova dvopasovna povezava Dravograd–Slovenj Gradec s štiripasovnim koridorjem – pri tem se je zamenjal tudi nosilec ukrepa (v ReNPRP30 je bil to DRSI, v predlogu načrta vlaganj pa je DARS);
 - za vse pododseke 3. razvojne osi je navedena ocena investicijske vrednosti iz ReNPRP30, pri tem pa ni jasno, od kod ta ocena izvira, saj so bile v ReNPRP30 ocene potrebnih finančnih sredstev opredeljene le po nosilcih (kumulativno) in ne za posamezen projekt.

MZI v predlogih načrtov vlaganj posameznih ukrepov za izvedbo projekta 3. razvojne osi sploh ni načrtovalo, niti ni načrtovalo časovnega okvira, kdaj naj bi se začele priprave teh projektov (na primer ukrepi od Ro.14.1 do Ro.14.5 in Ro.4.3). Na ta način je MZI odstopilo od vsebine ReNPRP30, ki je (tudi) za naštetе ukrepe predvidela časovni okvir za njihovo pripravo in izvedbo ter določila nosilca ukrepov. Če se je izkazalo, da je bilo doseganje časovnih rokov iz ReNPRP30 ogroženo zaradi zamud že pri pripravi projektov, bi moralo MZI to pravočasno zaznati, proučiti vzroke za to in predlagati ukrepe za pospešitev projektov oziroma v skrajnem primeru predlagati spremembo ReNPRP30 v smeri podaljšanja rokov. Nič od naštetega MZI ni storilo. Odsotnost načrtovanja parametrov za izvedbo vseh ukrepov v zvezi s 3. razvojno osjo v predlogih načrtov vlaganj je po naši oceni prispevala k temu, da se aktivnosti za realizacijo investicij na tem projektu niso izvajale po predvideni časovni dinamiki.

Pojasnilo MZI

Za povezavo od Celja do Novega mesta (Ro. 14) so bili proučevani 3 koridorji, in sicer zahodni čez Zasavje, osrednji čez Laško in vzhodni čez Kozjansko. V okviru ŠV je bila v letu 2008 kot najustreznejša ocenjena varianta v osrednjem koridorju. Bistveni problem te variante pa se je odražal v njeni ekonomski neupravičenosti in družbeni nesprejemljivosti na posameznih območjih. V letu 2016 se je ŠV dopolnila in izvedla primerjava aktualne variante še z 2 minimalnima variantama, ki se nanašata na sanacijo obstoječega omrežja. ŠV se od javne razgrnitve še vedno dopolnjuje z zahtevami, ki jih postavlja DRSV, saj za potrebe izdaje mnenja k ŠV zahteva izdelavo podrobne projektne dokumentacije za vse

možne variante, kar pa je časovno in finančno nesprejemljiva zahteva. Na podlagi dosedanjih usklajevanj se bo ŠV nadaljevala, ko bo DRSV zagotovila opozorilno karto poplav in rezultate modeliranj za oceno poplavne nevarnosti. Ocenjuje se, da bi se PNV poslal v sprejem vladi v letu 2021. Operativnost projekta ni na ravni za vključevanje v načrt vlaganj.

ReNPRP30 je za srednji del 3. razvojne osi predvidela čas za pripravo projekta v obdobju od 2016 do 2022, kljub temu pa do izdaje tega poročila ni bila potrjena niti ŠV za potek trase, ki je le ena od faz umeščanja državne ceste v prostor (sprejemanje DPN). Na ta način so ogroženi cilji SrpRS in ReNPRP30 v zvezi s 3. razvojno osjo, ki je bila predvidena kot enotna (neprekinjena) cestna povezava čezmejnega pomena, ki naj bi kot poseben cilj zagotovila izboljšanje medsebojne povezanosti vseh 4 regij (Koroška, zahodna Štajerska in Dolenjska ter Bela krajina) in njihovo povezanost z glavnimi državnimi središči. Doseganje teh ciljev pa ni mogoče, če dela na enem izmed 3 odsekov 3. razvojne osi potekajo bistveno počasneje oziroma se ne zagotovi usklajeno in koordinirano vodenje ter načrtovanje vseh 3 delov projekta hkrati oziroma vsaj v primerljivih časovnih okvirih.

Ukrep MZI

MZI je 10. 3. 2021 vladi posredovalo medresorsko usklajen Predlog Resolucije o spremembah in dopolnitvah ReNPRP30⁸², ki ga je vlada potrdila 11. 3. 2021 in posredovala v sprejem DZ, ki ga je sprejel 28. 5. 2021⁸³.

S predlogom sprememb ReNPRP30 je usklajena vsebina tretjega pododseka Ro.9.3 z veljavnim načrtom 2020–2025 na način, da odslej tudi v ReNPRP30 ni več predvidena zgolj rekonstrukcija povezave Dravograd–Slovenj Gradec. Predlagane spremembe ponekod niso v skladu z namenom sprejemanja predloga sprememb, kot izhajajo iz njegove uradne obrazložitve. Predlagana sprememba vsebine ukrepa Ro.9.4 tako predvideva cestno povezavo zgolj od Otiškega Vrha do Prevalj in ne več do Holmca ter z navezavo do Črne na Koroškem, kot je bilo to v do sedaj veljavni ReNPRP30 in kot je predvideno v veljavnem OdSPRS, kjer je 3. razvojna os opredeljena kot cestna povezava čezmejnega pomena, ki naj bi na severu našo državo povezovala z Avstrijo oziroma avstrijsko Koroško. Kljub tej predlagani spremembi ReNPRP30 naj bi se rekonstrukcija cestne povezave vseeno izvedla do Holmca na podlagi aktivnosti DRSI v okviru Ro.43. Ugotavljamo, da je MZI na ta način izvedlo prenos dela samostojnega ukrepa Ro.9.4 v skupen in splošen ukrep Ro.43 z enakimi negativnimi posledicami, kot so bile podane v drugih tovrstnih primerih, navedenih v naslednji točki.

2.1.3.2.b V predlogu načrta vlaganj 2018–2023 so bili parametri načrtovanja in izvedbe projekta 3. razvojne osi za pododseke Ro.4.3, 9.3, 9.4, 14.1, 14.4 in 14.5 opredeljeni zgolj z navedbo, da so ti ukrepi vključeni v Ro.43.3, pri čemer pa se ta ukrep nanaša na redne naloge DRSI v zvezi z upravljanjem, tekočim in investicijskim vzdrževanjem oziroma gradnjo cest. V podrobnejših načrtih izvajanja teh nalog DRSI za obdobje 2018–2023 je mogoče razbrati, da je načrtovala zgolj naloge umeščanja v prostor oziroma do sprejema DPN za 3. razvojno os jug od Novega mesta do Vinice (Ro.4) in naloge pri 3. razvojni osi sredina (Ro.14.5), medtem ko ukrepi za ostale uvodoma našete pododseke 3. razvojne osi niso bili načrtovani. Smiselno enako je bilo v načrtu 2020–2025 za

⁸² Predlog sprememb ReNPRP30 je podrobneje obravnavan v točki 2.1.6.

⁸³ ReNPRP30-A (Uradni list RS, št. 90/2021).

celoten srednji del 3. razvojne osi (Ro.14) določeno zgolj to, da so ukrepi financiranja in izvedbe v zvezi s tem delom vključeni v Ro.43.3. Iz predlogov načrtov vlaganj za obdobje 2020–2025 pa je mogoče razbrati, da je DRSI načrtovala zgolj naloge pri Ro.14.1, Ro.14.4 in Ro.14.5, medtem ko ukrepov za ostale pododseke srednjega dela 3. razvojne osi (Ro.14.2 in Ro.14.3) ni načrtovala. MZI je dolžno poskrbeti za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem ReNPRP30, kar vključuje uskladitev in združitev predlogov načrtov vlaganj posameznih upravljavcev, preden vladi posreduje v potrditev enoten predlog načrta vlaganj. Ob ugotovljenih odstopanjih od ReNPRP30 v predlogih načrtov vlaganj upravljavcev bi zato moralo ukrepati, pa tega ni storilo.

Pojasnilo MZI

Navedeni ukrepi, ki so bili prestavljeni pod Ro.43, so ukrepi na državnih cestah, katerih nosilec je DRSI, zato so vključeni v ukrep Ro.43. DRSI mora skladno s kriteriji iz ReNPRP30 določiti prednostni vrstni red teh projektov. Z vključitvijo v Ro.43.3 se ne spreminjajo vrsta ukrepa, cilj in prioriteta izvajanja teh projektov. V prioritetnem načrtu so vključeni projekti z načrtovanim finančnim virom. Tako sta projekta Ro.9.3 in Ro.9.4 predvidena za financiranje s strani DARS. Ostali projekti 3. razvojne osi se v prioritetni načrt lahko vključijo, ko bodo zanje v okviru NRP načrtovana sredstva v točki Ro.43 ReNPRP30. Na odsekih, ki niso načrtovani v podrobnejših načrtih izvajanja nalog DRSI za ukrep Ro. 43.3, ki so podlaga za načrt vlaganj 2018–2023 in načrt vlaganj 2020–2025, se vzdrževalna dela izvajajo v skladu z ZCes-1.

SrpRS in ReNPRP30 sta za realizacijo projekta 3. razvojne osi predvidela kot samostojne ukrepe Ro.4 (jug), Ro.9 (sever) in Ro.14 (sredina), s čimer so bili določeni tudi stopnja prioritete teh projektov in posebni cilji SrpRS, ki se z njimi dosegajo. MZI je predloga načrta vlaganj 2018–2023 in načrta vlaganj 2020–2025 pripravilo na način, da je ukrepe v zvezi s projektom 3. razvojne osi spremenilo tako, da je ukrepe glede večjega števila odsekov tega projekta (na primer Ro.4.3, 9.2, 9.3, 9.4, 14) prestavilo pod ukrep Ro.43. Slednji je splošen ukrep, ki je namenjen rednemu in investicijskemu vzdrževanju obstoječe prometne infrastrukture, kjer izbor projektov in prioritete znotraj razpoložljivega dela proračuna v nadaljevanju po lastni presoji določa DRSI. Niso pa za ta ukrep in posamezne projekte znotraj tega ukrepa že v predlogu načrta vlaganj določeni bistveni parametri izvedbe (vsebina ukrepa, nosilec, terminski načrt priprave in izvedbe ter finančna vrednost investicije), ki bi jih potrdila vlada. Po naši oceni gre za odstop od vsebine SrpRS in ReNPRP30 v zvezi s projektom 3. razvojne osi, ki sta za celotno traso tega projekta in njene sestavne dele predvidela samostojne ukrepe s specifičnimi cilji in prioritetami. To bi MZI moralo upoštevati pri pripravi predlogov načrtov vlaganj, ki so zgolj izvedbeni dokumenti za uresničevanje ciljev ReNPRP30. S premestitvijo teh ukrepov med splošen ukrep Ro.43 se je zmanjšala prioriteta in pomen tega projekta, saj na ravni načrtov vlaganj niso bili več določeni bistveni parametri za izvedbo projekta, pač pa je o tem poslej v okviru skupne postavke rednih in investicijskih vzdrževalnih del in razpoložljivih sredstev za ta dela samostojno odločala DRSI. Navedeno je zmanjševalo možnosti za pravočasno realizacijo celotnega projekta 3. razvojne osi tudi zato, ker DRSI v okviru svojih načrtov za izvedbo ukrepov Ro.43 (sestavni del in podlaga predlogov načrtov vlaganj) ni izkazala, da bi dejansko predvidela ukrepe za izvedbo vseh odsekov 3. razvojne osi, za katere so načrti vlaganj določali realizacijo v okviru Ro.43. Navedeno je po naši oceni posledica opustitev aktivnosti MZI, ki je dolžno poskrbeti za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem ReNPRP30, vključno z uskladitvijo in združitvijo predlogov načrtov vlaganj posameznih upravljavcev.

Primerjavo terminskih načrtov priprave in izvedbe posameznih delov 3. razvojne osi in njihovo podaljševanje v načrtih vlaganj ter predlogu spremembe ReNPRP30 glede na prvotno zastavljen terminski načrt iz ReNPRP30 prikazujeta Priloga 3 in Priloga 4.

2.1.3.2.c MZI je v predlogih načrtov vlaganj napačno prikazalo predvidena finančna sredstva, ki se v ReNPRP30 nanašajo na DARS in DRSI⁸⁴, zaradi česar je tudi napačno prikazana razlika pri primerjavi finančnih sredstev med ReNPRP30 in predlogi načrtov vlaganj⁸⁵. Ker je MZI napačno prikazalo načrtovane vrednosti, ni možna ustrezna primerjava med ReNPRP30 in predlogi načrtov vlaganj, ki tako tudi ne predstavljata ustrezne podlage za ugotavljanje odstopanj od ReNPRP30.

2.1.3.2.d MZI je v predlogu načrta vlaganj 2018–2023 glede na ReNPRP30 iz investicij DARS izločilo ukrepa Ro. 9.3 in Ro. 9.4⁸⁶, za katera je bila kot nosilec v ReNPRP30 določena DARS. MZI je v predlogu načrta vlaganj 2018–2023 načrtovalo, da bo nosilec navedenih projektov DRSI, vendar je v 6-letni načrt investicijskega vzdrževanja in gradnje državnih cest⁸⁷ uvrstilo le posamezne rekonstrukcije oziroma obnove cest⁸⁸, celotnih ukrepov pa ni vključilo med projekte DRSI, niti ni zanje načrtovalo okvirnih finančnih sredstev in dinamike financiranja, zato ocenjujemo, da MZI ni predlagalo ustreznih predlogov načrtov vlaganj, ki bi bili skladni s načrtovanimi ukrepi in terminskimi načrti, določenimi v ReNPRP30.

2.1.3.2.e MZI pri ocenjevanju vrednosti investicij v predlogu načrta vlaganj 2018–2023 ni preverilo skladnosti s prostorsko in investicijsko dokumentacijo, na podlagi katere so bile podane ocene vrednosti posameznih investicij. V predlogu načrta vlaganj 2018–2023 je bil za odsek S-1 investicija ocenjena v vrednosti 244,55 milijona EUR in je za 9,5 milijona EUR nižja, kot izhaja iz investicijske dokumentacije⁸⁹, kjer je vrednost investicije ocenjena na 254,05 milijona EUR⁹⁰. MZI tudi pri ocenjevanju vrednosti investicij v predlogu načrta vlaganj 2020–2025 ni preverilo skladnosti s (prostorsko in investicijsko) dokumentacijo, na podlagi katere so bile podane ocene vrednosti posameznih investicij. V predlogu načrta vlaganj 2020–2025 je za odsek S-3 investicija, ki se nanaša na pripravo, ocenjena v vrednosti 15,8 milijona EUR in je za 3,31 milijona EUR nižja, kot izhaja iz investicijske dokumentacije⁹¹, v kateri je priprava investicije ocenjena na 19,11 milijona EUR⁹².

⁸⁴ MZI je v predlogu načrta vlaganj 2018–2023 pri DARS napačno seštelo vrednosti predvidenega sofinanciranja s strani EU in predvidenih investicij DARS, iz ReNPRP30 je napačno povzelo vrednosti obnov DARS za leto 2018 ter uporabilo napačen znesek za leto 2023, pri DRSI pa je napačno seštelo vrednosti predvidenih investicij in obnov DRSI. MZI je v predlogu načrta vlaganj 2020–2025 pri DARS napačno povzelo vrednosti predvidenega sofinanciranja s strani EU in predvidenih investicij ter obnov DARS, ki se nanašajo na obdobje 2023–2025, pri DRSI pa je napačno povzelo vrednosti predvidenih investicij in obnov DRSI.

⁸⁵ V predlogu načrta vlaganj 2018–2023 znaša razlika med načrtovanimi finančnimi sredstvi pri investicijah DARS 406,47 milijona EUR (in ne 436,13 milijona EUR), pri investicijah DRSI pa 410,42 milijona EUR (in ne 366,58 milijona EUR). V predlogu načrta vlaganj 2020–2025 znaša razlika med načrtovanimi finančnimi sredstvi pri investicijah DARS 105,24 milijona EUR (in ne 327,06 milijona EUR), pri investicijah DRSI pa 369,6 milijona EUR (in ne 304,16 milijona EUR).

⁸⁶ Sklop E (izločitev – necestninski projekti/predlog za prenos investicije na MZI oziroma DRSI).

⁸⁷ Načrt investicijskega vzdrževanja in gradnje državnih cest je del predloga načrta vlaganj, v katerem so prikazani projekti na področju državnih cest.

⁸⁸ Na primer ureditev ceste Otiški Vrh–Slovenj Gradec.

⁸⁹ Navedena je v Prilogi 2 predloga načrta vlaganj 2018–2023.

⁹⁰ Vrednost investicije v stalnih cenah, brez postavk, ki se financirajo iz državnega proračuna, brez stroškov financiranja in brez DDV.

⁹¹ Navedena je v prilogi 2 predloga načrta vlaganj 2020–2025.

⁹² V Študiji posodobitve cestnih povezav na odsekih Slovenj Gradec–Dravograd in Otiški Vrh–Holmec, Analiza stroškov in koristi (CBA) znaša ocenjena vrednost za scenarij 13, stalne cene junij 2018 (brez DDV): 2.734.462 EUR (umeščanje v prostor) in 16.372.306 EUR (odkupi nepremičnin).

2.1.3.2.f V načrtu vlaganj 2020–2025 je navedeno, da je bila izgradnja nove cestne povezave na 3. razvojni osi jug in sever v ReNPRP30 zastavljena preveč ambiciozno in se terminski načrt odmika, večjo težavo pri realizaciji pa predstavlja pomanjkanje finančnih sredstev. Kljub temu MZI načrtuje, da bosta 1. in 2. etapa odseka J-1 zaključeni leta 2023, 3. in 4. etapa leta 2027, 3. razvojna os sever pa leta 2025. Ne glede na to, da je MZI zaključek 3. razvojne osi sever načrtovalo v letu 2025, pa je v predlog načrta vlaganj 2020–2025 vključilo le pripravo odseka S-3, ne pa tudi njegove izvedbe. Za odsek S-4 pa v tem obdobju ni načrtovalo niti priprave niti izvedbe ter s tem povezanih okvirnih finančnih sredstev in dinamike financiranja.

2.1.3.2.g MZI je v predloge načrtov vlaganj vključilo tudi izvedbo projekta 1. in 2. etape odseka J-1. Investicija je bila v načrtu vlaganj 2018–2023 ocenjena v vrednosti 76,03 milijona EUR, v načrtu vlaganj 2020–2025 pa v vrednosti 104,06 milijona EUR, kar predstavlja povečanje za 36,9 %. Ker MZI pri pripravi predloga načrta vlaganj 2018–2023 ni razpolagalo s posodobljeno oceno investicijske vrednosti izvedbe projekta 1. in 2. etape odseka J-1, se je načrtovana vrednost, ki naj bi se izvedla v 6 letih in ki je bila v načrtu vlaganj 2020–2025 ocenjena na podlagi IP J-1, 1. in 2. etapa 2019, povečala za kar 36,9 %. MZI zaradi nerealnega načrtovanja investicijskih vrednosti v predlogih načrtov vlaganj in posledično povečanja investicijske vrednosti ni obvladovalo tveganj za uresničitev investicije v predvidenem časovnem in finančnem okviru.

2.1.3.3 Poročila o izvajanju načrtov vlaganj

Iz ReNPRP30 izhaja, da mora MZI v potrditev vladi vsako leto posredovati usklajene in enotne predloge načrtov vlaganj, skupaj s poročilom o realizaciji.⁹³ Gre za poročanje, ki je podlaga za to, da se vlada lahko sproti (iz leta v leto) seznanja s potekom uresničevanja vsebine že sprejetih načrtov vlaganj, na podlagi česar lahko sprejema odločitve o potrditvi novih načrtov oziroma o njihovih posodobitvah. Poročanje o izvajanju načrtov vlaganj je neposredno povezano s poročanjem o izvajanju ciljev iz ReNPRP30, saj so načrti vlaganj namenjeni prav zagotovitvi postopnega (etapnega) uresničevanja ReNPRP30 s ciljnim ukrepi in opredeljenimi aktivnostmi za posamezne projekte v 6-letnih časovnih ciklih. MZI vse od sprejetja ReNPRP30 ni pripravilo nobenega poročila o izvajanju ReNPRP30⁹⁴, zato smo preverili, ali je ustrezno in vsakoletno poročalo vsaj o izvajanju načrtov vlaganj.

2.1.3.3.a MZI je v okviru priprave predloga načrta vlaganj 2020–2025 zgolj za potrebe obrazložitve predloga tega dokumenta pripravilo kratek pregled že realiziranih projektov glede na ReNPRP30.⁹⁵ Ocenjujemo, da na ta način ni bilo ustrezno in v celoti zadoščeno zahtevi iz ReNPRP30, da mora MZI predloge načrtov vlaganj predložiti vladi v potrditev. Obsegali naj bi tudi poročila o realizaciji. Zgolj naštevanje realiziranih projektov⁹⁶ v okviru obrazložitve predloga načrta vlaganj 2020–2025 je nezadostno, ker ne zajema opredelitve bistvenih podatkov o dinamiki in načinu realizacije projektov (kot so načrtovana in porabljena finančna sredstva, nosilec projekta) in v celoti zanemari prikaz projektov, ki so se le deloma izvedli ali pa se sploh niso izvedli. Pomanjkljivost takšnega poročanja

⁹³ Četrty odstavek 8. točke ReNPRP30.

⁹⁴ Več v točki 2.1.2.2.b.

⁹⁵ Tabela na str. 2 in 3 obrazložitve predloga načrta vlaganj 2020–2025 (Priloga 1).

⁹⁶ Več v točki 2.1.2.2.b.

o realizaciji načrtov vlaganj je še večja zato, ker MZI ni pripravljalo posebnih poročil o izvajanju ReNPRP30, s katerimi bi morale seznanjati vlado in DZ.⁹⁷

2.1.4 Usklajevanje s postopki izvedbenega državnega prostorskega načrtovanja

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI pri umeščanju 3. razvojne osi v prostor sodelovalo z MOP in se usklajevalo glede priprave in sprejetja DPN, smo proučili, če je MZI vsebino in način sodelovanja z MOP podrobneje načrtovalo (na primer z ureditvijo v svojih internih aktih) ter zagotovilo njegovo izvajanje v posameznih fazah državnega prostorskega načrtovanja (na primer izdajanje soglasij k programom oziroma sklepom o pripravi DPN, določanje in sporočanje prioritet za pripravo DPN za posamezne projekte in sodelovanje na koordinacijskih sestankih).

Osrednji del izvedbenega prostorskega načrtovanja prostorske ureditve državnega pomena, kot je 3. razvojna os, predstavlja sprejemanje DPN. Postopek sprejemanja DPN vodi in usklajuje MOP. Eden izmed pomembnih udeležencev v tem postopku je tudi MZI, ki v njem sodeluje in opravlja posamezne naloge v različnih vlogah (pobudnik začetka postopka, DNUP in subjekt, ki spremlja, usmerja in nadzira oba nosilca⁹⁸ priprave prostorskega izvedbenega akta oziroma izvedbe načrtovane prostorske ureditve).

2.1.4.1 Ureditev v notranjih aktih in izvajanje ureditve

Iz notranjih aktov MZI izhaja, da je znotraj MZI Sektor za ceste kot sestavni del DKP tisti, ki je zadolžen za sodelovanje v celotnem postopku prostorskega načrtovanja in umeščanja prometne infrastrukture v prostor ter za pripravo strokovnih podlag v tej zvezi. Za potrebe podrobnejše notranje ureditve tega področja MZI razpolaga z notranjim aktom o sodelovanju z MOP. Ta akt določa, da glede na pristojnost na področju državne cestne infrastrukture MZI v postopkih aktivno sodeluje, glavne aktivnosti pa so zakonsko določene.

Za izvajanje ureditve sodelovanja MZI v postopku državnega prostorskega načrtovanja je pomembna določitev časovnega načrta za sprejetje DPN in s tem povezanega programa priprave prostorskega akta. Iz zakonodaje izhaja, da mora MZI z MOP uskladiti časovni načrt postopka državnega prostorskega načrtovanja, ki ga pripravi MOP, oziroma mora MZI podati soglasje k programu priprave prostorskega akta, ki ga sprejme MOP, pri čemer je obvezna sestavina tega programa tudi določitev roka za pripravo prostorskega akta oziroma njegovih posameznih faz in roka za smernice za načrtovanje, če so te daljše od 30 dni.

MZI je na poziv MOP med letoma 2015 in 2020 večkrat pripravilo seznam prioritet in strateških usmeritev za pripravo DPN v zvezi z državnimi cestami, kjer je posamezne projekte razporedilo glede

⁹⁷ Več v točki 2.1.2.2.a.

⁹⁸ DRSI in DARS.

na predvideno hitrost sprejemanja DPN (pospešena dinamika, skladno s terminskim načrtom, v mirovanju).⁹⁹

2.1.4.1.a Notranji akt MZI o sodelovanju z MOP v 1. členu določa, da je namen njegovega sprejetja dokumentirati postopke, ki jih MZI izvaja pri umeščanju tras državne cestne infrastrukture v prostor. Vendar pa notranji akt ne določa vrste postopkov ali aktivnosti, ki bi jih bilo treba dokumentirati, in načina dokumentiranja.

2.1.4.1.b Notranji akt o sodelovanju z MOP obsega zgolj 4 člene, ki zelo splošno opredeljujejo vloge, v katerih MZI nastopa v postopkih umeščanja državne cestne infrastrukture v prostor (kot pobudnik in DNUP), in zgolj povzemajo zakonsko ureditev tega področja, ki je predmet specialne zakonodaje, predvsem ZUPUDPP, ki pa ne velja več.¹⁰⁰ Zato ocenjujemo, da notranji akt v obstoječi obliki ne prispeva k bolj jasni in predvidljivi določitvi konkretnih nalog ter delovnih procesov odgovornih oseb na MZI in s tem k učinkovitejšemu sodelovanju MZI v postopkih prostorskega umeščanja cestne infrastrukture. Aktualna zakonodaja na tem področju (zlasti ZUrep-2) zelo na splošno predpisuje vlogo pobudnika v postopku državnega prostorskega načrtovanja in se do posameznih specifičnih vprašanj teh postopkov ne opredeljuje (na primer notranja organizacija poslovanja MZI na tem področju, način sodelovanja med MZI in nosilci projektov, določanje prioritet sprejemanja DPN).

Priporočilo

MZI priporočamo, naj posodobi in vsebinsko konkretizira interni akt o sodelovanju ministrstva v postopkih državnega prostorskega načrtovanja z MOP na način, da bo ta prispeval k bolj učinkovitemu poslovanju ministrstva na tem področju.

2.1.4.1.c Notranji akt o sodelovanju z MOP določa, da aktivnosti MZI izvaja Direktorat za ceste (sedaj DKP)¹⁰¹, razen sprejema ključnih odločitev in potrditev gradiv ob zaključkih posameznih faz, kar sprejema in potrjuje minister. Vendar pa notranji akt ne določa kriterijev ali vsaj usmeritev, ki bi v praksi omogočale opredelitev, kaj vse je treba šteti med "ključne odločitve" in "potrjevanje gradiv ob zaključkih posameznih faz". Zato ocenjujemo, da je v tem delu notranji akt vsebinsko pomanjkljiv, saj ne omogoča jasne identifikacije zadev, ki jih lahko sprejema in potrjuje samo minister.

2.1.4.1.d Za prioritete in strateške usmeritve za pripravo DPN za posamezne projekte (vključno s posameznimi odseki 3. razvoje osi), ki jih je med letoma 2015 in 2020 MZI posredovalo na MOP, ni bilo izkazano, da so te bile opredeljene na podlagi vnaprej oblikovanih in strokovnih kriterijev, ki bi zagotavljali enakovredno obravnavo projektov in dejansko hitrejše vodenje tistih, za katere obstajajo objektivno utemeljeni razlogi. Pred podajo prioritet in usmeritev bi bilo po naši oceni nujno, da bi MZI uskladilo stališča o tem z DRSI in DARS kot nosilcema projektov, še pred njihovim

⁹⁹ Več v točki 3.2.2.3.

¹⁰⁰ Zlasti določbe ZUrep-2 (84. člen in naslednji), ki se nanašajo na vlogo NUP in podajo smernic za prostorsko načrtovanje, mnenj in stališč v različnih fazah postopka, sodelovanje pri analizi podanih smernic, delovanje prostorske konference in usklajevanje sklepa o pripravi prostorskega načrta, pri seznaitvi javnosti in občin s študijo variant in pripravi predloga najustreznejše variante ali rešitve in drugo.

¹⁰¹ Gre za pristojnost, ki je sicer v enaki obliki predvidena tudi v Aktu o notranji organizaciji MZI.

posredovanjem na MOP, kar v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo vselej podano, saj je DRSI kar sama neposredno sporočala prioritete in usmeritve MOP.

Priporočilo

MZI priporočamo, naj za določanje prioritet in strateških usmeritev za pripravo DPN, ki se sporočajo MOP: a) vnaprej opredeli strokovne kriterije, ki bi zagotavljali enakovredno obravnavo projektov in dejansko hitrejše vodenje tistih, za katere obstajajo objektivno utemeljeni razlogi, in b) zagotovi uskladitev svojih stališč s stališči nosilcev projektov (DRSI in DARS), preden se posredujejo MOP.

2.1.4.1.e MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni opozorilo MOP, da naj dopolni veljavne programe oziroma sklepe o pripravi DPN, ki ne vsebujejo rokov za pripravo prostorskega akta oziroma vseh faz sprejemanja prostorskega akta.¹⁰² Gre za pomembno pomanjkljivost vsebine DPN, na katero lahko vpliva MZI kot dajalec soglasja k tem programom oziroma subjekt, ki z MOP usklajuje časovni načrt za sprejem DPN. Roki za sprejem DPN so v tovrstnih primerih pomembni tudi za MZI v povezavi s časovnicami, ki jih zasleduje pri pripravi in izvedbi posameznih delov 3. razvojne osi iz ReNPRP30.

Priporočilo

MZI priporočamo, naj v prihodnje ob usklajevanju časovnega načrta za pripravo in sprejem DPN za umeščanje infrastrukturnih projektov v prostor, kjer MZI nastopa kot pobudnik, vsebinsko preverja določitev rokov za vse faze sprejemanja DPN, jih skuša uskladiti z MOP in če rokov ni, na to posebej opozori MOP.

2.1.4.2 Sodelovanje na koordinacijskih sestankih MOP

MOP je sodelovanje in usklajevanje z vsemi udeleženci postopka sprejemanja DPN (pobudnik, nosilec, inženirji, DNUP in LNUP) zagotavljalo z organizacijo rednih mesečnih koordinacijskih sestankov za DPN v zvezi s projekti izgradnje državnih cest, med katerimi je obravnavalo tudi projekt 3. razvojne osi. Sestanki so bili ločeni na 2 sklopa, in sicer koordinacijske sestanke glede priprave DPN za državne ceste po ReNPJA oziroma ReNPRP30 in koordinacijske sestanke glede priprave DPN za druge državne ceste. Na sestanke so bili redno vabljeni predstavniki MZI, natančneje DKP¹⁰³ in DRSI. Med letoma 2015 in 2020 je bilo na MOP skupaj 123 tovrstnih sestankov, od tega je bilo 65 koordinacijskih sestankov glede priprave DPN za državne ceste po ReNPJA oziroma ReNPRP30 in 58 koordinacijskih sestankov glede priprave DPN za druge državne ceste. Na vseh 123 sestankih so bili predmet obravnave tudi posamezni odseki 3. razvojne osi.

2.1.4.2.a Ugotovili smo, da so predstavniki MZI DKP manjkali na večjem številu koordinacijskih sestankov MOP. Obseg odsotnosti predstavnikov MZI DKP na koordinacijskih sestankih, na katere so bili pisno in pravočasno vabljeni, po naši oceni predstavlja neobvladovanje tveganj za učinkovitost

¹⁰² Več v točki 3.2.1.1.

¹⁰³ Do leta 2016 se je imenoval Direktorat za infrastrukturo.

MOP pri koordiniranju udeležencev v postopkih sprejemanja DPN, saj tovrstni sestanki predstavljajo pomembno orodje MOP za koordinacijo ravnanja udeležencev v postopkih sprejemanja DPN. Med temi je imel MZI DKP posebno težo, saj je nastopal tako v vlogi pobudnika kot tudi DNUP. Na problem neudeležbe predstavnikov MZI DKP na koordinacijskih sestankih je večkrat opozarjalo tudi MOP, ki je v ta namen na MZI naslovilo tudi dopis, v katerem ga je pozvalo, da nujno zagotovi udeležbo predstavnikov na vseh relevantnih koordinacijskih sestankih v prihodnje, hkrati pa je pojasnilo naloge MZI kot pobudnika, ki izhajajo iz ZUPUDPP.

Pojasnilo MZI

Koordinacijo pokrivata 2 strokovna sodelavca MZI DKP, ki tudi pri vseh teh projektih koordinirata vlogo pobudnika v postopkih priprave DPN. Ob tem je treba poudariti, da njuno delovno področje na MZI ni samo koordinacija teh projektov, ampak je to samo del rednih delovnih obveznosti. Pri izvajanju nalog se mora strokovni delavec odločiti med pomembnostjo nalog, ki jih mora izvesti v postavljenem časovnem okviru. Tu pa lahko nastopijo naloge, ki ima višjo stopnjo prioritete od udeležbe na koordinacijskem sestanku. V teh dolgotrajnih postopkih se pojavlja tudi situacija, da na projektih v enem mesecu ni bistvenih premikov, niti ne nastane določena problematika, zaradi česar so ti sestanki za MZI lahko tudi neracionalni. Koordinacijski sestanki imajo ustaljen dnevni red, kjer se stalno obravnava ene in iste splošne stvari in obrobno obdelava vsak projekt. Če je na posameznem projektu zaznana posebna problematika, je sklican poseben sestanek na to temo.

Zaradi številnih in pomembnih pristojnosti, ki jih ima MZI v postopkih sprejemanja DPN glede državnih cest, in zaradi dejstva, da so procesi državnega prostorskega načrtovanja in vodenja investicij v državne ceste neločljivo povezani, bi po naši oceni morale MZI v teh postopkih aktivno sodelovati in si skupaj z MOP vsestransko prizadevati za učinkovito ravnanje vseh udeležencev in karseda pospešeno dinamiko teka postopkov. MZI ni izkazalo, da je opozorilo MOP na problematiko preveč splošene in neracionalne vsebine koordinacijskih sestankov, na njihovo (pre)počasno vodenje ali neodzivnost posameznih udeležencev in/ali predlagalo rešitve v tej zvezi. Odsotnosti svojih predstavnikov na teh sestankih MZI tudi ni vnaprej opravičilo oziroma jih utemeljilo.

2.1.4.2.1 Aktivnosti MZI za določanje čezmejnih stikov na 3. razvojni osi

3. razvojna os je v aktualnih strateških dokumentih razvoja prostora in prometa v RS (OdSPRS, SrpRS in ReNPRP30) opredeljena kot cestna povezava čezmejnega pomena, ki naj bi na severu potekala iz smeri avstrijske Koroške in na jugu proti Karlovcu oziroma navezavi na AC Zagreb–Reka. Na ta način naj bi se povežalo regionalna središča v Avstriji, Sloveniji in na Hrvaškem ter omogočilo navezovanje tovornega in osebnega cestnega prometa vseh regij na tej osi na glavne prometne evropske smeri.¹⁰⁴ Zagotovitev ustreznega poteka cestnih povezav na 3. razvojni osi čez mejo RS ni mogoča brez določitve stične točke oziroma mejnega prehoda RS z Avstrijo na severu in Hrvaško na jugu, kjer pa mora biti predvideno in usklajeno nadaljevanje primerljive cestne povezave (tj. z enakimi ali primerljivimi standardi potovalne hitrosti in prometne varnosti) v obeh sosednjih državah. V tem delu so pomembna pogajanja in uskladitve stališč RS s predstavniki sosednjih držav o tem, kje so tiste mejne točke med državami, na katerih bo mogoče zagotavljati čezmejni stik in se bo 3. razvojna os

¹⁰⁴ Četrti odstavek točke 5.3 OdSPRS in karta št. 5 z zasnovo prometnih povezav v OdSPRS.

lahko navezovala na primerljivo cestno omrežje v Avstriji in na Hrvaškem. V prvi vrsti gre za vprašanje umeščanja državnih cest v prostor in sprejemanje DPN za skrajni severni (S-4) in južni del (J-3) 3. razvojne osi. Kot že obrazloženo¹⁰⁵, ima v teh postopkih, ki jih sicer vodi in koordinira MOP, pomembne naloge tudi MZI. Te naloge so se med letoma 2015 in 2020 nanašale tudi na določanje čezmejnih stikov na 3. razvojni osi in mejnih točk na skrajnem severnem in južnem delu te osi.

2.1.4.2.1.a Iz vsebine koordinacijskih sestankov na MOP je razvidno, da je MOP v letu 2015 predlagalo, da MZI ustanovi delovno skupino za usklajevanje stičnih točk na mejah s sosednjimi državami za potrebe usklajevanja projektov načrtovane infrastrukture čezmejnega pomena. Kot organizator sestanka je bilo predvideno MZI DKP, ki pa je na vseh nadaljnjih koordinacijskih sestankih na MOP ponavljal, da predloga o ustanovitvi delovne skupine še ni oblikoval oziroma da za ustanovitev delovne skupine ni najbolj primeren trenutek. V zvezi z določitvijo meje na jugu 3. razvojne osi se je kot možen razlog za odložitev načrtovanih aktivnosti do junija 2015 omenjalo arbitražo.¹⁰⁶ Ugotavljamo, da tudi po juniju 2015 MZI predvidene delovne skupine ni ustanovil, zato ta nikoli ni pričela s svojim delom, ki bi bilo podlaga za pravočasne in usklajene aktivnosti za določanje stičnih točk 3. razvojne osi s sosednjimi državami. Ravno tako vse do aprila 2018, ko sta se na to temo srečala pristojna ministra RS in Hrvaške, ni izpeljalo aktivnosti, ki bi lahko prispevale k razjasnitvi tega vprašanja, kljub temu da so bile te aktivnosti načrtovane že dalj časa prej. Ocenjujemo, da je navedeno prispevalo k zapletom v zvezi z določanjem teh stičnih točk, kar je predstavljeno v nadaljevanju.¹⁰⁷

2.1.4.2.1.b Na obeh skrajnih južnih odsekih 3. razvojne osi je bila prvotna vizija, da se zagotovi čezmejni potek povezave preko 2 koridorjev: s povezavo od Malin do Metlike (J-2) in povezavo od Črnomlja do Vinice (J-3). Odgovornost za izvedljivost te vizije je bila na MZI, ki je bilo pristojno za vodenje projekta, kar vključuje spremljanje njegovega izvajanja in nadzor nad aktivnostmi nosilcev na posameznih odsekih 3. razvojne osi.¹⁰⁸ V okviru postopkov za sprejemanje DPN so za odsek J-3 že bile zagotovljene posamezne strokovne podlage, in sicer je bil ta odsek zajet v ŠV s PNV za državno cesto med AC A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu in mejo z Republiko Hrvaško in v PIZ 3.RO jug 2008. Groba ocena stroškov za izdelavo omenjenih strokovnih podlag, ki se nanašajo izključno na J-3, je znašala po navedbah MZI približno 60 tisoč EUR. Aktivnosti na odseku Črnomelj–Vinica (J-3) sicer že dalj časa mirujejo in tudi ni relevantnih izhodišč za nadaljevanje projekta. Republika Hrvaška je namreč v novembru 2018 posredovala informacijo, da na Hrvaškem ni predviden koridor nove državne ceste v smeri proti MMP Pribanjci (Vinica). Kljub temu MZI v okviru svoje usmerjevalne in nadzorne funkcije nad nosilci projektov ni poskrbelo za čimprejšnjo izločitev tega odseka iz proračunskih in strateških dokumentov načrtovanja. Projekt je bil izločen iz NRP državnega proračuna, ki se je začel uporabljati januarja 2020, medtem ko je MZI predlog za spremembo

¹⁰⁵ Uvod v točko 2.1.4.

¹⁰⁶ Tudi iz zapisnika koordinacijskega sestanka glede priprave DPN za druge državne ceste z dne 21. 1. 2015 izhaja, da bi moral biti MZI DKP tisti, ki bi na podlagi bilateralnih pogovorov z Ministrstvom za promet, morje in infrastrukturo Republike Hrvaške izvedel aktivnosti v zvezi z navezavo načrtovane prometnice (stične točke) na hrvaško državno cestno omrežje, pri čemer mu je DRSI v ta namen posredovala gradivo za sestanek ministra s predstavniki Hrvaške.

¹⁰⁷ Točka 2.1.4.2.1.b.

¹⁰⁸ Nosilec faze prostorskega umeščanja za južni del 3. razvojne osi je bila DRSI. Poudarjamo pa, da ima tudi MZI (Sektor za ceste) v skladu z določbami četrtega odstavka 19. člena Akta o notranji organizaciji MZI dolžnost, da skrbi za pripravo strokovnih podlag za umeščanje infrastrukture v prostor, sodelovanje v celotnem postopku prostorskega načrtovanja in umeščanja ter kontrolo izvajanja projektov.

ReNPRP30, ki tega odseka ne predvideva več, pripravilo šele ob koncu leta 2020. Ocenjujemo, da je v tem delu šlo za aktivnosti DRSI in MZI (slednje je pristojno za nadzor in usmerjanje svojih organov v sestavi), ki so bile zaradi odlašanja z ugotovitvijo (ne)možnosti čezmejnega poteka cestne povezave brez realne podlage za uspešno realizacijo.

2.1.4.2.1.c MZI kot pobudnik od začetka obdobja, na katero se nanaša revizija, še posebej pa od sprejema SrpRS julija 2015 in ReNPRP30 novembra 2016 ni zagotovilo sprejema odločitev o nadaljevanju postopkov priprave DPN za S-3 in S-4. Posledično so ti postopki v tem času mirovali in so ponovno oživele šele z aktivnostmi DARS februarja 2018 oziroma MZI v septembru 2018. Opustitev aktivnosti MZI za pravočasen sprejem odločitev o nadaljevanju postopkov priprave DPN za S-3 in S-4 je tako prispevala k zamudam pri pripravah projekta 3. razvojne osi na teh odsekih, za katere je bil po ReNPRP30, veljavne v obdobju, na katero se nanaša revizija, določen terminski načrt izvedbe med letoma 2016 in 2017.

2.1.5 Odločanje na podlagi investicijske dokumentacije

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI odločitve glede nadaljnje izvedbe 3. razvojne osi sprejelo na podlagi ugotovitev iz investicijske dokumentacije, smo proučili, katera investicijska dokumentacija je bila izdelana in potrjena za posamezne odseke 3. razvojne osi, in ali investicijska dokumentacija predstavlja ustrezno podlago za odločanje v investicijskem procesu.

Nosilca aktivnosti na podlagi usmeritev MZI načrtujeta in izvajata posamezno investicijo v državne ceste, kar pomeni tudi izdelavo investicijske dokumentacije glede na fazo projektnega cikla¹⁰⁹. Investicijsko dokumentacijo pregleda in oceni KIOP¹¹⁰, potrdi ali zavrne pa jo minister, pristojen za promet¹¹¹.

Tabela 5 prikazuje napredek pri zagotavljanju in potrjevanju posameznih vrst investicijske dokumentacije na posameznem odseku 3. razvojne osi, pri čemer je zajeta tudi primerjava: a) s posameznimi fazami izdelave prostorske dokumentacije, ki naj bi časovno sovpadale z izdelavo investicijske dokumentacije določene vrste, b) s skupnim porabljenim časom za pripravo investicijske dokumentacije do priprave IP oziroma do konca leta 2020 in c) s predvidenim časom za pripravo investicijske dokumentacije glede na določbe ReNPRP30.

¹⁰⁹ Pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije določa UMPOIDDCJŽI, za vsa vprašanja priprave oziroma obravnave investicijske dokumentacije, ki z UMPOIDDCJŽI niso posebej urejena, se uporablja UEM.

¹¹⁰ UMPOIDDC: KIOP pregleda in oceni DIIP (DIIP za projekte DARS oceni DARS), PIZ, IP in NIP; UMPOIDDCJŽI: KIOP pregleda in oceni PIZ, IZ, IP in NIP (DIIP potrdi ali zavrne nosilec).

¹¹¹ UMPOIDDC: minister potrdi PIZ, IP in NIP; UMPOIDDCJŽI: minister potrdi PIZ, IZ, IP in NIP.

Tabela 5 Napredek pri pripravi investicijske dokumentacije v primerjavi z izvedbenim državnim prostorskim načrtovanjem 3. razvojne osi

3. razvojna os – del	Prostorsko načrtovanje: začetek postopka z opredelitvijo variant	Investicijska dokumentacija	Prostorsko načrtovanje: analiza in primerjava variant	Investicijska dokumentacija	Prostorsko načrtovanje: odločitev o varianti	Prostorsko načrtovanje: podrobnejše načrtovanje variante	Investicijska dokumentacija	Porabljen čas za pripravo investicijske dokumentacije	Rok izvedbe iz ReNPRP30
	Pobuda MZI = potrjen DIIP	Potrjen DIIP	ŠV s PNV = potrjena PIZ	Potrjena PIZ/IZ	Prvotni izbor variante o DPN = potrjen IP	Sprejem uredbe DPN = potrjen IP	Potrjen IP		
Sever				Marec 2009					
• S-1	Oktober 2004	Februar 2007	April 2008	December 2016	April 2008	Januar 2017	/	16 let in 2 meseca	2018
• S-2	Oktober 2004	Februar 2007	April 2008	/	April 2008	Avgust 2013	Julij 2019	14 let in 8 mesecev	2018
• S-3	Oktober 2004	Februar 2007	April 2008	/	April 2008	/	/	16 let in 2 meseca	2017
• S-4	Oktober 2004	Februar 2007	/	November 2020	/	/	/	16 let in 2 meseca	2017
Jug									
• J-1, 1. in 2. etapa	Januar 2006	Februar 2008	Junij 2008	Januar 2019	Marec 2009	December 2012	Julij 2019	13 let in 6 mesecev	2017
• J-1, 3. in 4. etapa	Januar 2006	Februar 2008	Junij 2008	Januar 2019	Marec 2009	December 2012	/	14 let in 11 mesecev	2018
• J-2	Januar 2006	Februar 2008	Junij 2008	/	Marec 2009	December 2017	/	14 let in 11 mesecev	2021
• J-3	Januar 2006	Februar 2008	Junij 2008	/	Marec 2009	/	/	14 let in 11 mesecev	2023
Sredina	Januar 2006	Maj 2008	/	/	/	/	/	14 let in 11 mesecev	po 2025

Legenda:

	Investicijska dokumentacija je bila potrjena pred obdobjem, na katero se nanaša revizija.	
	Investicijska dokumentacija je bila potrjena v obdobju, na katero se nanaša revizija.	Investicijska dokumentacija konec obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni potrjena.

Vir: investicijska dokumentacija.

Pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji je bilo treba v začetku 2015 za posamezne odseke na 3. razvojni osi potrditi še naslednjo investicijsko dokumentacijo:

- S-1: IP,
- S-3: PIZ, IZ in IP,
- S-4: IZ in IP,
- 3. razvojna os sredina: PIZ, IZ in IP,
- J-1, 3. in 4. etapa: IP,
- J-2: PIZ, IZ in IP,
- J-3: PIZ, IZ in IP.

2.1.5.a Pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil za posamezne dele 3. razvojne osi potrjen DIIP (v letih 2007 in 2008), vendar pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, preostala investicijska dokumentacija na posameznih odsekih 3. razvojne osi še ni bila niti izdelana niti potrjena¹¹², zato ocenjujemo, da je časovna oddaljenost posameznih investicijskih dokumentov prevelika. MZI bi moralo zagotoviti, da je investicijska dokumentacija izdelana v krajšem času, in preveriti, ali obstoječi investicijski dokumenti še ustrezajo času in vsebini. Izdelava novelacije investicijskega dokumenta, ki ni IP, zaradi preteka daljšega časovnega obdobja od potrditve sicer ni predpisana, vendar se z daljšim razmikom med izdelavo investicijskih dokumentov povečuje verjetnost, da so se temeljne predpostavke iz investicijskega dokumenta, na podlagi katerih je MZI sprejelo odločitve o izgradnji posameznih odsekov 3. razvojne osi, spremenile.

Priporočilo

MZI priporočamo, naj prouči ustreznost investicijske dokumentacije, od izdelave katere je poteklo že daljše časovno obdobje, in sicer predvsem glede: opredelitve razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritve usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami (kar je vsebina DIIP), usklajenosti investicijskega projekta s SrpRS, usmeritev EU, prostorskimi akti ter drugimi dolgoročnimi razvojnimi programi in usmeritvami, upoštevanje tudi medsebojno usklajenost področnih politik, prikaz obstoječih in predvidenih potreb po investiciji (kar je vsebina PIZ) in ustreznost načrtovane prostorske ureditve (kar je vsebina IZ).

2.1.5.b Na podlagi drugega odstavka 15. člena in drugega odstavka 16. člena UMPOIDDC je način dela KIOP urejal Pravilnik o delu KIOP I, ki je določal imenovanje članov KIOP, naloge KIOP ter način dela KIOP. Po prenehanju veljavnosti UMPOIDDC (11. 2. 2017) je minister za infrastrukturo izdal Pravilnik o delu KIOP II, ki je pričel veljati šele 3. 8. 2020 oziroma več kot 3 leta po začetku veljavnosti UMPOIDDCJŽI. Ugotavljamo, da MZI ni pravočasno sprejelo pravnih podlag, s katerimi bi uredilo način dela KIOP.

2.1.5.c Pravilnika o delu KIOP med drugim določata, da mora KIOP izdelati končno poročilo o pregledu in izdelavi posamezne investicijske dokumentacije najkasneje v 2 mesecih od datuma prejema dokumentacije, vendar KIOP poročila o pregledu in oceni IP S-1 2020 in IP J-1, 3. in

¹¹² Več v točki 2.1.5.1.

4. etapa 2020, na podlagi katerih bi lahko minister, pristojen za promet, sprejel odločitev o potrditvi ali zavrnitvi IP, do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni izdelala, čeprav je IP S-1 2020 prejela 4. 2. 2020, IP J-1, 3. in 4. etapa 2020 pa 18. 2. 2020. Ocenjujemo, da bi moralo MZI ob ugotovitvi, da KIOP ni pravočasno izdelala poročil o pregledu in oceni IP, KIOP pozvati k izdelavi poročil o pregledu in oceni IP oziroma analizirati vzroke za zastoje pri izdelavi teh poročil.

2.1.5.d MZI je v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot (za)ključna dokumenta v fazi načrtovanja oziroma pred odločitvijo o investiciji, potrdilo le 2 IP, ki se nanašata na 3. razvojno os, čeprav je bila posamezna investicijska dokumentacija izdelana že v letih 2007 in 2008. Ne glede na dolgo časovno obdobje priprave investicijske dokumentacije, MZI ni pripravilo terminskega načrta izdelave in potrditve investicijske dokumentacije za posamezne odseke 3. razvojne osi, na podlagi katerega bi lahko pravočasno zaznalo zastoje in ustrezno ukrepalo.

Ukrep MZI

MZI je v letu 2021 pripravilo tabelo za spremljanje investicijske dokumentacije, v kateri je za posamezne projekte, ki jih izvaja DRSL, določilo načrtovan datum predložitve investicijske dokumentacije na KIOP in potrditve investicijske dokumentacije s sklepom MZI.

V tabelo za spremljanje investicijske dokumentacije ni vključen niti projekt 3. razvojne osi sredina niti odseki nosilca DARS, zato bi MZI moralo pripraviti terminski načrt za vse odseke 3. razvojne osi, iz katerih bodo jasno razvidni roki izdelave posamezne investicijske dokumentacije, roki predložitve na KIOP in pričakovani roki potrditve s strani MZI.

2.1.5.1 Napredek pri pripravi investicijske dokumentacije za posamezni odsek 3. razvojne osi

V nadaljevanju je predstavljena investicijska dokumentacija, ki je bila izdelana v obdobju, na katero se nanaša revizija, za posamezne odseke na 3. razvojni osi.

2.1.5.1.1 Investicijska dokumentacija, izdelana za severni del 3. razvojne osi

Za odsek S-1 je bila v letu 2016 izdelana IZ S-1 2016, ki jo je 23. 12. 2016 potrdilo MZI. V IZ sta bili obravnavani 2 varianti, varianta brez investicije (obstoječe stanje) in varianta z investicijo. Načrtovano državno cesto sestavljata štiripasovna cesta med priključkom Velenje jug in priključkom Šentrupert v dolžini 14 km in dvopasovna navezovalna cesta v dolžini 1,5 km. Gradnja naj bi se predvidoma začela leta 2019 in zaključila do februarja 2023.

2.1.5.1.1.a V UEM je določeno, da se po zaključenem postopku obravnave predlagane optimalne variante izdela IZ za izbrano varianto¹¹³, ki mora vsebovati tudi predstavitev rezultatov podrobnejših analiz vključno z rezultati analize stroškov in koristi ter na teh podlagah utemeljen izbor v postopku priprave DPN dopolnjene optimalne variante¹¹⁴, česar pa IZ S-1 2016 ne vsebuje. V IZ S-1 2016 je prikazana kronologija postopka in izbora trase po varianti F2-2, ne pa izbor optimalne variante, ki bi

¹¹³ 25.b člen UEM.

¹¹⁴ 25.c člen UEM.

temeljlil na rezultatih analize stroškov in koristi, saj je v IZ S-1 2016 analizirana zgolj 1 varianta z investicijo. Kljub temu je MZI IZ S-1 2016 potrdilo.

MZI je 18. 7. 2019 potrdilo IP S-2 2019, v skladu s katerim naj bi se investicija izvajala v letih 2020–2025. Štiripasovna cesta od priključka Slovenj Gradec jug do priključka Velenje jug je del povezave Koroške s slovenskim AC sistemom in je dolga približno 17,5 km.

2.1.5.1.1.b MZI je potrdilo IP S-2 2019 za odsek S-2, čeprav pred izdelavo IP niso bile dodatno proučene in ovrednotene možne variante z izdelavo dodatka k PIZ, kot je to določal pogoj, ki ga je minister za promet opredelil ob potrditvi PIZ 3.RO sever 2008. PIZ 3.RO sever 2008 je namreč v letu 2009 potrdil minister za promet ob pogoju, da se pred izdelavo IP izdela dodatek k PIZ, v katerem se na osnovi sprememb, do katerih bo pri izbrani varianti prišlo po postopkih umeščanja v prostor ter podrobnejši obdelavi posameznih elementov trase, ponovno ovrednoti investicija in določijo prometno ekonomsko najustreznejša etapnost in faznost gradnje posameznih odsekov ter terminski načrt gradnje.

2.1.5.1.1.c MZI ne razpolaga s študijo izvedbe za odsek S-2, na podlagi katere bi lahko z opredeljenimi kazalniki spremljalo uresničevanje zastavljenih ciljev, čeprav se je gradnja oktobra 2020 na tem odseku že začela. Do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo je namreč treba v fazi načrtovanja izdelati tudi študijo izvedbe (če ni sestavni del IP), ki je popis vseh potrebnih dejavnosti za izvedbo investicije, vključno s tistimi za zagon delovanja, in v kateri se na podlagi IP določijo fizični in finančni kazalniki za spremljanje uresničevanja zastavljenih ciljev ter način in potek vrednotenja učinkov med izvedbo projekta in obratovanjem oziroma po končanju projekta¹¹⁵.

V juliju 2018 je bila izdelana Študija posodobitve S-3, S-4 2018, katere cilj je bil preveriti izvedljivost različnih scenarijev posodobitve cestnih povezav. V študiji je bil kot najprimernejši scenarij za nadaljnje investicijske aktivnosti ter prostorsko umeščanje scenarij 13, ki je ekonomsko najbolj upravičen¹¹⁶, hkrati pa najprimernejši iz prostorskega in okoljskega vidika. Scenarij za odsek S-3 predvideva izgradnjo nove dvopasovne ceste Slovenj Gradec–Dravograd v 1. fazi in nadgradnjo v štiripasovno cesto v 2. fazi ter izgradnjo nove dvopasovne navezovalne in obvozne ceste Dravograda.

2.1.5.1.1.d Med MOP in MZI je bilo 15. 10. 2018 dogovorjeno, da se za odsek S-3 nadaljuje postopek priprave DPN. Dogovorjen je bil tudi terminski načrt, v skladu s katerim naj bi se v letu 2021 izdelala IZ, ki naj bi bila v septembru 2021 potrjena s strani KIOP. Terminski načrt je pripravljen le v delu, ki se nanaša na prostorsko načrtovanje, MZI pa ni pripravilo terminskega načrta glede priprave, obravnave in potrditve IP, ki je podlaga za investicijsko odločitev.

2.1.5.1.1.e MZI je za odsek S-4 novembra 2020 potrdilo ŠV/PIZ S-4 2020 in odobrilo izdelavo nadaljnje investicijske dokumentacije. Začetek gradnje na odseku S-4 je predviden konec leta 2026, 2. faza pa bi se gradila v letih 2039–2040. MZI je potrdilo ŠV/PIZ S-4 2020, čeprav predvidena investicija v ŠV/PIZ S-4 2020 ni skladna z določili ReNPRP30, v kateri je na tem odseku predvidena rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Otiški Vrh–Holmec, vključno z navezavo na Črno na

¹¹⁵ 12. člen UMPOIDDCJŽI.

¹¹⁶ Ima najvišjo ekonomsko notranjo stopnjo donosa, ki znaša 5,64 %.

Koroškem, ki naj bi se izvedla v obdobju 2020–2025, nosilec izvedbe pa je DARS.¹¹⁷ Čeprav je MZI v novembru 2020 dalo v medresorsko usklajevanje Predlog Resolucije o spremembah in dopolnitvah ReNPRP30, predlagane spremembe niso v celoti skladne s ŠV/PIZ S-4 2020, saj je kot nosilec celotnega odseka predvidena DARS, v ŠV/PIZ S-4 2020 pa je kot nosilec rekonstrukcije dela odseka predvidena DRSI, naveden pa je tudi drugačen terminski načrt gradnje odseka S-4, katerega gradnja naj bi se v skladu s ŠV/PIZ S-4 2020 začela konec leta 2026, glede na Predlog Resolucije o spremembah in dopolnitvah ReNPRP30 pa naj bi se investicija izvedla šele po letu 2028. MZI bi pri pripravi predloga sprememb ReNPRP30 moralo upoštevati že sprejeto prostorsko in investicijsko dokumentacijo, ki predstavlja strokovno podlago za določitev vseh pomembnih parametrov posameznega projekta.

2.1.5.1.1.f MZI je potrdilo ŠV/PIZ S-4 2020, kljub temu da predvidena investicija ni skladna s protokolom 3.RO sever, podpisanim 3. 7. 2017 med MZI, Svetom Koroške regije in Svetom županov Savinjsko Šaleške regije. V protokolu so podpisniki soglašali, da je treba odsek S-4 (poleg odseka S-3) temeljito posodobiti in izgraditi cestno infrastrukturo najmanj na ravni dvopasovne ceste s projektno hitrostjo 90 km/h, medtem ko je v ŠV/PIZ S-4 2020 za enega izmed 3 predvidenih odsekov, na katere je razdeljena trasa ceste, načrtovana rekonstrukcija glavne ceste s predvideno projektno hitrostjo zgolj 70 km/h. Glede na to, da so se podpisniki protokola dogovorili o posameznih elementih načrtovane cestne infrastrukture, ocenjujemo, da bi se moralo MZI pred potrditvijo ŠV/PIZ o nameravanih spremembah posvetovati s podpisniki protokola oziroma predlagati spremembe ali dopolnitev protokola 3.RO sever.

2.1.5.1.2 Investicijska dokumentacija, izdelana za srednji del 3. razvojne osi

V letu 2016 je bila izdelana ŠV/PIZ 3.RO sredina 2016, v kateri so bile obravnavane 3 variante s prostorskega, okoljskega, funkcionalnega in prometno ekonomskega vidika.

2.1.5.1.2.a KIOP je pri pregledu ŠV/PIZ 3.RO sredina 2016 ugotovila, da znotraj MZI še niso dorečena oziroma sprejeta stališča do pripomb do javne razgrnitve in predlagane najprimernejše variante OPNVR in je ŠV/PIZ 3.RO sredina 2016 ocenila kot neustrezno za obravnavo in jo vrnila nosilcu. MZI do konca leta 2020 ni zagotovilo, da bi nosilec (ponovno) pristopil k izdelavi ustrezne investicijske dokumentacije.

2.1.5.1.3 Investicijska dokumentacija, izdelana za južni del 3. razvojne osi

MZI je 17. 1. 2019 potrdilo PIZ J-1 2019, katere predmet je gradnja odseka 1 na 3. razvojni osi jug, od Novega mesta, kjer se navezuje na AC A2 Ljubljana–Obrežje in poteka do priključka Malin. Trasa odseka je razdeljena na 4 etape, sama izvedba pa je predvidena v 2 delih.

V PIZ J-1 2019 so bili predstavljeni naslednji scenariji:

- scenarij 0: obstoječe stanje,

¹¹⁷ Ukrep Ro. 9.4.

- minimalna varianta: štiripasovna povezava od razcepa na AC A2 do priključka Osrednek (1. in 2. etapa),
- scenarij 1: štiripasovna povezava od razcepa na AC A2 do priključka Maline.

2.1.5.1.3.a MZI je potrdilo PIZ J-1 2019, čeprav v njej niso bile analizirane različne variante (trase) poteka, ampak zgolj različne možnosti izgradnje. V PIZ morajo namreč biti obravnavane vse variante, za katere je verjetno, da bi ekonomsko, finančno, časovno in tehnično-tehnološko sprejemljivo izpolnile zastavljene cilje, in predstavljene s projekcijami alternative z investicijo, z minimalno investicijo oziroma brez nje. Ker pa iz zaključkov gradbeno-tehničnega elaborata izhaja, da je izvedba dvopasovne ceste kot prve faze štiripasovne ceste (minimalna varianta) sicer izvedljiva, ni pa smiselna, ker ima fazna gradnja več slabosti kot prednosti, je bila predmet vrednotenja v PIZ J-1 2019 samo ena varianta (scenarij 1).

2.1.5.1.3.b Za 1. in 2. etapo na odseku J-1 je bil izdelan IP J-1, 1. in 2. etapa 2019, ki ga je 3. 7. 2019 potrdilo MZI. Predmet IP J-1, 1. in 2. etapa 2019 je gradnja nove štiripasovne HC. Gradnja naj bi potekala v letih 2019–2022. Za 3. in 4. etapo odseka J-1 je bil leta 2019 izdelan IP J-1, 3. in 4. etapa 2020. KIOP ga je obravnavala, vendar do konca leta 2020 poročila o pregledu in oceni IP, na podlagi katerega bi minister lahko sprejel odločitev o potrditvi/zavrnitvi IP, še ni izdelala. MZI je potrdilo IP J-1, 1. in 2. etapa 2019, čeprav poročilo o pregledu IP J-1, 3. in 4. etapa 2020 še ni izdelano, kar pomeni, da bi se lahko izvedba investicije na 1. in 2. etapi odseka J-1 že začela, medtem ko končna odločitev o izvedbi investiciji na 3. in 4. etapi še ni sprejeta. Celotni odsek J-1 predstavlja funkcionalno zaključeno ekonomsko celoto, glede katere bi MZI moralo sprejeti skupno odločitev o investiciji.

2.1.5.1.3.c Za odseka J-2 in J-3 po potrditvi DIIP v letu 2008 (za celotno 3. razvojno os jug) druga investicijska dokumentacija do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bila izdelana. MZI v obdobju od leta 2015 do leta 2020 z ustreznimi usmeritvami ni poskrbelo, da bi nosilec izdelal investicijsko dokumentacijo za sprejem končne odločitve o investiciji na odsekih J-2 in J-3.

2.1.6 Posodabljanje strateških in izvedbenih dokumentov

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI zaradi sprememb ocene vrednosti investicije, časovnega načrta ali nosilca ali zaradi nedoseganja ciljev predlagalo spremembe strateških ali izvedbenih dokumentov, smo preverili, na kakšen način je MZI pripravilo predloge sprememb strateških in izvedbenih dokumentov.

2.1.6.a Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, se je gradnja 3. razvojne osi pričela le na odseku S-2, zaradi česar ocenjujemo, da MZI ni obvladovalo tveganj, da cilji, ki so določeni v SrPRS in se nanašajo na izboljšanje povezanosti Bele krajine, Koroške in Osrednjeslovenske regije z regionalnimi središči, Ljubljano oziroma avtocestnim omrežjem, do leta 2030 ne bodo doseženi. Ker dejansko stanje zaostaja za cilji, ki naj bi bili v zvezi s 3. razvojno osjo doseženi do leta 2030, bi bilo treba cilje v SrPRS prilagoditi realnim možnostim izvedbe. Čeprav so v SrPRS določeni kazalniki za preverjanje uresničevanje strategije in je na podlagi analiz, opravljenih z uporabo nacionalnega prometnega modela, ki mora biti nenehno posodobljen, predvideno dopolnjevanje SrPRS približno vsakih 5 let, MZI še ni pričelo z aktivnostmi priprave sprememb oziroma dopolnitev SrPRS.

MZI je v letu 2020 pripravilo predlog sprememb in dopolnitev ReNPRP30, ki se nanaša na vsebinsko usklajevanje projektov na področju cestne infrastrukture, in spremembo nosilca pri nekaterih ukrepih

z namenom vzpostavitve konsistentnosti med ReNPRP30 z dejanskim stanjem.¹¹⁸ V predlogu je navedeno, da predlagane spremembe upoštevajo sprejete proračune RS oziroma višine prihodnjih proračunov za področje prometa in tudi ne posegajo v finančni del ReNPRP30. Priloga 4 prikazuje predlagane spremembe, ki se nanašajo na 3. razvojno os.

2.1.6.b MZI je glede na stanje izdelane in predvidene izdelave projektne in investicijske dokumentacije ter pridobivanja dovoljenj za gradnjo spremenilo terminski načrt priprave in izvedbe na vseh odsekih 3. razvojne osi, pri čemer za odseke J-2, S-3 in S-4 ni določilo terminskega načrta izvedbe, ampak je določilo le, da bodo projekti izvedeni po letu 2027 oziroma 2028, kar ni v skladu z namenom ReNPRP30, ki predstavlja prehod med splošnimi ukrepi iz SrpRS na konkretne aktivnosti v pripravi in izvedbi, za katere se določijo tudi roki in nosilci.

2.1.6.c MZI je v predlogu sprememb in dopolnitev ReNPRP30 načrtovalo začetek izvedbe odseka S-4 po letu 2028, kar pa ni skladno z okvirnim terminskim načrtom izvedbe investicije, ki je naveden v ŠV/PIZ S-4, za katero je MZI v novembru 2020 izdalo sklep o potrditvi. Iz okvirnega terminskega načrta namreč izhaja, da se bo gradnja (1. faze) pričela decembra 2026, zaključena pa bo decembra 2030.

2.1.6.d MZI je zaradi celovitosti načrtovane čezmejne cestne povezave na 3. razvojni osi jug¹¹⁹ predlagalo prenos pristojnosti nosilca DRSI na DARS. V terminski načrt priprave in izvedbe je vključilo etapo Metlika, pri čemer naj bi bila priprava projekta zaključena do konca leta 2023, gradnja približno 2,5 km dolge dvopasovne ceste od priključka Metlika jug do priključka Metlika sever pa naj bi se izvedla po letu 2024. V ReNPRP30 je kot nosilec za srednji in južni del 3. razvojne osi, ki naj bi se financirala iz proračuna RS, določena DRSI. Ker se je v pripravi DPN izoblikovala prometna funkcija ceste in s tem tudi vrsta ceste na posameznem delu, je MZI predlagalo spremembo nosilca, saj je cesta načrtovana kot HC. Potrjevanje posameznih projektov bi moralo biti ustrezno podprto z analizami stroškov in koristi oziroma metodami stroškovne učinkovitosti, ob upoštevanju cilja izboljšanja mobilnosti in dostopnosti prebivalcev v RS, česar pa MZI za navedeni odsek na 3. razvojni osi jug ni proučilo, saj ne razpolaga z ustreznimi analizami stroškov in koristi za odločitev o nosilcu izvedbe. Pogoji za izvedbo projektov, kjer je nosilec DARS, je, da bodo ti cestninjeni, kar pa iz strokovne dokumentacije, ki je bila izdelana za navedeni odsek, ne izhaja.

2.1.6.e MZI je s predlogom sprememb in dopolnitev ReNPRP30 v okviru medresorskega usklajevanja seznanilo tudi MOP, ki je na pripravljeno gradivo podalo večje število pripomb in izrazilo vsebinsko nasprotovanje dokumentu. Pri tem je MOP opozorilo na to, da se predlog sprememb in dopolnitev ReNPRP30 nanaša samo na ukrepe na področju cestnega prometa, ne vključuje pa železniške in trajnostne mobilnosti, s čimer odstopa od temeljnega izhodišča SrpRS, da se mora prometni razvoj v RS v večji meri usmerjati na okolju prijazne načine prometa (javni potniški promet, kolesarke povezave itn.) in trajnostno mobilnost. Ocenjujemo, da je opozorilo MOP upravičeno in da bi MZI kot pripravljavec sprememb in dopolnitev ReNPRP30 moralo ta dokument v okviru medresorskega usklajevanja v čim večji meri uskladiti z MOP in v njem predlagati rešitve, ki so dolgoročno sprejemljive in v skladu s cilji SrpRS.

¹¹⁸ DZ je ReNPRP30-A sprejel 28. 5. 2021.

¹¹⁹ Novo mesto–Metlika–vozlišče Novi grad na AC A1 Zagreb–Reka.

2.2 Usmerjanje in nadzor nad nosilci posameznih odsekov

Da bi odgovorili na revizijsko vprašanje, **ali je MZI usmerjalo in vzpostavilo nadzor nad nosilci posameznega odseka 3. razvojne osi**, smo proučili, ali je MZI:

- določilo nosilca (DARS, DRSI) posameznega odseka 3. razvojne osi;
- podalo nosilcema (DARS, DRSI) ustrezne usmeritve glede dela na projektu 3. razvojne osi;
- spremljalo potek aktivnosti pri načrtovanju projekta 3. razvojne osi in vzpostavilo nadzor nad nosilci aktivnosti načrtovanja projekta.

2.2.1 Določitev nosilcev odsekov 3. razvojne osi

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI določilo nosilca (DARS, DRSI) za vse odseke 3. razvojne osi, ob upoštevanju kategorije ceste in zmožnosti posameznega nosilca investicijo dejansko financirati, smo pregledali podlage za odločitev MZI o nosilcu posameznega odseka na 3. razvoji osi.

MZI je v predlogu ReNPRP30 prvotno določilo, da je DRSI nosilec priprave in izvedbe 3. razvojne osi sredina in odsekov J-2 in J-3¹²⁰, DARS pa celotne 3. razvojne osi sever ter odseka J-1¹²¹.

MZI je DARS v letu 2015 podalo mnenje, da je za izvedbo nalog iz 4. in 5. člena ZDARS-1 za izgradnjo HC na južnem delu 3. razvojne osi pristojna DARS, ker gre pri predvidenem odseku za HC, za katero so se postopki umeščanja pričeli pred 31. 5. 2012¹²².

Z uveljavitvijo UDPN J-2 v letu 2017 je bila cesta od Malin do MMP Metlika in do priključka Črnomelj jug načrtovana kot štiripasovna HC, s čimer bi izvedba projekta sodila v pristojnost DARS. MZI je v letu 2019 pozvalo DRSI, da DARS preda dokumentacijo, ki je bila izdelana za UDPN J-2, zaradi nemotenega nadaljevanja predhodnih del, ki jih DARS izvaja na odseku J-1¹²³. Čeprav je z UDPN J-2 načrtovana štiripasovna HC, bi bilo treba s študijo možnih scenarijev izgradnje nove cestne povezave na odseku J-2 na podlagi prometne analize preveriti, ali je načrtovana zmogljivost ceste aktualna in ekonomsko upravičena. Preveriti bi bilo treba tudi rešitev spajanja ceste s hrvaškim cestnim omrežjem. MZI je zato naložilo DARS izdelavo študije, katere stroški naj bi se krili kot ostale naloge po 4. členu ZDARS-1. DARS je zavrnila izdelavo študije, ker izvedbena pogodba za izvajanje naročila na podlagi 4. člena ZDARS-1 za leto 2019, sklenjena med DARS in MZI, ne vsebuje načrtovanih aktivnosti na odseku J-2 in ker je v ReNPRP30 in v načrtu vlaganj 2018–2023 kot nosilec ukrepa določena DRSI. Poleg tega se izdelava te študije ne nanaša na naloge po 4. členu ZDARS-1, saj je za ta

¹²⁰ Ukrep Ro.4.3.

¹²¹ Ukrepa Ro.4.1 in Ro.4.2.

¹²² V skladu s 5. členom ZDARS-1 izvaja DARS gradnjo AC v okviru koncesije gradenj. 3. člen ZDARS-1 določa, da je AC ali HC, kot je določena v zakonu, ki ureja ceste, ali druga državna cesta, kot je določena v zakonu, ki ureja ceste, in ki je bila načrtovana v nacionalnem programu, ki ureja izgradnjo AC. Poleg tega je v 206. členu ZUJF določeno, da DARS opravlja naloge iz 4. in 5. člena ZDARS-1 (to je naloge prostorskega umeščanja, pridobivanja nepremičnin ter gradnje AC) na tistih odsekih AC, za katere so se postopki prostorskega umeščanja pričeli pred uveljavitvijo ZUJF (pred 31. 5. 2012), in na odsekih iz ReNPJA.

¹²³ Z UDPN J-2 so bile spremenjene prostorske ureditve, ki jih je treba upoštevati pri realizaciji odseka J-1.

odsek UDPN J-2 že sprejeta, torej ne sodijo v sklop prostorskega načrtovanja, niti v sklop pridobivanja nepremičnin za gradnjo. MZI je v letu 2020 ponovno pozvalo DARS, da izdela študijo, pripravilo je tudi predlog sprememb ReNPRP30, kjer je bilo navedeno, da DARS postane nosilec izgradnje odseka J-2.

2.2.1.a MZI je pozvalo DARS k izvedbi študije na odseku J-2, čeprav teh nalog ni vključilo v letne izvedbene pogodbe z nosilcem za izvajanje naročila na podlagi 4. člena ZDARS-1. Prav tako je MZI podalo soglasje k načrtom izvajanja koncesije, v katerih izvedba naloge na odseku J-2 ni bila vključena. Ocenjujemo, da bi morale MZI za ustrezno določitev nosilca na odseku J-2 zagotoviti tudi medsebojno usklajenost dokumentov, v katerih so določene aktivnosti nosilcev posameznega odseka.

2.2.1.b Kljub temu da je vlada v letu 2017 na predlog MZI sprejela sklep, da se na 3. razvojni osi jug iz proračuna RS financira le umeščanje v prostor in je bila UDPN J-2, s katero je bila cesta načrtovana kot štiripasovna HC, sprejeta v letu 2017, s čimer je bila na odseku J-2 zaključena faza umeščanja v prostor, MZI ni izvedlo aktivnosti za spremembo nosilca na odseku J-2. MZI je sicer januarja 2020 obvestilo DARS, da bo predlagalo spremembe ReNPRP30, s katero bo DARS postala nosilec izvedbe projekta izgradnje odseka J-2, vendar je šele novembra 2020 dalo v medresorsko obravnavo predlog sprememb ReNPRP30, s katerim je predlagalo, da bo DARS nosilec priprave in izvedbe odseka J-2. Ker MZI ni pravočasno spremenilo nosilca, se na odseku J-2 niso izvajale nobene aktivnosti od sprejetja UDPN J-2 v letu 2017, ko je bila zaključena faza priprave. MZI na podlagi UDPN J-2 tudi ni izvedlo nobenih aktivnosti glede priprave investicijske dokumentacije za oceno finančno-tržnih, ekonomskih in drugih posledic odločitve o investiciji in spremembe nosilca.

2.2.1.c DARS je v ReNPRP30 določena kot nosilec priprave in izvedbe odsekov S-3 in S-4¹²⁴. MZI je v predlogu načrta vlaganj 2018–2023 za navedena odseka predlagalo prenos na DRSI, vendar ju ni uvrstilo v 6-letni načrt investicijskega vzdrževanja in gradnje državnih cest DRSI. Med načrtovanjem je bilo ugotovljeno, da je treba do meje z Avstrijo izvesti novo cestno povezavo v celoti (dvopasovnico oziroma štiripasovnico), kar je v pristojnosti DARS, in bodo povezave cestninske, zato je v načrtu vlaganj 2020–2025 kot nosilca odseka S-3 določilo DARS, za rekonstrukcijo obstoječe cestne povezave S-4 pa je predlagalo prenos na DRSI, vendar tega ni vključilo v 6-letni načrt investicijskega vzdrževanja in gradnje državnih cest DRSI. Ocenjujemo, da bi morale MZI za ustrezno določitev nosilca na odsekih S-3 in S-4 zagotoviti tudi medsebojno usklajenost dokumentov, v katerih so določene aktivnosti nosilcev posameznega odseka.

2.2.2 Usmeritve nosilcema in nadzor nad njima

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI usmerjalo in vzpostavilo nadzor nad nosilci posameznega odseka 3. razvojne osi, smo preverili, ali je MZI nosilcema (DARS, DRSI) podalo ustrezne usmeritve glede dela na projektu 3. razvojne osi, ali je določilo prioriteten projekto in ali je preverjalo, da sta nosilca te usmeritve dejansko tudi upoštevala, ali je spremljalo potek aktivnosti pri načrtovanju

¹²⁴ Ro.9.3 in Ro.9.4.

projekta 3. razvojne osi in vzpostavilo nadzor nad nosilci aktivnosti načrtovanja projekta tako, da je določilo način nadzora nad izvajanjem investicije in se tekoče seznanjalo z ugotovitvami nadzora.

2.2.2.1 Usmeritve in nadzor MZI nad DRSI

DRSI je kot organ v sestavi MZI kljub določeni stopnji strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog¹²⁵ podrejena MZI in njegovemu ministru. Minister je tisti, ki jo pred vlado in DZ predstavlja, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti DRSI, usmerja in nadzoruje njeno delo, daje obvezna navodila ter ji lahko naloži izvedbo nalog, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. MZI je odgovorno tudi za načrtovanje in zagotovitev zadostnih proračunskih sredstev¹²⁶ za izvedbo nalog in investicijskih projektov¹²⁷, katerih nosilec je DRSI.

Minister MZI je 6. 10. 2017 s 4 občinami¹²⁸ podpisal Protokol 3.RO jug, ki je za posamezne odseke predvidel sklope načrtovanih aktivnosti (od prostorske umestitve, pridobivanja projektne dokumentacije, zemljišč in gradbenih dovoljenj, parcelacije zemljišč vse do začetka in zaključka gradnje) in časovni okvir njihove izvedbe, za realizacijo aktivnosti na odsekih J-2 in J-3 je določil DRSI.

2.2.2.1.a MZI ni zagotovilo, da bi DRSI za vsako leto v obdobju, na katero se nanaša revizija, v predlogu programa svojega dela, ki bi ga moral potrditi minister,¹²⁹ podrobneje načrtovala svoje aktivnosti, vključno z aktivnostmi, ki se nanašajo na izvedbo investicij v 3. razvojno os. Zato je bilo po naši oceni spremljanje izvajanja nalog DRSI, ki so med letoma 2015 in 2020 vključevale delo na vseh odsekih projekta 3. razvojne osi, oteženo, saj ni bilo poskrbljeno za to, da bi DRSI pod okriljem MZI za posamezno leto podrobneje načrtovala svoje aktivnosti za posamezne projekte in da bi MZI izvajalo pregled nad načrtovanjem aktivnosti DRSI, njenim usmerjanjem ter možnostjo kontrole realizacije načrtovanih aktivnosti. MZI tudi ni zagotovilo, da bi DRSI načrtovala in razpolagala z zadostnimi proračunskimi finančnimi viri za stroške izvedbenega državnega prostorskega načrtovanja nekaterih odsekov 3. razvojne osi, kar je povzročalo zastoje pri pripravi teh DPN.¹³⁰ MZI tudi ni izkazalo, da bi samo pripravljalo celovit letni načrt izvajanja investicij v javno prometno infrastrukturo in v ta namen ustrezno načrtovalo sredstva (obstajali so zgolj 6-letni načrti vlaganj), kar je bilo kot naloga MZI DKP (Sektor za ceste) posebej predvideno v veljavnih notranjih aktih MZI, niti ni izkazalo, da bi DRSI izdalo kakršnakoli navodila ali usmeritve za oblikovanje predlogov v tej zvezi.

2.2.2.1.b MZI je od DRSI prejemale sprotna poročila o izvajanju svojih nalog oziroma o napredku pri izvajanju projekta 3. razvojna os. DRSI ni poročalo MZI o napredovanju projekta glede na vsakokratne

¹²⁵ Drugi odstavek 14. člena ZDU-1.

¹²⁶ Ministrstva (torej MZI) v postopku priprave in sprejema proračuna pripravijo in predložijo finančni načrt za organe v njihovi sestavi (torej tudi DRSI), kar je opredeljeno v 19. členu ZJF.

¹²⁷ Podlaga za financiranje izvedbe določenega investicijskega projekta (kot na primer izgradnjo novega odseka državne ceste) iz proračuna je izkazanost načrtovanih izdatkov v NRP za investicije in državne pomoči v prihodnjih 4 letih, kjer morajo biti predvideni tudi viri financiranja za celovito izvedbo programov, kar je opredeljeno v 12. členu ZJF.

¹²⁸ Črnomelj, Metlika, Novo mesto in Semič.

¹²⁹ Prvi odstavek 23. člena ZDU-1.

¹³⁰ Več v točki 3.2.2.2.

načrte izvajanja aktivnosti DRSI¹³¹, kar bi MZI omogočalo ažurno ugotavljanje odstopanj od načrtov in takojšnje ukrepanje.¹³² Kljub zaostanku pri napredovanju del na posameznih odsekih 3. razvojne osi glede na predvidene roke priprave in izvedbe v ReNPRP30, MZI od DRSI v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni zahtevalo nobenega posebnega poročila o razlogih za zamude, na podlagi česar bi lahko predvidelo ukrepe za pospešitev izvajanja aktivnosti. MZI na podlagi sprotnih poročil DRSI tudi ni zagotavljalo nadzora nad delom svojega organa v sestavi, ki bi vključevalo usmerjanje ali dajanje obveznih navodil za izvedbo posameznih nalog pri izvajanju projekta 3. razvojne osi, čeprav to izhaja iz ZDU-1.

Pojasnilo MZI

Organ v sestavi ministrstva ima drugačen status kot njegova notranja organizacijska enota, saj je pri svojem delu samostojen in nosi odgovornost za svoje delo. ZDU-1 v tem smislu daje ministru možnost in ne obveznosti zahtevanja poročil, podatkov in drugih dokumentov v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Zato ZDU-1 v prvem odstavku 24. člena jasno določa, da minister lahko zahteva te dokumente. Navedeno ureditev je zato treba razumeti v kontekstu, ko organ v sestavi ne bi želel sodelovati z ministrstvom, kar pa v obravnavanem primeru ni bilo podano.

Opozarjamo na to, da je razlog za ustanovitev organa v sestavi lahko tudi v tem, da se zagotovi večja stopnja samostojnosti pri opravljanju specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog.¹³³ Vendar pa je samostojnost organa v sestavi pomembno omejena z večjim številom določb ZDU-1, ki dajejo ministrstvu na voljo številna orodja za spremljanje in usmerjanje dela organa v sestavi (na primer s potrjevanjem letnega programa dela, rednimi poročili o delu in poročili na zahtevo ministra, predstavljanjem organa v sestavi pred DZ in vlado), nadzor nad njegovim delom in (celo) dajanje obveznih navodil za njegovo delo ali odreditev posameznih nalog in ukrepov iz njegove pristojnosti.¹³⁴ Za vzpostavitev možnosti uresničevanja takšnih pooblastil ministrstva je zato logična zahteva ZDU-1 iz drugega odstavka 24. člena, da mora predstojnik organa v sestavi ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi.

2.2.2.1.c Podpis Protokola 3.RO jug, ki je opredeljeval vsebino in časovni okvir za izvedbo nalog na posameznih odsekih 3. razvojne osi, bi lahko šteli za aktivnost MZI, ki je šla v smeri izdaje navodil organu v sestavi, da naj izvede določene naloge oziroma sprejme potrebne ukrepe. Vendar pa MZI ni poskrbelo, da bi se protokol začel izvajati, to je da bi DRSI izvajala vse predvidene aktivnosti v začrtanih rokih in da bi bil imenovan Odbor za spremljanje aktivnosti za izgradnjo 3. razvojne osi – južni del, ki je bil s protokolom posebej predviden. Podpisani protokol sicer ni predvidel sestave članov Odbora za spremljanje aktivnosti za izgradnjo 3. razvojne osi – južni del niti načina njihovega imenovanja, vendar bi moralo biti MZI tisto, ki bi si prizadevalo za imenovanje članov in pravočasen

¹³¹ Povezava s točko 2.2.2.1.a.

¹³² Gre za krožni model upravljanja sistemov "načrtuj – stori – nadziraj – ukrepaj" (tako imenovani Demingov krog ali cikel PDCA: Plan–Do–Check–Act), ki je splošno uporabljen kot zaporedje korakov za optimizacijo in stalno izboljševanje kakovosti delovnih procesov v upravi in podjetjih. Predstavlja bistven princip standarda ISO 9001, ki ga uporablja DRSI.

¹³³ 21. člen ZDU-1.

¹³⁴ 23. člen ZDU-1.

začetek delovanja odbora, pa tega ni zagotovilo. Kasneje je sicer bivša županja Občine Črnomelj samoiniciativno sklicala sestanek članov 29. 5. 2017, ki so sestavo odbora na redni seji potrdili, vendar MZI kljub sodelovanju na sejah odbora ni zagotovilo izvajanja vsebine podpisanega protokola in s predstavniki lokalnih skupnosti ni sodelovalo podobno aktivno kot na odboru, ki je bil na podlagi podobnega protokola¹³⁵ ustanovljen za spremljanje načrtovanja in izgradnje 3. razvojne osi sever.

2.2.2.1.d MZI lahko svoje cilje na področju vzdrževanja in gradnje cestne prometne infrastrukture dosega le, če učinkovito sodelujejo MZI DKP, DRSI in DARS. MZI DKP (Sektor za ceste) kot notranja organizacijska enota MZI ima pri tem posebno nalogo, da skrbi za kontrolo izvajanja projektov na tem področju in s tem za kakovost in učinkovitost dela DRSI in DARS, ki nastopata kot upravljavca obstoječih državnih cest in nosilca pri novih državnih cestah. MZI je na normativni ravni s pravilnikom zelo podrobno uredilo različne oblike zunanjega in notranjega nadzora nad DARS (stalen nadzor strokovne komisije predstavnikov različnih služb MZI, nadzor po zunanjem strokovnjaku revizijske stroke na vsaki 2 leti). Na drugi strani pa glede nadzora nad delom DRSI MZI nima sprejetih formalnih protokolov in/ali pravil. MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo nobenega nadzora nad delom DRSI na projektu 3. razvojne osi, kjer bi skušalo ugotoviti razloge za zamude pri načrtovanju in izvajanju tega projekta, čeprav je samo ugotavljalo, da faza izvedbe projekta 3. razvojne osi ne sledi dinamiki priprave, zaradi česar je vprašljivo, ali bodo rešitve iz prostorskih aktov sploh še aktualne, ko bo projekt v fazi končne priprave oziroma izvedbenega projektiranja (od zaključka prostorskega načrtovanja do pričetka izvedbe naj rok ne bi bil daljši od 5 let).¹³⁶

Priporočilo

MZI priporočamo, naj v sodelovanju z MOP, nosilci in ostalimi udeleženci postopkov vodenja projekta in prostorskega načrtovanja prouči smotrnost vključitve vseh udeležencev v aktivno uporabo aplikacij za projektni management za vodenje in prostorsko načrtovanje projekta 3. razvojne osi.

2.2.2.1.e Ocenjujemo, da obstaja potreba po nadzoru MZI nad delovanjem DRSI kot nosilcem in porabnikom pomembnega obsega javnih sredstev za investicijsko vzdrževanje in gradnjo državnih cest, na kar kaže podatek, da je DRSI med letoma 2015 in 2019 v ta namen v povprečju porabila 127,22 milijona EUR na leto. Potreba po izvajanju funkcije spremljanja, usmerjanja in nadzora MZI na tem področju je bila tem večja, ker DRSI svoje naloge pogosto ni opravljala sama, temveč jih je v pomembnem obsegu prenašala na inženirja DRI.¹³⁷ Pri tem sklepu smo upoštevali, da je DRSI v obdobju, na katero se nanaša revizija, konzultantske storitve pri DRI v pretežnem delu še zmeraj naročala na podlagi pogodbe o izvajanju konzultantskih storitev pri realizaciji investicij na državnih

¹³⁵ Protokolu o poteku načrtovanja in izgradnje 3. razvoje osi na odseku Šentrupert–Velenje–Slovenj Gradec–Dravograd–Holmec, ki ga je minister MZI podpisal 3. 7. 2017 s predstavnikoma Sveta Koroške regije in Sveta županov Savinjsko Šaleške regije.

¹³⁶ Za traso J-1 je bil postopek sprejemanja DPN zaključen v letu 2012 in še vedno ni v fazi izvedbe, medtem ko je bil za traso J-2 DPN sprejet v letu 2017, pa do danes še ni dokončno določen formalni nosilec investicije.

¹³⁷ Samo v zvezi s projektom na osrednjem in južnem delu 3. razvojne osi je med letoma 2015 in 2020 DRI opravil skupaj za 3.254 ur konzultantskih storitev, za kar mu je DRSI plačala 134.228 EUR brez DDV.

cestah¹³⁸, ki se je z aneksi¹³⁹ podaljševala tudi med leti 2015 in 2020, pri čemer se je v tem času večkrat pomembno spreminjala vsebina pogodbe oziroma njen predmet (podaljševanje roka za izvedbo del, večanje obsega del in vključevanje novih del oziroma projektov in drugo). Iz vsebine pogodbe izhaja, da je opredelitev konzultantske storitve izjemno široka, pri čemer vključuje vrsto storitev vodenja in izvajanja projektov ter upravnopravnih nalog¹⁴⁰, ki se iz DRSI prenašajo v izvedbo na DRI, naročnik (DRSI) pa pri tem ohranja zgolj dolžnost potrditve vsebine teh nalog, a še to ne v vseh primerih.¹⁴¹ Pogodba je bila sicer sklenjena samo za obdobje med letoma 2009 in 2011 po izpeljanem postopku s pogajanjem brez predhodne objave in z izvedbo pogajanj zgolj z enim ponudnikom. Kljub opisanim okoliščinam, ki predstavljajo tveganja z vidika spoštovanja načel in pravil o javnem naročanju (na primer načelo ekonomičnosti in gospodarnosti pri oddaji naročil, zagotavljanje konkurence in transparentnosti) in zagotavljanja javnega interesa pri izvajanju upravnopravnih nalog ter nalog vodenja projektov, MZI ni spremljalo in vsaj obdobje nadziralo izvajanje nalog, ki jih DRSI naroča pri DRI, ter na tej podlagi preverilo smotrnost in zakonitost pogodbe o izvajanju konzultantskih storitev pri realizaciji investicij na državnih cestah.

2.2.2.2 Usmeritve in nadzor MZI nad DARS

RS, ki jo je po pooblastilu vlade zastopal minister za infrastrukturo in prostor, in DARS sta na podlagi 7. člena ZDARS-1 v letu 2012 sklenila pogodbo o naročilu, s katero sta uredila medsebojna razmerja v zvezi z izvajanjem nalog iz 4. člena ZDARS-1. V pogodbi o naročilu je tudi določeno, da se letni obseg naročila določi z letno izvedbeno pogodbo, kjer so opredeljeni:

- posamezni odseki ali deli AC, v zvezi s katerimi se izvajajo naloge iz 4. člena ZDARS-1,
- skupna ocena vrednosti posameznega sklopa nalog na posameznem odseku,
- ocena vrednosti iz pogodb, ki jih je/bo DARS sklenila s tretjimi osebami v zvezi z izvedbo naročila za posamezen odsek,
- ocena vrednosti dela DARS.

MZI mora do 30. 9. tekočega leta od DARS pridobiti poročilo o realizaciji obsega naročila za predhodno koledarsko leto, pojasnila o morebitnih odstopanjih od dogovorjenega obsega naročila ter mesečna poročila o opravljenih aktivnostih na posameznih odsekih. MZI lahko tudi izvaja nadzor obveznosti v vseh fazah postopkov, ki se nanašajo na obseg naročila, vključno s fazo izvedbe javnega naročanja. MZI mora za pravočasno pripravo izvedbene pogodbe za naslednje leto od DARS

¹³⁸ Št. 2415-08-002023/0 z dne 22. 12. 2008. Skupna ponudbena vrednost projektov po pogodbi in aneksih k pogodbi je bila ob sklenitvi pogodbe ocenjena na 19,9 milijona EUR in se je nanašala na projekte za državno cestno omrežje po vsej državi. Ob tej pogodbi je konzultantske storitve družbe DRI za DRSI v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejala še pogodba št. 2431-17-411311/0 z dne 20. 11. 2017, ki pa je bila manjše vrednosti (2,2 milijona EUR) in se je nanašala samo na južni del omrežja.

¹³⁹ Do konca leta 2020 je k tej pogodbi bilo sklenjenih 30 aneksov.

¹⁴⁰ Na primer vodenje, koordiniranje in nadziranje izdelave projektne, prostorske in investicijske dokumentacije, vodenje in koordiniranje pridobivanja zemljišč, odškodnin in nepremičnin, zastopanje naročnika in sodelovanje z lokalnimi skupnostmi, občani in pri delu komisij ter pridobivanju mnenj, soglasij in dovoljenj pristojnih organov in organizacij ter komisij, izvedba različnih vrst javnih naročil (na primer za izbiro izdelovalca projektne dokumentacije in investicijskega programa), nadzor nad gradnjo – priloga 1 k pogodbi o izvajanju konzultantskih storitev pri realizaciji investicij na državnih cestah.

¹⁴¹ Na primer v postopku priprav in posredovanja gradiva na vlado za izdajo sklepa o ugotovitvi javne koristi ter v postopkih izvedbe javnih naročil za izbiro izdelovalcev projektne in investicijske dokumentacije – točki 2.2 in 2.4 Priloge 1 k pogodbi.

do 30. 9. tekočega leta pridobiti vse podatke o predvidenem obsegu dela in njegovi vrednosti ter podati usmeritve glede prioriternih projektov, kar mora DARS upoštevati pri pripravi podatkov.

RS in DARS sta 29. 4. 2004 sklenili koncesijsko pogodbo, s katero sta uredili medsebojna razmerja v zvezi s koncesijo, z dodatkom št. 3 pa sta uskladili koncesijsko pogodbo z določbami ZDARS-1. V 9.a členu ZDARS-1 je določeno, da mora MZI podati soglasje k načrtu izvajanja koncesije za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje AC, ki ga pripravi DARS. DARS je vsako leto pripravila načrt izvajanja koncesije, v katerem je predstavila pregled načrtovanih investicij, predvidena finančna sredstva za realizacijo investicij v gradnjo AC in drugih investicij po NPIA, načrtovane investicije v obnavljanje in naložbe v obstoječe AC, predvidene necestninske navezovalne ceste in investicije na področju upravljanja in vzdrževanja ter pregled načrtovanih virov za financiranje investicij. MZI je vsako leto soglašalo z načrti izvajanja koncesije.

MZI ima tudi pravico nadzirati izvajanje vseh obveznosti koncesionarja ter v ta namen v skladu s četrtem odstavkom točke 6.2 koncesijske pogodbe ob koncu koledarskega leta od DARS pridobiti:

- poročilo o realizaciji načrta izvajanja koncesije,
- mesečna poročila o izvedbi gradbenih del in obnov v preteklem mesecu in pregled stanja na posameznih odsekih, ki so v gradnji,
- kvartalna poročila o prihodkih od cestnin in drugih dejavnosti ter prikaz finančnega stanja DARS.

2.2.2.2.a MZI je z DARS sklepalo letne izvedbene pogodbe, v katerih so bile naloge prostorskega načrtovanja in umeščanja AC v prostor in pridobivanja nepremičnin za potrebe gradnje AC vrednostno določene po posameznih sklopih oziroma odsekih, niso pa bile opredeljene konkretne aktivnosti, ki bi jih bilo treba izvesti na posameznem odseku. Letne izvedbene pogodbe so bile pripravljene na podlagi predloga DARS, v katerem so bile navedene načrtovane aktivnosti po posameznih odsekih, katerih obseg je bil nato predmet usklajevanja z MZI. Ocenjujemo, da bi moralo MZI za namen primerjave načrtovanih in realiziranih nalog tudi v letne izvedbene pogodbe poleg ocenjene vrednosti vključiti tudi obseg in vrsto aktivnosti na posameznem odseku.

2.2.2.2.b MZI je marca 2018 prejelo od DARS poziv, da poda usmeritve glede nadaljevanja aktivnosti, ki so bile določene v letni izvedbeni pogodbi za leto 2018 in se nanašajo na naloge prostorskega načrtovanja ter pridobivanja nepremičnin za gradnjo odseka S-1, za katerega je bila na Ustavno sodišče RS vložena pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti UDPN S-1. MZI je predlagalo, da DARS izvaja aktivnosti predvsem na tistem delu trase 3. razvojne osi sever, ki ni predmet pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti (zlasti odsek S-2), določene aktivnosti pa naj se izvajajo na celotni trasi, da ne bi prišlo do nepotrebnih zamud. MZI je na poziv DARS oktobra 2018 ponovno predlagalo, da se izvajajo le aktivnosti, ki za projekt ne predstavljajo bistvenih finančnih tveganj, v okviru faze pridobivanja nepremičnin pa naj se izvajajo le aktivnosti, ki za RS niso zavezujoče. MZI ni pravočasno napotilo nosilca investicije glede nadaljevanja aktivnosti na odseku S-1, saj je to storilo šele v oktobru 2018, čeprav je bila že na začetku leta 2018 podana pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti UDPN S-1.

2.2.2.2.c MZI je sklenilo letne izvedbene pogodbe z DARS, v katerih so bile načrtovane tudi aktivnosti v zvezi z izvajanjem nalog prostorskega načrtovanja, ki se nanašajo na rekonstrukcijo obstoječih cestnih povezav Dravograd–Slovenj Gradec in Otiški Vrh–Holmec v skupni vrednosti 3,15 milijona EUR in niso bile vključene v predloga načrta vlaganj 2018–2023 in načrta vlaganj 2020–2025, pa bi morale biti.

2.2.2.2.d MZI ni primerjalo aktivnosti, določenih v načrtih vlaganj in letnih izvedbenih pogodbah, in morebitnih odstopanj ni ugotavljalo.

MZI je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem AC v prostor ter pridobivanjem nepremičnin od DARS prejelo letna poročila o realizaciji obsega naročila ter mesečna poročila o opravljenih aktivnostih na posameznih odsekih, vključno s podatki o pogodbah s tretjimi osebami in specifikacijo opravljenih ur. MZI je vsebino prostorskih in tehničnih rešitev posameznih ureditev za projekt 3. razvojna os z DARS usklajevalo na koordinacijskih sestankih, na katerih je bilo predstavljeno stanje na posameznem projektu in opredeljene naloge, nosilec posamezne naloge in določeni roki izvedbe za posamezno nalogo. MZI se je o aktivnostih nosilca projekta pravočasno seznanjalo tudi iz poročil o preseku stanja, v katerih so bile navedene aktivnosti v teku, ki se nanašajo na prostorsko načrtovanje, pridobivanje nepremičnin za gradnjo, projektno dokumentacijo, OVS, investicijsko dokumentacijo in gradbeno dovoljenje.

2.2.2.2.e MZI je v zvezi z gradnjo od DARS prejelo letna poročila o realizaciji načrta izvajanja koncesije, kvartalna finančna poročila ter mesečna poročila o izvedbi gradbenih del in obnov na podlagi koncesijske pogodbe, ki pa niso vsebovala podrobnih podatkov o stroških, ki se nanašajo na posamezne odseke na 3. razvojni osi in so nastali v zvezi z gradnjo. MZI od DARS teh podatkov ni zahtevalo, temveč se je zadovoljilo z navedbo skupnih stroškov oziroma posameznih aktivnosti, ki pa vrednostno niso bile opredeljene. Dodatno je MZI sicer razpolagalo s seznamami pogodb, ki so bili sklenjeni med DARS in zunanjimi izvajalci, vendar seznamami niso bili popolni in se niso skladali s podatki v poročilih DARS. Ocenjujemo, da MZI ni ustrezno spremljalo aktivnosti DARS, saj ni preverilo medsebojne usklajenosti dokumentov, v katerih so bile obravnavane aktivnosti na posameznih odsekih na 3. razvojni osi, niti ni pridobilo vseh podatkov o nastalih stroških.

2.3 Načrtovanje virov financiranja

Da bi odgovorili na revizijsko vprašanje, **ali je MZI ustrezno načrtovalo vire financiranja za izvedbo projekta 3. razvojne osi**, smo proučili, ali je MZI:

- načrtovalo finančna sredstva za 3. razvojno os v ustrezni višini;
- ustrezno določilo vire financiranja za izvedbo 3. razvojne osi;
- proučilo finančne posledice izgradnje 3. razvojne osi in ali je sprejelo kakšne ukrepe, da finančna stabilnost DARS zaradi izgradnje 3. razvojne osi in s tem tveganje unovčitve poročstva RS, dano za posamezne odseke 3. razvojne osi, ne bi bila ogrožena, oziroma je proučilo druge možnosti financiranja projekta 3. razvojne osi;
- izvedlo aktivnosti za zagotovitev virov financiranja 3. razvojne osi.

2.3.1 Višina sredstev in določitev virov financiranja

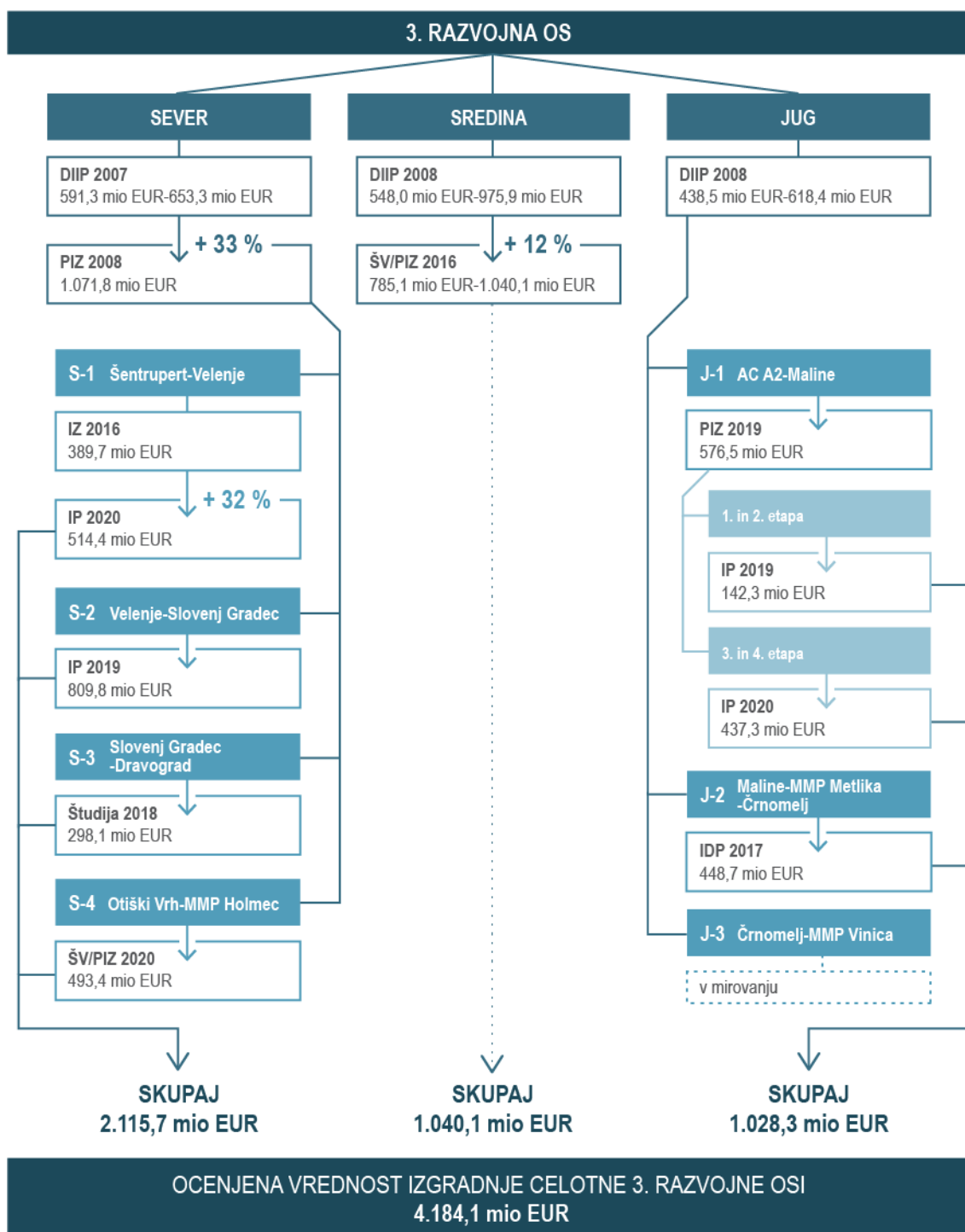
Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI načrtovalo finančna sredstva za 3. razvojno os v ustrezni višini in ustrezno določilo vire financiranja za izvedbo 3. razvojne osi, smo preverili, ali je MZI razpolagalo z ocenjenimi vrednostmi posameznega odseka 3. razvojne osi in je izdelalo načrt zagotavljanja potrebnih finančnih sredstev. Preverili smo tudi, če je pripravilo strateške dokumente, v katerih je določilo vire financiranja, ki so časovno določeni, zadostni in zagotovljeni, pripravilo

izvedbene dokumente, v katerih je določilo vire financiranja, ki so usklajeni z viri, opredeljenimi v strateških dokumentih in izvedbenih dokumentih, vrednosti investicij, za katere so določeni viri financiranja, pa izhajajo iz ocenjene vrednosti investicij, kot je opredeljena v investicijski dokumentaciji, ter če je potrdilo investicijsko dokumentacijo, v kateri so bili opredeljeni dokazljivi viri financiranja.

MZI je v letu 2020 ocenilo, da skupna investicijska vrednost v cestninske ceste na 3. razvojni osi znaša več kot 2,7 milijarde EUR. Slika 5, na kateri so prikazane ocenjene vrednosti izgradnje posameznih odsekov 3. razvojne osi, kot izhaja iz investicijske dokumentacije in drugih strokovnih podlag, prikazuje, da znaša ocenjena vrednost izgradnje cestninskih cest na 3. razvojni osi 3,1 milijarde EUR¹⁴², ocenjena vrednost izgradnje celotne 3. razvojne osi pa 4,2 milijarde EUR¹⁴³.

¹⁴² V oceno so vključeni vsi odseki na 3. razvojni osi sever in 3. razvojni osi jug (razen odseka J-3).

¹⁴³ Zaradi nedoločenega poteka posameznih odsekov 3. razvojne osi smo izhajali iz investicijske dokumentacije, čeprav (še) ni potrjena, oziroma drugih strokovnih podlag, iz katerih izhaja zgolj približno ocenjena vrednost izgradnje posameznih odsekov (3. razvojna os sredina in odseka S-3 in J-2).

Slika 5 Ocenjene vrednosti izgradnje posameznih odsekov 3. razvojne osi

Vir: investicijska dokumentacija.

2.3.1.a MZI v predlogih strateških dokumentov finančnih sredstev in virov ni načrtovalo oziroma določilo na način, da bi bilo za posamezne projekte na 3. razvojni osi razvidno, koliko finančnih sredstev je potrebnih za pripravo in izvedbo posamezne investicije, tako da ni mogoče oceniti, ali so

finančna sredstva za celotno 3. razvojno os v strateških dokumentih načrtovana v zadostni višini in ali so viri financiranja ustrezno določeni.¹⁴⁴

2.3.1.b MZI v predlogih ReNPRP30 in predlogih načrtov vlaganj ni upoštevalo višine finančnih sredstev, ki izhaja iz investicijske dokumentacije in drugih strokovnih podlag, in je skupno investicijsko vrednost izgradnje 3. razvojne osi ocenilo prenizko. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da ni ustrezno načrtovalo potrebnih finančnih sredstev in ni pravilno ocenilo potreb po virih financiranja.

2.3.1.c Ob oceni skupne dolžine vseh načrtovanih cest v okviru 3. razvojne osi, ki znaša 225 km, predstavlja ocenjen strošek gradnje 3. razvojne osi približno 18,7 milijona EUR/km v tekočih cenah. Za primerjavo – skupni strošek zgrajenega kilometra posameznih odsekov AC in HC v RS znašala v tekočih cenah od 1,7 milijona EUR/km (odsek HC Divača–Koper) do 47,8 milijona EUR/km (odsek AC Šentvid–Koseze).¹⁴⁵ Povprečni strošek zgrajenega kilometra cest v okviru nacionalnih programov izgradnje AC in HC v obdobju od leta 1994 do 2009 v RS znaša okoli 11 milijonov EUR/km, v kar so zajeti stroški DDV, stroški projektiranja, stroški odkupov zemljišč in nepremičnin, stroški gradnje in vsi ostali povezani stroški (arheološka izkopavanja, okoljevarstveni ukrepi, vodovarstveni ukrepi, zahteve lokalnih skupnosti), in ne preseže 12 milijonov EUR. Kot izhaja iz investicijske dokumentacije in drugih strokovnih podlag, bi skupni stroški izgradnje celotne 3. razvojne osi znašali 4,2 milijarde EUR, izgradnja posameznih odsekov je finančno neupravičena, pri nekaterih odsekih pa je ekonomsko upravičena zgolj ob upoštevanju širših ekonomskih učinkov¹⁴⁶. Čeprav ocenjen strošek gradnje 3. razvojne osi znaša približno 18,7 milijona EUR/km, MZI do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo celovite finančne in ekonomske analize stroškov in koristi vseh odsekov 3. razvojne osi skupaj, s katero bi ovrednotilo celotne stroške in koristi projekta 3. razvojne osi v denarnih enotah in utemeljilo upravičenost projekta na podlagi drugih kazalnikov, ki jih ni mogoče ovrednotiti v denarju.¹⁴⁷

2.3.1.1 Določitev višine finančnih sredstev in virov financiranja v investicijski dokumentaciji

Odsek S-1

Za odsek S-1 je bila v letu 2016 potrjena IZ S-1 2016. Ocenjeno investicijsko vrednost izgradnje odseka S-1 (v tekočih cenah¹⁴⁸) in vire financiranja prikazuje Tabela 6.

¹⁴⁴ Načrtovanje finančnih sredstev in določitev virov financiranja za izvedbo projekta 3. razvojne osi v SrpRS, ReNPRP30 in načrtih vlaganj je bilo podrobneje predstavljeno v točkah 2.1.1 in 2.1.3.

¹⁴⁵ Strokovna publikacija Gregor Ficko (urednik): Gradnja slovenskih avtocest v obdobju 1994–2009, Analitični podatki in dejstva o 15-letni gradnji slovenskega avtocestnega križa, DRC Družba za raziskave v cestni in prometni stroki Slovenije d.o.o. v sodelovanju z DARS in Inženirsko zbornico Slovenije, Ljubljana, Oktober 2010.

¹⁴⁶ Več v točki 2.3.2.1.

¹⁴⁷ Na primer, izboljšanje kakovosti potovanj, skrajšanje potovalnih časov, povečanje konkurenčnosti območja ob razvojni osi, krepitev institucionalnih in gospodarskih povezav, zmanjšanje transportnih stroškov, vpliv na razvoj turizma, boljša prostorska ureditev oziroma dostopnost.

¹⁴⁸ Tekoče cene so cene, kakršne pričakujemo med izvajanjem investicije in vključujejo učinke splošne rasti cen (inflacije).

Tabela 6 Investicijska vrednost izgradnje odseka S-1 in viri financiranja

v EUR

Odsek	Inv. vrednost	Stroški financiranja ¹⁾	Vrednost s stroški financiranja	DDV	Celotna inv. vrednost
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)
S-1	299.806.314	29.431.525	329.237.839	60.470.847	389.708.686
<i>Viri financiranja</i>					
• zadolževanje DARS	252.000.000				
• lastna sredstva DARS	19.340.934				
• proračun RS	28.465.380				

Opomba: ¹⁾ Stroški financiranja vključujejo stroške obresti in obdelave, ki jih bo plačal nosilec projekta v času gradnje. Celotni stroški financiranja bodo predvidoma znašali 81.396.000 EUR (glede na amortizacijski načrt znašajo obresti za odplačilo kredita 80.640.000 EUR (do 30. 9. 2033), stroški obdelave pa 756.000 EUR).

Vir: IZ S-1 2016.

Vrednost investicije znaša 299.806.314 EUR, za financiranje projekta izgradnje ceste pa je predvideno zadolževanje ter lastna sredstva nosilca, stroški odkupov in umeščanja v prostor pa se krijejo iz proračuna RS.

V decembru 2019 je bil izdelan IP S-1 2020, ki je v obravnavi na KIOP. Investicijsko vrednost izgradnje odseka S-1 (v tekočih cenah) in vire financiranja prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Investicijska vrednost izgradnje odseka S-1 in viri financiranja

v EUR

Odsek	Inv. vrednost	Stroški financiranja	Vrednost s stroški financiranja	DDV	Celotna inv. vrednost
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)
S-1	394.777.721	39.522.572	434.300.293	80.146.479	514.446.772
<i>Viri financiranja</i>					
• zadolževanje DARS s poroštvom RS	182.151.089				
• proračun RS	30.475.543				
• drugi viri	182.151.089				

Vir: IP S-1 2020.

Med predvidenimi viri financiranja v IP S-1 2020 so navedeni tudi drugi finančni viri, kjer je možnih več oblik in kombinacij virov financiranja, in sicer:

- zadolževanje brez porošstva RS,
- zadolževanje za refinanciranje obstoječega dolga v skladu z ZPKROD,
- drugi alternativni viri financiranja, ki ne zahtevajo kapitalskih donosov, kot so nepovratna sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj in drugo.

2.3.1.1.a IP S-1 2020 izkazuje le možne vire financiranja, ki so sredstva RS za pokrivanje stroškov odkupov in stroškov umeščanja, zadolževanje DARS, lastna sredstva DARS in drugi finančni viri. MZI glede teh virov ni proučilo dejanskih možnosti financiranja in ni izvedlo aktivnosti, na podlagi katerih bi lahko ocenilo, da je te vire možno pridobiti, čeprav potrjen IP predstavlja pogoj za objavo javnih naročil za pridobitev izvajalca gradnje, pripravljalnih in glavnih del, pred sklenitvijo pogodb za izvedbo pripravljalnih in glavnih del za gradnjo pa je treba zagotoviti zaprto finančno konstrukcijo.

2.3.1.1.b V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je najbolj povečala vrednost izgradnje S-1, zato smo primerjali vrednosti, ki so bile opredeljene v IZ S-1 2016, ki je bila potrjena v letu 2016, in v IP S-1 2020, ki je v obravnavi na KIOP. Tabela 8 prikazuje primerjavo investicijske vrednosti v IZ S-1 2016 in IP S-1 2020.

Tabela 8 Primerjava investicijske vrednosti v IZ S-1 2016 in IP S-1 2020

			v EUR
	IZ S-1 2016	IP S-1 2020	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
Krajinska arhitektura	860.929	932.450	108
Cestni del	64.425.904	105.443.807	164
Objekti in vodnogospodarske ureditve	164.331.228	177.510.979	108
Komunalni vodi	15.972.824	17.431.319	109
<i>Skupaj gradbena dela</i>	<i>245.590.885</i>	<i>301.318.555</i>	<i>123</i>
Nepredvidena dela (10 %)	0	30.131.855	/
Odkupi in odškodnine	25.686.992	26.784.908	104
Umeščanje v prostor	2.778.388	3.690.634	133
Drugi stroški	25.750.049	32.851.769	128
<i>Skupaj ostali stroški</i>	<i>54.215.429</i>	<i>93.459.166</i>	<i>172</i>
Skupaj investicija	299.806.314	394.777.721	132

Vira: IZ S-1 2016 in IP S-1 2020.

Ocenjena celotna investicijska vrednost izgradnje odseka S-1 se je od leta 2016 do leta 2019 povečala za 124.738.086 EUR oziroma 32 %, predvsem zaradi povečanja vrednosti gradbenih del, in sicer zaradi povečanja stroškov gradnje cest za 41.017.903 EUR oziroma 63,7 % in upoštevanja nepredvidenih stroškov (v višini 10 % stroškov gradbenih del). Razlog za takšno povečanje vrednosti izhaja iz izračuna vrednosti cestnega dela, pri katerem je bila v IP S-1 2020 upoštevana povprečna vrednost izgradnje HC v EUR/km na odseku S-2. MZI ni zagotovilo, da bi bili pri oceni investicijske vrednosti za določitev vrednosti cestnega dela gradbenih del kriteriji jasno določeni vnaprej, zato je bila vrednost izgradnje primerljivih drugih HC upoštevana šele v IP.

2.3.1.1.c Obvezna vsebina IZ in IP vključuje tudi analizo stroškov in koristi, s katero se ovrednoti čim več stroškov in koristi projekta v denarnih enotah. Pri izdelavi ekonomskega vrednotenja se upoštevajo okvirne metodološke smernice Priročnika CBA. V IZ S-1 2016 in IP S-1 2020 so v finančni analizi upoštevani prihodki iz naslova cestnine, med stroški pa stroški rednega in investicijskega vzdrževanja ter investicijski stroški. V IZ S-1 2016 so prihodki iz cestninjena v 30 letih (od leta 2024 do 2053) ocenjeni v znesku 224.803.540 EUR, med prihodki so bili vključeni tako prihodki iz vinjet

kot tudi prihodki iz cestninjenja za tovorna vozila. Pri vrednotenju je bila upoštevana ekonomska doba za cesto 30 let, v kar ni všteto obdobje implementacije (gradnje), čeprav Priročnik CBA določa, da se v ekonomski dobi, ki za ceste znaša 30 let, upoštevata obdobje implementacije in obratovanja. V IP S-1 2020 pa so v finančni analizi upoštevani prihodki iz cestninjenja, med katere so vključeni le prihodki od cestnin za vozila z največjo dovoljeno maso nad 3,5 t (zmanjšani za stroške kartičnih provizij¹⁴⁹), ki so v 23 letih ocenjeni v znesku 38.341.193 EUR. Pri vrednotenju je bila upoštevana ekonomska doba za cesto 30 let, in sicer 7 let implementacije in 23 let obratovanja. Zaradi uporabe različnih vhodnih podatkov znaša razlika med izračunano finančno interno stopnjo donosnosti, ki je sicer tako v IZ S-1 2016 kot v IP S-1 2020 negativna, kar 12,6 odstotne točke, saj je finančna interna stopnja donosnosti v IZ S-1 2016 -2,54 %, v IP S-1 2020 pa kar -15,18 %.

Odsek S-2

2.3.1.1.d MZI je za odsek S-2 v letu 2019 potrdilo IP S-2 2019 in odobrilo investicijo v predlaganem obsegu in investicijski vrednosti ob upoštevanju določenih pogojev, s katerimi je pogojena uresničitev investicije¹⁵⁰. Pogojna potrditev IP ni v skladu z drugim odstavkom 21. člena UMPOIDDCJŽI, ki določa da minister, pristojen za promet, s pisnim sklepom IP potrdi ali zavrne (z navedbo razlogov za zavrnitev).

Investicijsko vrednost izgradnje odseka S-2 (v tekočih cenah) in vire financiranja prikazuje Tabela 9.

Tabela 9 Investicijska vrednost izgradnje odseka S-2 in viri financiranja

Odsek	Inv. vrednost	Stroški financiranja	Vrednost s stroški financiranja	v EUR	
				DDV	Celotna inv. vrednost
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)
S-2	625.749.041	48.939.998	674.689.039	135.122.686	809.811.725
<i>Viri financiranja</i>					
• zadolževanje DARS s poroštvom RS	305.738.385				
• lastna sredstva DARS	126.413.086				
• proračun RS	14.272.271				
• drugi viri	179.325.299				

Vir: IP S-2 2019.

¹⁴⁹ Stroški kartičnih provizij so upoštevani v višini 1 % pobrane cestnine.

¹⁵⁰ Pogoji se nanašajo na sprejem zakona o poroštvu oziroma na vzpostavitev drugega alternativnega modela financiranja investicije, zavezo vlade o uskladitvi višine cestnine na celotnem AC omrežju v RS, sklenitev pogodbe o sofinanciranju in izvajanju projekta med RS in nosilcem projekta, pridobitev soglasij RS za vsakoletno refinanciranje po ZPKROD in zmožnost zadolževanja nosilca projekta. Več v točki 2.3.3.

Med predvidenimi viri financiranja v IP S-2 2019 so navedeni tudi drugi finančni viri, kjer je možnih več oblik in kombinacij virov financiranja, in sicer:

- zadolževanje brez poročstva RS,
- zadolževanje za refinanciranje obstoječega dolga v skladu z ZPKROD,
- drugi alternativni viri financiranja, ki ne zahtevajo kapitalskih donosov, kot so nepovratna sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj in drugo.

2.3.1.1.e IP je s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev. Skladno z javnofinančno zakonodajo¹⁵¹ se lahko začnejo izvajati zgolj projekti, ki imajo dokazljivo zagotovljene vire za pokritje vseh obveznosti, ki jih bo predvidoma povzročila izvedba projekta, kar mora biti opredeljeno v IP. MZI je potrdilo IP S-2 2019, ki izkazuje le možne vire financiranja, vendar glede teh virov ni proučilo dejanskih možnosti financiranja in ni izvedlo aktivnosti, na podlagi katerih bi lahko ocenilo, da je te vire možno pridobiti. V primeru neuresničitve navedenih potencialnih možnosti financiranja, ki so navedene v IP, bo moral manjkajoča finančna sredstva za izvedbo investicije zagotoviti nosilec (DARS) oziroma pristojno ministrstvo (MZI).

2.3.1.1.f V skladu s tretjim odstavkom 10. člena UMPOIDDCJŽI mora IP temeljiti na podatkih o virih financiranja (nacionalni javni viri, pomoč EU, zasebni viri z navedbo deleža posojil) z navedbo dokumentov, v katerih so ti viri opredeljeni. MZI je potrdilo IP S-2 2019 kljub temu, da dokumenti, v katerih bi bili opredeljeni viri financiranja, niso bili navedeni.

2.3.1.1.g MZI je potrdilo IP S-2 2019, v katerem so med predvidenimi finančnimi viri tudi lastna sredstva nosilca projekta v vrednosti 126.413.086 EUR, čeprav je bilo MZI s strani DARS seznanjeno¹⁵², da DARS lastnih sredstev nima in da tudi zadolževanje s poročtvom RS v višini 50 % DARS ne omogoča dolgoročne finančne vzdržnosti poslovanja. Poleg tega pa je DARS predlagala dodatne ukrepe (med drugim financiranje iz proračuna RS, na primer: bencinski cent, refinanciranje refinanciranih kreditov, prilagoditev dinamike izvajanja investicij), MZI ugotovitev in predlogov DARS pred potrditvijo IP S-2 2019 ni proučilo in jih ni upoštevalo pri določanju finančnih virov za izgradnjo odseka S-2.

2.3.1.1.h V IP Velenje–Slovenj Gradec 2019 so med drugimi finančnimi viri predvidena tudi nepovratna sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj. Evropska komisija sofinancira le ekonomsko upravičene projekte, pri čemer se ekonomska učinkovitost presoja skozi neposredne ekonomske učinke, med katere v skladu s Priročnikom CBA spadajo časovne koristi uporabnikov (prihranek potovalnega časa), koristi iz naslova režijskih stroškov vozil, prihranki pri obratovalnih stroških vozil, koristi iz naslova zmanjšanja prometnih nesreč ter razlike pri hrupu, onesnaženju zraka in emisijah toplogrednih plinov. Izgradnja odseka S-2 je ekonomsko upravičena le ob upoštevanju širših ekonomskih učinkov¹⁵³, ki pa se v skladu z metodološkimi smernicami EU glede vrednotenja investicijskih projektov pri izračunu ekonomske upravičenosti ne upoštevajo.

¹⁵¹ V skladu s tretjim odstavkom 13. člena UEM se v investicijskem programu obravnava podrobno razčlenjena optimalna varianta, ki temelji na dokazljivih virih financiranja.

¹⁵² MZI se je s tem seznanilo iz kvartalnih finančnih poročil DARS.

¹⁵³ Ocenjeni dolgoročni ekonomski učinki, ki vključujejo širše ekonomske koristi izgradnje prometne infrastrukture, izhajajo iz koristi, ki nastajajo z uporabo prometne infrastrukture s strani gospodarskih subjektov.

2.3.1.1.i Finančna in ekonomska analiza v IP S-2 2019 sta bili izdelani za oba odseka S-1 in S-2 skupaj (od AC A1 do Slovenj Gradca) in za vsak odsek posebej. V IP S-2 2019 je navedeno, da je podlago za izdelavo finančne in ekonomske analize predstavljala prometna študija, ki je bila izdelana ob predpostavki, da se oba odseka gradita istočasno in da bosta oba predana v promet v letu 2025. Glede na to, da IP za odsek S-1 do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bil potrjen in se gradnja še ni pričela, na odseku S-2 pa se je gradnja pričela v oktobru 2020 (oziroma več kot 1 leto po potrditvi IP julija 2019), ocenjujemo, da bi moralo MZI ob ugotovitvi, da se oba odseka ne bosta gradila istočasno, ponovno presoditi ustreznost izdelane finančne in ekonomske analize.

Odsek S-4

Za odsek S-4 je bila v novembru 2020 potrjena ŠV/PIZ S-4 2020. Investicijsko vrednost izgradnje odseka S-4 (v tekočih cenah) prikazuje Tabela 10.

Tabela 10 Investicijska vrednost izgradnje S-4

v EUR					
Nosilec	Umeščanje v prostor	Faza 1	Faza 2	DDV	Vrednost z DDV
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)+(3)+(4)+(5)
DARS	4.598.071	310.937.941	56.307.918	79.674.644	451.518.574
DRSI	0	34.524.998	0	7.350.284	41.875.282
Skupaj	4.598.071	345.462.939	56.307.918	87.024.928	493.393.856

Vir: ŠV/PIZ S-4 2020.

2.3.1.1.j Viri financiranja izgradnje odseka S-4 še niso znani, predvideni pa so v proračunu RS (za pokrivanje stroškov odkupov in stroškov umeščanja ter izvedbe rekonstrukcije), lastna sredstva DARS, zadolževanje (s poroštvo in brez porošstva RS) in sredstva EU. Ugotovili smo, da projekt še ni vključen v nobeno finančno perspektivo, saj je gradnja 1. faze predvidena v obdobju 2026–2030 in bo glavnina stroškov nastala izven okvira finančne perspektive 2021–2027. Poleg tega se pri projektih, ki so sofinancirani s sredstvi EU, v skladu s Priročnikom CBA in kot je določeno v Prilogi III k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2015/207 z dne 20. januarja 2015 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z vzorci za poročilo o napredku, predložitev informacij o velikem projektu, skupni akcijski načrt, poročila o izvajanju za cilj "naložbe za rast in delovna mesta", izjavo o upravljanju, revizijsko strategijo, revizijsko mnenje in letno poročilo o nadzoru ter metodologijo, ki se uporabi pri izvajanju analize stroškov in koristi, in v skladu z Uredbo (EU) št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z vzorcem za poročila o izvajanju za cilj "evropsko teritorialno sodelovanje"¹⁵⁴, pri analizi ekonomskih koristi in stroškov projekta upošteva družbena diskontna stopnja v višini 5 %, ki odraža družbeni vidik oportunitetnih stroškov kapitala, in je projekt upravičen do financiranja s sredstvi EU, če je ekonomska interna stopnja donosa višja od 5 %. Investicija v izgradnjo odseka S-4 ob upoštevanju neposrednih

¹⁵⁴ UL L št. 38/1 z dne 13. 2. 2015.

ekonomskih koristi¹⁵⁵ ni ekonomsko upravičena¹⁵⁶, zaradi česar ne bo možno pridobiti sredstev EU za financiranje investicije, in tudi ob upoštevanju širših ekonomskih učinkov ne dosega 5-odstotne ekonomske notranje stopnja donosa¹⁵⁷.

2.3.1.1.k V ŠV/PIZ S-4 2020 je bila v okviru ekonomske analize izdelana tudi analiza občutljivosti, ki prikazuje vpliv posameznih spremenljivk na upravičenost projekta. Analizirana je bila občutljivost investicije na spremembo (zmanjšanje/povečanje) investicijskih stroškov, stroškov vzdrževanja in obratovanja in koristi. Analiza je pokazala, da je ekonomska upravičenost projekta zelo odvisna od vrednosti investicije in višine koristi. Iz analize občutljivosti izhaja, da bi bila investicija z upoštevanjem neposrednih ekonomskih učinkov ekonomsko upravičena v primeru, da bi se stroški investicije bistveno znižali (vsaj za 40,8 %) ali če bi se neposredni ekonomski učinki povečali vsaj za 79,9 %. Rezultati kažejo tudi, da bi bila investicija z upoštevanjem neposrednih in širših ekonomskih učinkov ekonomsko neupravičena, če bi se stroški investicije povečali le za 1,7 % (oziroma za 4,6 milijona EUR) ali pa bi se koristi zmanjšale za 2 %. Ocenjujemo, da MZI pri proučitvi finančnih posledic izgradnje odseka S-4 ni v zadostni meri upoštevalo rezultatov analize občutljivosti, ki prikazuje velik vpliv že majhnih sprememb v vrednosti vstopnih kategorij (stroški investicije, koristi) na ekonomsko upravičenost projekta.

Odsek sredina

Za 3. razvojno os sredina je bil v letu 2008 potrjen DIIP 3.RO sredina 2008. Investicijske vrednosti (v tekočih cenah) so bile ocenjene med 547.977.041 EUR in 975.854.711 EUR. Investicija bo financirana iz lastnih sredstev nosilca (DRSI) in iz zadolževanja. Natančno financiranje investicije pa bo opredeljeno v nadaljnji investicijski dokumentaciji.

V letu 2016 je bila izdelana ŠV/PIZ 3.RO sredina 2016, ki jo je KIOP zaradi neustreznosti vrnila DRSI. Investicijsko vrednost izgradnje 3. razvojne osi sredina, ki bo predvidoma financirana iz proračuna RS, po posameznih variantah prikazuje Tabela 11.

Tabela 11 Investicijska vrednost izgradnje 3. razvojne osi sredina po posameznih variantah

v EUR			
Varianta	Vrednost	DDV	Vrednost z DDV
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
OPNVR	875.650.814	164.492.603	1.040.143.417
V1	660.831.015	124.364.515	785.195.530
V2	804.893.159	153.146.904	958.040.063

Vir: ŠV/PIZ 3.RO sredina 2016.

¹⁵⁵ Koristi uporabnikov ter koristi iz naslova eksternih stroškov (prometne nesreče, hrup, zrak in podnebne spremembe).

¹⁵⁶ Negativna ekonomska notranja stopnja donosa.

¹⁵⁷ Ekonomska stopnja donosa ob upoštevanju širših ekonomskih učinkov znaša 4,15 %.

Za celotno 3. razvojno os jug je bil v letu 2008 potrjen DIIP 3.RO jug 2008, v katerem so bile opredeljene ocenjene investicijske vrednosti obravnavanih 6 variant, viri financiranja in časovni načrt izvedbe investicije pa še niso bili opredeljeni.

Odsek J-1

Za odsek J-1 je bila v letu 2019 potrjena PIZ J-1 2019. Investicijska vrednost izgradnje 1. in 2. etape odseka J-1 znaša 114.351.681 EUR (brez DDV), 3. in 4. etape odseka J-1 pa 362.464.957 EUR (brez DDV). Investicijsko vrednost izgradnje odseka J-1 (v tekočih cenah) in vire financiranja 1. in 2. etape odseka J-1 prikazuje Tabela 12.

Tabela 12 Investicijska vrednost izgradnje odseka J-1 in viri financiranja

			v EUR
	Inv. vrednost	DDV	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
1. in 2. etapa odseka J-1	114.351.681	23.522.233	137.873.914
<i>Viri financiranja</i>			
• sredstva EU	39.668.020		
• zadolževanje DARS	58.000.000		
• lastna sredstva DARS	9.295.701		
• proračun RS	7.387.960		
3. in 4. etapa odseka J-1	362.464.957	76.141.280	438.606.237
Skupaj	476.816.638	99.663.513	576.480.151

Vir: PIZ J-1 2019.

2.3.1.1.l Obvezna vsebina PIZ vključuje tudi okvirno finančno konstrukcijo posameznih variant. V PIZ J-1 2019 je okvirna finančna konstrukcija določena le za 1. in 2. etapo, viri sredstev za financiranje 3. in 4. etape pa niso določeni. Kot možni viri financiranja so zgolj navedeni nacionalni javni viri (proračun RS za pokrivanje stroškov odkupov, zadolževanje in lastna sredstva nosilca) in sredstva EU (prihodnja finančna perspektiva 2021–2027). MZI je potrdilo PIZ J-1 2019, kljub temu da ta ne vključuje celotne obvezne vsebine, ki jo določa peti odstavek 9. člena UMPOIDDCJŽI in na podlagi katere se izbere in utemelji najboljša izmed obravnavanih variant.

2.3.1.1.m Za zagotovitev zadostnih sredstev za financiranja projekta je treba najprej določiti celotne finančne potrebe na podlagi predvidenih odhodkov v obdobju gradnje. Ker je v PIZ J-1 2019 med viri financiranja za izgradnjo 1. in 2. etape predvideno tudi zadolževanje DARS v znesku 58.000.000 EUR, bo imela DARS tudi stroške financiranja (stroške obresti in drugih provizij), ki pa v PIZ J-1 2019 niso opredeljeni. MZI je potrdilo PIZ J-1 2019, kljub temu da ta ne vključuje vseh podatkov, ki so potrebni za odločitve o izboru najboljše izmed obravnavanih variant.

2.3.1.1.n Ekonomsko vrednotenje je pokazalo, da je izgradnja 1. in 2. etape ekonomsko upravičena¹⁵⁸ ob upoštevanju 4-odstotne in 5-odstotne diskontne stopnje, izgradnja 3. in 4. etape ni ekonomsko upravičena, izgradnja celotnega odseka J-1 pa je ekonomsko upravičena le ob upoštevanju 4-odstotne diskontne stopnje. Med viri financiranja so predvidena tudi sredstva EU, vendar pa je financiranje projektov, ki ne dosegajo 5-odstotne ekonomske interne stopnje donosa, s sredstvi EU manj verjetno, zato bi morali biti v PIZ J-1 2019 opredeljeni tudi drugi viri financiranja. MZI je potrdilo PIZ J-1 2019, čeprav so med načrtovanimi viri financiranja tudi sredstva EU, katerih pridobitev pa je zaradi nizke ekonomske stopnje donosa manj verjetna.

Za 1. in 2. etapo na odseku J-1 je bil v letu 2019 potrjen IP J-1, 1. in 2. etapa 2019. Investicijsko vrednost izgradnje 1. in 2. etape odseka J-1 (v tekočih cenah) in vire financiranja prikazuje Tabela 13.

Tabela 13 Investicijska vrednost 1. in 2. etape odseka J-1 in viri financiranja

v EUR					
Odsek	Inv. vrednost	Stroški financiranja	Vrednost s stroški financiranja	DDV	Celotna inv. vrednost
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)
1. in 2. etapa	115.769.797	2.482.369	118.252.166	24.015.211	142.267.377
<i>Viri financiranja</i>					
• sredstva EU	39.668.020				
• zadolževanje DARS	59.918.357				
• lastna sredstva DARS	8.961.620				
• proračun RS	7.221.800				

Vir: IP J-1, 1. in 2. etapa 2019.

2.3.1.1.o MZI je potrdilo IP J-1, 1. in 2. etapa 2019, ki izkazuje le možne vire financiranja, med drugim zadolževanje DARS, in sicer v višini 50 % vrednosti investicije s poroštvom RS, za preostanek pa je možnih več oblik in kombinacij virov financiranja, in sicer zadolževanje brez porošstva RS, zadolževanje za refinanciranje obstoječega dolga v skladu z ZPKROD in drugi alternativni viri financiranja, ki ne zahtevajo kapitalskih donosov, kot so nepovratna sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj in drugo. MZI glede teh virov ni proučilo dejanskih možnosti financiranja in ni izvedlo aktivnosti, na podlagi katerih bi lahko ocenilo, da je te vire možno pridobiti. Tretji odstavek 10. člena UMPOIDDCJŽI namreč določa, da IP obravnava podrobno razčlenjeno najustreznejšo varianto, ki temelji na podatkih o virih financiranja (nacionalni javni viri, pomoč EU, zasebni viri z navedbo deleža posojil) z navedbo dokumentov, v katerih so ti viri opredeljeni, obvezna vsebina IP pa v skladu s četrtem odstavkom 10. člena UMPOIDDCJŽI vključuje tudi načrt financiranja v tekočih cenah po dinamiki in virih financiranja (pri financiranju s posojili tudi izračun stroškov financiranja in odplačil posojil, pri sofinanciranju pa predlog sofinancerskega deleža in predložitev pogodbe o sofinanciranju). Če se spremenijo ključne predpostavke iz IP, med katere spada tudi sprememba

¹⁵⁸ Brez upoštevanja širših ekonomskih učinkov.

virov financiranja, v takem obsegu, da se bodo znatno spremenili pričakovani stroški ali koristi investicije v njeni ekonomski dobi, pa je treba izdelati novelacijo IP.

2.3.1.1.p V decembru 2018 je bila vložena vloga za izdajo gradbenega dovoljenja za 1. in 2. etapo odseka J-1, ki pa je bila zavržena, ker ARSO ni izdala OVS v roku, ki bi omogočal pravočasno dopolnitev vloge za gradbeno dovoljenje. Na podlagi 100.d člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo¹⁵⁹ se postopek za izdajo OVS po uradni dolžnosti pri ARSO nadaljuje kot postopek za izdajo pisnega mnenja o sprejemljivosti nameravane gradnje, MOP pa je od 27. 7. 2020 pristojno za izdajo gradbenega dovoljenja v integralnem postopku. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, za gradnjo 1. in 2. etape odseka J-1 še ni bilo izdano pravnomočno gradbeno dovoljenje, zato se gradnja, katere začetek je bil v IP J-1, 1. in 2. etapa 2019 predviden v januarju 2020, še ni pričela, zaradi česar je ogroženo tudi črpanje sredstev EU s strani upravičenca DARS, ki so v IP J-1, 1. in 2. etapa 2019 predvideni v znesku 39.668.020 EUR. MZI po sprejemu IP J-1, 1. in 2. etapa 2019 tudi ni preverjalo, ali sta zagotovljeni izvedba v roku in vrednost, kot sta bili opredeljeni ob odločanju o investiciji.

Pojasnilo MZI

Sredstva EU za 1. in 2. etapo odseka J-1 je možno črpati za dela, izvedena do konca leta 2023. Če iz vloge ne bo razvidno, da je do takrat možno doseči navedene cilje, se lahko zgodi, da sredstva ne bodo odobrena. Predvideni čas gradnje je 30 mesecev, pravnomočno gradbeno dovoljenje pa mora biti pridobljeno pred začetkom gradnje. Za financiranje odseka so predvideni kredit EIB, zadolževanje s poroštvom RS in sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj. Če sredstva EU ne bodo odobrena, bodo nadomeščena z enim od ostalih 2 virov. Ker na odseku J-1, 1. in 2. etapa še ni pridobljeno pravnomočno gradbeno dovoljenje in se gradnja zaradi tega odmika, kar vpliva na pridobitev sredstev EU znotraj finančne perspektive 2014–2020, ki so v IP J-1, 1. in 2. etapa 2019 navedena kot vir financiranja, bodo sredstva predvidoma prenesena na odsek S-2.

Opozarjamo, da je v skladu z ZPOD2TDK poročstvo RS za obveznosti DARS dano do skupne višine 360 milijonov EUR za financiranje izgradnje odseka S-1 in 1. in 2. etape J-1, ki predstavlja 50 % investicijske vrednosti¹⁶⁰ teh 2 odsekov. Ker mora država v skladu s smernicami Priročnika Eurostat o primanjkljaju in dolgu sektorja država¹⁶¹ glede metodologije Evropskega sistema računov nacionalnih in regionalnih računov v EU, na podlagi katere se razvrščajo posamezne institucionalne enote v sektor države in širši javni sektor, državno poročstvo, ki krije več kot 50 % dolgov koncesionarja, najetih za izgradnjo osnovnega sredstva, izkazovati v bilancah države, bi bila lahko DARS, ki je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, razvrščena izven sektorja država v sektor javne nefinančne družbe, zaradi dodatnega poročstva RS za obveznosti DARS, ki bi presegalo 50 % investicijske vrednosti, prerazvrščena v sektor država, kar bi vplivalo na obseg neto izposojanja in

¹⁵⁹ Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 67/20, 80/20 - ZIUOOPE, 101/20 - skl. US, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOPdVE in 15/21 - ZDUOP.

¹⁶⁰ Brez stroškov, ki bodo kriti iz proračuna RS, stroškov financiranja in DDV.

¹⁶¹ *Manual on Government Deficit and Debt*; [URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-19-007?redirect=%2Ffeurostat%2Fweb%2Fmain%2Fpublications%2Fmanuals-and-guidelines%3Fp_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8v4nUYMbAXCj%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8v4nUYMbAXCj_delta%3D20%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8v4nUYMbAXCj_cur%3D2], 7. 5. 2021.

povečanje obsega dolga sektorja države, na podlagi katerih se spremlja doseganje maastrichtskih kriterijev.

2.3.1.1.q Ugotavljamo, da viri financiranja IP J-1, 1. in 2. etapa 2019 niso v celoti določeni in sredstva EU za financiranje v znesku 39.668.020 EUR še niso zagotovljena, in da se bo vrednost investicije povečala najmanj za dodatne stroške financiranja, če bo projekt financiran z zadolževanjem tudi v delu, za katerega so načrtovana sredstva EU, ob tem pa ugotavljamo, da MZI ni opredelilo morebitnih drugih virov financiranja, niti ni izkazalo, da je proučilo (z)možnost dodatnega zadolževanja s strani nosilca projekta.

Za 3. in 4. etapo odseka J-1 je bil leta 2019 izdelan IP J-1, 3. in 4. etapa 2020, ki je v obravnavi na KIOP. Investicijsko vrednost izgradnje 3. in 4. etape odseka J-1 (v tekočih cenah) in vire financiranja prikazuje Tabela 14.

Tabela 14 Investicijska vrednost izgradnje 3. in 4. etape odseka J-1 in viri financiranja

v EUR					
Odsek	Inv. vrednost	Stroški financiranja	Vrednost s stroški financiranja	DDV	Celotna inv. vrednost
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)
3. in 4. etapa	335.871.823	29.858.765	365.730.588	71.553.019	437.283.607
<i>Viri financiranja</i>					
• zadolževanje DARS	162.620.498				
• proračun RS	10.630.828				
• drugi viri	162.620.498				

Vir: IP J-1, 3. in 4. etapa 2020.

2.3.1.1.r V IP je v skladu s tretjim odstavkom 10. člena UMPOIDDCJŽI obravnavana podrobno razčlenjena najustreznejša varianta, ki mora temeljiti med drugim tudi na podatkih o virih financiranja (nacionalni javni viri, pomoč EU, zasebni viri z navedbo deleža posojil) z navedbo dokumentov, v katerih so ti viri opredeljeni. V IP J-1, 3. in 4. etapa 2020 so med viri financiranja predvideni zadolževanje DARS s poroštvom RS v višini 50 % vrednosti investicije, proračun RS za stroške odkupa zemljišč in umeščanje v prostor ter drugi finančni viri, kjer je možnih oblik in kombinacij virov financiranja, in sicer:

- zadolževanje DARS brez porošstva RS,
- zadolževanje DARS za refinanciranje obstoječega dolga v skladu z ZPKROD,
- drugi alternativni viri financiranja, ki ne zahtevajo kapitalskih donosov, kot so nepovratna sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj in drugo.

Ocenjujemo, da zgolj navedba možnih virov financiranja brez navedbe dokumentov, v katerih so ti viri opredeljeni, ne predstavlja zadostne podlage za investicijsko odločitev.

Projekt izgradnje odseka J-2 je do sprejetja DPN vodila DRSI, ki je v ReNPRP30 določena kot nosilka projekta. Med MZI in DARS potekajo dogovori o prevzemu vloge nosilca, vendar je bil projekt konec leta 2020 v fazi mirovanja.¹⁶²

2.3.1.1.s MZI do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni razpolagalo z investicijsko dokumentacijo, v kateri bi bila ocenjena vrednost izgradnje odseka J-2. V gradivu s predlogom UDPN J-2, ki ga je MOP v letu 2017 posredovalo v obravnavo vladi, je pri predstavitvi ocene finančnih posledic navedeno le, da so zagotovljene pravice porabe v znesku 639.421 EUR za 2 leti, druge finančne posledice pa niso bile ocenjene. V obrazložitvi predloga pa je navedeno, da znaša vrednost projekta 315.064.539 EUR¹⁶³, glede na obseg potrebnih sredstev za financiranje projekta, pa njegova celotna izvedba samo s proračunskimi sredstvi ni izvedljiva, zato je namen pridobiti tudi druge vire financiranja, predvsem sredstva EU. Poleg tega je bil v marcu 2017 pripravljen Idejni projekt Tretja razvojna os (južni del: Novo mesto–Vinica), odsek 2: od priključka Maline do MMP Metlika in priključka Črnomelj jug, v katerem je investicija ocenjena v vrednosti 448.760.059 EUR (brez DDV), vendar pa podrobnejši podatki iz dokumenta niso razvidni.

2.3.2 Finančne posledice izgradnje 3. razvojne osi

Preverili smo, ali je MZI proučilo finančne posledice izgradnje 3. razvojne osi in ali je sprejelo kakšne ukrepe, da finančna stabilnost DARS zaradi izgradnje 3. razvojne osi in s tem tveganje unovčitve poročstva RS, dano za posamezne odseke 3. razvojne osi, ne bi bila ogrožena, oziroma je proučilo druge možnosti financiranja projekta 3. razvojne osi. Preverili smo tudi, ali je MZI glede na zadolženost DARS izdelalo scenarije obvladljivosti finančne vzdržnosti poslovanja družbe in zagotavljanja zadostnih finančnih virov, če DARS ne bo mogla sama vračati posojil.

2.3.2.1 Finančna in ekonomska upravičenost investicij v 3. razvojno os

Finančna in ekonomska upravičenosti investicije s področja državnih cest se oceni z IP, ki je strokovna podlaga za investicijsko odločitev. Učinkovitost investicijskih projektov se praviloma ugotavlja z ekonomskimi merili. Investicija je upravičena, če izkazuje pozitivno ekonomsko neto sedanjo vrednost in ekonomsko interno stopnjo donosnosti, ki je enaka diskontni stopnji¹⁶⁴ ali jo presega¹⁶⁵.

Upravičenost projekta z vidika investitorja oziroma upravljavca se ugotavlja s finančnimi merili¹⁶⁶. V IP S-2 2019 in IP J-1, 1. in 2. etapa 2019, ki sta bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, potrjena

¹⁶² Več v točki 2.2.1.

¹⁶³ Izhodiščna vrednost projekta po tekočih cenah.

¹⁶⁴ Za vrednotenje se uporablja diskontna stopnja, ki je predpisana z 8. členom UEM, to je 4 %, za projekte, ki se (so)financirajo iz namensko prejetih sredstev za financiranje skupnih evropskih politik, pa se v finančni in ekonomski analizi uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki jih za posamezno obdobje priporoča Evropska komisija.

¹⁶⁵ V skladu s četrtem odstavkom 31. člena UMPOIDDCJŽI se upravičenost investicije, katere ekonomska interna stopnja donosa ne dosega diskontne stopnje, ugotavlja na podlagi razvojnih meril, v okviru katerih se pri ocenjevanju investicij v državne ceste uporabijo merila prostorskega razvoja, in meril usklajenosti s predpisi in standardi.

¹⁶⁶ To so: finančna neto sedanja vrednost, finančna interna stopnja donosnosti, finančna relativna neto sedanja vrednost, finančni količnik relativne koristnosti.

s strani MZI in katerih nosilec je DARS, je izračunana finančna stopnja donosnosti negativna, zato investicije niso finančno upravičene. Tudi iz investicijske dokumentacije, ki je bila pripravljena za ostale odseke na 3. razvojni osi, katerih nosilec je DARS, izhaja, da so investicije finančno neupravičene. Finančno neto sedanjo vrednost in oceno finančne pokritosti posameznih odsekov 3. razvojne osi, katerih nosilec je DARS in za katere so izdelani IP, prikazuje Tabela 15.

Tabela 15 Ocena finančne upravičenosti odsekov 3. razvojne osi, katerih nosilec je DARS

v EUR		
Odsek	Neto sedanja vrednost	Razlika med prilivi in odlivi (kumulativa)
S-1	(281.370.359)	(382.592.148)
S-2	(467.200.485)	(645.484.447)
J-1, 1. in 2. etapa	(90.922.831)	(97.999.806)
J-1, 3. in 4. etapa	(216.040.134)	(342.063.818)

Vir: investicijska dokumentacija.

2.3.2.1.a V IP, ki sta bila potrjena s strani MZI, in v investicijski dokumentaciji, ki je bila pripravljena za ostale odseke na 3. razvojni osi, katerih nosilec je DARS, izhaja, da so investicije finančno neupravičene, saj je iz izračuna finančne pokritosti razvidno, da prilivi investicije (cestnine, zmanjšane za stroške kartičnega poslovanja) ne bodo zadoščali za pokrivanje vseh odливov investicije (investicijski stroški, ki vključujejo odplačilo glavnice in obresti kreditov, najetih za gradnjo, ter stroški rednega in investicijskega vzdrževanja). Odločitev MZI o izvedbi investicij bi morala zato temeljiti na IP, v katerih so viri financiranja natančno določeni, saj je odgovornost MZI, da potrdi tak IP, ki predstavlja strokovno podlago za odločitev o izvedbi investicije in ki mora vsebovati tudi vse prvine in izračune, ki so potrebni za ocenitev finančno-tržnih, ekonomskih in drugih posledic odločitve o investiciji.

Z ekonomskimi oziroma družbenoekonomskimi merili se pri izračunu upravičenosti projekta ugotavljajo tudi učinki, ki nastanejo zaradi projekta ne le pri upravljavcu, temveč tudi drugih ekonomskih in preostalih subjektih. Ekonomska merila poleg neposrednih učinkov (stroškov in koristi) vključujejo posredne vplive na družbo kot celoto.¹⁶⁷ V IP S-2 2019 in IP J-1, 1. in 2. etapa 2019 je ekonomska neto sedanja vrednost projektov pozitivna.

V ekonomsko analizo so bile poleg stroškov iz finančne analize (investicijski stroški, stroški obratovanja in vzdrževanja vključno s stroški dela), ki so bili preračunani s konverzijskim faktorjem, vključene še nekatere družbene koristi¹⁶⁸. Poleg teh koristi so bile v ekonomsko analizo vključene tudi koristi iz naslova širših ekonomskih učinkov, ki vključujejo koristi, ki nastajajo z uporabo prometne infrastrukture s strani gospodarskih subjektov, oziroma dodatne rezultate, ki bi jih proizvedli poslovni subjekti v Sloveniji, če bi razpolagali z boljšo prometno infrastrukturo.

¹⁶⁷ Prvi odstavek 33. člena UMPOIDDCJŽL.

¹⁶⁸ To so: časovne koristi uporabnikov, koristi iz naslova režijskih stroškov vozil, operativnih stroškov vozil, izrednih operativnih stroškov in eksterne koristi (zmanjšanje hrupa in emisij onesnaževal zraka).

2.3.2.1.b Iz IP S-2 2019 in iz investicijske dokumentacije, ki je bila pripravljena za ostale odseke na 3. razvojni osi sever, katerih nosilec je DARS, izhaja, da je ekonomska neto sedanja vrednost projektov pozitivna šele ob upoštevanju širših ekonomskih učinkov, ki vključujejo koristi, ki nastajajo z uporabo prometne infrastrukture s strani gospodarskih subjektov, oziroma dodatne rezultate, ki bi jih (hipotetično) proizvedli poslovni subjekti v Sloveniji, če bi razpolagali z boljšo prometno infrastrukturo, ki bi bolje povezala gospodarske subjekte Koroške regije z ostalo Slovenijo. Tudi izgradnja 3. in 4. etape odseka J-1 je ekonomsko učinkovita šele ob upoštevanju širših ekonomskih učinkov. Ob tem opozarjamo, da UMPOIDDCJŽI ne opredeljuje podrobneje ekonomskih meril, širših ekonomskih učinkov pa pri presoji upravičenosti financiranja ne upoštevata niti Evropska komisija niti EIB, zaradi česar MZI ne obvladuje tveganj, da investicij ne bo možno financirati s sredstvi EU, ki so v investicijski dokumentaciji navedeni med viri financiranja.

2.3.2.1.c MZI je potrdilo IP S-2 2019, kljub temu da je DARS glede možnosti financiranja odsekov S-1 in S-2 s strani EIB že v začetku leta 2018 obvestila MZI, da je EIB na osnovi interne metodologije, ki je enotna za vse cestne projekte in pri kateri so časovni prihranki najpomembnejši dejavnik pri izračunu ekonomske notranje stopnje donosa, ocenila, da noben izmed obravnavanih projektov glede na nizko ekonomsko notranjo stopnjo, ki ne dosega 7 %¹⁶⁹ in ki je pogoj za financiranje s strani EIB, ne more biti finančno podprt.

2.3.2.1.d MZI je bilo s strani DARS obveščeno¹⁷⁰, da je DARS v letu 2019 izvedla informativno poizvedovanje pri bankah¹⁷¹ glede možnosti sodelovanja pri financiranju odsekov S-2 in J-1, 1. in 2. etapa, za katera je bil potrjen IP. Ena izmed bank je DARS obvestila, da pri financiranju ne bo sodelovala, preostale banke pa le, če bo kredit zavarovan s poroštvom RS, vsota kreditov, ki bi jih banke namenile za financiranje, pa znaša 515 milijonov EUR, kar je manj kot znaša investicijska vrednost izgradnje obeh odsekov. Verjetno je torej, da finančni viri, predvideni v potrjenih IP za te odseke, ne bodo zagotovljeni, saj bodo težave pri zadolževanju v predvideni višini in brez poročstva RS. Kljub temu MZI ni izvedlo nobenih aktivnosti za rešitev problema.

2.3.2.2 Druge možnosti financiranja

Letni načrt izvajanja koncesije vsebuje pregled načrtovanih investicij, predvidena finančna sredstva za realizacijo investicij v gradnjo AC in drugih investicij po nacionalnem programu o izgradnji AC, načrtovane investicije v obnavljanje in naložbe v obstoječe AC, predvidene necestninske navezovalne ceste in investicije na področju upravljanja in vzdrževanja ter pregled načrtovanih virov za financiranje investicij.

2.3.2.2.a Ker je MZI določilo DARS za nosilca izvedbe posameznih odsekov na 3. razvojni osi, bi morale proučiti, ali je zmožno izvesti investicije v takšnem obsegu in s takšnimi finančnimi sredstvi,

¹⁶⁹ Ekonomska notranja stopnja odseka S-1 je bila s strani EIB izračunana v višini 1 %, odseka S-2 pa v višini 3,3 %. V IP S-2 2019 je ekonomska notranja stopnja donosa izračunana v višini 0,20 % (brez upoštevanja širših ekonomskih učinkov) oziroma 6,77 % (ob upoštevanju širših ekonomskih učinkov). V IP S-1 2020 je ekonomska notranja stopnja donosa izračunana v višini 1,58 % (brez upoštevanja širših ekonomskih učinkov) oziroma 5,34 % (ob upoštevanju širših ekonomskih učinkov).

¹⁷⁰ MZI se je s tem seznanilo iz kvartalnih finančnih poročil DARS.

¹⁷¹ DARS je poizvedovala pri 9 slovenskih komercialnih bankah in jim poslala potrjena IP za odseka S-2 in J-1, 1. in 2. etapa.

kot jih je MZI načrtovalo. DARS je v načrtih izvajanja koncesije opozarjala, da za večji del letnega načrta investicij v novogradnje še nima zagotovljenih dolgoročnih virov financiranja, saj za najem kreditov ni sprejet ustrezen pravni okvir, ki bi ji omogočil zagotoviti zavarovanja, tako neposredna (lastno premoženje)¹⁷² ali posredna (poroštva RS). Ne glede na opozorila nosilca je MZI vsako leto izdalo soglasje k načrtom izvajanja koncesije. Čeprav MZI neposredno ni pristojno za zagotavljanje finančnih sredstev DARS, pa je naloga MZI, da načrtuje razvoj cestne infrastrukture na način in v okvirih, ki so vzdržni za DARS, saj sta sicer ogroženi izvedba načrtovane prometne infrastrukture in finančna stabilnost DARS.

2.3.2.2.b MZI je potrdilo tudi Načrt izvajanja koncesije za leto 2020, v katerem je DARS opozorila, da je ZPOD2TDK, ki ureja poroštvo RS zgolj za 2 odseka 3. razvojne osi, za katera je bil potrjen IP, omejen na 360 milijonov EUR zadolževanja s poroštvom RS ob upoštevanju smernic Eurostata do največ 50 % investicijskih stroškov. Za preostalih 50 % investicijskih stroškov DARS ne more ponuditi nobenega zavarovanja, zaradi česar bo otežen dostop do dolgoročnih namenskih virov celovitega financiranja investicij. Ocenjujemo, da MZI ni z zadostno skrbnostjo proučilo navedb DARS glede dolgoročnega financiranja investicij.

2.3.2.2.c MZI je od DARS prejelo kvartalna finančna poročila, v katerih so bile prikazane tudi simulacije vzdržnosti poslovanja¹⁷³ ob izvajanju predlaganih projektov na podlagi ReNPRP30, s tem pa so bile prikazane tudi smeri razvoja poslovanja glede na načrtovane investicije in vire sredstev za investicije. Simulacije so bile pripravljene za investicije, ki se izvajajo oziroma bi se pričele izvajati do leta 2023 oziroma leta 2025 ob različnih možnostih zadolževanja. Iz simulacij je razvidno, da finančna vzdržnost DARS (ob upoštevanju dodatnih vlaganj v obstoječo infrastrukturo, ki se nanašajo na upravljanje, vzdrževanje in obnavljanje AC, in s prilagajanjem letne dinamike refinanciranja glavnice obstoječega dolga v okviru ZPKROD potrebam po sredstvih za investicijska vlaganja) ne bo zagotovljena, saj poslovni izid iz poslovanja, povečan za amortizacijo,¹⁷⁴ ne bo zadoščal za pokrivanje letnih zapadlih obveznosti iz naslova obresti in glavnice kreditov niti za vlaganja v obstoječo infrastrukturo, zato bi MZI moralo proučiti možnosti zagotovitve manjkajočih sredstev z novim zakonom o refinanciranju ali prek drugih virov oziroma iz državnega proračuna oziroma prilagoditi dinamiko izvajanja investicij finančni vzdržnosti DARS.

V letu 2019 je bila organizirana delovna skupina, v kateri so sodelovali predstavniki MZI, SDH, DARS in MF¹⁷⁵. Delovna skupina, ki je bila organizirana z namenom iskanja alternativnih rešitev izvedbe projekta 3. razvojne osi, je pripravila SWOT¹⁷⁶ analizo za 6 možnih rešitev finančne konstrukcije izvedbe:

- zadolževanje DARS na podlagi poroštva RS (do 50 %),
- zadolževanje DARS brez poroštva RS,

¹⁷² 17. člen ZDARS-1 prepoveduje DARS razpolaganje in obremenitev nepremičnin, na katerih so ali se bodo gradile AC in kjer so objekti, ki služijo AC.

¹⁷³ Simulacije na podlagi ReNPRP30 so bile pripravljene v finančnih poročilih od prvega kvartala 2017 dalje.

¹⁷⁴ Angl.: EBITDA – *Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization*.

¹⁷⁵ Delovna skupina je bila organizirana na podlagi dogovora na sestanku MZI 15. 3. 2019.

¹⁷⁶ Angl.: SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti).

- izvedba brez zadolževanja DARS, financiranje iz tekočega poslovanja,
- izvedba prek plačila razpoložljivosti (DARS ali novi koncesionar),
- model "shadow toll" (DARS ali novi koncesionar),
- izvedba brez zadolževanja DARS, z dokapitalizacijo RS ali tretje osebe.

2.3.2.2.d Iz analize izhaja, da ima najmanj prednosti in največ slabosti zadolževanje DARS brez poročstva RS, saj bi bilo ogroženo poslovanje DARS, s tem pa tudi vzpostavljeno veliko tveganje za unovčitev obstoječih poroštev, posledično pa tudi prenos DARS v sektor država. Delovna skupina je proučila tudi možnost, da se izvede javni postopek iskanja koncesionarja za izgradnjo 3. razvojne osi, vendar pa izgradnja ni finančno upravičena in se projekt samostojno ne more financirati, zato bi bila potrebna intervencija države. Delovna skupina je analizirala možnost finančne konstrukcije s plačilom razpoložljivosti in možnost finančne konstrukcije s plačilom "shadow toll". Razlika med navedenima modeloma finančne konstrukcije je v prevzemu tveganja povpraševanja s strani koncesionarja. V primeru finančne konstrukcije s plačilom razpoložljivosti koncesionar prevzame tveganje razpoložljivosti, koncedent pa tveganje povpraševanja in mora koncesionarju plačevati dogovorjena sredstva ne glede na to, ali se po novi cesti uporabniki vozijo ali ne. V primeru finančne konstrukcije s plačilom "shadow toll", pri katerem direktno pobiranje cestnine ni zagotovljeno, ampak sredstva plačuje koncedent na podlagi dejanskega prometa¹⁷⁷, pa koncesionar poleg tveganja razpoložljivosti prevzame tudi del tveganja povpraševanja. V obeh primerih pa so potrebna dodatna sredstva iz proračuna RS. MZI kljub opozorilu DARS in ugotovitvam delovne skupine glede financiranja izgradnje 3. razvojne osi ni izvedlo aktivnosti, ki sta jih predlagala DARS in delovna skupina in se nanašajo na zagotovitev dodatnih virov financiranja, zagotovitev financiranja prek novega zakona o refinanciranju oziroma z razširitvijo in podaljšanjem obdobja refinanciranja obstoječega ZPKROD in iskanjem novega poslovnega modela za financiranje 3. razvojne osi. Delovna skupina je opozorila na resne slabosti predvidenega financiranja odsekov na 3. razvojni osi, katerih nosilec je DARS, kot izhaja iz ReNPRP30, kjer je predvideno sprejetje zakona o soglasju in poročstvu RS za zagotavljanje finančnih virov v višini 50 % vrednosti investicije z negativnimi posledicami za DARS (na primer negativen vpliv na poslovanje zaradi finančne neupravičenosti investicij) in celotno državo (na primer negativen vpliv na donosnost portfelja državnih naložb). Delovna skupina je tudi opozorila na omejitve in tveganja, ki izhajajo iz obstoječega dolga DARS, najetega za financiranje gradnje cest¹⁷⁸, saj kreditne pogodbe vključujejo klavzule in finančne zaveze, ki določajo pogoje poslovanja DARS, zato se finančni položaj DARS ne bi smel poslabšati in tudi gradnja finančno neupravičenih investicij ne bi smela ogroziti poravnave obveznosti DARS.

2.3.3 Aktivnosti MZI za zagotovitev virov financiranja 3. razvojne osi

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MZI izvedlo aktivnosti za zagotovitev virov financiranja 3. razvojne osi, smo preverili, če je zagotovilo, da so bile izpolnjene predpostavke za zagotovitev lastnih in drugih virov financiranja nosilca projekta, in sicer sprejem zakona o poročstvu, sprejem

¹⁷⁷ Sredstva za plačilo so breme vseh davkoplačevalcev in ne le uporabnikov ceste.

¹⁷⁸ Na dan 31. 12. 2018 znašajo dolgoročne finančne obveznosti DARS 2.056.619.825 EUR, kratkoročne finančne obveznosti pa 234.731.087 EUR.

dividendne politike, spremembe ZPKROD, pridobitev zaveze vlade o uskladitvi višine cestnine, sklenitev pogodbe o sofinanciranju in zmožnost zadolževanja nosilca projekta.

Minister za infrastrukturo je 18. 7. 2019 potrdil IP S-2 2019, s katerim je odobril investicijo v predlaganem obsegu in investicijski vrednosti, pri čemer pa so pogoji za uresničitev investicije naslednji:

- sprejetje zakona o poroštvu RS v višini 50 % vrednosti investicije oziroma vzpostavitev drugega alternativnega modela financiranja investicije;
- sprejetje dividendne politike upravljalca SDH, da se v času izvajanja načrta vlaganj 2018–2023 dividende ne izplačujejo, bilančni dobiček se razporedi med rezerve in posledično v celoti nameni investicijam DARS;
- zaveza vlade o uskladitvi višine cestnine na celotnem AC omrežju v RS, skladno z Metodologijo za izračun cestnine, takoj po predaji odseka v promet;
- sklenitev pogodbe o sofinanciranju in izvajanju projekta med RS in DARS;
- pridobitev soglasij RS za vsakoletno refinanciranje po ZPKROD;
- zmožnost zadolževanja DARS.

2.3.3.a Ugotovili smo, da MZI ni izkazalo, da je do pričetka gradnje izvedlo vse potrebne aktivnosti za vzpostavitev pogojev za uresničitev investicije na odseku S-2, čeprav je DARS na navedenem odseku pričela z gradnjo, in sicer na območju sklopa D-Gaberke, ki je eden izmed sklopov, na katere je zaradi vsebinskih specifik na posameznih območjih razdeljen odsek S-2. MZI je v IP S-2 2019 uresničitev investicije pogojevalo tudi z izpolnitvijo pogojev, na katere ni imelo vpliva oziroma za katere so pristojni drugi (SDH, DARS, vlada), vendar ni izvedlo aktivnosti, s katerimi bi te deležnike spodbudilo k vzpostavitvi pogojev za uresničitev investicije, kar je navedeno v nadaljevanju.

Tabela 16 Aktivnosti MZI za vzpostavitev pogojev za uresničitev investicije

Pogoji za uresničitev investicije	Aktivnosti MZI
Sprejem zakona o poroštvu RS v višini 50 % vrednosti investicije	
Sprejetje dividendne politike upravljalca SDH	
Zaveza vlade o uskladitvi višine cestnine na celotnem AC omrežju v RS	
Sklenitev pogodbe o sofinanciranju in izvajanju projekta med RS in DARS	
Pridobitev soglasij RS za vsakoletno refinanciranje po ZPKROD	
Zmožnost zadolževanja DARS	

 MZI je izvedlo aktivnosti  MZI ni izvedlo aktivnosti  MZI ni pristojno

Vir: sklep MZI o potrditvi IP S-2 2019.

MZI je pripravilo predlog zakona o poroštvu RS za obveznosti DARS za financiranje izgradnje 3. razvojne osi. Od 28. 12. 2019 je v veljavi ZPOD2TDK, s katerim daje RS poroštvo za obveznosti DARS iz naslova najetih kreditov oziroma izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za financiranje izgradnje odseka S-2 in 1. in 2. etape odseka J-1 do skupne vrednosti 360 milijonov EUR glavnih kreditov ali izdanih dolžniških vrednostnih papirjev in za pripadajoče obresti. Višina poročstva RS

izhaja iz IP, ki sta bila potrjena za navedena odseka in predstavlja 50 % ocenjene skupne vrednosti izgradnje odsekov po tekočih cenah, v vrednosti 720 milijonov EUR¹⁷⁹. S sprejemom ZPOD2TDK, s katerim je RS dala poročilo za obveznosti DARS v višini 50 % investicijske vrednosti, je izpolnjen eden izmed pogojev za uresničitev investicije.

2.3.3.b MZI je ob potrditvi IP S-2 kot enega izmed pogojev za uresničitev investicije navedlo tudi sprejetje dividendne politike SDH glede izplačevanja bilančnega dobička DARS, čeprav za uresničitev tega pogoja ni pristojno. MZI je sicer predlagalo SDH, da se bilančni dobiček DARS do leta 2030 ne deli med delničarje, vendar SDH predloga ni sprejela, saj se SDH o sprejetju dividendne politike DARS odloča vsako leto glede na cilje pri upravljanju naložbe in ukrepe in usmeritve za doseganje teh ciljev.

2.3.3.c MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pozvalo vlade k zavezi, da bo možno vrednost investicije in letne stroške tega odseka po predaji v promet vključiti v izračun cestnine celotnega AC omrežja, stopnja tveganja glede zapletov pri sprejemanju novega načina obračunavanja cestnine pa je tudi v IP S-2 2019 ocenjena kot visoka. Cestnina je namreč ključni vir za poplačilo obveznosti DARS iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev. Cestninjenje novih odsekov in ustrezen mehanizem prilagajanja višine cestnine bosta zagotavljala nemoteno servisiranje dolga.

2.3.3.d MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni preverilo vpliva stroškov izgradnje posameznih odsekov 3. razvojne osi na višino cestnine, ki se zaračunava uporabnikom, in ni ugotavljalo vpliva povišanja cestnine na poslovanje DARS. Če bodo posamezni odseki na 3. razvojni osi, katerih nosilec je DARS, cestninjeni, bodo stroški teh odsekov v skladu z UMISCC (stroški naložb v infrastrukturo, stroški vzdrževanja, stroški upravljanja in obratovanja, stroški cestninjenja in drugi upravičeni stroški) po predaji v promet vključeni v izračun letnih stroškov cestninskih cest. Zaradi vključitve teh stroškov se bo dvignil znesek najvišjih letnih stroškov infrastrukture, ki ga morajo prek cestninskih prihodkov povrniti uporabniki celotnega omrežja cestninskih cest v Sloveniji v posameznem letu¹⁸⁰, upravljalac cestninskih cest bo zaradi tega moral predlagati zvišanje višine cestnine in prodajne cene vinjet.

2.3.3.e Kot enega izmed pogojev za uresničitev investicije je MZI navedlo sklenitev pogodbe o sofinanciranju in izvajanju projekta med RS in DARS, vendar pogoj ni bil izpolnjen, saj pogodba o sofinanciranju, ki se sklene v primeru odobritve sredstev EU in po pridobitvi odločitve o podpori s strani organa upravljanja oziroma s strani Evropske komisije, za ta projekt ni bila sklenjena. Sofinanciranje odseka S-2 tudi ni bilo predvideno v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. MZI je predlagalo vključitev posameznih odsekov 3. razvojne osi na seznam operativnih programov nove finančne perspektive 2021–2027, vendar je sofinanciranje manj verjetno, saj bodo sredstva EU v okviru finančne perspektive 2021–2027 namenjena predvsem zagotavljanju zelenega in digitalnega prehoda. MZI je v letu 2020 predlagalo vključitev 3. razvojne osi na seznam Načrta za okrevanje in odpornost, ki predstavlja podlago za koriščenje sredstev EU iz Sklada za okrevanje in odpornost. Čeprav so v IP S-2 2019 med predvidenimi viri financiranja navedena tudi nepovratna sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj kot alternativni vir financiranja, ki ne zahteva kapitalskih donosov, pa opozarjamo, da je bila

¹⁷⁹ V vrednost niso vključeni stroški financiranja, stroški prostorskega načrtovanja ter pridobivanja nepremičnin in DDV.

¹⁸⁰ Stroški se porazdelijo med kategoriji vozil do 3,5 t največje dovoljene mase (vinjetna vozila) in vozil nad 3,5 t največje dovoljene mase.

v IP S-2 2019 pri ocenjevanju investicijskega projekta (finančna in ekonomska analiza) uporabljena le splošna diskontna stopnja (4 %), ne pa tudi diskontna stopnja, ki predstavlja okvirno referenčno vrednost, ki jo za projekte, ki se (so)financirajo iz namensko prejetih sredstev za financiranje skupnih evropskih politik, priporoča Evropska komisija (5 %).

2.3.3.f MZI je ob potrditvi IP S-2 kot enega izmed pogojev za uresničitev investicije navedlo tudi pridobitev soglasij RS za vsakoletno refinanciranje po ZPKROD. Na podlagi ZPKROD daje RS poročstvo za obveznosti DARS iz naslova najetih kreditov oziroma izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za namen refinanciranja obstoječega dolga, ki ga DARS lahko izvaja do 31. 12. 2030. Refinanciranje obstoječega dolga po ZPKROD predstavlja poplačilo obstoječih obveznosti iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev DARS, najetih oziroma izdanih za potrebe gradnje na podlagi NPJA¹⁸¹, in tako omogoča DARS upravljanje z dolgom in zamenjevanje obstoječih obveznosti, ki imajo neugodno zapadlost, z novimi obveznostmi (refinanciranje). Postopek refinanciranja v letu 2019 ni bil izveden zaradi visokega stanja finančnih sredstev, neizveden postopek refinanciranja pa pomeni izgubo kvote virov po ZPKROD za namen poplačila starih kreditov. MZI je sprejelo IP, kljub temu da je uresničitev investicije pogojena tudi s pridobitvijo soglasij RS za vsakoletno refinanciranje po ZPKROD. MZI ni izvedlo aktivnosti, da bi se refinanciranje izvedlo, ker za uresničitev tega pogoja ni pristojno.

2.3.3.g MZI je s potrditvijo IP S-2 2019 sprejelo odločitev o izvedbi investicije, katere visoka investicijska vrednost pomembno vpliva na ekonomsko-finančni položaj nosilca projekta. DARS lahko investicije v prihodnosti financira le z zadolževanjem, ker lastna sredstva ne zadoščajo za izvedbo investicij. V skladu z ReNPRP30 se za 50 % vrednosti investicij zagotavlja poročstvo RS, za preostalih 50 % pa zadolževanje brez poročstva RS in zadolževanje za refinanciranje obstoječega dolga v skladu z ZPKROD. Zadolževanje brez poročstva RS pomeni višjo ceno zadolževanja in strožje pogoje zadolževanja, pri čemer je treba upoštevati tudi zaveze iz obstoječih kreditnih pogodb¹⁸², pomemben vpliv na možnosti in vire financiranja pa ima tudi negativna finančna stopnja donosnosti investicij, ki niso finančno upravičene, kar ima lahko za posledico nezmožnost zadolževanja DARS in s tem povezane dolgoročne (ne)vzdržnosti poslovanja DARS. MZI ni izvedlo nobenih aktivnosti, ki bi bile usmerjene v zagotovitev zmožnosti zadolževanja DARS brez ogrožanja njegove ekonomske stabilnosti kot enega izmed pogojev, ki jih je MZI potrdilo kot potrebne za uresničitev investicije, ali izvedlo aktivnosti za določitev drugih finančnih virov izvedbe investicije, če uresničitev financiranja z zadolževanjem DARS ne bi bila izvedljiva.

2.3.3.h Čeprav je bila ob upoštevanju vzpostavitve pogojev odobrena le investicija izgradnje odseka S-2 v predlaganem obsegu in investicijski vrednosti, bi morali biti pogoji, ki se nanašajo na sprejem zakona o poročstvu RS v višini 50 % vrednosti investicije, sprejetje dividendne politike upravljalca SDH za DARS, na zavezo vlade o uskladitvi višine cestnine na celotnem AC omrežju v RS, pridobitev soglasij RS za vsakoletno refinanciranje po ZPKROD in zmožnost zadolževanja DARS, vzpostavljeni, da bi se lahko izvedle investicije na vseh odsekih na 3. razvojni osi, katerih nosilec je DARS. Pri izgradnji odsekov na 3. razvojni osi, ki bodo delno financirani s sredstvi EU, pa je uresničitev

¹⁸¹ Sredstva najetih kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev se lahko porabijo izključno za refinanciranje kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev DARS, ki so navedeni v tretjem odstavku 1. člena ZPKROD.

¹⁸² Med drugim: obveznost zagotavljanja enakovrednosti zavarovanj med bankami, prepoved novega obremenjevanja premoženja brez soglasja kreditodajalcev, omejitve razpolaganja s premoženjem DARS, omejitve dodatnega zadolževanja DARS.

investicije pogojena tudi s sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju. MZI bi zato morale potrditi IP le za tiste investicije na 3. razvojni osi, pri katerih so ti pogoji že izpolnjeni. Poleg tega je tudi v ReNPRP30 določeno, da je pogoj za vlaganja DARS predhodno sprejetje zakonov o soglasju in poročtvu RS za zagotavljanje finančnih virov, cestninjene in ustrezen mehanizem prilagajanja višine cestnine, ki je ključni vir za poplačilo obveznosti iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, kar bo omogočalo DARS odplačilo kreditov, najetih v ta namen.

3. Prostorsko načrtovanje projekta

3. razvojne osi

Učinkovitost MOP v obdobju od leta 2015 do leta 2020 pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi smo presojali glede na naslednja sodila:

- ali je MOP vzpostavilo in izvajalo predvidene mehanizme in procese za učinkovito izvajanje OdSPRS in koordinacijo aktivnosti MZI in drugih nosilcev urejanja prostora pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi;
- ali je MOP učinkovito vodilo postopke priprave DPN ali drugih prostorskih aktov v zvezi s 3. razvojno osjo;
- ali je zaradi umestitve (ali stanja postopka umeščanja) s strani MOP na določenih odsekih 3. razvojne osi ogroženo doseganje ciljev iz aktualnih in načrtovanih strateških dokumentov glede razvoja prostora v RS.

3.1 Načrtovanje, spremljanje in nadzor ter koordinacija nosilcev prostorskega načrtovanja 3. razvojne osi

Da bi odgovorili na revizijsko vprašanje, **ali je MOP vzpostavilo in izvajalo predvidene mehanizme in procese za učinkovito izvajanje OdSPRS in koordinacijo aktivnosti MZI in drugih nosilcev urejanja prostora pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi**, smo proučili, ali je MOP:

- ustanovilo in zagotavljalo delovanje koordinacijskih organov za državno prostorsko načrtovanje;
- pripravilo akcijski program za izvajanje OdSPRS, v katerem so določene in prikazane prednostne naloge in ukrepi za izvajanje OdSPRS v srednjeročnem obdobju ter usmeritve za pripravo prostorskih aktov glede 3. razvojne osi;
- učinkovito koordiniralo delo poglavitnih izvajalcev aktivnosti pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi (MZI, DARS, DRSI in drugi).

3.1.1 Koordinacijski organi

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MOP ustanovilo in zagotavljalo delovanje koordinacijskih organov za državno prostorsko načrtovanje, smo proučili, ali in na kakšen način je MOP zagotavljalo delovanje koordinacijskih organov PS in KVPR.

Način, kako naj MOP svojo koordinacijsko vlogo iz OdSPRS izvaja, je določal veljavni predpis (ZUreP-2¹⁸³), ki je urejal postopke državnega prostorskega načrtovanja¹⁸⁴, predvidel pa je tudi strokovno-posvetovalne in koordinacijske organe, za katerih ustanovitev in delovanje je pristojno MOP. ZUreP-2 je kot koordinacijska organa predvidel ustanovitev PS in KVPR.

3.1.1.1 Prostorski svet

PS je bil predviden v 41. členu ZUreP-2 kot strokovno-posvetovalni organ, ki naj bi zagotavljal strokovno podporo delu KVPR in MOP predvsem s sprejemom stališč, pobud in mnenj o ustreznosti pravil urejanja prostora in drugih strokovnih vprašanj, ki bi jih nanj naslovilo MOP ali KVPR. Člani PS bi morali biti udeleženci pri državnem prostorskem načrtovanju – predstavniki stroke (na primer člani Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije), varstvenih resorjev (na primer iz ZRSVN) in civilne družbe (na primer iz nevladnih organizacij, ki so pridobile status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora). K sodelovanju pa bi PS lahko povabil tudi predstavnike drugih organizacij.

Predvideno je bilo, da PS ustanovi MOP ter zagotovi administrativno in finančno podporo za njegovo delovanje. V prehodnih in končnih določbah ZUreP-2 ni bilo posebnih določb glede PS.

3.1.1.1.a MOP ni ustanovilo in zagotovilo delovanja zakonsko predvidenih koordinacijskih organov za državno prostorsko načrtovanje, saj do konca leta 2020 PS ni bil ustanovljen, prav tako ni bil pripravljen poslovnik, ki bi urejal njegovo delovanje. MOP kot pristojno ministrstvo za ustanovitev PS ter zagotavljanje administrativne in finančne podpore njegovemu delovanju do konca leta 2020 ni ustanovilo PS. S tem se je MOP odreklo možnosti sodelovanja strokovne javnosti pri prostorskem načrtovanju na način, kot je bil predviden z določbami ZUreP-2 o PS.

3.1.1.2 Komisija vlade za prostorski razvoj

KVPR je bila predvidena v 38. členu ZUreP-2 in je bila zamišljena kot stalno delovno telo vlade, ki na medresorski ravni zagotavlja usklajenost in upoštevanje ciljev urejanja prostora in strateških prostorskih načrtov, saj naj bi med drugim skrbela za vsebinsko in postopkovno usklajeno delovanje NUP, pripravljavca, pobudnika oziroma nosilca izvedbe načrtovane prostorske ureditve v postopkih državnega prostorskega načrtovanja in sprejela posamezne postopkovne odločitve. Predsednik KVPR naj bi bil državni sekretar MOP, kot člani pa naj bi sodelovali državni sekretarji ministrstev ter predstojniki državnih organov in organizacij, ki so DNUP. V postopkih priprave DPN je bilo sodelovanje KVPR predvideno kot fakultativen korak po presoji MOP kot pripravljavca DPN in pobudnika predvsem v primerih, ko med NUP ni mogoče uskladiti vseh vprašanj¹⁸⁵ priprave posameznega DPN.

Predvideno je bilo, da bi KVPR delovala na rednih mesečnih sejah, predsednik komisije pa bi jo lahko sklical tudi izredno. Organizacijsko in administrativno podporo za delovanje KVPR naj bi zagotavljalo

¹⁸³ Ta je začel veljati 17. 11. 2017, uporablja pa se od 1. 6. 2018.

¹⁸⁴ Postopki priprave DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi so se začeli voditi po predpisu, ki je bil takrat v veljavi, in so se končali po istem predpisu, razen če je naslednik tega predpisa določil drugače.

¹⁸⁵ Na primer prvi odstavek 85. člena ZUreP-2.

MOP. Strokovno podporo za delovanje KVPR naj bi zagotavljalo MOP skupaj s PS. Delovanje KVPR naj bi podrobneje uredil poslovnik, ki bi ga pripravilo MOP, sprejela pa vlada po predhodnem mnenju KVPR.

Vzpostavitev delovanja KVPR je urejena v 5. poglavju prehodnih in končnih določb ZUreP-2 v 283. členu, kjer je določeno, da začne delovati v 3 mesecih po uveljavitvi ZUreP-2. Glede na to, da je bil ZUreP-2 uveljavljen 17. 11. 2017, bi KVPR morala začeti delovati vsaj 17. 2. 2018. 283. člen ZUreP-2 določa tudi, da MOP pripravi poslovnik KVPR v 2 mesecih po uveljavitvi ZUreP-2, torej bi MOP moralo osnutek poslovnika pripraviti do 17. 1. 2018.

3.1.1.2.a MOP kot pristojno ministrstvo za organizacijsko, administrativno in strokovno podporo za delovanje KVPR do konca leta 2020 kot pooblaščen predlagatelj vladnih gradiv ni pripravilo vladnega gradiva s predlogom sklepa o ustanovitvi delovnega telesa KVPR in s tem vladi ni predlagalo sprejema odločitve o začetku delovanja zakonsko predvidenega koordinacijskega organa za državno prostorsko načrtovanje. MOP do 17. 1. 2018 tudi ni pripravilo osnutka poslovnika, ki bi urejal njeno delovanje. MOP kot pristojno ministrstvo za pripravo poslovnika KVPR je sicer v letu 2020 pripravilo osnutek poslovnika KVPR, ki pa ni bil dokončan. Iz ureditve, sestave in pristojnosti KVPR je razvidno, da bi ustanovitev in delovanje komisije preseglo pomanjkljivosti pri koordinacijskih aktivnostih, ki jih je MOP izvajalo prek neformalnih koordinacijskih sestankov glede priprave DPN¹⁸⁶, predvsem v koordinaciji z DNUP, ki so drugi državni organi ali organizacije. Ocenjujemo, da je posledica tega manj učinkovita koordinacija postopkov priprave vseh DPN, ki so se od leta 2018 do konca leta 2020 pripravljali v RS, ne zgolj DPN za 3. razvojno os.

3.1.2 Akcijski programi za prostorsko načrtovanje 3. razvojne osi

Proučili smo, ali so bile v akcijskih programih določene in prikazane prednostne naloge in ukrepi za izvajanje OdSPRS v srednjeročnem obdobju ter usmeritve za pripravo prostorskih aktov, med drugim tudi za 3. razvojno os.

Del v OdSPRS predvidenih mehanizmov in ukrepov za usklajen prostorski razvoj v RS, kar pomeni tudi koordinirano pripravo DPN za celotno 3. razvojno os, so tudi programi, pomembni za izvajanje OdSPRS.¹⁸⁷ OdSPRS kot strateški dokument namreč ne vsebuje vseh sestavin, ki bi omogočale njegovo izvedbo (manjka vsaj navedba specifičnih ukrepov za izvedbo splošnih ciljev in ukrepov iz strategije, časovnega načrta, odgovornih nosilcev ukrepov, virov za izvedbo ukrepov, opredelitev načina spremljanja izvedbe in nadzora). Te programe bi v skladu z usmeritvami iz OdSPRS pripravili pristojni NUP (za veliko področij je pristojni NUP prav MOP), dodatno pa je MOP v skladu z OdSPRS odgovorno za koordinacijo teh aktivnosti ter za zagotovitev skladnosti teh programov s prostorsko strategijo.¹⁸⁸ Programi, ki so v OdSPRS označeni kot nujni¹⁸⁹ in v katerih bi MOP kot DNUP za področje prostora¹⁹⁰ lahko podrobneje načrtovalo izhodišča, prednostne naloge in ukrepe za prostorsko

¹⁸⁶ Več v točki 3.1.3.

¹⁸⁷ Poglavje IV.1 OdSPRS.

¹⁸⁸ Poglavje IV.2, IV.2.1 in IV.3.3 OdSPRS.

¹⁸⁹ Poglavje IV.1 OdSPRS, drugi in tretji odstavek.

¹⁹⁰ 40. člen ZUreP-2.

načrtovanje 3. razvojne osi, so vsaj program za razvoj naselij s poudarkom na urejanju in načrtovanju prometa ali program za medsebojno funkcijsko povezovanje podeželskih in urbanih območij. Nujno bi torej bilo, da MOP izvedbo OdSPRS v delu, ki se nanaša na prostorsko načrtovanje 3. razvojne osi (vsaj izhodišča in časovni načrt priprave posameznih DPN), načrtuje v programih, ki bi bili usklajeni z razvojnimi programi MZI glede razvoja prometa in izvedbe investicij v 3. razvojno os, vendar predpisi, ki so veljali ob sprejemu OdSPRS, sprejema takega programa niso opredelili kot pravno obveznost MOP.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, pa je bilo z uveljavitvijo ZUreP-2¹⁹¹ določeno, da bi za uresničevanje temeljnih strateških prostorskih aktov oziroma OdSPRS MOP moralo pripraviti akcijski program, ki ga sprejme vlada.¹⁹² V akcijskem programu se določijo in prikažejo prednostne naloge in ukrepi za izvajanje OdSPRS v srednjeročnem obdobju za posamezna območja ali dejavnosti ter usmeritve za pripravo prostorskih aktov. Glede na hierarhična razmerja in uporabo prostorskih aktov¹⁹³ posamezni DPN in drugi izvedbeni prostorski akti (torej tudi DPN za 3. razvojno os) temeljijo na OdSPRS in akcijskem programu za izvajanje OdSPRS, akcijski programi pa so predvideni kot orodje, s katerim bi vlada morala (zavezujoče) določiti dinamiko in način priprave izvedbenih prostorskih aktov za prostorske ureditve, ki so strateško opredeljene v OdSPRS, to pa pomeni tudi pripravo DPN za 3. razvojno os. Določbe glede akcijskega programa iz ZUreP-2 se ne nanašajo na SprS50, ki je v pripravi, saj je 266. člen ZUreP-2 podaljšal veljavnost OdSPRS in opredelil, da se OdSPRS upošteva kot splošno določena temeljna Strategija prostorskega razvoja Slovenije iz 66. člena ZUreP-2, ne pa konkretno določen dokument SprS50, ki je šele v pripravi. To pomeni, da 67. člen ZUreP-2 o sprejemu akcijskega programa za izvajanje strategije velja – do sprejema nove strategije – tudi za OdSPRS. Ne glede na to pa bi bilo zaradi strateške in neizvedbene narave OdSPRS nujno, da bi MOP pripravilo podrobnejše načrte, v katerih bi operativno načrtovalo izvedbo vseh ukrepov za uresničitev predvidene 3. razvojne osi.

3.1.2.a MOP po uveljavitvi ZUreP-2 ni pripravilo in poslalo vladi v sprejem akcijskega programa za uresničevanje OdSPRS, v katerem bi bile zavezujoče določene še neizvedene prednostne naloge in ukrepi za izvajanje strategije ter usmeritve za pripravo prostorskih aktov, ki bi se nanašali na področje prostorske ureditve 3. razvojne osi in še niso bili sprejeti. Programov in časovnih načrtov za izvedbo OdSPRS ni pripravljajo niti pred tem. Postopki sprejema DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi posledično niso bili načrtovani kot usklajena celota v skladu s strateškimi in izvedbenimi akti, s katerimi je MZI načrtovalo izvedbo investicij v 3. razvojno os.

¹⁹¹ Ta je začel veljati 17. 11. 2017, uporablja pa se od 1. 6. 2018.

¹⁹² 67. člen ZUreP-2.

¹⁹³ 49. člen ZUreP-2.

Priporočilo

MOP priporočamo, naj pripravi in predloži v sprejem akcijski program za realizacijo trenutno veljavne strategije razvoja prostora iz OdSPRS, upošteva vsebino SrPRS in ReNPRP30 v delu, ki se nanaša na investicijo v 3. razvojno os; v akcijskem programu naj določi prednostne naloge in ukrepe za izvedbo strategije razvoja prostora v srednjeročnem obdobju v delu, ki se nanaša na 3. razvojno os, in usmeritve za pripravo prostorskih aktov, potrebnih za izvedbo 3. razvojne osi, pri čemer naj v načrtu za posamezen prostorski akt opredeli časovnico sprejema ter opredeli nosilce posameznih aktivnosti.

3.1.3 Procesi načrtovanja, spremljanja in nadzora

Glede na to, da MOP ni vzpostavilo oziroma izvajalo predpisanih mehanizmov za učinkovito koordinacijo – koordinacijskih organov in akcijskih programov, smo preverili, ali je MOP kljub temu učinkovito koordiniralo delo izvajalcev aktivnosti pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi (kot so MZI, DARS, DRSI) in pri tem v vlogi izvajalca, koordinatorja in nadzornika izvedbe načrtovanih prostorskih ureditev vzpostavilo in izvajalo mehanizme za učinkovito koordinacijo poglavitnih izvajalcev aktivnosti pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi, tako da so bili redno obveščeni o pomembnih informacijah vsi izvajalci aktivnosti ter da so se časovno in vsebinsko dogovorili o aktivnostih, ki bi jih morali nosilci aktivnosti izvesti usklajeno. Pri tem smo tudi preverili, ali je MOP ustrezno opredelilo naloge notranjih organizacijskih enot, vzdrževalo javno dostopno zbirko temeljnih pravil in usmeritev za usklajeno pripravo državnih prostorskih aktov ter koordiniralo aktivnosti poglavitnih izvajalcev dejavnosti – pobudnika, nosilcev, NUP, lokalnih skupnosti in izdelovalcev strokovnih podlag.

3.1.3.1 Opredelitev nalog notranjih organizacijskih enot MOP

Notranjo organizacijo MOP¹⁹⁴ – notranje organizacijske enote, njihova delovna področja, razmerja med MOP in organi v sestavi MOP, način vodenja notranjih organizacijskih enot ter pooblastila in odgovornosti javnih uslužbencev pri opravljanju nalog MOP je v obdobju, na katero se nanaša revizija, še podrobneje kot ZDU-1 in Uredba o organih v sestavi ministrstev urejal Akt o notranji organizaciji MOP¹⁹⁵. Ključne delovne naloge notranjih organizacijskih enot, ki imajo pomembno vlogo na področju revizije, predstavlja Priloga 5.

MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, za izvajanje postopkov priprave DPN (razen določb relevantnih predpisov in Akta o notranji organizaciji MOP) ni imelo posebnih notranjih aktov, poslovnikov, postopkovnikov, priročnikov ali podobnih dokumentov, ki bi te postopke urejali in bi se nanašali na MOP in organe v sestavi MOP.

¹⁹⁴ Organizacijska shema MOP je bila predstavljena v točki 1.2.2.

¹⁹⁵ Prvi v obdobju, na katero se nanaša revizija, veljavni notranji akt pod številko 1000-7/2014/1 je ministrica sprejela 15. 12. 2014, veljati pa je začel 15. 1. 2015; notranji akt je bil v tem obdobju 30-krat spremenjen.

MOP svojemu organu v sestavi ARSO v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni podalo nobenih usmeritev ali obveznih navodil, ki bi se nanašala ali bila povezana s projektom 3. razvojne osi. Do zaključka priprave revizijskega poročila MOP ni posredovalo jasnega odgovora, ali je svojemu organu v sestavi DRSV v obdobju, na katero se nanaša revizija, podalo kakršnekoli usmeritve ali obvezna navodila, ki bi se nanašala ali bi bila povezana s projektom 3. razvojne osi oziroma prostorskim načrtovanjem.

3.1.3.1.a MOP je določilo pristojnosti in naloge notranje organizacijske enote DPGS, ki je odgovoren za izvajanje koordinacijskih aktivnosti za pripravo DPN, vendar v notranjih aktih ni opredelilo načina in poteka koordinacijskih aktivnosti ter predvsem obveznosti in načina sodelovanja drugih notranjih organizacijskih enot in organov v sestavi, katerih aktivnosti so bile nujno potrebne za dokončanje postopkov priprave DPN za 3. razvojno os.

3.1.3.1.b MOP je za koordinatorja določilo notranjo organizacijsko enoto Sektor za prostorsko načrtovanje na MOP DPGS, ki hierarhično ni nadrejen drugim organizacijskim enotam MOP in organom v sestavi MOP, katerih delo naj bi koordiniral, kar pomeni, da ni imel pristojnosti izdati zavezujočih navodil za izvedbo aktivnosti, glede katerih je potekala koordinacija. Področji, kot sta problematika "voda" in "podnebnih sprememb"¹⁹⁶, ki sta neposredno povzročali zastoje pri pripravi DPN za 3. razvojno os, sta bili problematični zaradi slabe usklajenosti in nesoglasij med posameznimi direktorati oziroma sektorji in organi v sestavi MOP, ki so bila presežena ali so se začela reševati šele po več kot leto dni trajajočih zastojih na sestankih v kabinetu ministra. Zastoje je povzročal tudi nesprejem nekaterih odločitev oziroma aktov, za pripravo katerih ja bil odgovoren eden izmed drugih direktorats ali organov v sestavi MOP, pa DPGS kot koordinators priprave DPN tega ni mogel razrešiti. Predvsem se je to nanašalo na vprašanje določitve DNUP za področje podnebnih sprememb, nesprejem splošnih smernic DNUP za področje podnebnih sprememb in problematike "voda". Do usklajevanja v kabinetu ministra je prišlo prereditko in z zastoji. To je imelo za posledico manj učinkovito koordinacijo med notranjimi organizacijskimi enotami, organi v sestavi MOP ter zastoje pri pripravi DPN za 3. razvojno os.

3.1.3.1.c MOP ni določilo notranje organizacijske enote, ki bi opravljala naloge DNUP za področje podnebnih sprememb, kar je neposredno povzročalo zastoje pri pripravi DPN za 3. razvojno os.

3.1.3.2 Pravila in usmeritve za usklajeno pripravo prostorskih aktov

Na splošni ravni so temeljna pravila urejanja prostora, postopek priprave prostorskih izvedbenih aktov, pravila in tehnična navodila za pripravo strokovnega gradiva in usmeritve udeležencem pri državnem prostorskem načrtovanju določena v državnem prostorskem redu¹⁹⁷. Državni prostorski red sestavljajo temeljna pravila urejanja prostora¹⁹⁸, podrobnejša pravila urejanja prostora¹⁹⁹,

¹⁹⁶ Več v točki 3.2.2.

¹⁹⁷ 13. člen ZUreP-2 oziroma pred tem 37.a člen ZPNačrt. Po ZPNačrt splošne smernice DNUP ter priporočila in dobre prakse niso bile del zbirke državnega prostorskega reda.

¹⁹⁸ So opredeljena v vsakokrat veljavnem temeljnem predpisu, ki ureja prostorsko načrtovanje.

¹⁹⁹ Sprejme jih vlada z uredbo na predlog MOP na podlagi mnenja KVPR. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je to UPRS, ki je začela veljati 13. 11. 2004, ZUreP-2 pa je podaljšal njeno veljavnost (266. člen ZUreP-2).

splošne smernice DNUP²⁰⁰, priporočila in primeri dobre prakse pri državnem prostorskem načrtovanju. Zbirko državnega prostorskega reda bi MOP moralo objavljati na svojih spletnih straneh.²⁰¹

Na svojih spletnih straneh je MOP objavilo določene zastarele splošne tehnične dokumente in usmeritve za pripravo DPN. Na teh spletnih straneh so tudi povezave do določenih splošnih smernic DNUP. Večina dokumentov in splošnih smernic DNUP, objavljenih na novih spletnih straneh državne uprave, vzpostavljenih julija 2019, je enaka dokumentom, ki so bili objavljeni že na predhodnih spletnih straneh MOP, pri čemer se večina teh dokumentov ne nanaša na predpis, ki konec leta 2020 določa urejanje prostora – ZUreP-2. MOP večine teh dokumentov ni prenovilo po sprejemu ZUreP-2, pa bi jih moralo glede na spremenjene določbe v zakonu.²⁰² Dobre prakse pri pripravi DPN niso objavljene. Za primerjavo – spletna stran MOP, ki se nanaša na občinske prostorske načrte, vsebuje bistveno obsežnejšo in celovitejšo vsebino v smislu usmeritev za pripravo, ki je do neke mere usklajena tudi z veljavnim ZUreP-2.

MOP je sicer konec leta 2019 vzpostavilo portal Državni prostorski red, vendar je bila vsebina konec leta 2020 podobno pomanjkljiva kot na omenjenih spletnih straneh MOP (nekateri neaktualne splošne smernice ali nedelujoče povezave, odsotnost primerov dobre prakse).

3.1.3.2.a MOP po uveljavitvi ZUreP-2²⁰³ na svojih spletnih straneh ni ustrezno vzdrževalo zbirke državnega prostorskega reda, prav tako ni aktualiziralo postopkovnih tehničnih navodil in usmeritev za postopke državnega prostorskega načrtovanja ter splošnih smernic za urejanje prostora iz svoje pristojnosti, prav tako ni objavilo prenovljenih smernic drugih DNUP. Spletna stran tudi ni bila v celoti funkcionalna, ker določene povezave niso delovale. Prav tako niso bili objavljeni primeri dobre prakse pri državnem prostorskem načrtovanju. Posledica je bila, da te informacije udeležencem v postopkih priprave DPN niso bile dosegljive na hiter in preprost način na enem mestu, temveč so morali te informacije pridobivati neposredno pri virih (na primer smernice drugih DNUP) ali pa jih sploh niso imeli na voljo.

Ukrepi MOP

MOP je v oktobru 2021 dopolnilo svoje spletne strani z delujočimi povezavami do nekaterih splošnih smernic iz pristojnosti drugih NUP.

²⁰⁰ 38. točka 3. člena ZUreP-2 opredeljuje, da so smernice akti, v katerih NUP konkretizirajo določbe predpisov in drugih aktov s svojega delovnega področja za potrebe priprave prostorskih aktov. Splošne smernice pripravijo NUP vnaprej in so po ZUreP-2 del zbirke državnega prostorskega reda, ki jo mora vzdrževati MOP; po predhodnih predpisih sicer niso bile opredeljene kot del zbirke državnega prostorskega reda, je pa drugi odstavek 47. člena ZPNačrt v povezavi z 28. členom ZUPUDPP določal, da morajo DNUP smernice pripraviti in jih objaviti na svojih spletnih straneh. Konkretno smernice se izdajo na zaprosilo pripravljavca prostorskega akta, kadar ta presodi, da mu splošne smernice ne zadoščajo ali če to narekujejo posebnosti načrtovane prostorske ureditve ali območja urejanja.

²⁰¹ Četrty odstavek 15. člena ZUreP-2, pred tem je to določal šesti odstavek 37.a člen ZPNačrt, vendar po predhodnih predpisih splošne smernice DNUP in priporočila in primeri dobre prakse niso bile del zbirke državnega prostorskega reda.

²⁰² Tako na primer Splošne smernice s področja usmerjanja poselitve, pri čemer gre za področje, za katero je kot DNUP pristojno MOP (prvi odstavek 40. člena ZUreP-2).

²⁰³ Prej smernice in priporočila in primeri dobre prakse niso bili opredeljeni kot del zbirke državnega prostorskega reda.

3.1.3.2.b MOP ni pripravilo in sprejelo splošnih smernic DNUP za področje podnebnih sprememb, kar je neposredno povzročalo zastoje²⁰⁴ pri pripravi DPN za 3. razvojno os.

3.1.3.3 Koordinacijski sestanki za pripravo DPN

MOP DPGS²⁰⁵ je redne koordinacijske sestanke, ki so potekali skoraj vsak mesec v zvezi s pripravo DPN²⁰⁶ za državne ceste, organiziral v svojih prostorih. Koordinacijski sestanki so potekali ločeno za državne ceste, ki so del avtocestnega programa, kjer je nosilec DARS, ter druge državne ceste, kjer je nosilec DRSI.

Na koordinacijskih sestankih so razpravljali o splošnih vprašanjih pri pripravi DPN za AC in druge državne ceste, o pripravi posameznih DPN ter o občinskih podrobnih prostorskih načrtih za prostorske ureditev skupnega pomena za državne ceste. Obravnavali so tudi aktivnosti in probleme za DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi, ki so bili v pripravi. Glede določenih odsekov pa se je koordinacija ustavila, čeprav postopek priprave DPN še ni bil v celoti zaključen. Tako je bila za S-1 12. 1. 2017 sprejeta uredba o DPN in od takrat dalje koordinacije glede tega odseka niso več potekale, čeprav je po tem sledila še ustavna presoja uredbe. Prav tako se je v drugi polovici leta 2020 ustavila koordinacija glede priprave DPN za J-3, čeprav postopek priprave tega DPN do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, formalno ni bil ustavljen.

Vlogo koordinatorja je opravljal MOP DPGS, tako da je sestanke vodil predstavnik MOP DPGS iz Sektorja za prostorsko načrtovanje. Posebnih pravnih aktov, ki bi urejali potek koordinacije (poslovniki), ni bilo.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je MOP DPGS organiziralo 65 koordinacijskih sestankov za državne ceste, ki so del avtocestnega programa, ter 58 koordinacijskih sestankov za druge državne ceste. Redno so bili vabljeni predstavniki pobudnika priprave DPN na MZI – torej Direktorat za infrastrukturo oziroma kasneje DKP. Na koordinacijske sestanke glede državnih cest, ki so del avtocestnega programa, je bil kot nosilec posameznega DPN vabljen DARS. Na koordinacijske sestanke za druge državne ceste je bila kot nosilec vabljen DRSI, ki se je sestankov praviloma udeleževala. O različnih odsekih 3. razvojne osi, ki je po strateških dokumentih celovit projekt, je redna koordinacija potekala v 2 različnih sklopih koordinacijskih sestankov in tako MOP neposredne koordinacije med poglavitnima nosilcema posameznih odsekov sploh ni izvajalo, čeprav je iz zapisnikov razvidno, da sta se soočala s podobnimi težavami, ki bi jih bilo treba reševati skupaj. Prav tako pa sta drug od drugega potrebovala informacije, ki jih zaradi ločene koordinacije nista mogla

²⁰⁴ Več v točki 3.2.2.2.

²⁰⁵ V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je na vabilih naveden "Direktorat za prostor", čeprav glede na takrat veljavni Akt o notranji organizaciji MOP tak direktorat ni obstajal, obstajal pa je MOP DPGS.

²⁰⁶ Šlo je za pripravo DPN za državne ceste na splošno, ne posebej za posamezen DPN ali za 3. razvojno os; v začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, so se sestanki nanašali na DPN po ReNPJA.

dobiti na koordinacijskih sestankih, zaradi česar je bila potrebna še dodatna koordinacija izmenjave podatkov.²⁰⁷

Koordinacijske aktivnosti so vključevale tudi usklajevanje časovnic sprejema DPN, podrobnejših terminskih načrtov opravil v postopku priprave DPN²⁰⁸ ter časovnic izvedbe na koordinacijskih sestankih dogovorjenih aktivnosti.

Podrobnejše terminske načrte priprave DPN, ki so bili za odseke 3. razvojne osi dejansko izdelani, je DPGS izdeloval z aplikacijo za projektni management²⁰⁹, ki bi omogočala načrtovanje in spremljanje izvedbe projekta v realnem času²¹⁰, vendar večina drugih udeležencev postopka državnega prostorskega načrtovanja te aplikacije ni uporabljala, zato so bili seznanjeni zgolj s statičnim prikazom podrobnega terminskega načrta brez vseh ostalih koristi, ki bi jih uporaba aplikacije za projektni management lahko prinesla (takojšnji uvid sprememb v terminskem načrtu, spremljanje napredka, analiza preobremenjenosti virov oziroma morebitnih zastojev pri izvedbi projekta, načrtovanje finančnih virov). Prav tako je priprava in usklajevanje podrobnejših terminskih načrtov med MOP DPGS, MZI in nosilcema v nekaterih primerih potekalo nenavadno dolgo – skoraj 3 mesece²¹¹.

Priporočilo

MOP priporočamo, naj v sodelovanju z MZI in ostalimi udeleženci postopkov vodenja projekta in prostorskega načrtovanja prouči smotrnost vključitve vseh udeležencev v aktivno uporabo aplikacij za projektni management za vodenje in prostorsko načrtovanje projekta 3. razvojne osi.

Terminski načrti za dogovorjene aktivnosti se pogosto niso ažurirali z roki in odgovornostjo za izvedbo dogovorjenih aktivnosti. V nekaterih primerih pa so se postavljali celo roki, ki so že potekali, hkrati pa se te aktivnosti niso vključevale v podrobnejše terminske načrte priprave DPN, čeprav so vplivale na opravila v postopku priprave DPN.

²⁰⁷ Problematika "voda" je podrobneje predstavljena v točki 3.2.2. Na probleme sta opozarjala tako DARS kot DRSI. V zapisnikih koordinacijskih sestankov za ceste, ki so del avtocestnega programa za februar 2016 in julij 2016 je za S-1 razvidno, da so potrebovali pojasnila DRSI, ki pa ni bila navzoča, ker na te koordinacijske sestanke ni bila vabljen. MZI je moralo zaradi tega ločeno kontaktirati DRSI, da je ta pojasnila pridobilo. Primer ni osamljen.

²⁰⁸ Več v točki 3.2.1.

²⁰⁹ Microsoft Project.

²¹⁰ "Realni čas" opisuje računalniške operacije ali procese, ki potekajo v dovolj kratkem času, da njihov rezultat omogoča povratni vpliv na okolje, v katerem je bila operacija ali proces sprožen. V primeru aplikacije za projektni management je primer lahko takojšnje obvestilo vsem udeležencem nekega projekta, da se je nek postopkovni korak začel ali zaključil. Udeležencem tako ni treba čakati, da bi to informacijo pridobili šele prek posebnega poizvedovanja pri koordinatorju projekta, hkrati pa koordinatorju ni treba posebej obveščati udeležencev o napredku projekta, saj je bilo to obvestilo na voljo vsem udeležencem v trenutku, ko je koordinator "osvežil" stanje projekta – v realnem času.

²¹¹ Na primer priprava in usklajevanje podrobnega terminskega načrta za pripravo DPN za S-3 in S-4, ki je trajalo od oktobra 2018 do januarja 2019; zapisniki koordinacijskih sestankov za ceste, ki so del avtocestnega programa.

DPGS v nekaterih primerih²¹² ni vodil, aktivno spodbujal in koordiniral aktivnosti za napredovanje postopkov priprave DPN za nekatere odseke 3. razvojne osi.

Na koordinacijske sestanke so bili vabljeni tudi predstavniki državnih organov, ki so DNUP ali sodelujejo v postopku CPVO s smernicami in mnenji, pri čemer so to nekatere notranje organizacijske enote MOP²¹³, organi v sestavi MOP²¹⁴, pa tudi drugih ministrstev²¹⁵. Ti so se, z izjemo DRSV, koordinacijskih sestankov udeleževali zelo redko. Vabljeni so bili tudi nekateri drugi udeleženci postopkov priprave DPN. Pogosto ključni deležniki (na primer DNUP) niso bili udeleženi na sestankih, če so bili, se pogosto glede posebnih problemov na 3. razvojni osi niso dogovorili na koordinacijskem sestanku, ampak so se na koordinacijskem sestanku dogovarjali za posebne sestanke. Navedeno je pomenilo zamudo časa, pogosto pa so se posebni sestanki tudi prestavljali, včasih celo za več mesecev.

Izmenjava ključnih informacij je v več primerih potekala dolgotrajno. Nosilca sta namreč pogosto potrebovala podatke ali stališča DNUP oziroma varstvenih NUP, pa jih nista dobila, čeprav so bili njihovi predstavniki na sestanku. Tako so se na koordinacijskih sestankih šele dogovarjali o tem, da bo MOP DPGS ali MZI posredovalo pri DNUP. V nekaterih primerih se je to nanašalo celo na notranjo organizacijsko enoto MOP (na primer MOP DVI ali MOP DO) ali na organ v sestavi MOP. Navedeno je bila posledica neformalizirane narave koordinacijskih sestankov, saj so bili včasih potrebni sestanki na hierarhično višji ravni ob udeležbi ministra in državnega sekretarja, da so se udeleženci (po večmesečni zamudi) dogovorili za izvedbo določenih aktivnosti.²¹⁶

3.1.3.3.a Koordinacija poglavitnih udeležencev priprave DPN za 3. razvojno os, ki jo je zagotavljalo MOP prek neformalnih mesečnih koordinacijskih sestankov, je bila le delno učinkovita. Sestanki so sicer potekali sorazmerno redno, vendar MOP ni zagotavljalo neposredne koordinacije med poglavitnima nosilcema različnih odsekov 3. razvojne osi z organizacijo skupnih koordinacijskih sestankov, da bi priprava DPN za 3. razvojno os potekala kot usklajena celota. Koordinacija glede določenih odsekov 3. razvojne osi tudi ni potekala ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, čeprav postopek priprave še ni bil zaključen. MOP kot ključni koordinator v nekaterih primerih ni bil tisti, ki bi spodbudil aktivnosti za pripravo DPN, temveč je šele reagiral na aktivnosti ostalih udeležencev. MOP mora namreč v skladu s prvim odstavkom 42. člena v povezavi z drugim odstavkom 80. člena ZUreP-2 voditi in usklajevati pripravo prostorskih aktov (torej tudi DPN), prav tako 3. odstavek 85. člena ZUreP-2 določa, da mora pripravljavec DPN (torej MOP) pripraviti in s pobudnikom uskladiti časovni načrt postopka državnega prostorskega načrtovanja. To pomeni, da bi morale MOP aktivnosti udeležencev v postopkih predhodno načrtovati.²¹⁷

²¹² Več v točki 3.2.2.

²¹³ Na primer MOP DO Sektor za strateško presojo vplivov na okolje, ki se je udeležil približno 12 % sestankov, in MOP DVI, ki se je udeležil približno 13 % sestankov.

²¹⁴ Na primer ARSO, ki se je udeležila približno 38 % sestankov, ali DRSV, ki se je udeležila približno 88 % sestankov.

²¹⁵ Na primer Direktorat za gozdarstvo in lovstvo na MKGP.

²¹⁶ Več v točkah 3.1.1.2 in 3.2.2.

²¹⁷ Podobne določbe so imeli tudi predpisi, ki so postopke državnega prostorskega načrtovanja urejali pred ZUreP-2.

3.1.3.3.b Nekateri poglavitni udeleženci (predvsem DNUP) se koordinacijskih sestankov niso redno udeleževali, MOP pa ni ustrezno ukrepalo, da bi zagotovilo njihovo prisotnost in aktivnost. Posledično v nekaterih primerih koordinacija in izmenjava podatkov med MOP, MZI, nosilcema, DNUP in varstvenimi NUP ni potekala učinkovito. V nekaterih primerih²¹⁸ se glede rešitve problema več kot leto dni med seboj niso uskladili notranje organizacijske enote MOP in organ v sestavi MOP.

3.1.3.3.c MOP časovnice za aktivnosti, dogovorjene na koordinacijskih sestankih (deli zapisnikov sestanka), ni redno ažuriralo z določitvijo odgovornega izvajalca aktivnosti in rokom izvedbe. MOP je za nekatere odseke 3. razvojne osi v komercialni aplikaciji za projektni management ločeno pripravljalo podrobnejši terminski načrt za posamezna dejanja postopka priprave posameznega DPN, vendar preredko in ne za vse odseke 3. razvojne osi. Prav tako pa večina udeležencev postopkov priprave DPN aplikacije ni uporabljala, kar pomeni, da niso bile izkoriščene vse možnosti aplikacije za učinkovito koordinacijo priprave posameznega DPN.

Pojasnilo MOP

Na koordinacijske sestanke je MOP dosledno vabilo širok spekter DNUP (tako po redni pošti kot tudi po elektronski pošti), žal pa je bil odziv DNUP slab. Ukrepi za večje sodelovanje DNUP niso na razpolago, saj DPGS ni imel moči prisiliti posamezne DNUP v aktivno sodelovanje.

Ustanovitev KVPR bi zaradi formaliziranega delovanja, zakonske obveznosti in prisotnosti hierarhično višjih predstavnikov udeležencev v postopkih priprave DPN zagotovila rednejšo prisotnost najpomembnejših deležnikov, učinkovitejšo koordinacijo in izvedbo dogovorjenih aktivnosti. Nepredstavljivo je tudi, da MOP ne bi moglo zagotoviti rednega sodelovanja z DNUP in drugimi deležniki, ki so notranje organizacijske enote istega ministrstva (na primer MOP DO) ali organi v sestavi MOP – na primer z navodilom ali usmeritvami za delo ministrstva. V ZDU-1 pa so med določbami o medsebojnih razmerjih med ministrstvi opredeljeni tudi formalni ukrepi, na podlagi katerih bi bilo mogoče doseči sodelovanje in usklajevanje dela med posameznimi ministrstvi in njihovimi organi v sestavi.

3.2 Izvedbeno državno prostorsko načrtovanje

3. razvojne osi in doseganje strateških ciljev razvoja prostora

Da bi odgovorili na revizijsko podvprašanje, **ali je MOP učinkovito vodilo postopke priprave DPN ali drugih prostorskih aktov v zvezi s 3. razvojno osjo**, smo proučili, ali je MOP:

- pripravilo ustrezne načrte priprave DPN ali drugih prostorskih aktov v zvezi s 3. razvojno osjo z opredelitvijo rokov, nosilcev, njihovih obveznosti in financiranja izvedbe postopka;

²¹⁸ Kot primera: reševanje problematike "voda" in "podnebnih sprememb", kar je podrobneje obravnavano v točki 3.2.2.

- učinkovito koordiniralo udeležence postopka (pobudnik, nosilec) in nosilce urejanja prostora ter vodilo postopke priprave DPN ali drugega prostorskega akta v zvezi s 3. razvojno osjo tako, da so postopki potekali brez zastojev oziroma v časovni dinamiki, ki jo je MOP predvidelo z letnimi poročili vladi o problematiki in dinamiki priprave DPN.

Da bi odgovorili na revizijsko podvprašanje, **ali je MOP zagotovilo, da zaradi umestitve (ali stanja postopka umeščanja) določenih odsekov 3. razvojne osi v prostor ni ogroženo doseganje nekaterih ciljev razvoja prostora v RS iz aktualnih strateških dokumentov**, smo proučili, ali je MOP:

- pri umeščanju 3. razvojne osi v delu trase F2-2 (priključek na AC pri Šentrupertu) zagotovilo zasledovanje ciljev OdSPRS, SrpRS in ReNPRP30 glede povezave regionalnih središč Celja in Velenja, v katerih je predvideno, da se ta del 3. razvojne osi priključi na AC pri Celju;
- izvedlo vse aktivnosti iz svoje pristojnosti, da je postopek priprave DPN za srednji del 3. razvojne osi (povezava A1–A2–Celje–Novo mesto) potekal brez zastojev;
- izvedlo vse aktivnosti iz svoje pristojnosti, da je postopek priprave DPN za odsek 3. razvojne osi sever za odsek Otiški Vrh–MMP Holmec in za odsek Črnomelj jug–MMP Vinica s Hrvaško na 3. razvojni osi jug potekal brez zastojev.

3.2.1 Načrti priprave DPN za 3. razvojno os

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MOP pripravilo načrte priprave DPN ali drugih prostorskih aktov v zvezi s 3. razvojno osjo, smo proučili, če so bili v načrtih jasno opredeljeni roki, nosilci, njihove obveznosti in viri financiranja izvedbe aktivnosti.

Poleg priprave akcijskih načrtov za izvedbo OdSPRS kot celote je zakonodaja predvidevala, da MOP podrobno načrtuje posamezne postopke priprave DPN in jih v formalizirani obliki opredeli kot eno izmed prvih dejanj v postopku priprave DPN. MOP bi moralo v programih priprave DPN oziroma po sprejetju ZPNačrt v sklepih o pripravi DPN po kasnejših predpisih opredeliti udeležence postopkov in njihove obveznosti, roke za pripravo DPN ter obveznosti v zvezi s financiranjem postopkov priprave DPN. Gre za postopkovne akte, ki so objavljeni javno in formalno urejajo potek postopka ves čas priprave DPN, zato bi pričakovali, da vsebujejo vsaj obvezne sestavine, ki so jih določali predpisi ob njihovem sprejemu, ter da MOP kot vodja, koordinator ter pripravljavec spremlja izvedbo teh načrtov ter skrbi za njihovo spremembo ali dopolnitev, če so pomanjkljivi ali postanejo neaktualni, tako da so ves čas v postopku državnega prostorskega načrtovanja jasno opredeljeni roki za izvedbo aktivnosti, nosilci aktivnosti, njihove obveznosti ter način in viri financiranja aktivnosti za pripravo posameznega DPN za 3. razvojno os.

3.2.1.1 Programi priprave in sklepi vlade o pripravi DPN za 3. razvojno os

V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, so formalne načrte priprave DPN predstavljali prvotni 3 programi priprave severnega²¹⁹, južnega²²⁰ in srednjega²²¹ dela 3. razvojne osi, ki so bili sprejeti na podlagi ZUreP-1²²², in sklepi vlade, ki so bili sprejeti ob delitvi severnega in južnega dela na odseke na podlagi ZPNačrt²²³. Tako programi kot sklepi vlade so veljali še konec leta 2020 in predstavljajo temeljni postopkovni akt, na podlagi katerega se vodi postopek državnega prostorskega načrtovanja.

Kasnejše spremembe predpisov ter nova zakona ZUPUDPP in ZUreP-2, ki sta postopek državnega prostorskega načrtovanja urejala v obdobju, na katero se nanaša revizija, so določili, po katerih predpisih se nadaljujejo postopki priprave DPN. Za DPN, ki se nanašajo na 3. razvojno os, pa predpisi niso določili, da bi bilo treba sprejeti nove sklepe o izvedbi državnega prostorskega načrtovanja z vsebino²²⁴, kot jo urejajo novejši predpisi, zato je ustreznost vsebine programov in sklepov v obdobju, na katero se nanaša revizija, treba presojati na podlagi predpisov, ki so veljali ob sprejemu programa oziroma sklepa. ZUreP-1²²⁵ je glede programov priprave določal, da jih sprejme MOP v soglasju s pobudnikom priprave, in da vsebujejo opredelitev NUP, ki dajejo smernice in mnenja, ter drugih udeležencev, ki bodo sodelovali pri pripravi prostorskega akta, rok za pripravo prostorskega akta oziroma njegovih posameznih faz ter obveznosti v zvezi s financiranjem prostorskega akta. ZPNačrt²²⁶ je določal, da se postopek priprave DPN začne s sklepom, ki ga sprejme vlada na predlog MOP. V sklepu je treba določiti obveznosti v zvezi s financiranjem priprave DPN, roke za pripravo DPN in njegovih posameznih faz ter navedbo nosilcev aktivnosti v postopku priprave DPN.

Tabela 17 predstavlja, ali so bili v začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, v še veljavnih programih priprave za posamezni del 3. razvojne osi in sklepih o začetku priprave DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi sever in jug ustrezno opredeljeni roki za izvedbo aktivnosti, nosilci aktivnosti in njihove obveznosti ter načini in viri financiranja. Posamezni odseki, za katere je bil DPN sprejet pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija, niso predstavljeni.

²¹⁹ Program priprave državnega lokacijskega načrta za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj–Koper in mejo z Republiko Avstrijo (Uradni list RS, št. 49/06). Program je bil sprejet na podlagi ZUreP-1, vendar je še vedno veljaven.

²²⁰ Program priprave državnega lokacijskega načrta za gradnjo državne ceste med avtocesto A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu in mejo z Republiko Hrvaško (Uradni list RS, št. 90/06). Programi je bil sprejet na podlagi ZUreP-1, vendar je še vedno veljaven.

²²¹ Program priprave državnega lokacijskega načrta za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Maribor–Ljubljana in avtocesto A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu (Uradni list RS, št. 97/06). Program je bil sprejet na podlagi ZUreP-1, vendar je še vedno veljaven.

²²² Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1.

²²³ Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B.

²²⁴ Vsebina sklepov je sicer urejena zelo podobno.

²²⁵ 27. člen ZUreP-1 (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1); 19. člen je sicer določal, da izdelavo prostorskih aktov praviloma financira pripravljavec, razen lokacijskih načrtov, ki jih praviloma financira oziroma sofinancira tudi pobudnik, kar se določi s programom priprave prostorskega akta iz 27. člena.

²²⁶ 29. člen ZPNačrt (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B).

Tabela 17 Opredelitev rokov, nosilcev aktivnosti in obveznosti glede financiranja v programih priprave državnih lokacijskih načrtov in sklepih o začetku priprave DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi, veljavnih v začetku obdobja, na katero se nanaša revizija

3. razvojna os – del	Opredelitev rokov	Opredelitev nosilcev aktivnosti	Obveznosti glede financiranja
Sever	–	✓	–
• S-1	–	✓	–
• S-3	–	✓	–
• S-4	–	✓	–
Jug	–	✓	–
• J-2	–	✓	–
• J-3	–	✓	–
Sredina	–	✓	–

 Ustrezno opredeljen
  Ni ustrezno opredeljen

Glede opredelitve načrta priprave posameznega DPN in rokov je v programih in sklepih opredeljena posamezna faza prostorskega načrtovanja, povzeto je tudi malo število rokov v dnevih, ki jih je predpisovala takratna zakonodaja. Programi in sklepi pa ne vsebujejo niti končnega roka sprejema uredbe o DPN niti podrobnejšega načrta izvedbe postopka z opredelitvijo rokov za izvedbo posameznih postopkovnih aktivnosti. Glede opredelitve obveznosti, načina in virov financiranja priprave DPN je v programih in v sklepih opredeljena zgolj obveznost zagotovitve sredstev za izvedbo aktivnosti, ki odpadejo na MOP kot pripravljavca DPN (potrebne recenzije dokumentov) ter nosilca načrtovanih prostorskih ureditev kot naročnika strokovnih podlag in DPN. V sklepih ni opredelitve višine teh stroškov, niti navedbe glede načina zagotavljanja sredstev za izvedbo aktivnosti posameznih nosilcev.

3.2.1.1.a MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni dopolnilo programov priprave oziroma pripravilo dopolnitve sklepov za sprejem na vladi, s katerimi se začne postopek priprave DPN, z opredelitvijo rokov za izvedbo posameznih faz priprave DPN in dokončnim sprejetjem uredbe o DPN za posamezne dele 3. razvojne osi, ki bi bili usklajeni z roki za dokončanje faze priprave investicije iz ReNPRP30 in načrtov vlaganj. Časovna dinamika državnega prostorskega načrtovanja 3. razvojne osi tako formalno ni bila določena niti v akcijskih načrtih za izvedbo OdSPRS niti v postopkovnih aktih postopkov priprave posameznega DPN, v katerih bi terminski načrti morali biti opredeljeni. MOP kot pripravljavec DPN in MZI kot pobudnik priprave ter usmerjevalec nosilcev se morata kot glavna nosilca aktivnosti uskladiti glede rokov, ki se nanašajo na njune aktivnosti pri pripravi DPN. Brez jasne in zavezujoče določitve terminskih načrtov ni mogoče spremljati napredka ali odstopanj pri državnem prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi.

3.2.1.1.b MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni dopolnilo programov priprave oziroma pripravilo dopolnitve sklepov za sprejem na vladi, s katerimi se začne postopek priprave DPN, v katerih bi opredelilo finančne obveznosti posameznih nosilcev aktivnosti v smislu višine stroškov in virov, iz katerih se bodo ti stroški financirali. Predpisi sicer opredelitve tega izrecno niso zahtevali,

vendar je nujen del vodenja nekega postopka, ki je v pristojnosti MOP, tudi načrtovanje izvedbe aktivnosti. Del vsakega načrtovanja izvedbe določenih aktivnosti pa je tudi pregled stroškov, ki bodo nastali, in načrt, kako se bodo ti stroški financirali. Če bi MOP od MZI, DRSI in DARS pridobilo podatke vsaj o okvirni višini stroškov in virih (proračunskih ali drugih) financiranja postopka priprave DPN in to opredelilo v programih priprave ali sklepih o pripravi DPN, bi to udeležence, ki morajo te aktivnosti financirati, sililo v natančnejše načrtovanje stroškov aktivnosti v posameznem postopku državnega prostorskega načrtovanja, kar bi zmanjšalo verjetnost, da posamezni postopki prostorskega načrtovanja mirujejo zaradi pomanjkanja finančnih sredstev.

3.2.1.2 Časovnice sprejema uredbe o DPN v poročilih vladi o problematiki in dinamiki priprave DPN

O dinamiki in zastojih pri sprejemu DPN (na splošno in specifično za projekt 3. razvojne osi) in načrtovanih ukrepih za odpravo zastojev MOP na podlagi sklepa vlade²²⁷ redno enkrat letno s poročili o problematiki in dinamiki priprave DPN poroča vladi, ki se s poročili seznanja na svojih rednih sejah. MOP mora kot prilogo poročila izdelati tudi okvirne časovnice sprejema posameznih DPN, vključno z določitvijo nosilcev posameznih nalog, njihovih zadolžitev in odgovornosti za realizacijo. Poročila so priloga gradivu vlade za sprejem sklepov, ki jih je pripravljalo MOP in jih posredovalo vladi. Po obravnavanju vsakoletnega poročila vlada s sklepom naloži vsem ministrstvu, da v okviru opravljanja nalog iz svoje delovne pristojnosti upoštevajo prioritete DPN, določene v poročilih, zagotavljajo pripravo strokovnih gradiv, smernic in mnenj ob upoštevanju časovnic sprejema uredbe o DPN iz priloge poročila. Navedeno pomeni, da vlada s temi sklepi zavezujoče določi roke za sprejem uredbe o posameznih DPN.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je MOP pripravilo, vlada pa obravnavala 4 poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN. Časovnice, ki so bile vsakoletno opredeljene v poročilih, prikazuje Tabela 18 kjer so opredeljeni tudi roki, ki jih je MOP glede zaključka faze priprave posameznega odseka projekta 3. razvojne osi opredelilo v izvedbenih dokumentih ReNPRP30 in sprejetih načrtih vlaganj.

²²⁷ Pripravo poročil in časovnic je vlada naložila takratnemu Ministrstvu za infrastrukturo in prostor s sklepom vlade št. 35000-12/2012/10 z dne 14. 6. 2012; kasneje je pripravo poročil in časovnic prevzelo MOP kot resorno pristojno ministrstvo.

Tabela 18 Časovnice predvidenega sprejema uredbe o DPN iz poročil o problematiki in dinamiki priprave DPN v primerjavi z ReNPRP30 in načrti vlaganj

3. razvojna os – del	Sprejem DPN	Časovnica 2016	Časovnica ReNPRP30	Časovnica 2017	Časovnica načrt vlaganj 2018	Časovnica 2018	Časovnica 2019	Časovnica načrt vlaganj 2019
Sever								
• S-1	Januar 2017	December 2016	2018	DPN že sprejet	2022	DPN že sprejet	DPN že sprejet	2022
• S-2	Avgust 2013	DPN že sprejet	2018	DPN že sprejet	2022	DPN že sprejet	DPN že sprejet	2022
• S-3	Še ni sprejet	Ni določena	2017	Ni določena	Ni opredeljena	Ni določena	Februar 2021	2024
• S-4	Še ni sprejet	Ni določena	2017	Ni določena	Ni opredeljena	Ni določena	Januar 2023	Ni opredeljena
Jug								
• J-1	December 2012	DPN že sprejet	2018	DPN že sprejet	2024	DPN že sprejet	DPN že sprejet	2023
• J-2	December 2017	December 2016	2021	Junij 2017	Ni opredeljena	DPN že sprejet	DPN že sprejet	Ni opredeljena
• J-3	Še ni sprejet	Ni določena	2023	Ni določena	Ni opredeljena	Ni določena	Ni določena	Ni opredeljena
Sredina	Še ni sprejet	Ni določena	2025	Ni določena	Ni opredeljena	Ni določena	Ni določena	Ni opredeljena

Poročilo o problematiki in dinamiki za obdobje od maja 2019 dalje v času priprave revizijskega poročila še ni bilo izdelano.

V nekaterih poročilih o problematiki in dinamiki je bilo v časovnicah glede odsekov, kjer časovnica ni bila določena, opredeljeno, da na teh odsekih 3. razvojne osi postopek priprave DPN miruje in da bo realna časovnica izdelana, ko bo znan način nadaljevanja postopka. Odstopanja so pri DPN za S-3, S-4 in J-3, kjer je MZI aprila 2018 podalo usmeritev, da naj se priprava nadaljuje z normalno dinamiko oziroma počasnejšo dinamiko, MOP pa je v tistem letu v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN opredelilo, da priprava miruje. Ustrezno dinamiko je MOP določilo šele leta 2019 in z enako zamudo v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN izdelalo časovnice za pripravo DPN na teh odsekih šele v letu 2019. Prav tako MOP časovnice za priprave DPN za srednji del 3. razvojne osi ni izdelalo ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, čeprav je MZI podajalo usmeritve, da naj se priprave DPN nadaljujejo, in čeprav je bilo s sklepi vlade določeno, da naj se priprava nadaljuje²²⁸.

3.2.1.2.a MOP v gradivih za sprejem sklepov vlade, s katerimi je vsakoletno določila roke za sprejem DPN, ni opredelilo časovnic za sprejem DPN na vseh odsekih 3. razvojne osi. MOP je sicer pripravilo poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN, v katerih naj bi bili opredeljeni okvirni roki za sprejem uredb o DPN, vendar rokov za sprejem DPN za določene odseke 3. razvojne osi, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, še v pripravi, ni določilo. Do potrditve poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN za obdobje od junija 2018 do maja 2019 na vladi v oktobru 2019 niso bile določene časovnice sprejema DPN za S-3 in S-4. Časovnice za sprejem DPN za odsek J-3 in srednji del 3. razvojne osi niso bile določene ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, čeprav je MZI kot pobudnik glede teh odsekov opredelilo, da postopek priprave DPN ne miruje. Prav tako so bili roki za dokončanje faze priprave (in s tem sprejetje DPN) podrobneje opredeljeni v ReNPRP30 oziroma načrtih vlaganj. MOP bi morale časovne aktivnosti za sprejem DPN načrtovati tako, da bi bili vsi DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi sprejeti v rokih, ki jih ReNPRP30 oziroma načrti vlaganj predvidevajo za zaključek faze priprave, da se bo faza izvedbe projekta 3. razvojne osi nadaljevala v rokih, ki so bili načrtovani v strateških in izvedbenih dokumentih, ali pripravljavca teh dokumentov opozoriti, da rokov ne bo mogoče doseči. MOP poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN za obdobje od maja 2019 dalje do konca revizijskega obdobja ni pripravilo, zaradi česar vlada, ostala ministrstva in drugi akterji pri projektu niso bili seznanjeni s problematiko priprave posameznih DPN.

Ukrep MOP

MOP je 15. 6. 2021 vladi v obravnavo poslalo 10. Poročilo o problematiki in dinamiki priprave državnih prostorskih načrtov za obdobje junij 2019–april 2021 s predlogi ukrepov za pospešitev postopkov njihove priprave, v katerem je predlagalo tudi ustavitev postopka priprave DPN za J-3. Vlada se je 8. 7. 2021 seznanila s poročilom in sprejela predlagane ukrepe.

3.2.1.2.b MOP v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN v zvezi s pripravo posameznega DPN ni opredelilo obveznosti posameznih nosilcev aktivnosti in načina in virov financiranja postopkov priprave DPN.

²²⁸ Več v točki 3.2.2.3.

3.2.1.3 Podrobnejši terminski načrti priprave DPN

MOP je za pripravo DPN za posamezni odsek 3. razvojne osi pripravljalo tudi podrobnejše terminske načrte, ki pa niso bili javno objavljeni. Terminske načrte v statični obliki so imeli na razpolago MZI kot pobudnik ter nosilca posameznega dela 3. razvojne osi. Dostopa v aktivni obliki v aplikaciji za projektni management, s katero so bili pripravljani, na MZI niso imeli.

Terminski načrti so bili večkrat posodobljeni. Terminski načrti vsebujejo pregled vseh faz postopka priprave DPN s podrobnim seznamom aktivnosti, ki jih je še treba izvesti do sprejema uredbe o DPN z opredelitvijo začetnega datuma, rokom trajanja in končnim datumom. Faze oziroma aktivnosti, ki so že bile izvedene pred posodobitvijo, v terminskem načrtu niso več prikazane.

Razen za pripravo DPN za tiste odseke, za katere je bil do začetka leta 2015 DPN že sprejet, je MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdelalo podrobnejše terminske načrte zgolj za odseke S-1, S-3 in S-4 na 3. razvojne osi.

3.2.1.3.a MOP ni izdelalo oziroma ustrezno posodabljal vseh podrobnejših terminskih načrtov za izdelavo in sprejem DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi. Za odseka J-2 in J-3 na 3. razvojni osi jug ter za srednji del 3. razvojne osi podrobnejših terminskih načrtov sploh ni izdelalo, čeprav je bil vsaj za odsek J-2 na 3. razvojni osi jug rok za sprejem DPN določen s sklepom vlade²²⁹. Zadnji podrobnejši terminski načrt za odsek S-3 na 3. razvojni osi sever iz novembra 2020 določa sprejem DPN januarja 2023, čeprav je bil s sklepom vlade²³⁰ rok za sprejem DPN določen december 2021, ki do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bil spremenjen.

3.2.1.3.b MOP v podrobnejših terminskih načrtih posameznih nosilcev aktivnosti (razen redkih izjem) in načina in virov financiranja postopkov priprave DPN ni opredelilo.

Pojasnilo MOP

Terminski načrti so bili pripravljani, usklajeni ali novelirani v fazi, ko je to bilo potrebno in ko so bili termini trajanja posameznih faz opredeljeni verjetno oziroma realno.

Potreba po izdelavi oziroma novelaciji podrobnejših terminskih načrtov obstaja od začetka postopka priprave DPN ter ves čas postopka, saj vodenje poteka postopkov prostorskega načrtovanja (ali kakršnegakoli postopka, glede katerega morajo biti posamezne aktivnosti zaključene do določenega roka in z omejenimi viri) ne more učinkovito potekati, če pred začetkom izvajanja aktivnosti niso opredeljeni časovni načrti, nosilci in njihove aktivnosti ter viri financiranja izvedbe teh aktivnosti. Glede na to, da so bili roki za dokončanje faze priprave (in s tem sprejetje DPN) podrobneje opredeljeni v ReNPRP30 oziroma načrtih vlaganj (ali kasnejših odločitvah vlade), da so udeleženci postopka prostorskega načrtovanja znani ter je jasno, da imata nosilca omejene vire financiranja priprave DPN, je MOP razpolagalo z vsemi podatki, da bi lahko pripravilo podrobnejše terminske načrte za vse odseke 3. razvojne osi, ki so bili še v pripravi. Če pa bi ugotovilo, da so nekateri bistveni parametri neznani ali da dejansko stanje odstopa od predvidenega v dokumentih izvedbenega ali

²²⁹ Št. 35000-12/2017/4 z dne 15. 6. 2017.

²³⁰ Št. 35000-6/2019/4 z dne 10. 10. 2019.

strateškega načrtovanja investicije v projekt 3. razvojne osi, bi morale te podatke pridobiti ali od pobudnika priprave DPN in nosilcev zahtevati, da jih uskladijo ali na novo opredelijo.

3.2.2 Vodenje postopkov priprave DPN za 3. razvojno os

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MOP učinkovito koordiniralo udeležence postopka (pobudnik, nosilec) in NUP ter vodilo postopke priprave DPN ali drugega prostorskega akta v zvezi s 3. razvojno osjo, smo proučili, če so postopki potekali brez zastojev oziroma v predvideni časovni dinamiki, ki jo je MOP načrtovalo z letnimi poročili vladi o problematiki in dinamiki priprave DPN.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MOP zagotovilo, da zaradi umestitve (ali stanja postopka umeščanja) določenih odsekov 3. razvojne osi v prostor ni ogroženo doseganje nekaterih ciljev razvoja prostora v RS iz aktualnih in načrtovanih strateških dokumentov, pa smo proučili, če je MOP vodilo in koordiniralo postopke priprave DPN na odsekih S-1, S-4, srednjem delu in J-3 tako, da so bile ključne odločitve glede umestitve sprejete na podlagi strokovnih podlag, iz katerih izhaja uresničitev strateških izhodišč in ciljev 3. razvojne osi kot prostorske ureditve in tako da ni ogrožena uresničitev katerega izmed splošnejših ciljev razvoja prostora v RS.

3.2.2.1 Napredek pri izvedbenem državnem prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi

Tabela 19 prikazuje napredek po glavnih fazah pri sprejemu DPN za vse odseke 3. razvojne osi od začetka postopka s pobudo za pripravo DPN dalje z oznako datuma, ko se je zaključila faza analize in primerjave variant (ŠV s PN), ko je bila sprejeta odločitev o varianti ter ko se je zaključila faza podrobnejšega načrtovanja izbrane variante s sprejemom uredbe o DPN. Prikazano je tudi trajanje postopka priprave DPN v letih od začetka postopka (pobude) do sprejema uredbe o DPN oziroma konca leta 2020, če uredba še ni bila sprejeta. Prikazano je tudi, ali je priprava DPN v obdobju, na katero se nanaša revizija, pomembno napredovala, torej ali se je iz faze, v kateri se je nahajala v začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, premaknila v naslednjo fazo. Za primerjavo je osenčeno prikazan tudi napredek pri pripravi investicijske dokumentacije, ki naj bi v veliki meri potekal vzporedno s pripravo prostorske dokumentacije.

Tabela 19 Napredek pri izvedbenem državnem prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi in pripravi investicijske dokumentacije

	Prostorsko načrtovanje	Prostorsko načrtovanje začetek postopka z opredelitvijo variant ¹⁾	Investicijska dokumentacija	Prostorsko načrtovanje analiza in primerjava variant ²⁾	Investicijska dokumentacija	Prostorsko načrtovanje odločitev o varianti ³⁾	Prostorsko načrtovanje delitev DPN na odseke	Prostorsko načrtovanje podrobnejše načrtovanje variante ⁴⁾	Investicijska dokumentacija	Prostorsko načrtovanje	Rok priprave iz ReNPRP30
3. razvojna os – del	Trajanje od pobude do sprejema uredbe oziroma konca leta 2020 v letih	Pobuda MZI	Potrjen DIIP = pobuda	ŠV s PNV	Potrjena PIZ = ŠV s PNV	Prvotni izbor variante		Sprejem uredbe o DPN	Potrjen IP = sprejemu uredbe o DPN	Pomemben napredek 2015–2020	
Sever											
• S-1	12,3	Oktober 2004	Februar 2007	April 2008	Marec 2009	April 2008	September 2008	Januar 2017	/	Da	2018
• S-2	8,9	Oktober 2004	Februar 2007	April 2008	Marec 2009	April 2008	September 2008	Avgust 2013	Julij 2019	/	2018
• S-3	16,2	Oktober 2004	Februar 2007	April 2008	Marec 2009	April 2008	September 2008	/	/	Ne	2017
• S-4	16,2	Oktober 2004	Februar 2007	/	Marec 2009	/	September 2008	/	/	Ne	2017
Jug											
• J-1	6,9	Januar 2006	Februar 2008	Junij 2008	Januar 2019	Marec 2009	Junij 2009	December 2012	Julij 2019	/	2018
• J-2	11,9	Januar 2006	Februar 2008	Junij 2008	/	Marec 2009	Junij 2009	December 2017	/	Da	2021
• J-3	14,9	Januar 2006	Februar 2008	Junij 2008	/	Marec 2009	Junij 2009	/	/	Ne	2023
Sredina	14,9	Januar 2006	Maj 2008	/	/	/	/	/	/	Ne	2022

Legenda:

	Faza ali priprava DPN je bila zaključena pred obdobjem, na katero se nanaša revizija.		Faza ali priprava DPN konec obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni zaključena.
	Faza ali priprava DPN je bila zaključena v obdobju, na katero se nanaša revizija.		

Opombe: ¹⁾ Postopek priprave DPN se začne s pobudo pobudnika, v tem primeru MZI.

²⁾ Faza analize in primerjave variant se zaključi z izdelavo ŠV s PNV; ker je bilo na nekaterih odsekih izdelanih več ŠV, ker ni prišlo do identifikacije najustreznejše variante, smo šteli, da je bila ta faza zaključena s pripravo zadnje verzije ŠV s PNV, preden je bila sprejeta odločitev o varianti.

³⁾ Zakonodaja, ki je urejala izvedbeno državno prostorsko načrtovanje, je večino časa predvidevala, da odločitev o varianti sprejme vlada s sklepom; ZPNačrt take odločitve vlade ni predvideval, kljub temu pa je MOP poskušalo zagotoviti, da se vlada seznani s PNV in ga odobri, čeprav v vseh primerih sklepa vlade o PNV ni bilo. Kot datum odločitve o izbrani varianti smo tako šteli sklep vlade, če je obstajal (za S-1, S-2 in S-3), ali odločitev pobudnika (za J-1, J-2 in J-3). Prikazali smo datum prvotnega izbora variante, čeprav se je na nekaterih odsekih še v obdobju, na katero se nanaša revizija, varianta večkrat spremenila (S-1).

⁴⁾ Faza podrobnejšega načrtovanja variante se zaključi s sprejemom uredbe o DPN na vladi.

Razvidno je, da do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, DPN za 4 odseke (od 8) še vedno ni bil sprejet. Do leta 2015 sta bila sprejeta 2 DPN, in sicer za S-2 in J-1. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila sprejeta zgolj 2 DPN, in sicer za S-1 in J-2. Najhitreje je bil sprejet DPN za odsek J-1, in sicer v približno 7 letih. Priprava DPN za 4 odseke, ki še niso bili sprejeti, poteka za odseka S-3 in S-4 že približno 16 let oziroma skoraj 15 let za odseka J-3 in srednji del. Prikazano je tudi, da priprava DPN na odsekih S-3, S-4, J-3 in srednji del ni pomembno napredovala, kar pomeni, da od začetka leta 2015 do konca leta 2020 ni napredovala v naslednjo poglavitno fazo priprave DPN. Na odsekih S-3 in S-4 izvedbeno državno prostorsko načrtovanje ni bilo zaključeno v rokih, ki bi omogočali dokončanje faze načrtovanja investicije v rokih, ki so bili predvideni v ReNPRP30.

Priprava DPN s področja državnih cest in primerljivih prostorskih ureditev od pobude do sprejema uredbe je v obdobju od leta 2010 do leta 2020 trajala različno, vendar v povprečju 7 let, pri čemer je za zahtevnejše prostorske ureditve z več omejitvami trajala tudi do skoraj 13 let, pri čemer je bil to ravno DPN za S-1.²³¹ Prostorsko načrtovanje 3. razvojne osi traja torej nadpovprečno dolgo, hkrati pa se različni odseki časovno ne umeščajo v prostor kot usklajena celota. Na nekaterih odsekih so pri pripravi DPN zastoji, na nekaterih pa priprava DPN sploh ne poteka. V nadaljevanju so prikazane vloge in aktivnosti MOP pri izvedbi splošnih ukrepov za pospešitev postopkov priprave DPN, pri določitvi dinamike in prioritet pri pripravi DPN za 3. razvojno os ter vodenju postopkov in koordinaciji aktivnosti za pripravo DPN za posamezen odsek 3. razvojne osi.

3.2.2.2 Splošni ukrepi za pospešitev postopkov priprave DPN

MOP je zaznavalo določene splošne probleme, ki so zavirali pripravo vseh DPN, vključno s 3. razvojno osjo. O teh je pri pripravi poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN vsako leto poročalo vladi, prav tako je predlagalo splošne ukrepe, ki naj bi probleme odpravili. Po obravnavanju vsakoletnega poročila je vlada ukrepe sprejela, naložila pristojnim ministrstvom, da jih izvedejo, in MOP naložila, da o njihovi realizaciji redno poroča. Tabela 20 prikazuje splošne ukrepe iz pristojnosti MOP in MZI, katerih izvedbo je na predlog MOP naložila vlada, skupaj z oznako leta, ko je bil ukrep določen, prvotnim rokom za izvedbo, ter oznako, ali je bil ukrep izveden in ali je bil izveden pravočasno.

Tabela 20 Prikaz uresničevanja splošnih ukrepov za pospešitev postopkov sprejema DPN iz pristojnosti MOP in MZI v obdobju od leta 2015 do leta 2020

Nosilec	Ukrep	Prva omemba	Rok	Izvedeno?	Pravočasno?
MOP	Priprava in sprejem prenovljenih strateških dokumentov (SprS50, Državni prostorski red)	Pred 2015	2016–2017		
MZI	Priprava in sprejem prenovljenih strateških dokumentov Energetski koncept Slovenije, Akcijski načrt za obnovljive vire energije, ReNPRP30, Celovit Nacionalni in podnebni načrt RS	Pred 2015	2016–2017		
MOP	Celovita vzpostavitev prostorsko-informacijskega sistema	Pred 2015	2020		

²³¹ Opravili smo analizo uredb o DPN za primerljive prostorske ureditve (državne ceste, železniško linijsko infrastrukturo in druge), sprejetih v obdobju od leta 2010 do leta 2020.

Nosilec	Ukrep	Prva omemba	Rok	Izvedeno?	Pravočasno?
MOP	Območja ohranjanja narave – usmeritve za načrtovanje in upravljanje nadomestnih habitatov in protokol za postopek prevlade javne koristi nad koristmi ohranjanja narave	Pred 2015	2016	✓	✓
MOP	Problematika "voda" – priprava tehničnih navodil, splošnih smernic, analiz tveganj in ekspertnih mnenj	Pred 2015	2016	–	–
MZI	Področje priprave investicijske dokumentacije – gradiva, področna uredba za cestno in železniško infrastrukturo	Pred 2015	2016	✓	–
MOP	Postopki umeščanja v prostor – priprava ZUrep-2, GZ in Zakona o pooblaščenih arhitektih in inženirjih	2016	2017	✓	✓
MOP	Problematika podnebnih sprememb – določitev NUP; splošne smernice; usklajitev Zakona o meteoroloških dejavnostih in Zakona o podnebnih spremembah	2016	2017	◐	–
MZI (DRSI)	Zagotavljanje zadostnih proračunskih sredstev za pripravo DPN	2016	2017	–	–
MOP	Sistem javnega naročanja – usklajitev prostorske zakonodaje z ZJN-3	2016	2016	✓	–
MOP	Pasivna zaščita pred akustičnim onesnaževanjem – priprava spremembe Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju	2017	2017	✓	–
MZI	Preozko zastavljena vsebina pobud za DPN – ne vsebujejo več variant, na področju prometa ne vsebujejo možnosti posodobitve obstoječih povezav; umeščajo se na območja s pravnimi režimi	2018	2018	✓	✓

 Aktivnost je bila izvedena (pravočasno)
  Aktivnost ni bila izvedena (pravočasno)

 Aktivnost je bila izvedena delno (aktivnost je predvidevala več podukrepov, pri čemer vsi niso bili izvedeni)

Iz tabele je razvidno, da sta MZI in MOP nekatere splošne ukrepe iz svoje pristojnosti za pospešitev priprave DPN izvedla, vendar nekaterih nista izvedla pravočasno.

Med ključnimi problemi iz pristojnosti MZI, ki so imeli neposreden vpliv na zastoje pri pripravi DPN za odseke 3. razvojne osi, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, še v pripravi, so bili zapoznani sprejem ReNPRP30, neustrezno načrtovanje finančnih virov v izvedbenih dokumentih²³², ter nezagotavljanje proračunskih sredstev za pripravo DPN, pri katerih je nosilec DRSI²³³. Nosilec²³⁴ je MOP na koordinacijskem sestanku januarja 2015 opozarjal, da je bilo zaradi rebalansa proračuna v preteklosti ustavljenih 709 investicijskih projektov, med njimi tudi priprava vseh DPN. Nosilec je izrecno predlagal, da MOP v okviru svojih pristojnosti apelira za zagotovitev potrebnih finančnih sredstev za dokončanje ključnih faz v posameznih postopkih priprave DPN, pri čemer je bil posebej izpostavljen DPN za J-2. Konkretna zaveza glede tega na koordinacijskem sestanku niso bile sprejete.

²³² Več v točki 2.1.3.

²³³ Več v točki 2.2.2.1.

²³⁴ Takrat še DRSC.

Ta problem je najbolj zaviral napredek pri pripravi DPN na določenih odsekih 3. razvojne osi v obdobju do konca leta 2016²³⁵, vendar je problem obstajal še kasneje vse do konca obdobja, na katero se nanaša revizija. MOP je sicer vladi o problemu poročalo v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN aprila 2016, vendar je kot rešitev predlagalo, da DRSI izvede javna naročila za pripravo strokovnih gradiv, ki jih zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev ni mogla naročiti prej, kar je vlada s sprejemom poročila tudi določila. Kasneje se ta problem med predlogi ukrepov za pospešitev postopkov priprave DPN v poročilih ne omenja več.

Med ključnimi še neizvedenimi splošnimi ukrepi iz pristojnosti MOP, ki so imeli neposreden vpliv na zastoj aktivnosti pri pripravi DPN za tiste odseke 3. razvojne osi, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, še v pripravi²³⁶, so bili nesporej SprS50, problematika "voda" in problematika "podnebnih sprememb".

Na splošno se v strategiji prostorskega razvoja opredelijo vizija prostorskega razvoja države z dolgoročnimi cilji prostorskega razvoja, dolgoročen koncept prostorskega razvoja s prednostnimi nalogami in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja ter strateške usmeritve in izhodišča za urejanje prostora na državni, regionalni in občinski ravni.²³⁷ Priprava izvedbenih prostorskih aktov (tudi DPN) pomeni realizacijo strateških ciljev in usmeritev razvoja prostora, saj morajo vsi prostorski izvedbeni akti (tudi DPN) temeljiti na prostorskih strateških aktih in ne smejo biti z njimi v nasprotju²³⁸. V vseh fazah priprave izvedbenih prostorskih aktov morajo udeleženci upoštevati državni prostorski red²³⁹, ki podrobno določa upoštevanje strateških ciljev in izhodišč pri urejanju prostora, kar upoštevajo pripravljavci strokovnih podlag pri njihovi izdelavi²⁴⁰. MOP kot pripravljavec DPN pa mora v postopkih priprave DPN skladnost s strateškimi cilji in izhodišči zagotoviti²⁴¹. Nesporej SprS50 torej pomeni, da vse od sprejema OdSPRS leta 2004 strateški cilji, izhodišča in usmeritve za sprejem prostorskih izvedbenih aktov niso bili posodobljeni upoštevaje spremembe v dejavnih razvoja prostora (na primer izvedba in načrtovanje drugih prostorskih ureditev, podnebni dejavniki, razvoj naselij, število in migracije prebivalstva, izgradnja cestne infrastrukture) ter upoštevaje temeljna načela razvoja prostora, kot jih urejajo veljavni predpisi, čeprav je bil sprejem nove strategije razvoja prostora predviden že ob sprejemu ZPNačrt v letu 2007. Navedeno je v nasprotju s temeljno zahtevo predpisov, ki opredeljujejo urejanje prostora, da je treba odločitve glede prostorskega razvoja na vseh ravneh oblikovati glede na cilje urejanja prostora, izhajajoč iz spremljanja in analize podatkov iz prikaza stanja prostora ter ob poznavanju sedanjih in strokovno utemeljeni oceni prihodnjih varstvenih in razvojnih potreb v prostoru.²⁴² Pri pripravi DPN

²³⁵ Več v točki 3.2.2.4.

²³⁶ Več v točki 3.2.2.4.

²³⁷ 66. člen ZUreP-2.

²³⁸ 49. člen ZUreP-2.

²³⁹ 13. člen ZUreP-2.

²⁴⁰ Kot primer: prvi odstavek 4. člen Pravilnika o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta določa, da se v postopku priprave DPN s strokovnimi podlagami opredelijo cilji celovitega prostorskega razvoja in varstva okolja, s katerimi se uskladijo cilji prostorske ureditve, ki se načrtuje. Še podrobneje je tematika urejena v Uredbi o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2).

²⁴¹ 13. in 16. člen ZUreP-2. Sicer je na MOP za to področje odgovoren DPGS, kot je to razvidno iz seznama nalog, kar prikazuje Priloga 5.

²⁴² Drugi odstavek 2. člena ZUreP-2.

za 3. razvojno os se tako kot strateško izhodišče še zmeraj uporablja zastarela strategija OdSPRS, nesprejem nove prostorske strategije pa je imel celo neposreden vpliv na zastoje na odseku J-3 na južnem delu 3. razvojne osi.²⁴³

Problematika "voda" je povezana z določanjem pogojev in omejitev za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, za kar je v postopkih priprave DPN pristojen organ v sestavi MOP DRSV, ki je DNUP s področja upravljanja z vodami od začetka leta 2016²⁴⁴. Pred tem obdobjem je bil za področje pristojen organ v sestavi MOP ARSO. V postopkih priprave DPN mora DRSV nosilec podati splošne smernice za pripravo strokovnih podlag in mnenja v postopkih CPVO in PVO ter različne podatke ter karte poplavne in erozijske nevarnosti, ki jih za določeno območje DPN zagotovi DRSV na podlagi enostavnejšega hidrološko-hidravličnega modeliranja. Na podlagi teh podatkov je mogoče pripraviti (splošnejše) strokovne podlage, ki so potrebne v fazi priprave ŠV, kasneje pa podrobne karte razredov poplavne nevarnosti (hidrološko-hidravlično študijo), ki so potrebne pri pripravi PNV in v fazi podrobnejšega načrtovanja izbrane variante.

Vsaj do junija 2017 je DRSV nosilec za pripravo (splošnejših) strokovnih podlag posredovala stare smernice ARSO, ki niso več ustrezale predpisom, ki so urejali to področje. DRSV je nato strokovne podlage (ekspertna mnenja), ki so bile pripravljene na podlagi zastarelih smernic, v postopku CPVO ocenila kot neustrezne. DPGS je problematiko že oktobra 2015 predstavil na kolegiju ministrice, kjer je bilo z državno sekretarko dogovorjeno, da bodo imeli z DNUP (takrat še ARSO) na to temo sestanek. Sestanek, na katerem so sodelovali državna sekretarka MOP, direktorica DPGS, direktor DVI in direktor DRSV, je bil dejansko izpeljan šele 25. 1. 2017. Na sestanku se za rešitev niso dogovorili, so se pa dogovorili o naslednjem sestanku, ki naj bi bil marca 2017. Vmes je sicer DPGS večkrat pisno posredoval pri DRSV, vendar problem ni bil rešen.

DRSV je sicer avgusta 2017 pripravila nove splošne smernice, ki pa problema niso rešile v celoti. Niso namreč opredelile, katere (splošnejše) strokovne podlage morajo biti pripravljene že v fazi ŠV, katere podrobnejše pa šele v kasnejših fazah. Pojavil pa se je tudi nov problem, saj smernice niso rešile obravnave (splošnejših) strokovnih podlag – ekspertnih mnenj, ki so jih nosilci že pridobili na podlagi zastarelih smernic ARSO, pri čemer problem ni bil rešen do konca obdobja, na katero se nanaša revizija. Naročiti je bilo treba nove strokovne podlage oziroma njihove dopolnitve v skladu z novimi smernicami.

17. 4. 2018 in 25. 4. 2018 je bil končno izpeljan sestanek z ministrico, direktorico DPGS, direktorjem DRSV in predstavniki DVI. Na podlagi navodila MOP in sklepov tega sestanka je DRSV julija 2018 dopolnila splošne smernice. Sprejete smernice so glede presoje vplivov načrtovanih prostorskih ureditev linijske infrastrukture na vode v fazi ŠV določile, da morajo nosilci že v fazi ŠV zagotoviti podrobnejšo strokovno podlago – hidrološko-hidravlično študijo (ki predstavlja velik strošek), če je izvedljiva varianta samo ena. Po sestankih aprila 2018 in dopolnitvi splošnih smernic julija 2018 so nosilci lahko naročili izdelavo ustreznih podrobnejših strokovnih podlag (hidrološko-hidravlične študije), pri čemer vsaj eden izmed nosilcev v letu 2019 ni zmozel naročiti strokovnih podlag za srednji del 3. razvojne osi, saj so imeli prednost drugi DPN, ki niso bili povezani s 3. razvojno osjo.

²⁴³ Več v točki 3.2.2.4.5.

²⁴⁴ DRSV je bila ustanovljena konec leta 2015, kot novi organ v sestavi MOP pa je začela delovati 1. 1. 2016.

Od konca leta 2019 pa je nastal na določenih delih 3. razvojne osi problem, ker bi DRSV za pripravo hidrološko-hidravlične študije nosilec moral zagotoviti določene podatke in modele, pa je z delom teh podatkov zamujala vse do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, saj so bili celoviti podatki objavljeni šele v decembru 2020. DRSV je sicer januarja 2020 sprejela in objavila nove splošne smernice za področje upravljanja z vodami, kar pa težav ni v celoti rešilo, saj se je problem obravnaval na koordinacijskih sestankih vse do konca leta 2020. Eden izmed nosilcev je namreč še oktobra 2020 opozarjal, da predstavlja izdelava hidrološko-hidravlične študije v fazi ŠV neracionalno porabo sredstev, in predlagal spremembo splošnih smernic tako, da se v obeh primerih (v primeru, ko se obravnava več variant, in v primeru, ko je varianta samo ena) izdelajo manj podrobne strokovne podlage, saj ni utemeljenega razloga, da bi se strokovne podlage glede na število variant v tej fazi razlikovale. DRSV se s to oceno ni strinjala, vendar problem do konca leta 2020 ni bil razrešen.

S problematiko "voda" in s smernicami DRSV je v veliki meri povezana problematika "podnebnih sprememb", torej vprašanje vsebine in obsega presoje načrtovanega posega na odpornost proti podnebnim spremembam. Glede teh bi bilo treba pripraviti splošne smernice glede pričakovanih podnebnih sprememb (podnebnih scenarijev), opredeliti način obravnave vplivov na načrtovano prostorsko ureditev ter vpliva te na podnebne spremembe, določiti DNUP, ki bo smernice podal in v nadaljnjih fazah podal mnenje glede njihovega upoštevanja (predvidoma naj bi to bil MOP DO), ter opredeliti vsebino smernic z vidika drugih DNUP, ki bi jih bilo treba vključiti v njihove smernice. Podnebne spremembe je namreč treba upoštevati tudi pri presoji vplivov voda za zagotavljanje poplavne varnosti, a v smernicah DRSV zaradi nesprejema splošnih smernic s področja podnebnih sprememb to področje ni opredeljeno in zato ni razvidno, na podlagi česa DRSV kot DNUP v fazi pridobitve mnenj v postopku CPVO ugotavlja, ali so smernice z vidika podnebnih sprememb ustrezno upoštevane.

DPGS je sicer poskušal problematiko podnebnih sprememb rešiti s koordinacijo med pristojnimi za to področje in nosilci posameznih DPN, kjer bi se dogovorili, na kakšen način bi se v okviru postopka CPVO glede področja upravljanja z vodami (priprave hidrološko-hidravličnih študij) upoštevali tudi vplivi podnebnih sprememb. Na sestanku dne 21. 3. 2019 na MOP DPGS glede problematike "voda" in "podnebnih sprememb" so bili obravnavani tudi konkretni primeri DPN, med njimi tudi za S-3 in S-4 za 3. razvojno os. Pri tem je DRSV vztrajala, da je dosednji način priprave hidrološko-hidravlične študije ustrezen, s čimer pa se ni strinjal DO. MOP DO je hkrati napovedal pripravo novih splošnih smernic, ki jim bo morala slediti uskladitev splošnih smernic DRSV.

Sistemska rešitev določitve DNUP za področje podnebnih sprememb²⁴⁵ in sprejema splošnih smernic za področje podnebnih sprememb²⁴⁶ do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bila izvedena, zaradi česar je prišlo do zastoja pri pripravi DPN tudi na nekaterih odsekih 3. razvojne osi. V vsem tem času so potekali redni koordinacijski sestanki, na katerih so bili pogosto prisotni predstavniki MOP DPGS, MOP DO ter DRSV, pa se o rešitvi opisanih problemov niso mogli dogovoriti, temveč so se večinoma dogovarjali o posebnih, ločenih sestankih na višji ravni.

²⁴⁵ Najaktualnejši seznam DNUP z dne 16. 2. 2017, ki ga mora MOP objavljati na svojih spletnih straneh, opredelitve DNUP za to področje ne vsebuje, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostor-pomembni-dokumenti/f8cdfe0bdc/nabor_drzavnih_nosilcev_urejanja_prostora.pdf], 7. 5. 2021.

²⁴⁶ Seznam splošnih smernic za pripravo DPN, ki jih mora MOP objavljati na svojih spletnih straneh, [URL: <https://www.gov.si/teme/drzavni-prostorski-nacrt/>], 7. 5. 2021.

Hkrati pa je DPGS zaradi nerešene problematike "voda" in "podnebnih sprememb" marca 2019 nehal koordinirati izvedbo splošnih ukrepov iz pristojnosti drugih DNUP (MKGP in ZRSVN), pri čemer je ta situacija trajala do konca obdobja, na katero se nanaša revizija. Oba problema sta bila prisotna ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, hkrati pa nista bila povezana s problematiko "voda" in "podnebnih sprememb", zato ni bilo razumnega razloga, da je DPGS prenehal s koordinacijo izvedbe teh ukrepov. Pri problematiki "narava" iz pristojnosti ZRSVN je šlo za spremembo splošnih naravovarstvenih smernic, ki bi jih bilo treba prilagoditi večfaznosti postopka priprave DPN.

3.2.2.2.a MOP ni izvedlo vseh splošnih ukrepov za pospešitev postopkov priprave DPN, katerih izvedbo mu je naložila vlada. Nekateri, ki so bili izvedeni, pa niso bili izvedeni pravočasno.

3.2.2.2.b Reševanje ključnih še nerešenih problemov iz pristojnosti MOP, ki so neposredno vplivali na zastoje pri pripravi DPN za 3. razvojno os (sprejem nove prostorske strategije, problematiki "voda" in "podnebnih sprememb") in ki so se nanašali na sprejem določenih splošnih pravnih aktov oziroma smernic iz pristojnosti MOP ali organov v sestavi MOP, je bilo dolgotrajno in neučinkovito. Reševanje problemov je trajalo več let ali pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, sploh ni bilo rešeno. Posamezne notranje organizacijske enote MOP (MOP DPGS, MOP DO) se tudi niso mogle uskladiti glede načina rešitve problemov iz pristojnosti MOP kot celote, saj je bila redna koordinacija na koordinacijskih sestankih neučinkovita. Do usklajevanja na ravni državnega sekretarja oziroma na sestanku z ministrico je pri reševanju problematike upravljanja z vodami prišlo v enem primeru šele po več kot letu dni, pri čemer je ponovno trajalo skoraj leto dni, da je organ v sestavi DRSV prejel navodila ministra, na podlagi katerih je sprejel smernice, ki so omogočile nadaljevanje postopkov priprave DPN za 3. razvojno os.

3.2.2.2.c Zaradi reševanja problematike "voda" in "podnebnih sprememb" od marca 2019 dalje MOP ni več koordiniralo izvedbe nekaterih drugih splošnih ukrepov iz pristojnosti drugih DNUP, ki so ostali do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, nerešeni.

3.2.2.2.d MOP v predlogih splošnih ukrepov za pospešitev postopkov priprave DPN v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN za leto 2016 za problem nezagotavljanja proračunskih sredstev za izdatke nosilca, ki so povezani s pripravo DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi, - kar je na nekaterih odsekih ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, zaviralo postopek priprave, - MZI oziroma vladi ni predlagalo ustreznega ukrepa MZI oziroma vladi ni predlagalo ustreznega ukrepa (na primer zagotovitev zadostnih proračunskih sredstev). Problem je namreč bil v pomanjkanju proračunskih sredstev, za kar je za svoj organ v sestavi odgovorno MZI kot resorno ministrstvo, MOP pa je predlagalo, da nosilec izvede javna naročila za zagotovitev strokovnih gradiv, čeprav je jasno, da jih zaradi pomanjkanja zagotovljenih proračunskih sredstev ne more. Sprejem proračuna za leti 2016 in 2017 je sicer situacijo za nekaj časa rešilo, vendar je problem obstajal tudi kasneje, ko pa MOP sploh ni predlagalo nobenih splošnih ukrepov.

3.2.2.3 Določitev dinamike in prioritet pri pripravi DPN za 3. razvojno os

Kot je bilo opisano, MOP ni pripravljalo akcijskih načrtov za izvedbo OdSPRS, v katerem bi bila srednjeročno zavezujoče določena dinamika in prioritete priprave DPN v smislu, ali v določenem časovnem obdobju postopek priprave DPN poteka ali miruje in ali ima priprava določenih DPN prednost pred drugimi. Je pa MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, pred pripravo poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN pobudnika MZI in nosilca 3. razvojne osi pozvalo, da mu predložijo usmeritve glede dinamike in prioritet pri pripravi DPN. MOP je dinamiko in prioriteto

priprave določenega DPN opredelilo v posameznem poročilu vladi. Po obravnavanju vsakoletnega poročila je vlada s sklepi naložila vsem ministrstvom, da v okviru opravljanja nalog iz svoje delovne pristojnosti upoštevajo prioritete DPN, določene v poročilih, zagotavljajo pripravo strokovnih gradiv, smernic in mnenj ob upoštevanju časovnic priprave DPN iz priloge poročila. Navedeno pomeni, da je vlada s temi sklepi zavezujoče določila dinamiko in prioritete za sprejem posameznih DPN.

MZI je svoje usmeritve glede prioritet pri pripravi DPN MOP podalo v obliki dopisov, kjer je opredelilo dinamiko in prioritete priprave posameznega DPN. 3. razvojna os ni bila opredeljena in obravnavana kot celota, temveč so bili različni odseki 3. razvojne osi v različnih prioritetnih skupinah. Lestvica prioritet MZI je bila opredeljena kot:

- pospešena²⁴⁷ (DPN za pomembnejše projekte, ki naj se pripravljajo pospešeno),
- normalna²⁴⁸ (DPN za projekte, ki se bodo nadaljevali v skladu z razpoložljivimi finančnimi možnostmi nosilca),
- v mirovanju (DPN za projekte, za katere ni razpoložljivih sredstev) ter
- ustavitev (postopek naj se zaključi, kljub temu da DPN ni pripravljen).

MOP je sicer dinamiko in prioritete pri pripravi označevalo z lestvico:

- normalna²⁴⁹ (v skladu s terminskim načrtom),
- počasnejša²⁵⁰ (v skladu s finančnimi in organizacijskimi zmožnostmi nosilca),
- miruje (aktivnosti za pripravo DPN mirujejo iz različnih razlogov),
- za ustavitev (podan je predlog za ustavitev postopka).

Ker so si bile lestvice po vsebini primerljive, smo za prikaz v tabeli uporabili lestvico, ki jo je uporabljalo MOP. Tabela 21 predstavlja dinamiko in prioriteto pri sprejemu DPN za odseke 3. razvojne osi, ki jih je MOP opredelilo v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN, ki so bili potrjeni na vladi v obdobju, na katero se nanaša revizija. Določitev dinamike in prioritet je veljala od sprejema sklepa vlade dalje do naslednjega sklepa, pri čemer so bile dinamika in prioritete za obdobje do maja 2016 določene s sklepom, ki je bil sprejet pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija, zato ga nismo prikazali. Prikazano je tudi, ali je pri tem MOP upoštevalo usmeritve pobudnika MZI. Prikazano je tudi, ali je MOP v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN opredelilo časovnico glede na dinamiko, ki jo je določilo s poročilom²⁵¹.

²⁴⁷ V nekaterih kasnejših dopisih so za to stopnjo uporabljali oznako normalna, kar je tudi vsebinsko ustrezalo stopnji normalno, ki jo je uporabljalo MOP.

²⁴⁸ V nekaterih dopisih so za to stopnjo uporabljali oznako počasnejša, kar je tudi vsebinsko ustrezalo stopnji počasnejša, ki jo je uporabljalo MOP.

²⁴⁹ V nekaterih poročilih je MOP uporabljalo za to stopnjo oznako aktivnejša dinamika, kar smo upoštevali tako, da smo uporabili oznake iz lestvice, ki je opredeljena zgoraj.

²⁵⁰ V nekaterih poročilih je MOP uporabljalo za to stopnjo oznako normalna dinamika, kar smo upoštevali tako, da smo uporabili oznake iz lestvice, ki je opredeljena zgoraj.

²⁵¹ Več v točki 3.2.1.2.

Tabela 21 Dinamika, usmeritve in časovnice za pripravo DPN za 3. razvojno os

Odsek	Dinamika maj 2016			Dinamika junij 2017			Dinamika julij 2018			Dinamika oktober 2019		
	Usmeritve (MZI)	Določena dinamika MOP	Časovnica – sprejem uredbe	Usmeritve (MZI)	Določena dinamika MOP	Časovnica – sprejem uredbe	Predlagana dinamika (MZI)	Določena dinamika MOP	Časovnica – sprejem uredbe	Predlagana dinamika (MZI)	Določena dinamika MOP	Časovnica – sprejem uredbe
Sever												
S-1	normalna	normalna	✓	/	DPN že sprejet	/	/	/	/	/	/	/
S-2	/	DPN že sprejet	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
S-3	miruje	miruje	⊖	miruje	miruje	⊖	normalna	miruje	⊖	/	normalna	✓
S-4	miruje	miruje	⊖	miruje	miruje	⊖	normalna	miruje	⊖	/	normalna	✓
Jug												
J-1	/	DPN že sprejet	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
J-2	normalna	normalna	✓	normalna	normalna	✓	/	DPN že sprejet	/	/	/	/
J-3	miruje	miruje	⊖	miruje	miruje	⊖	počasnejša	miruje	⊖	/	počasnejša	⊖
Sredina	počasnejša	počasnejša	⊖	počasnejša	počasnejša	⊖	počasnejša	normalna	⊖	/	počasnejša	⊖



Časovnica je bila določena



Časovnica ni bila določena

Del obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo določeno, da priprave DPN za dobršen del 3. razvojne osi (S-3, S-4 in J-3) mirujejo. Del razloga je bil v tem, ker nosilci niso imeli zagotovljenih finančnih sredstev za postopke državnega prostorskega načrtovanja, kar je veljalo vsaj za J-3 v letu 2016 in S-3, S-4 in J-3 v letu 2017. Razvidno je tudi, da je MOP v veliki meri (vendar ne v celoti) sledilo usmeritvam MZI pri opredeljevanju dinamike in prioritete pri pripravi posameznih DPN za 3. razvojno os, ki so bili kasneje potrjeni na vladi. Odstopanja so opazna pri DPN za S-3, S-4 in J-3 v letu 2018. MOP je januarja 2018 pozvalo MZI, da določi prioriteto pri pripravi DPN, pri čemer je pričakovalo odgovor do marca 2018. MZI DKP je v aprilu 2018 podalo usmeritev generalne direktorice direktorata²⁵², naj se priprava na odsekih S-3, S-4 in J-3 nadaljuje z normalno oziroma počasnejšo dinamiko. MOP je v tistem letu v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN opredelilo, da priprava miruje, kljub temu da je povzelo s strani DKP aprila 2018 predlagano dinamiko, pri čemer ni dodalo, da usmeritev ne bi bilo mogoče upoštevati. Ustrezno dinamiko je MOP določilo šele leta 2019.

MZI je bilo sicer v juniju 2018 pred obravnavo poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN na vladi seznanjeno s predlogom poročila in na gradivo generalna sekretarka MZI ni imela pripomb, kar pa ne pomeni, da je bila opredelitev dinamike s strani MOP v poročilu ustrezna. MOP se je namreč o začetku aktivnosti na odsekih S-3 in S-4, ki bi jih že lahko začelo koordinirati in časovno načrtovati, na koordinacijskih sestankih seznanilo že v februarju 2018²⁵³.

3.2.2.3.a MOP je v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN opredelilo dinamiko in prioritete pri pripravi posameznih DPN za 3. razvojno os, ki so bile kasneje potrjene na vladi. Pri tem pa pri pripravi poročila za obdobje do maja 2018 in povezanih vladnih gradiv s predlogi sklepov vlade ni v celoti sledilo dejanskemu stanju glede aktivnosti in usmeritvam MZI DKP iz aprila 2018, kar je imelo za posledico, da je vlada lahko o nadaljevanju priprave DPN za odseke S-3, S-4 in J-3 odločala šele v letu 2019 na podlagi poročila MOP za naslednje obdobje. MOP tudi ni začelo voditi in koordinirati aktivnosti za pripravo teh DPN takoj po začetku aktivnosti oziroma prejemu usmeritev.

3.2.2.4 Napredek pri pripravi DPN za posamezni odsek 3. razvojne osi

Zastoj zaradi nerealizacije splošnih ukrepov in nedoločitev ustrezne dinamike in časovnic v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer ni pomenil, da aktivnosti pri MOP, nosilcih, pobudniku, NUP in izdelovalcih strokovnih podlag za pripravo DPN v obdobju, na katero se nanaša revizija, sploh niso potekale. Dejanski napredek pri pripravi DPN za 3. razvojno os, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, še v pripravi, je predstavljen v nadaljevanju.

3.2.2.4.1 S-1: Šentrupert–Velenje jug

Od leta 2015 dalje je postopek priprave DPN za S-1 pomembno napredoval, saj je bila UDPN S-1 sprejeta januarja 2017. Dinamika priprave DPN je bila vseskozi normalna, določena je bila tudi časovnica za sprejem uredbe o DPN.

²⁵² Ne ministra, kot je to bilo sicer običajno v preteklih letih.

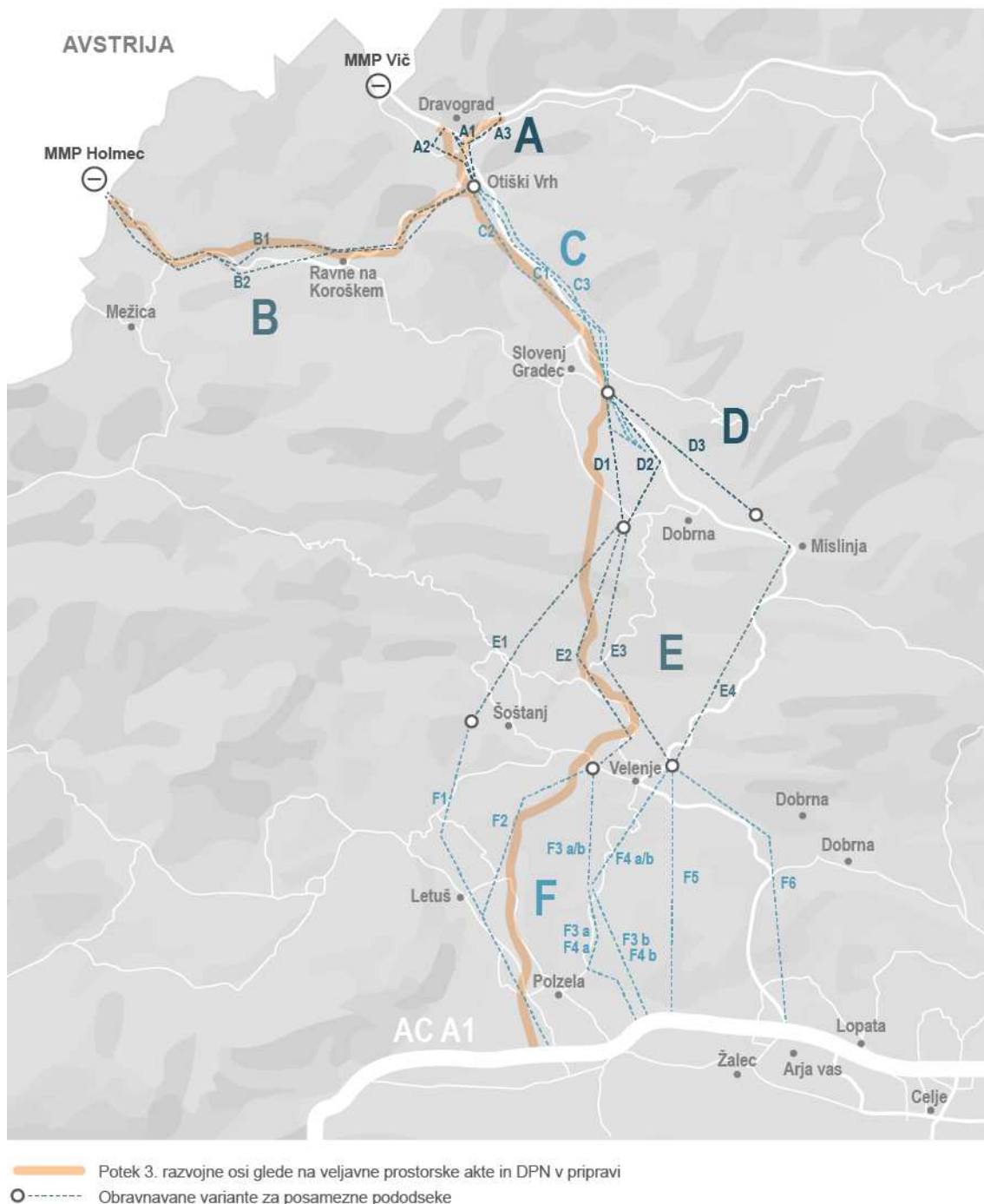
²⁵³ Več v točkah 3.2.2.4.2 in 3.2.2.4.3.

18. 3. 2015 je vlada s sklepom na predlog MOP kot izbrano varianto ponovno določila varianto F2-2, ki jo sicer kot najustreznejšo izmed 6 omenjenih opredeljuje prvotna strokovna podlaga za izbor ŠV. Med podrobnejšim načrtovanjem izbrane variante se je sicer izbrana varianta večkrat spremenila, tako da sta bili pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija, nekaj časa izbrani, dodatno strokovno obdelani in optimizirani varianti F2-2 in F3b, ki pa sta bili pred tem že spoznani kot nesprejemljivi.²⁵⁴

V ŠV proučevane variante in optimizirana varianta F2-2 prikazuje Slika 6.

²⁵⁴ ŠV je bila v letu 2012 celo dopolnjena z iskanjem novih izvedljivih variant, da se uporabi podatke, pripravljene v prvotni ŠV iz leta 2007 in da se mora varianta navezati na odsek S-2 pri priključku Velenje jug, za katerega je bila takrat že izdelan predlog DPN, ni obravnavala drugih kot varianti F3a in F3b (kot edini, ki se priključujeta na odsek S-2 pri priključku Velenje jug), pri čemer je bila kot izvedljiva predlagana F3b. Po tem, ko se je umeščanje trase nekaj časa nadaljevalo po varianti F3b, je vlada 19. 3. 2013 odločila, da se priprava DPN za S-1 po variantah F2-2 in F3b ustavi, saj sta obe varianti nesprejemljivi, prva s stališča varstva kmetijskih zemljišč in nasprotovanju umestitvi trase v lokalnem okolju, druga pa zaradi vplivov na območja ohranjanja narave ter prav tako nasprotovanja v lokalnem okolju, ter da se umeščanje trase nadaljuje v koridorju obstoječe cestne povezave Arja vas – Velenje. Ta varianta sicer nikoli ni bila obdelana, saj je vlada dva meseca kasneje odločila, da se priprava ponovno nadaljuje z optimizacijo variante F3b.

Slika 6 Obravnavane variante za posamezne pododseke severnega dela 3. razvojne osi s prikazom variant na odseku F in optimizirane variante F2-2



Vir: ŠV z optimiziranim PNV za severni del 3. razvojne osi iz aprila 2008, mapa I zvezek 2 – Vrednotenje in primerjava variantnih rešitev.

Iz predloga sklepa z dne 18. 3. 2015, s katerim je bila kot izbrana varianta ponovno določena F2-2, izhaja, da je MOP kot koordinator priprave DPN izrazil dvom v izvedljivost variante F3b ter predlagal, da se priprava DPN nadaljuje po varianti F2-2, ki je bila v ŠV ocenjena in predlagana kot najustreznejša. Upošteva prednosti in bistveno slabost trase F2-2 (potek preko kmetijskih zemljišč)

je MOP izpostavilo še, da je za varianto F2-2 že izdelan idejni projekt, osnutek DPN in dopolnitev okoljskega poročila, kar bi omogočilo najhitrejšo nadaljevanje priprave DPN. Iz predloga sklepa oziroma druge dokumentacije ne izhaja, da bi MOP pred pripravo sklepa z dne 18. 3. 2015 proučilo možnost umeščanja trase po kateri izmed drugih variant, ki so bile proučevane v okviru analize in primerjave variant v ŠV, saj se na odsek S-2 ne navezujejo na priključku Velenje jug in v preteklosti še niso bile spoznane za nesprejemljive.

Med variantami, ki niso bile izbrane niti spoznane za nesprejemljive, je tudi varianta F6, ki bi delno potekala v okviru koridorja obstoječe cestne povezave Arja vas–Velenje, bi pa verjetno narekovala spremembo že sprejetega DPN za S-2. Ocenjujemo, da je F6 izmed vseh analiziranih variant v ŠV na tem odseku zaradi večje bližine Celja do navezave na AC A1 najbolj skladna s strateškimi prostorskimi izhodišči iz OdSPRS²⁵⁵, ki je predvidevala povezavo od Velenja do AC pri Celju in nato proti Novemu mestu. V OdSPRS je namreč pri zasnovi prometne infrastrukture²⁵⁶ in zasnovi policentričnega urbanega sistema in razvoja širših mestnih območij²⁵⁷ predvideno, da je bistvo 3. razvojne osi v tem delu v povezavi Velenja in Celja kot dela skupnega širšega mestnega območja²⁵⁸. Celje je tudi pomembno regionalno vozlišče,²⁵⁹ saj je predviden nadaljnji potek srednjega dela 3. razvojne osi, ki bi se začel pri Celju.²⁶⁰ Navezava na avtocestnem priključku Šentrupert pomeni približno 10 km oziroma 5 minut dodatnega potovalnega časa po AC A1 do Celja kot po obravnavani varianti F6.²⁶¹ V strokovni podlagi za izbor ŠV so bile vse takrat prepoznane variante na odseku F analizirane, primerjane med seboj in sintezno vrednotene na podlagi prostorskega vidika, funkcionalnega (gradbeno-tehničnega vidika), varstvenega vidika in prometno-ekonomskega vidika. Kot prednost variante F6 je omenjen predviden potek v že obstoječem koridorju ceste, zaradi česar ne bi vplivala na obstoječa stanovanjska območja. F6 je bila označena tudi kot časovno in tehnično (izgradnja zahtevnih objektov) najmanj zahtevna varianta. Prednost umestitve nove trase z gradnjo vzporednih povezav z že obstoječimi cestami pred umeščanjem v naravno ohranjen prostor za trajnostno ohranitev naravnega okolja in biodiverzitete sta poudarjali tudi SrPRS in ReNPRP30. Iz strateških izhodišč in strokovnih podlag torej izhaja, da bi veljalo zaradi pred tem ugotovljene nesprejemljivosti tako predlagane najustreznejše variante F2-2 kot tudi variante F3b pri nadaljnjem strokovnem odločanju o umestitvi trase na tem delu 3. razvojne osi obravnavati varianto F6 kot verodostojno alternativo, kar pa ni bilo izvedeno.

Med pripravljavcem DPN, pobudnikom ter nekaterimi drugimi deležniki (predvsem NUP) je glede odločitve z dne 18. 3. 2015 koordinacija oziroma medresorsko usklajevanje potekalo že od

²⁵⁵ Več v točki 1.3.2.1.

²⁵⁶ OdSPRS, podpoglavje 5.3 in karti št. 3 in št. 5.

²⁵⁷ OdSPRS, podpoglavje 4.2 in karta št. 4.

²⁵⁸ Širše mestno območje obsega območja več lokalnih skupnosti, ki obkrožajo mestno občino. So tesno povezana z osrednjim mestom, v katerem so številna delovna mesta, raznolike in raznovrstne urbane dejavnosti. Za ta območja so značilne močne, vsakodnevne delovne in druge migracije, ki povzročajo gost promet, predvsem z osebnimi avtomobili, kar obremenjuje celotno območje in osrednje mesto. Iz OdSPRS (karta št. 4) je razvidno, da Celje in Velenje tvorita skupno širše mestno območje.

²⁵⁹ OdSPRS, podpoglavje 2.2, točka 13.

²⁶⁰ OdSPRS, podpoglavje 5.3, točka 4 in Program priprave državnega lokacijskega načrta za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Maribor–Ljubljana in avtocesto A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu.

²⁶¹ Izmerjena trasa in trajanje potovanja z aplikacijo Google Maps; [URL: <https://www.google.com/maps>], 20. 4. 2021.

aprila 2014. MOP je predlog vladi posredovalo šele 3. 3. 2015, vsaj od začetka obdobja, na katero se nanaša revizija, do takrat pa je priprava DPN za ta odsek mirovala. Po sprejemu odločitve je moral nosilec po navodilih MOP DPGS pred javno razgrnitvijo dopolniti osnutek DPN in okoljskega poročila za pridobitev mnenj NUP in varstvenih NUP ter odločitve o potrditvi sprejemljivosti izvedbe načrta na okolje, ki ga izda MOP. Dokumenta sta bila pripravljena aprila 2015 ter posredovana NUP in varstvenim NUP za pridobitev mnenj v postopku CPVO. Maja 2015 je MKGP ponovno izdalo negativno mnenje na okoljsko poročilo za traso F2-2, saj naj predvideni omilitveni ukrepi glede kmetijskih zemljišč (optimizacija trase v nadaljnjih fazah priprave DPN s ciljem zmanjšanja posegov na kmetijska zemljišča) ne bi zagotavljali nebitvenega vpliva predvidenega posega na kmetijska zemljišča²⁶². MKGP je opozarjalo na veliko izgubo kmetijskih zemljišč na tej trasi, med katerimi je največji del najkakovostnejših tal, kakršnih je v RS zelo malo. Usmeritev za prednostno ohranitev kmetijskih zemljišč pred drugimi načini uporabe poudarja tudi OdSPRS. Kljub negativnemu mnenju MKGP je MOP DO v postopku CPVO maja 2015 izdalo mnenje o ustreznosti dopolnjenega okoljskega poročila in dovolilo javno razgrnitev, kar so predpisi sicer dopuščali.

Od 12. 6. 2015 do 12. 7. 2015 sta sledili javna razgrnitev in javna obravnava osnutka DPN in okoljskega poročila, na katero je bilo veliko pripomb in predlogov občin in javnosti. MOP in MZI bi glede pripomb in predlogov morala zavzeti stališče v roku 60 dni²⁶³, dokument pa sta pripravila šele 14. 12. 2015, torej 3 mesece po predvidenem roku. Ker so stališča podlaga oziroma odločitve o nadaljnji optimizaciji umestitve trase v prostor, je to pomenilo vsaj 3-mesečni zastoj pri pripravi DPN.

Za pripravo dopolnjenega osnutka DPN je bilo treba zagotoviti nekatere informacije, in sicer bi MOP DVI oziroma DRSV morala zagotoviti informacije o izvajanju DPN za ureditev Savinje za zagotavljanje poplavne varnosti urbaniziranih območij od Ločice ob Savinji do Letuša. Pridobitev te informacije je trajala od februarja 2016 do aprila 2016, ko je DRSV sporočila, da bo informacije mogoče zagotoviti šele poleti leta 2016, ko bo dokončana hidrološko-hidravlična študija Savinje. Informacij DRSV ni zagotovila vsaj do oktobra 2016.

Zaradi številnih sprememb na trasi na podlagi pripomb in predlogov je bila ponovno izvedena javna seznanitev s spremenjenimi rešitvami iz osnutka DPN in okoljskega poročila, ki je potekala od 4. do 17. 7. 2016, MOP in MZI pa sta na pridobljene pripombe in predloge pripravila stališča 11. 10. 2016. Sočasno je potekala tudi priprava predloga DPN, ki je bil pripravljen oktobra 2016 in novembra 2016 ponovno posredovan DNUP in varstvenim NUP za pridobitev mnenj pred izdajo odločitve MOP o sprejemljivosti vplivov načrta na okolje v postopku CPVO ter sprejemom uredbe na vladi.

MKGP je 2. 12. 2016 ponovno izdalo negativno mnenje iz istega razloga kot v letu 2015, navajalo pa je še razloge o neskladnosti variante F2-2 s cilji SrPRS (prednost rekonstrukcije obstoječih cestnih povezav) ter OdSPRS (varianta F6 naj bi bila bolj skladna s cilji policentričnega razvoja urbanega omrežja in povezovanja regionalnih središč Celja in Velenja). MOP je v postopku CPVO 27. 12. 2016 kljub temu izdalo odločitev o tem, da so vplivi izvedbe načrta DPN za S-1 sprejemljivi za okolje oziroma pogojno sprejemljivi z vidika vpliva na kmetijstvo, če bodo do faze pridobivanja okoljevarstvenega soglasja izdelani individualni sanacijski načrti. MKGP je še v postopku medresorskega usklajevanja predloga uredbe o DPN za S-1 dne 4. 1. 2017 nasprotovalo obravnavi

²⁶² Na kar naj bi opozarjali že v mnenju iz leta 2011.

²⁶³ 33. člen ZUPUDPP.

predloga DPN na vladi s predlogom, da se DPN umakne iz postopka in da se gradivo dopolni in uskladi z MKGP. Zoper odločbo MOP z dne 27. 12. 2016 je MKGP 9. 1. 2017 vložilo pritožbo, ki jo je vlada zavrnila z odločbo z dne 12. 1. 2017.

Faza podrobnejšega načrtovanja variante je potekala do januarja 2017, ko je bila sprejeta UDPN S-1, in sicer zgolj 1 mesec kasneje, kot je bilo določeno s časovnico v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN iz aprila 2016, ki jo je vlada potrdila s sklepom v maju 2016.

UDPN S-1 je bila kasneje na predlog občin Braslovče in Polzela predmet presoje na Ustavnem sodišču RS, ki se je aprila 2019 končala z odločbo²⁶⁴ o tem, da uredba ni v neskladju z Ustavo Republike Slovenije²⁶⁵.

3.2.2.4.1.a MOP je vodilo in koordiniralo delo večine udeležencev pri pripravi DPN za S-1 tako, da je bila uredba sprejeta zgolj 1 mesec kasneje (januarja 2017), kot je bilo predvideno po časovnici, ki jo je vlada določila maja 2016.

3.2.2.4.1.b Ker je MOP zagotavljalo nekatera gradiva oziroma odločitve počasi ter pripravilo nekatere dokumente kasneje kot v predpisanem roku in slabše koordiniralo zagotavljanje podatkov s strani nekaterih notranjih organizacijskih enot MOP in organa v sestavi MOP, je prišlo do nekajmesečnega zastoja pri pripravi DPN za ta odsek, kar pomeni, da bi bila uredba o DPN lahko sprejeta prej.

3.2.2.4.1.c MOP kljub stalnemu nasprotovanju in negativnemu mnenju MKGP zaradi bistvene nesprejemljivosti vplivov trase F2-2 na kmetijska zemljišča v postopku CPVO ni uskladilo stališč, temveč je sprejelo odločitev, da so vplivi načrta na okolje glede kmetijskih zemljišč pogojno sprejemljivi, če bodo do postopka pridobivanja okoljevarstvenega soglasja izdelani individualni sanacijski načrti. MKGP je zoper to odločitev vložilo pritožbo, ki jo je vlada zavrnila. Kljub nasprotovanju MKGP v postopku medresorskega usklajevanja je bil omogočen sprejem DPN za ta odsek, vendar lahko povzroči zaplete oziroma zastoje v nadaljnjih fazah izvedbe tega dela 3. razvojne osi. V fazi pridobivanja gradbenega dovoljenja se bo moral namreč izvesti tudi postopek PVO s pridobivanjem okoljevarstvenega soglasja, kjer MKGP prav tako sodeluje kot mnenjedajalec. Hkrati lahko to ogrozi cilje strateškega prostorskega razvoja, ki se nanašajo na ohranitev najboljših kmetijskih zemljišč v RS, saj je bila na tem odseku izbrana varianta, ki ni najsprejemljivejša glede ohranitve najboljših zemljišč. Potrebna bo torej odločitev, ali je pomembnejši strateški cilj izvedba cestne povezave na tem odseku ali ohranitev najboljših kmetijskih zemljišč.

3.2.2.4.1.d MOP je sicer v letu 2015 vladi predlagalo v sprejem odločitev za traso F2-2 na podlagi argumentov glede najustreznejše variante iz strokovnih podlag, vendar bi pričakovali, da bi MOP pred oblikovanjem predloga odločitve zagotovilo, da bi izdelovalci strokovnih podlag ponovno proučili in ocenili primernost nadaljevanja umeščanja tega dela 3. razvojne osi v okviru katere izmed že predlaganih variant, iskanja novih variant ali z vztrajanjem pri varianti F2-2. V strokovnih podlagah so bile namreč omenjene še druge variante, hkrati pa se varianta F6 nakazuje kot

²⁶⁴ Odločba št. U-I-393/18-29 z dne 25. 4. 2019, ki je bila objavljena 7. 6. 2019.

²⁶⁵ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

verodostojna alternativa, ki bi lahko bila od drugih primernejša s stališča ohranitve kmetijskih zemljišč, zahtevnosti in stroškov gradnje ter primernosti strateških prostorskih ciljev prometne povezave 3. razvojne osi v tem delu, torej navezava Velenja in Celja ter povezava severnega in srednjega dela 3. razvojne osi. Ker ta vidik izbora variante na tem odseku 3. razvojne osi ni bil upoštevan, MOP ni obvladovalo tveganj, da je bila sprejeta najboljša možna odločitev, in bi s tem lahko ogrozilo cilje strateškega prostorskega razvoja v RS.

3.2.2.4.2 S-3: Slovenj Gradec jug–Dravograd z obvoznici

Priprava DPN za S-3 od leta 2015 kljub nekaterim izvedenim aktivnostim ni bistveno napredovala, saj je bila ob koncu leta 2020 še vedno v fazi podrobnejšega načrtovanja variante. V letu 2012 je potekala javna razgrnitev osnutka DPN in okoljskega poročila za S-3 s pridobitvijo stališč in predlogov javnosti. Od takrat dalje do začetka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bil izveden noben pomembnejši postopkovni korak pri pripravi DPN.

Od začetka obdobja, na katero se nanaša revizija, do oktobra 2019 je bilo s sklepom vlade glede poročil o problematiki in dinamiki priprave DPN določeno, da priprava DPN miruje, čeprav je MZI že aprila 2018 predlagalo, da bi se priprava DPN nadaljevala. Tudi časovnico za sprejem uredbe (februar 2021) je MOP predlagalo šele v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN oktobra 2019.

V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, so aktivnosti za pripravo DPN mirovale, ker je bila nujno potrebna odločitev pobudnika MZI o tem, ali se bo priprava DPN nadaljevala ali ne. Prometne študije, izvedene pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija, naj bi namreč pokazale, da nova cesta na odseku S-3 glede na prometne razmere ni potrebna, temveč bi bila potrebna modernizacija obstoječe prometnice. Odločitev in spremembo načrtovalskih izhodišč naj bi MZI sprejelo v letu 2015, vendar je pobudnik kasneje odločil, da bo priprava DPN v letih 2016 in 2017 mirovala. MOP je vlado v aprilu 2016 in juniju 2017 v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN seznanilo, da postopek priprave DPN miruje, ker načrtovalska izhodišča naj ne bi bila skladna s SrPRS, da pa se bo postopek nadaljeval po tem, ko bo MZI pripravilo in bo sprejeta ReNPRP30. Ta je bila sicer sprejeta novembra 2016.

Mirovanje je trajalo do februarja 2018, ko je nosilec seznanil MOP, da je izbran izdelovalec študije posodobitve cestnih povezav na odsekih S-3 in S-4. Študija posodobitve S-3, S-4 2018 je bila izdelana v juliju 2018. Septembra 2018 je MZI posredovalo MOP študijo ter svojo odločitev glede nadaljevanja investicijskih dejavnosti na odseku S-3. MZI je odločilo, da se na odseku S-3 v 1. fazi zgradi dvopasovna cesta, ki se v 2. fazi nadgradi v štiripasovno HC, skupaj z dvopasovno navezovalno cesto v smeri Viča ter dvopasovno obvozno cesto Dravograda v smeri Maribora. MZI je navedlo, da je opisana trasa v največji možni meri skladna s pripombami javnosti in lokalnih skupnosti, ki so jih podale po javni razgrnitvi osnutka DPN v letu 2012, zato je predlagalo nadaljevanje postopka s pripravo stališč do pripomb in predlogov javnosti, dopolnitvijo strokovnih podlag in nato razgrnitvijo predloga DPN, ki upošteva te rešitve trase. MZI je prosilo MOP, da gradivo prouči in v najkrajšem možnem času organizira sestanek, na katerem bi se dogovorili o poteku nadaljnjih aktivnosti.

Sestanek med MOP, MZI in nosilcem je potekal 15. 10. 2018, kjer so se glede odseka S-3 dogovorili, da se postopek priprave DPN nadaljuje v skladu s predlogom MZI.

Oktobra 2018 je MOP pripravilo in uskladilo podrobnejši terminski načrt, ki je do konca leta 2020 predvideval pridobitev mnenj NUP in sprejem odločitve o sprejemljivosti vplivov načrta na okolje v postopku CPVO.

Nosilec je januarja 2019 predlagal, da MOP v zvezi s problematiko "voda" in "podnebnih sprememb"²⁶⁶ skliče sestanek s predstavniki MOP DO, ARSO, DRSV, MZI in nosilcem v čimkrajšem času. Sestanek je bil 21. 3. 2019. Dogovorjeno je bilo, da bo MOP DO pripravil splošne smernice glede obravnave vplivov podnebnih sprememb na načrtovano prostorsko ureditev in njenega vpliva na podnebne spremembe ter da bo smernice uskladil z DRSV za področje voda. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ti problematiki nista bili rešeni, je pa priprava strokovnih podlag za pripravo DPN zaradi tega zaostajala vsaj v obdobju ob januarja 2019 do junija 2019.

Prav tako je nosilec 15. 1. 2019 v pregled in dopolnitev na MOP DO in DRSV posredoval projektno nalogo za izdelavo hidrološko-hidravlične študije. MOP DO je konec januarja 2019 posredoval odziv na projektno nalogo, ki pa ni bil v celoti ustrezen, odziv DRSV na projektno nalogo za pridobitev hidrološko-hidravlične študije pa je zabeležen šele na posebnem sestanku 21. 3. 2019, iz zapisnikov koordinacijskih sestankov junija 2019 izhaja, da nosilec takih odzivov, na podlagi katerih bi lahko naročil izdelavo hidrološko-hidravlične študije, od MOP DO in DRSV ni dobil. Julija 2019 je nosilec pripravil izhodišča za izdelavo hidrološko-hidravlične študije, vendar ni jasno, ali je dobil ustrezna pojasnila MOP DO in DRSV. Jasno pa je, da DRSV še v januarju 2020 teh izhodišč ni potrdila, nosilec pa je opozoril, da je nadaljevanje priprave DPN brez potrjenih hidrološko-hidravličnih izhodišč preveč tvegano. DRSV je pojasnila, da bi izhodišča lahko potrdila do konca januarja 2020, vendar jih je potrdila šele februarja 2020.

V januarju 2019 je bilo pripravljeno gradivo za dopolnitev posebnih smernic NUP za pripravo osnutka DPN za S-3, saj se je po prvotno pridobljenih posebnih smernicah (pred obdobjem, na katero se nanaša revizija) spremenila zakonodaja ter načrtovana prostorska ureditev. Smernice NUP je MOP prejelo aprila 2019 in jih posredovalo pobudniku, MZI in inženirju. Marca 2019 sta MOP in MZI pripravila stališča do pripomb in predlogov z javne razgrnitve osnutka DPN in okoljskega poročila iz leta 2012. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, MOP odločitve o sprejemljivosti vplivov načrta na okolje v postopku CPVO ni sprejel.

Zadnji podrobnejši terminski načrt MOP iz novembra 2020 predvideva sprejem DPN januarja 2023 namesto v februarju 2021, kot je bilo predvideno v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN iz septembra 2019, ki ga je potrdila tudi vlada.

3.2.2.4.2.a MOP od začetka 2015, še posebej pa od sprejema SrPRS julija 2015 in ReNPRP30 novembra 2016 dalje, ni koordiniralo in spodbujalo aktivnosti MZI za sprejem odločitve o nadaljevanju postopka priprave DPN za S-3, zaradi česar je postopek miroval vse do aktivnosti nosilca februarja 2018 oziroma MZI v septembru 2018. MOP je vladi sprejem odločitve o nadaljevanju priprave DPN in določitvi časovnice sprejema uredbe o DPN predlagalo šele v letu 2019 namesto v letu 2018, čeprav je tako dinamiko MZI predlagalo že pred pripravo poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN za leto 2018, kar je imelo za posledico tudi, da so se koordinacijske aktivnosti

²⁶⁶ Več v točki 3.2.2.2.

MOP začele kasneje, kot je to predlagal pobudnik. Vse to je prispevalo k temu, da priprava DPN na tem odseku v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pomembno napredovala.

3.2.2.4.2.b Kljub temu da je MOP po tem, ko so se začele aktivnosti izvajati, koordiniralo aktivnosti udeležencev, priprava DPN za S-3 ni pomembno napredovala, tako da do konca leta 2020 niso bile izvedene vse aktivnosti, ki jih je MOP načrtovalo v podrobnejši časovnici iz leta 2018. Priprava strokovnih podlag je zaradi nerešene problematike "voda" in "podnebnih sprememb" iz pristojnosti MOP ter neodzivnosti MOP oziroma organov v sestavi MOP potekala počasneje, kot bi lahko. Vse to je prispevalo k temu, da priprava DPN na tem odseku v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pomembno napredovala.

3.2.2.4.2.c Ker aktivnosti pri pripravi DPN za S-3 v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso pomembno napredovale, je ogroženo doseganje časovnice za dokončanje faze načrtovanja tega dela 3. razvojne osi v letu 2024, ki jo določa načrt vlaganj za izvedbo ReNPRP30.

3.2.2.4.3 S-4: Otiški Vrh–MMP Holmec

Od začetka obdobja, na katero se nanaša revizija, do oktobra 2019 je bilo s sklepom vlade glede poročil o problematiki in dinamiki priprave DPN določeno, da priprava DPN za S-4 miruje, čeprav je MZI že aprila 2018 predlagalo, da bi se priprava DPN nadaljevala. Tudi časovnico za sprejem uredbe (januar 2023) je MOP predlagalo šele v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN oktobra 2019.

V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, so aktivnosti za pripravo DPN mirovale. Prvotna ŠV za celotni severni del 3. razvojne osi je namreč pokazala, da na odseku S-4 z vidika investicijskih stroškov in denarno ovrednotenih koristi uporabnikov in eksternih koristi nobena od proučevanih variant ni družbenoekonomsko smotna, zato so se na tem delu iskale nove variante. Ponovno je bila pripravljena ŠV, ki prav tako ni podala PNV. Prometne študije, izvedene pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija, naj bi namreč pokazale, da bi bilo nujno znižati investicijske stroške, kar bi bilo možno z rekonstrukcijo že obstoječih cest.

MOP, MZI in nosilec so še januarja 2015 zastopali stališče, da bi bilo treba pripravo DPN ustaviti. V letih 2016 in 2017 je MZI odločilo, da je priprava DPN v mirovanju. MOP je vlado v aprilu 2016 in juniju 2017 v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN seznanilo, da postopek priprave DPN miruje, ker načrtovalska izhodišča niso bila skladna s SrpRS, da pa se bo postopek nadaljeval po tem, ko bo MZI pripravilo in bo sprejeta ReNPRP30. Ta je bila sicer sprejeta novembra 2016, vendar je mirovanje trajalo do februarja 2018, ko je nosilec seznanil MOP in ostale prisotne na koordinacijskih sestankih, da je izbran izdelovalec študije posodobitve cestnih povezav na odsekih S-3 in S-4. Študija je bila izdelana v juliju 2018. Septembra 2018 je MZI posredovalo MOP študijo ter svojo odločitev glede nadaljevanja investicijskih dejavnosti na odseku S-4, in sicer odločitev, da se na odseku S-4 v 1. fazi zgradi dvopasovna cesta od Otiškega Vrha do Raven na Koroškem, ki se v 2. fazi nadgradi v štiripasovno HC, skupaj z dvopasovno cesto na pododseku Ravne na Koroškem–odcep Šentanel (Prevalje) ter rekonstrukcija obstoječe dvopasovne ceste na pododseku Šentanel (Prevalje)–Holmec, kar pomeni, da DPN za ta pododsek ni treba izdelati. MZI je navedlo, da je opisana trasa kombinacija že preverjenih variant iz predhodnih ŠV, ki naj bi izkazovale ustrezno ekonomsko učinkovitost, zato je predlagalo nadaljevanje postopka s fazo študije variant oziroma utemeljitve rešitve. MZI je prosilo MOP, da gradivo prouči in v najkrajšem možnem času organizira sestanek, na katerem bi se dogovorili o poteku nadaljnjih aktivnosti.

Sestanek med MOP, MZI in nosilcem je potekal 15. 10. 2018, kjer so se glede odseka S-4 dogovorili, da se postopek priprave DPN nadaljuje v skladu s predlogom MZI.

Prvi podrobnejši terminski načrt je MOP izdelalo šele decembra 2018. V podrobnejšem terminskem načrtu je bilo predvideno, da se bodo smernice NUP dopolnjevale do avgusta 2019 ter da bi bila ŠV/PIZ pred pregledom, recenzijami, obravnavo na KIOP in javno razgrnitvijo izdelana marca 2020. Javna razgrnitev je bila predvidena decembra 2020. Sprejem uredbe o DPN je bil predviden v letu 2023. Drugi podrobnejši terminski načrt je bil izdelan januarja 2019, ki je sprejem uredbe predvidel decembra 2022.

Aprila 2019 je bilo pripravljeno gradivo za dopolnitev posebnih smernic NUP, ki je bilo v aprilu tudi posredovano NUP. Smernice so pridobivali do junija 2019, pri čemer so jih kasneje večkrat dopolnjevali.

Nosilec je aprila 2019 izbral izdelovalce ŠV/PIZ, tako da se je začela priprava ŠV/PIZ. V zvezi s pripravo strokovnih podlag s področja voda je DRSV aprila 2019 pojasnila, da je veliko kart poplavne nevarnosti in razredov poplavne nevarnosti na območju tega DPN in da bodo te podatke pregledali že v fazi podaje smernic. V juniju 2019 je DRSV sporočila, da je izdelala karte poplavne nevarnosti in razredov poplavne nevarnosti za Mežo, da pa je treba na območjih izven veljavnosti izdelanih kart razredov poplavne nevarnosti šele izvesti hidrološko-hidravlično modeliranje, pri čemer te karte v nadaljevanju niso bile izdelane vsaj do januarja 2020. Glede informativnega hidrološko-hidravlično modeliranja za ta odsek pa je DRSV podatke zagotovila v oktobru 2019.

Od julija 2019 dalje je nosilec posebej opozarjal na zastoje pri pripravi DPN zaradi problematike "voda" oziroma priprave hidrološko-hidravličnih študij v fazi priprave ŠV, kar je bilo podrobneje obrazloženo v točki 3.2.2.2. Oktobra 2019 so se sicer dogovorili, da je treba izdelati hidrološko-hidravlično študijo za ta odsek. V nadaljevanju pa je DRI še februarja 2020 opozarjala na problematiko nepotrjevanja izhodišč za pripravo hidrološko-hidravlične študije s strani DRSV. Hidrološko-hidravlična študija je bila sicer izdelana v juniju 2020 ter predana MOP DPGS, ki jo je avgusta 2020 posredoval DRSV v potrditev.

Marca 2020 je bila izdelana prva verzija ŠV/PIZ z utemeljitvijo predlagane rešitve (kombiniran dokument izvedbenega državnega prostorskega načrtovanja in investicijski dokument), ki se je dopolnjevala do septembra 2020, vključno s pripravo okoljskega poročila. MZI je PIZ potrdilo novembra 2020. Decembra 2020 so bila pripravljena vsa gradiva za javno razgrnitev ŠV/PIZ z okoljskim poročilom razen potrditve hidrološko-hidravlične študije s strani DRSV.

Od takrat dalje pomembnejši postopkovni koraki pri pripravi DPN za S-4 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, niso bili izvedeni. Ker se s tem faza proučevanja in primerjave variant še ni zaključila, tudi priprava DPN za S-4 ni pomembno napredovala. ReNPRP30 je sicer predvidevala sprejem DPN do konca leta 2017, v kasnejših načrtih vlaganj pa rok za dokončanje faze priprave investicije ni bil nič več opredeljen.

3.2.2.4.3.a MOP od začetka obdobja, na katero se nanaša revizija, še posebej pa od sprejema SrPRS julija 2015 in ReNPRP30 novembra 2016 dalje, ni koordiniralo in spodbujalo aktivnosti MZI za sprejem odločitve o nadaljevanju postopka priprave DPN za S-4, zaradi česar je postopek miroval vse do aktivnosti nosilca februarja 2018 oziroma MZI v septembru 2018. MOP je vladi sprejem odločitve o nadaljevanju priprave DPN in določitvi časovnice sprejema uredbe o DPN predlagalo šele

v letu 2019 namesto v letu 2018, čeprav je tako dinamiko MZI predlagalo že pred pripravo poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN za leto 2018, kar je imelo za posledico tudi, da so se koordinacijske aktivnosti MOP začele kasneje, kot je to predlagal pobudnik. Vse to je prispevalo k temu, da priprava DPN na tem odseku v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pomembno napredovala.

3.2.2.4.3.b Aktivnosti za pripravo DPN za S-4 od septembra 2018 in za pripravo in usklajitev časovnice s strani MOP v decembru 2018 so sicer napredovale v skladu s terminskim načrtom, saj je bila do konca leta 2020 pripravljena ŠV/PIZ. Zaradi nerešene problematike "voda" in "podnebnih sprememb" iz pristojnosti MOP ter počasne odzivnosti organov v sestavi MOP pa je priprava DPN potekala počasneje, kot bi lahko, zaradi česar ŠV/PIZ ni mogla biti javno razgrnjena v decembru 2020, kot je bilo načrtovano. Vse to je prispevalo k temu, da priprava DPN na tem odseku v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pomembno napredovala.

3.2.2.4.3.c Ker aktivnosti pri pripravi DPN za S-4 v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso pomembno napredovale, je ogroženo dokončanje faze načrtovanja tega dela 3. razvojne osi v razumnem roku.

3.2.2.4.4 J-2: Priključek Maline–Metlika in Črnomelj

Od leta 2015 dalje je postopek priprave DPN za J-2 pomembno napredoval, saj se je faza podrobnejšega načrtovanja izbrane variante s sprejemom UDPN J-2 zaključila decembra 2017.

Ves čas priprave DPN v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila s sklepi vlade določena normalna dinamika priprave DPN, prav tako je bila določena časovnica za izdelavo DPN (najprej decembra 2016, nato junija 2017). MOP sicer v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izdelalo podrobnejše časovnice za pripravo DPN.

Januarja 2015 je potekala javna seznanitev s spremenjenimi rešitvami iz osnutka DPN in okoljskega poročila, ko je potekalo pridobivanje stališč in predlogov javnosti in lokalnih skupnosti.

Marca 2015 sta MOP in MZI izdelala stališča do pripomb in predlogov javnosti, na podlagi katerih je bil v marcu 2015 izdelan predlog DPN. Do aprila 2017 je potekalo pridobivanje mnenj NUP in varstvenih NUP. Na podlagi teh je bilo treba predlog DPN dopolnjevati, prvotno negativna mnenja pa sta podala MKGP in Ministrstvo za kulturo. Še v maju 2017 je potekalo tudi pridobivanje mnenja DRSV s področja voda. Februarja 2016 je DRSV (ki je postala NUP za to področje v začetku 2016) ugotovila, da vloge MOP DPGS za mnenje ni prejela in mnenja posledično tudi ni podala. Še v juniju 2016 je potekalo usklajevanje in dopolnitev strokovnih podlag. Septembra 2016 je potekal sestanek na DRSV, na podlagi katerega so bile v oktobru 2016 poslane dopolnitve na DRSV, vendar do decembra 2016 DRSV (kljub urgencam MOP DPGS) svojega mnenja ni podala. V januarju 2017 so še potekala dodatna usklajevanja z DRSV, končne dopolnitve strokovnih podlag so bile DRSV predložene februarja 2017. V marcu 2017 je bilo z DRSV dogovorjeno, da bo izdala pozitivno mnenje.

Na podlagi usklajenih mnenj NUP je bil dopolnjen predlog DPN izdelan aprila 2017, dopolnjeno okoljsko poročilo pa maja 2017, pri čemer sta se dopolnjevala še junija 2017, preden so bila posredovana v končni pregled in pripravo mnenj NUP in varstvenim NUP. Odločitev o sprejemljivosti vplivov načrta na okolje v postopku CPVO je MOP sprejelo oktobra 2017. Postopek PVO v postopku priprave DPN ni bil izveden.

UDPN J-2 je bila sicer sprejeta decembra 2017, predvideno pa je bilo, da bo sprejeta v juniju 2017, vendar so aktivnosti potekale vseskozi in brez večjih zastojev, predvsem pa je bilo dolgotrajno usklajevanje z NUP in varstvenimi NUP.

3.2.2.4.4.a Aktivnosti pri pripravi DPN za J-2 v obdobju, na katero se nanaša revizija, so pomembno napredovale, saj je bila decembra 2017 sprejeta UDPN J-2, kar je približno 5 mesecev kasneje, kot je to določila vlada v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN junija 2017. Del zamude je povzročila tudi neusklajenost med MOP in njegovim organom v sestavi DRSV, ki bi morala v postopku priprave tega DPN podati mnenje kot NUP, pa vse od januarja 2016, ko je začela delovati, do februarja 2017 s tem ni bila seznanjena.

3.2.2.4.5 J-3: Črnomelj jug–MMP Vinica

Priprava DPN za J-3 ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pomembno napredovala, saj se je konec obdobja še vedno nahajala v fazi podrobnejšega načrtovanja izbrane variante. Opravljen ni bil noben pomemben postopkovni korak pri pripravi DPN.

Do oktobra 2019 je bilo s sklepi vlade na predlog MOP v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN določeno, da priprava DPN za J-3 miruje, čeprav je MZI že aprila 2018 MOP predlagalo, da s poročilom iz julija 2018 določi počasnejšo dinamiko. Ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, tudi ni bila določena časovnica za sprejem uredbe o DPN niti MOP ni izdelalo podrobnejših terminskih načrtov.

Postopek priprave DPN je dejansko miroval vsaj od januarja 2015. Prvi razlog je bil v pomanjkanju proračunskih finančnih sredstev za pripravo DPN, ki bi jih moral zagotoviti nosilec. Drugi razlog je bil v nedoločeni stični točki s Hrvaško. Najkasneje januarja 2015 je predstavnik MZI podal MOP informacijo, da potekajo pogovori s Hrvaško, vendar da vsebina ni znana. MZI DI naj bi se s sodelovanjem nosilca na podlagi bilateralnih dogovorov s hrvaškim Ministrstvom morja, prometa in infrastrukture dogovoril glede stične točke oziroma navezave odseka J-3 na hrvaške ceste, do takrat pa naj bi postopek priprave DPN miroval. MOP je sicer v začetku leta 2015 predlagalo, da MZI ustanovi delovno skupino za usklajevanje stičnih točk na mejah s sosednjimi državami za potrebe usklajevanja infrastrukture čezmejnega pomena, ki pa je MZI ni ustanovilo.

Junija 2015 je predstavnik MZI DI opozoril MOP, da bi bilo treba pred nadaljevanjem priprave tega DPN dopolniti OdSPRS, ker cesta na odseku J-3 v OdSPRS ni predvidena. MZI DI je še posebej poudaril, da naj se ta odsek ceste vključi v novo prostorsko strategijo, ki se prenavlja, saj bi bila na tej podlagi dana pravna podlaga za nadaljevanje priprave DPN za J-3. MOP DPGS je pozval predstavnika MZI, da na MOP naslovijo ustrezen pisni predlog. Predstavnik MZI je julija 2015 na koordinacijskem sestanku za druge državne ceste sporočil, da pisnega predloga za spremembo OdSPRS ne bodo podali, od takrat dalje aktivnosti ni bilo. Vlada se je v aprilu 2016 v poročilu o problematiki in dinamiki priprave DPN seznanila, da postopek priprave DPN za J-3 miruje. V poročilih v juniju 2017, juliju 2018 in oktobru 2019 se je vlada seznanila, da postopek miruje, dokler ne bo znana stična točka s Hrvaško. MOP je namreč vlado obvestilo, da je hrvaško Ministrstvo morja, prometa in infrastrukture²⁶⁷ MZI

²⁶⁷ Hr.: Ministrstvo mora, prometa i infrastrukture.

novembra 2018 obvestilo, da Hrvaška v strateških in razvojnih dokumentih nima predvidenega načrta izgradnje nove cestne infrastrukture v smeri proti MMP Pribanji (Vinica), kar pomeni, da RS ne more navezati načrtovanega odseka J-3 na primerljiv cestni sistem sosednje države. MOP je še obvestilo vlado, da bo treba v okviru ŠV za odseka J-2 in J-3 opredeliti ustreznost dosedanjih načrtovalskih izhodišč v smeri Vinice.²⁶⁸

Projekt je bil izločen iz proračuna NRP, ki se je začel uporabljati januarja 2020, ker priprave DPN ni bilo mogoče nadaljevati zaradi nedefinirane stične točke s Hrvaško²⁶⁹.

V OdSPRS pri zasnovi 3. razvojne osi povezava od Črnomlja do MMP Vinica res ni omenjena, prav tako ni vrisana v usmeritvah za razvoj prometnega sistema, saj naj bi se prometna povezava zaključila pri Črnomlju. Prečkanje meje s Hrvaško je pri zasnovi prometnih povezav sicer izrisano shematsko, vendar je razvidno, da naj bi 3. razvojna os mejo prečkala pri MMP Metlika, ne pa tudi pri MMP Vinica²⁷⁰. Iz SprS50 ni razvidno, kje po Dolenjsko-belokranjskem širšem mestnem območju bo potekala 3. razvojna os, prav tako nova prostorska strategija od Črnomlja dalje ne predvideva novih cestnih povezav niti ni predvideno, da bi se 3. razvojna os navezovala na Hrvaško mejo na 2 MMP.²⁷¹

Odločitev o nadaljevanju postopka priprave DPN za J-3 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bila sprejeta, kljub temu da je MZI že v letu 2020 pripravilo predlog sprememb in dopolnitev ReNPRP30, v katerem je predvidelo, da se odsek J-3 od Črnomlja jug do MMP Vinica ne izvede.²⁷² Ker do januarja 2020 ni bilo nobenega napredka, se je točka priprave DPN za J-3 umaknila s koordinacije za pripravo DPN za druge državne ceste, ki jo je vodilo MOP DPGS.

3.2.2.4.5.a MOP od leta 2015 dalje ni koordiniralo oziroma spodbujalo skoraj nobenih aktivnosti pobudnika ali nosilca DPN za J-3, ki bi vodile k opredelitvi navezave 3. razvojne osi na prometno omrežje Hrvaške pri MMP Vinica oziroma odločitvi glede nadaljnje priprave ali ustavitve priprave DPN za J-3, kar je povzročilo, da postopek priprave sploh ni napredoval, še konec obdobja, na katero se nanaša revizija, pa ni bilo znano, ali se bo DPN za J-3 sploh pripravil ali ne, čeprav je MZI že v letu 2020 pripravilo predlog spremembe ReNPRP30, ki izvedbe tega dela 3. razvojne osi ne predvideva več. MOP pobudnika MZI, ki skrbi za zagotavljanje proračunskih sredstev nosilca, tudi ni opozarjalo, da zastaja priprava DPN tudi zaradi tega, ker nosilcu v proračunu niso bila zagotovljena zadostna sredstva za pripravo strokovnih podlag in za kritje drugih stroškov postopka priprave DPN.

3.2.2.4.5.b MOP od leta 2015 dalje v času, ko je MZI še načrtovalo izgradnjo ceste na odseku J-3, ni pristopilo k dovolj jasni in natančni opredelitvi cestne povezave na odseku J-3 3. razvojne osi od Črnomlja do MMP Vinica v OdSPRS ali SprS50, zaradi česar je postopek priprave DPN miroval, saj strategija prostorskega razvoja ni vsebovala jasne podlage za pripravo DPN za J-3. MOP je namreč pristojno za koordinacijo aktivnosti pri pripravi DPN za izvedbo veljavne prostorske strategije OdSPRS, hkrati pa je pristojno tudi za pripravo sprememb ali sprejem nove državne prostorske strategije. V vsakem primeru bi ustrezne aktivnosti lahko spodbudilo v postopku medresorskega

²⁶⁸ Kot je podrobneje predstavljeno v točki 2.1.4.2.1, je MZI s to informacijo razpolagalo že vsaj v letu 2011.

²⁶⁹ Več v točkah 2.1.4.2.1 in 3.2.1.

²⁷⁰ Več v točki 2.3.3.

²⁷¹ SprS50, poglavje 5.2.2., slika št. 15.

²⁷² Več v točki 2.1.6.

usklajevanja na vladi ali z ustreznimi predlogi v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN, katerih izvedbo bi lahko predlagalo vladi, da bi jih ta naložila s sklepom.

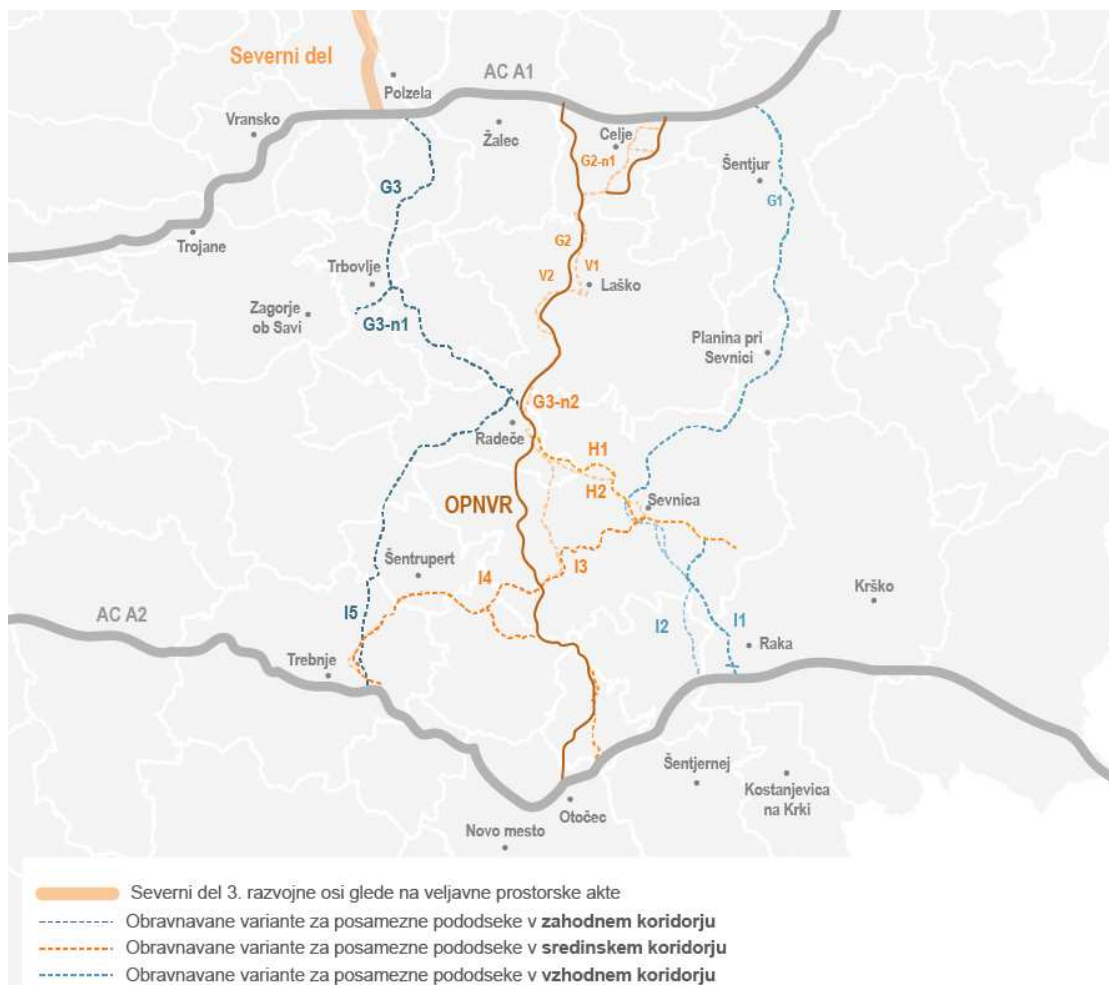
3.2.2.4.6 Srednji del 3. razvojne osi

V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je potekala faza analize in primerjave variant, ki do konca leta 2020 še ni bila zaključena, pri čemer varianta še ni bila izbrana. Prvotna strokovna podlaga ŠV obravnava prek 36 variant z optimizacijami v 3 koridorjih (vzhodni čez Kozjansko, sredinski čez Celje in Laško in zahodni čez Zasavje).

Ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo s sklepi vlade na predlog MOP v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN določeno, da priprava DPN poteka počasneje. Ves čas obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bila določena časovnica za sprejem uredbe o DPN, MOP pa tudi ni izdelalo podrobnejših terminskih načrtov priprave. Vlada se je iz poročil o problematiki in dinamiki priprave DPN iz aprila 2016, junija 2017 in julija 2018 seznani, da dopolnjena ŠV/PIZ in okoljsko poročilo še niso izdelani zaradi manjkajočih podatkov za pripravo okoljskega poročila in potreb po dopolnjevanju že izdelanih gradiv zaradi dolgotrajnejšega mirovanja postopka, ker nosilec v proračunu ni imel zagotovljenih finančnih sredstev. V letu 2017 je zamudo povzročala še zahtevnejša organizacija javne razgrnitve, ker poteka trasa čez območje 20 občin. V postopku CPVO so prav tako prejeli negativna mnenja DRSV na okoljsko poročilo, zaradi česar je bilo treba zagotoviti dodatne podatke. MOP je izpostavilo, da je treba v zvezi s problematiko "voda" sistemsko urediti zagotavljanje manjkajočih podatkov zaradi negativnega mnenja DRSV. V letu 2018 je dodatno zamudo povzročala družbena nesprejemljivost predlagane trase na območju 2 občin. V septembru 2018 se je vlada seznani, da zamudo še vedno povzročajo negativna mnenja na okoljsko poročilo in slaba družbena sprejemljivost, da pa je treba za dopolnitev strokovnih podlag s področja voda (problematika "voda") v skladu s splošnimi smernicami DRSV pridobiti podatke hidrološko-hidravličnega modeliranja o poplavni ogroženosti, ki pa jih DRSV ni zagotovila, kar je povzročilo večmesečno zamudo.

Do avgusta 2016 so izdelovali dopolnjeno ŠV/PIZ s PNV na podlagi usmeritev MZI in nosilca, da se podrobneje obdelata 2 minimalni varianti v sredinskem koridorju (posodobitev obstoječih cest, priključitev na obstoječe avtocestne priključke ter umestitev v območjih, kjer bi lokalne skupnosti to sprejemale) ter izvede primerjava teh z optimiziranim PNV (OPNVR) iz predhodnih študij ter izdelava novega PNV kot osnove za fazo podrobnejšega načrtovanja izbrane variante. OPNVR v primerjavi s predhodno obravnavanimi variantami v 3 koridorjih in navezavo na severni del 3. razvojne osi prikazuje Slika 7.

Slika 7 Variante izvedbe srednjega dela 3. razvojne osi iz leta 2016



Opomba: OPNVR – optimiziran PNV iz prejšnjih ŠV.

Vir: Dopolnitev ŠV/PIZ s PNV – dopolnitev po recenziji št. RC-552/10-ŠV iz avgusta 2016.

Med izhodišči in nameni ŠV/PIZ iz avgusta 2016 so bili opredeljeni strateški cilji 3. razvojne osi kot celote ter posebej srednjega dela, ki bi zagotovil ustrezno povezavo središč mednarodnega, nacionalnega in regionalnega pomena na območju 3. razvojne osi, pri čemer je bil v skladu s strateškimi izhodišči opredeljen primarni cilj povezave Celja in Novega mesta, kar je bilo tudi ključno pri določitvi in vrednotenju variant, vsi ostali ukrepi pa so bili sekundarnega pomena. Kot najustreznejša varianta je bila v ŠV/PIZ iz avgusta 2016 prepoznana večinoma novogradnja dvopasovne optimizirane OPNVR, ki pa bi se v nadaljnjih fazah priprave DPN načrtovala na način, da je privzet prostor za štiripasovnico, kar bi omogočilo kasnejšo širitev določenih delov povezave. Za ekonomsko dobo do leta 2047 s predvidenimi prometnimi obremenitvami je ŠV/PIZ namreč pokazala, da je tudi s stališča ekonomske učinkovitosti najustreznejša dvopasovnica, na delih med Celjem in Laškim pa bi bila potrebna štiripasovnica že v sedanjem obdobju. Sicer je OPNVR s prostorskega vidika najprimernejša, ker neposredno povezuje regionalna središča (predvsem Celje in Novo mesto). Predlagano je bilo tudi, da bi se posamezni deli srednjega dela 3. razvojne osi gradili v fazah oziroma 8 etapah, kar bi zaradi velike dolžine celotnega odseka in učinkovitejše priprave prostorskega načrtovanja manjših odsekov narekovalo tudi razdelitev priprave DPN za srednji del 3. razvojne osi na 3 ali 4 DPN. V ŠV/PIZ pa variante niso bile določene in vrednotene s stališča

najustreznejše povezave s severnim delom 3. razvojne osi z navezavo pri Šentrupertu (ki je bila avgusta 2016 že znana in določena) s srednjim delom. V tem primeru bi bilo v ŠV verjetno treba vključiti tudi varianto v zahodnem koridorju, ki se začne v Občini Braslovče.

Januarja 2015 so bile aktivnosti, povezane z dopolnitvijo ŠV/PIZ, ustavljene zaradi pomanjkanja finančnih sredstev pri nosilcu. Dopolnitev okoljskega poročila je bila v pripravi, vendar se zaradi nesprejema uredbe o vodovarstvenem območju Novo mesto (Dolenjska), katere priprava je bila v pristojnosti MOP DO, proces ni mogel nadaljevati. MOP DO je načrtovalo pripravo uredbe v letu 2015, vendar uredba do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bila sprejeta. Kasneje se problem na koordinacijskih sestankih več ne omenja.

Od februarja 2015 je priprava DPN mirovala zaradi rebalansa proračuna, kar pomeni, da nosilec ni imel na razpolago finančnih sredstev, čeprav je predlagal čimprejšnje nadaljevanje postopka po sprejemu proračuna za leti 2016 in 2017²⁷³. Julija 2015 so bila gradiva za javno razgrnitev pripravljena, ni pa bilo sredstev za njihovo izvedbo. S sprejemom proračuna so se aktivnosti januarja 2016 nadaljevale.

Oktober 2016 sta potekali javna razgrnitev in javna obravnava ŠV/PIZ s PNV in okoljskega poročila, na podlagi katerih so pridobili stališča in predloge javnosti. Zaradi daljšega mirovanja zaradi pomanjkanja finančnih sredstev je bilo treba nekatera gradiva pred tem ponovno aktualizirati in recenzirati. Čeprav je DPGS že januarja 2016 prejel dopolnitve okoljskega poročila, je šele marca 2016 sklical sestanek s pobudnikom, nosilcem in izdelovalci gradiv. O pripravi in organizaciji javne razgrnitve, predvidene za september 2016, se je DPGS z nosilcem in inženirjem dogovoril šele avgusta 2016, ko so bila tudi pripravljena aktualizirana gradiva. Septembra 2016 je DPGS posredoval MOP DO vlogo za mnenje o ustreznosti okoljskega poročila, ki naj bi ga MOP DO posredovalo do konca javne razgrnitve²⁷⁴, poslalo pa ga je šele decembra 2016, torej 2 meseca kasneje, kar je pomenilo, da se je tudi priprava stališč in predlogov lahko začela šele takrat s sestankom pri nosilcu. Marca 2017 je bila priprava že v sklepni fazi oziroma predana MZI v podpis. Junija 2017 je MZI predlagalo popravke.

Julija 2017 sta MOP in MZI pripravila stališča do pripomb in predlogov javnosti na javno razgrnjeno ŠV/PIZ z okoljskim poročilom, kar je služilo kot podlaga za dopolnitev dokumentov, na podlagi katerih bo vlada odločila o izboru variante. Stališča bi morala biti pripravljena v 60 dneh po javni razgrnitvi²⁷⁵, priprava pa je trajala približno 8 mesecev. MOP in MZI stališča o predlagani delitvi priprave DPN za srednji del na več odsekov nista zavzela.

Nosilec je že julija 2017 opozoril MOP DPGS, da je treba takoj po podpisu stališč sklicati sestanek z DRSV glede problematike "voda" oziroma izdelave hidrološko-hidravlične študije in poplavnih kart v fazi ŠV. Sestanek je bil sklican šele za 26. 9. 2017, vendar je bil februarja 2018 prestavljen na kasnejši termin. Po sestankih v aprilu 2018 z ministrom MOP je bilo na koordinacijskem sestanku dogovorjeno, da bo nosilec lahko naročil izdelavo hidrološko-hidravlične študije in poplavnih kart za

²⁷³ Proračun Republike Slovenije za leto 2016 (Uradni list RS, št. 96/15); sprejet je bil konec 2015, začel se je uporabljati 1. 1. 2016. Tudi Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15, 46/16 in 80/16 – ZIPRS1718) je bil sprejet konec 2015, začel pa se je uporabljati 1. 1. 2016.

²⁷⁴ Tretji odstavek 24. člena ZUPUDPP.

²⁷⁵ Šesti odstavek 25. člena ZUPUDPP.

fazo ŠV, ko bo DRSV dopolnila vsebino splošnih smernic za področje upravljanja z vodami. Smernice so bile izdelane v juliju 2018. Decembra 2020 nosilec še vedno ni naročil izdelave študij, ker so imeli prednost drugi DPN, ki niso bili povezani s 3. razvojno osjo. Oktobra 2019 je DRSV tudi sporočila, da bo priprava podatkov za modelirane karte za območje tega DPN zaključena v marcu 2020. V februarju 2020 je DRSV sporočila, da bo podatke zagotovila do maja 2020. V juniju 2020 je DRSV sporočila, da bo podatke zagotovila oktobra 2020. Šele oktobra 2020 se je DPGS odločil, da bo preveril, kdaj bodo podatki zagotovljeni, nakar je DRSV v decembru 2020 pripravila modelirane karte in jih javno objavila.

Novembra 2017 je DPGS posredoval NUP in varstvenim NUP odgovore na njihove pripombe na okoljsko poročilo. Od junija 2018 dalje MOP ni več usklajevalo okoljskega poročila s posameznim varstvenim NUP.

Do konca 2020 ni bil opravljen noben drug pomemben postopkovni korak v postopku priprave DPN za srednji del 3. razvojne osi, prav tako ni bila sprejeta odločitev o pripravi več DPN. Priprava DPN v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pomembno napredovala. Časovnica za sprejem ni določena, tako da ni jasno, ali bo dosežena časovnica iz ReNPRP30, ki predvideva zaključek faze načrtovanja v letu 2022.

3.2.2.4.6.a MOP je premalo aktivno koordiniralo in spodbujalo aktivnosti za pripravo DPN za srednji del 3. razvojne osi, kar je prispevalo k temu, da priprava DPN ni pomembno napredovala, prav tako ni bila sprejeta odločitev o predlagani delitvi priprave DPN na več odsekov, ki naj bi zagotavljala večjo učinkovitost priprave DPN. MOP namreč v predlogih poročil o problematiki in dinamiki priprave DPN ni opredelilo časovnice za sprejem DPN, prav tako niso bili izdelani podrobnejši terminski načrti. Nekateri dokumenti iz pristojnosti MOP niso bili pripravljeni v predpisanih rokih. MOP pobudnika MZI, ki skrbi za pripravo proračunov nosilca, ni opozarjalo, da zaradi tega, ker nosilec ne razpolaga z zadostnimi sredstvi za pripravo strokovnih podlag in za kritje drugih stroškov postopka priprave DPN, zastaja priprava DPN. MOP tudi od junija 2018 ni več koordiniralo usklajevanja ustreznosti okoljskega poročila s posameznimi varstvenimi NUP. Od julija 2017 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, so aktivnosti zastajale zaradi problematike "voda" iz pristojnosti MOP in organa v sestavi MOP, vendar MOP v zvezi s tem od aprila 2018 do oktobra 2020 ni ukrepalo. Posledica tega je, da so pomembnejše aktivnosti za pripravo DPN na tem odseku efektivno mirovale od julija 2017 dalje.

3.2.2.4.6.b Ker aktivnosti pri pripravi DPN za srednji del 3. razvojne osi v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso pomembno napredovale, je ogroženo doseganje časovnice za dokončanje faze načrtovanja tega dela 3. razvojne osi v letu 2022, ki jo določa ReNPRP30.

3.2.2.4.6.c Konec leta 2020 je potekalo državno prostorsko načrtovanje srednjega dela 3. razvojne osi s traso v sredinskem koridorju (navezava na AC A1 pri Celju–Novo mesto), ki je bila kot najustreznejša predlagana s ŠV/PIZ iz leta 2016. Navedeno je sicer skladno z opredelitvijo 3. razvojne osi v OdSPRS, ki bi Velenje in srednji del 3. razvojne osi povezovala preko Celja, ni pa več v celoti skladno z UDPN S-1, kjer je navezava na AC A1 določena pri priključku Šentrupert, kar je bilo znano že v času priprave ŠV/PIZ iz avgusta 2016 in kar bi lahko pomenilo, da bi funkciji 3. razvojne osi kot celote učinkoviteje služila katera izmed variant v zahodnem koridorju srednjega dela 3. razvojne osi. Kljub temu v ŠV/PIZ iz avgusta 2016 ta vidik sploh ni bil upoštevan in analiziran, MOP pa kot pripravljavec DPN v okviru svojih pristojnosti (na primer z recenzijo strokovne podlage) tega ni zagotovilo.

4. Mnenje

4.1 Mnenje o učinkovitosti Ministrstva za infrastrukturo pri vodenju projekta 3. razvojne osi

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti **Ministrstva za infrastrukturo (MZI)** pri vodenju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti MZI, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je bilo MZI pri vodenju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020 učinkovito**. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja: ali je MZI načrtovalo, spremljalo in nadziralo projekt 3. razvojne osi v skladu s strateškimi in izvedbenimi dokumenti; ali je MZI usmerjalo in vzpostavilo nadzor nad nosilci posameznega odseka 3. razvojne osi; ali je MZI ustrezno načrtovalo vire financiranja za izvedbo projekta 3. razvojne osi.

MZI ni učinkovito načrtovalo, spremljalo in nadziralo projekta 3. razvojne osi v skladu s strateškimi in izvedbenimi dokumenti.

MZI je v letu 2016 pripravilo predlog Resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030 (ReNPRP30) in v njem v skladu s Strategijo razvoja prometa Republike Slovenije do leta 2030 (SrpRS) iz leta 2015 določilo ukrepe, terminske načrte in nosilce načrtovanja in izvedbe posameznega odseka investicije v 3. razvojno os, to sta DRUŽBA ZA AVTOCESTE V REPUBLIKI SLOVENIJI D.D. (DARS) in Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (DRSI). V postavljenem enoletnem roku pa v predlogu ReNPRP30 ni načrtovalo okvirnih finančnih vrednosti ukrepov za realizacijo tega projekta, temveč je to storilo šele po 2 letih in 8 mesecih. Opredelitev ukrepov, finančnih vrednosti in terminskih načrtov za pripravo in izvedbo ukrepov ni bila oprta na preverljive strokovne podlage in ni v celoti odražala dejanskega stanja pri izvedbi investicij v 3. razvojno os, zaradi česar ti načrti niso bili realni. MZI pri pripravi predloga SrpRS ni načrtovalo finančnih vrednosti, zato ni mogoče oceniti, ali je MZI finančna sredstva za izvedbo investicije v 3. razvojno os v predlogu ReNPRP30 načrtovalo skladno s strateškimi dokumenti in v zadostni višini.

MZI je v skladu z ReNPRP30 oblikovalo ustrezne notranje postopke in organizacijsko strukturo za načrtovanje uresničevanja SrpRS in ReNPRP30, ne pa tudi za spremljanje in nadzor nad njunim uresničevanjem, saj ni določilo, kdo je za to odgovoren in kdaj ter na kakšen način bo te aktivnosti izvajal. MZI ni pristopilo k celoviti analizi doseganja ciljev SrpRS, hkrati pa ni pripravljalo poročil Vladi Republike Slovenije in Državnemu zboru Republike Slovenije o izvajanju ReNPRP30, čeprav SrpRS in ReNPRP30 to zahtevata.

MZI v ReNPRP30 predvidenih postopkov za načrtovanje, spremljanje in nadzor v povezavi z vodenjem projekta 3. razvojne osi ni ustrezno izvajalo. MZI je sicer pripravilo predloge 6-letnih načrtov vlaganj v promet, vendar je z njihovo pripravo zamujalo ter jih ni vsako leto posodabljal, o njihovi realizaciji pa je vladi poročalo pomanjkljivo. Nekateri parametri načrtovanja in izvedbe 3. razvojne osi so bili v predlogih načrtov vlaganj opredeljeni nejasno in protislovno (na primer nejasna določitev nosilca projekta in investicijske vrednosti iz ReNPRP30, spremenjena vsebina ukrepa glede na ReNPRP30) ali pa sploh niso bili določeni.

MZI kot pobudnik in nosilec urejanja prostora pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi ni učinkovito sodelovalo in se usklajevalo z MOP glede priprave in sprejetja državnih prostorskih načrtov (DPN). Prav tako je sprejem nekaterih ključnih odločitev s strani MZI trajal izjemno dolgo, kar je povzročalo večletno mirovanje prostorskega načrtovanja nekaterih odsekov 3. razvojne osi. Izstopa odsek južnega dela 3. razvojne osi od Črnomlja do mejnega prehoda Vinica, ki v strateških prostorskih dokumentih ni predviden in glede katerega je MZI še pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija, razpolagalo z informacijo, da Hrvaška tukaj ne predvideva posodobitve svojega cestnega omrežja in da je zato gradnja nesmiselna. Kljub večkratnim predlogom MOP pa MZI ni ustanovilo delovne skupine za usklajevanje stičnih točk državnih cest na mejah s sosednjimi državami ali pravočasno izvedlo druge (primerljive) aktivnosti, ki so sicer bile načrtovane. Prav tako je MZI nadaljevalo s prostorskim umeščanjem, šele ob koncu leta 2020 pa je pripravilo predlog sprememb ReNPRP30, ki tega odseka ne predvideva več, čeprav je bil projekt izločen iz načrta razvojnih programov državnega proračuna, ki se je začel uporabljati že januarja 2020.

MZI je bilo delno učinkovito pri odločanju o nadaljnji izvedbi investicije v posamezni odsek 3. razvojne osi, ki jo sprejme s potrditvijo investicijske dokumentacije, ki bi jo nosilca posameznega odseka morala na podlagi ReNPRP30, načrtov vlaganj in usmeritev MZI pripraviti do konca faze načrtovanja investicije. Investicijski program je MZI potrdilo zgolj za 2 od 8 odsekov 3. razvojne osi, čeprav se je prostorsko načrtovanje zaključilo še na 2 drugih odsekih. MZI ni pripravilo terminskega načrta izdelave in potrditve investicijske dokumentacije, postopka priprave tudi ni ustrezno usmerjalo in nadzorovalo, zaradi česar je večina rokov za dokončanje faze načrtovanja investicije iz ReNPRP30 zamujenih, medtem ko se je na enem odseku gradnja celo že začela. Za odseke, za katere še ni bil sprejet investicijski program, je MZI sicer potrdilo nekatere predhodne investicijske dokumente (dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijska zasnova, investicijska zasnova), iz katerih pa v vseh primerih ni razvidno, da so bile različne variante obravnavane dovolj podrobno, da bi bilo mogoče zanesljivo izbrati in utemeljiti najboljšo med njimi.

Kljub temu da dejansko stanje izvedbe projekta 3. razvojne osi odstopa od načrtovanega in da bi bila potrebna prilagoditev novonastajajoči prostorski strategiji, MZI ni pričelo z aktivnostmi za pripravo predloga spremembe SrPRS. Predlog spremenjene ReNPRP30 ni ustrezen, saj ni v celoti usklajen z že izdelano investicijsko dokumentacijo za projekt 3. razvojne osi, prav tako ni podprt z ustreznimi strokovnimi argumenti in analizami.

MZI je delno učinkovito spremljalo, usmerjalo in vzpostavilo nadzor nad nosilci posameznega odseka 3. razvojne osi.

MZI ni v zadostnem obsegu spremljalo poteka aktivnosti DRSI in DARS pri načrtovanju izvedbe 3. razvojne osi, nosilcema ni pravočasno podalo celovitih in določno opredeljenih usmeritev glede izvajanja posameznih nalog. MZI ni poskrbelo za podrobnejše (letno) načrtovanje aktivnosti DRSI in izvajalo nadzora nad že izvedenimi aktivnostmi DRSI, nadzor nad izvedenimi aktivnostmi DARS pa je bil pomanjkljiv. MZI ni zagotovilo, da bi DRSI načrtovala zadostna proračunska sredstva, da nekateri postopki prostorskega načrtovanja odsekov 3. razvojne osi ne bi zastajali. Ob kasnejših odločitvah o spremembi nosilcev na nekaterih odsekih MZI tega ni ustrezno opredelilo v predlogih sprememb ReNPRP30 in predlogih načrtov vlaganj. Zaradi nejasnosti, kdo dejansko je nosilec, je prihajalo do zastojev pri pripravi investicijske dokumentacije na nekaterih odsekih 3. razvojne osi.

MZI ni učinkovito načrtovalo virov financiranja za izvedbo projekta 3. razvojne osi.

Ocenjeni stroški izgradnje 3. razvojne osi znašajo približno 4,2 milijarde EUR oziroma 18,7 milijona EUR/km. Iz investicijske dokumentacije, ki je bila pripravljena za odseke na 3. razvojni osi, katerih nosilec je DARS, izhaja, da pričakovani finančni prilivi investicije (cestnine) ne bodo krili odlivov investicije in da je torej investicija finančno neupravičena. Nekatere investicije so neupravičene tudi ob dodatnem upoštevanju družbeno-ekonomskih meril (na primer koristi in varnost uporabnikov, okoljske koristi), tako da je MZI pri potrjevanju nekaterih investicijskih dokumentov upoštevalo širše ekonomske učinke na povečan družbeni proizvod gospodarskih subjektov zaradi izboljšanja prometne infrastrukture, ki pa so zgolj hipotetični.

MZI je v nasprotju z že izdelano investicijsko dokumentacijo in drugimi strokovnimi podlagami preizkusno ocenilo skupno investicijsko vrednost, zaradi česar je v predlogu ReNPRP30 in predlogih načrtov vlaganj neustrezno načrtovalo potrebna finančna sredstva in vire financiranja. MZI ni ustrezno določilo virov financiranja 3. razvojne osi, saj je do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, za večino odsekov 3. razvojne osi potrdilo zgolj investicijsko dokumentacijo, v kateri zagotovljeni viri financiranja še niso dokazljivo določeni. V potrjenih investicijskih programih za 2 odseka 3. razvojne osi nosilca DARS so v nasprotju z javnofinančnimi predpisi opredeljeni zgolj možni viri financiranja, MZI pa ni izvajalo aktivnosti za oceno realne možnosti zagotovitve teh virov. MZI prav tako ni upoštevalo, da je pridobitev nadaljnjih sredstev EU za gradnjo 3. razvojne osi manj verjetna zaradi prenizke ekonomske interne stopnje donosnosti, in ni izvedlo aktivnosti za določitev drugih virov financiranja.

MZI je sprejelo odločitve o nadaljnjem načrtovanju in izvedbi nekaterih investicij v 3. razvojno os, čeprav je DARS opozarjala, da večji del letnega načrta investicij v novogradnje (torej tudi 3. razvojna os) nima zagotovljenih dovolj lastnih sredstev oziroma drugih dolgoročnih virov financiranja in da ne more zagotoviti ustreznih zavarovanj za financiranje investicij razen poročstva Republike Slovenije za 50 % investicijske vrednosti, kar bi lahko ogrozilo dolgoročno finančno stabilnost DARS. MZI je sicer izvedlo določene aktivnosti za rešitev problema, vendar kljub temu, da je razpolagalo z izdelanimi analizami, ni izdelalo scenarijev obvladovanja vzdržnosti poslovanja DARS in zagotovitve dodatnih proračunskih virov za primer unovčitve poročstva Republike Slovenije.

V potrjenih investicijskih programih so bili določeni predpogoji za uresničitev investicije, ki se nanašajo na spremembo ali sprejem predpisov glede poročstva Republike Slovenije, sprejem dividendne politike SDH, cestnine, refinanciranja dolga in obseg zadolževanja DARS. MZI za uresničitev nekaterih pogojev ni pristojno, k temu pa v vseh primerih ni spodbudilo drugih pristojnih subjektov. MZI tudi ni izvedlo vseh potrebnih aktivnosti za uresničitev pogojev iz svoje pristojnosti.

Menimo, da je bilo MZI pri vodenju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020 **neučinkovito**.

4.2 Mnenje o učinkovitosti Ministrstva za okolje in prostor pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti **Ministrstva za okolje in prostor (MOP)** pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti MOP, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je bilo MOP pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020**

učinkovito. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja: ali je MOP vzpostavilo in izvajalo predvidene mehanizme in procese za učinkovito izvajanje Odloka o Strategiji prostorskega razvoja Republike Slovenije (OdSPRS) in koordinacijo aktivnosti MZI in drugih nosilcev urejanja prostora pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi; ali je MOP učinkovito vodilo postopke priprave državnih prostorskih načrtov (DPN) ali drugih prostorskih aktov v zvezi s 3. razvojno osjo; ali je MOP zagotovilo, da zaradi umestitve (ali stanja postopka umeščanja) določenih odsekov 3. razvojne osi v prostor ni ogroženo doseganje nekaterih ciljev razvoja prostora v RS iz aktualnih strateških dokumentov in strateških dokumentov v postopku sprejemanja.

MOP ni učinkovito vzpostavilo in izvajalo predvidenih mehanizmov in procesov za učinkovito izvajanje OdSPRS in koordiniralo aktivnosti MZI in drugih nosilcev urejanja prostora pri izvedbenem državnem prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi.

MOP ni izvedlo vseh aktivnosti iz svoje pristojnosti, da bi zagotovilo delovanje zakonsko predvidenih koordinacijskih organov za državno prostorsko načrtovanje, saj ni ustanovilo Prostorskega sveta in vladi ni predlagalo, da bi odločala o ustanovitvi Komisije vlade za prostorski razvoj. Koordinacija postopkov priprave DPN za 3. razvojno os je bila posledično manj učinkovita, saj bi predvidena sestava in Komisije vlade za prostorski razvoj glede na njene pristojnosti odpravila nekatere pomanjkljivosti obstoječih koordinacijskih mehanizmov.

MOP po začetku uporabe Zakona o urejanju prostora ni pripravilo in poslalo vladi v sprejem akcijskega programa za uresničevanje OdSPRS, v katerem bi bile zavezujoče določene prednostne naloge in ukrepi za izvajanje strategije ter usmeritve za pripravo prostorskih aktov, ki bi se nanašali na področje prostorske ureditve 3. razvojne osi. Postopki sprejema DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi posledično niso bili načrtovani kot usklajena celota v skladu s strateškimi in izvedbenimi akti, s katerimi je MZI načrtovalo izvedbo investicij v 3. razvojno os.

MOP v vlogi izvajalca, koordinatorja in nadzornika izvedbe OdSPRS tudi ni učinkovito koordiniralo dela poglavitnih izvajalcev aktivnosti pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi, saj ni ustrezno opredelilo nalog in pristojnosti notranjih organizacijskih enot ter razmerij do organov v sestavi MOP, ki so udeleženi v postopkih priprave DPN. MOP tudi ni ustrezno vzdrževalo javno dostopne zbirke temeljnih pravil in usmeritev za usklajeno pripravo državnih prostorskih aktov. Koordinacija poglavitnih udeležencev priprave DPN za 3. razvojno os, ki jo je zagotavljalo MOP prek neformalnih mesečnih koordinacijskih sestankov, je bila le delno učinkovita, saj poglavitni udeleženci postopkov in izvajalci aktivnosti priprave DPN v nekaterih primerih niso bili redno in pravočasno obveščeni o pomembnih informacijah, prav tako njihove aktivnosti v nekaterih primerih niso bile časovno in vsebinsko koordinirane.

MOP je delno učinkovito vodilo in koordiniralo postopke priprave DPN za posamezni odsek 3. razvojne osi tako, da niso v celoti potekali brez zastojev in v predvideni časovni dinamiki, zaradi česar bi lahko zaradi umestitve trase ali stanja postopka izvedbenega državnega prostorskega načrtovanja na nekaterih odsekih 3. razvojne osi prišlo do odmika od nekaterih strateških ciljev razvoja prostora v Republiki Sloveniji.

MOP ni pripravljalo oziroma posodabljalno načrtov priprave DPN za 3. razvojno os kot celoto ter za vse odseke 3. razvojne osi v skladu z izhodišči iz strateških in izvedbenih dokumentov, usmeritvami pobudnika MZI in sklepi vlade, v katerih bi bili jasno opredeljeni roki, nosilci aktivnosti, njihove

obveznosti ter načini in viri financiranja, čeprav je bilo predvideno, da MOP načrtuje sprejem DPN na več ravneh – pri pripravi predlogov akcijskih programov za izvedbo OdSPRS, predlogov programov oziroma sklepov o začetku priprave DPN, v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN, s potrditvijo katerih vlada določi časovnice za sprejem uredbe o DPN, ter podrobnejših terminskih načrtih priprave DPN.

MOP je zgolj delno učinkovito vodilo in koordiniralo postopke priprave DPN v zvezi s 3. razvojno osjo, kar je prispevalo k temu, da postopki izvedbenega državnega prostorskega načrtovanja 3. razvojne osi zaradi zastojev trajajo nadpovprečno dolgo in ne zmeraj v predvideni časovni dinamiki. Na nekaterih odsekih sploh niso pomembno napredovali, hkrati pa se 3. razvojna os v prostor časovno ne umešča kot usklajena celota. V 5 letih obdobja, na katero se nanaša revizija, sta bila sprejeta zgolj 2 DPN od 8, pri čemer sta bila 2 sprejeta že prej. Priprava DPN za 4 odseke, ki še niso bili sprejeti, traja nadpovprečno dolgo, zato ocenjujemo, da postopki priprave DPN ne bodo zaključeni do rokov, ki jih za dokončanje faze načrtovanja posameznega dela 3. razvojne osi predvideva ReNPRP30 oziroma načrti vlaganj. Zaradi tega bi lahko bili ogroženi nekateri strateški cilji razvoja prostora v Republiki Sloveniji iz aktualne OdSPRS, saj se zamika trenutek, ko bo 3. razvojna os zgrajena in bo s tem izpolnjevala svojo funkcijo iz OdSPRS kot čezmejna cestna povezava, ki bo povezovala Avstrijo, regionalna središča v Republiki Sloveniji ter Hrvaško. MOP tudi ni pristopilo k določni opredelitvi cestne povezave na južnem delu 3. razvojne osi od Črnomlja do mednarodnega mejnega prehoda Vinica v OdSPRS, kar pomeni, da v obdobju, ko je MZI še načrtovalo izvedbo tega dela 3. razvojne osi, strategija prostorskega razvoja ni vsebovala jasne podlage za njeno prostorsko načrtovanje. MOP je sicer vladi v letu 2015 predlagalo ponoven sprejem odločitve o priključitvi severnega dela 3. razvojne osi na avtocesto A1 pri priključku Šentrupert na podlagi argumentov iz strokovnih podlag, vendar je bila ta varianta v preteklosti z odločitvijo vlade že spoznana za nesprejemljivo. Pričakovali bi, da bo MOP pred oblikovanjem predloga odločitve zagotovilo, da se ta dodatno strokovno prouči, saj so strateška izhodišča in obstoječe strokovne podlage nakazovale obstoj vsaj ene verodostojne alternative za nadaljnje umeščanje prek priključka Celje (Arja vas)–Velenje, ki bi morda v večji meri zadostila nekaterim usmeritvam iz strateških prostorskih dokumentov glede povezovanja Velenja in Celja in ohranitve najboljših kmetijskih zemljišč ter prednostnega načrtovanja tras v že obstoječih prometnih koridorjih iz SprRS. V povezavi s tem MOP tudi ni zagotovilo, da bi se v strokovni podlagi za določitev najustreznejše variante za srednji del 3. razvojne osi iz leta 2016 poleg sedaj predvidene navezave na A1 pri Celju analizirala tudi varianta izvedbe v zahodnem koridorju, da bi se ugotovilo, ali morda predstavlja učinkovitejšo povezavo s severnim delom 3. razvojne osi pri Šentrupertu, kar bi lahko bilo skladneje s predvideno funkcijo tega dela 3. razvojne osi iz strateških dokumentov.

Zaradi v nekaterih primerih neusklajenega in počasnega ravnanja nekaterih notranjih organizacijskih enot MOP in organov v sestavi MOP in nesprejema določenih odločitev oziroma dokumentov iz pristojnosti MOP v predpisanih rokih so pri pripravi DPN nastajali večmesečni zastoji. MOP ni izvedlo vseh splošnih ukrepov za pospešitev postopkov priprave DPN, katerih izvedbo je naložila vlada. Nekateri, ki so bili izvedeni, niso bili izvedeni pravočasno. Reševanje ključnih še nerešenih problemov iz pristojnosti MOP ali organov v sestavi MOP, ki so neposredno vplivali na zastoje pri pripravi DPN za 3. razvojno os (sprejem nove prostorske strategije SprS50, problematika "voda" in "podnebnih sprememb"), je bilo dolgotrajno in neučinkovito. MOP vladi tudi ni predlagalo sprejema ustreznih splošnih ukrepov iz pristojnosti MZI, ki bi rešili problem zagotavljanja proračunskih sredstev za stroške priprave DPN za določene odseke 3. razvojne osi.

MOP v posameznih primerih ni koordiniralo oziroma spodbujalo pobudnika MZI k aktivnostim, ki bi vodile k sprejemu ključnih odločitev o nadaljnjem prostorskem načrtovanju nekaterih odsekov 3. razvojne osi, kar je prispevalo k temu, da je priprava DPN na teh odsekih nekaj let mirovala.

Menimo, da je bilo MOP pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020 **delno učinkovito**.

5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za infrastrukturo in **Ministrstvo za okolje in prostor** morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivni poročili.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Ministrstvo za infrastrukturo mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravilo osnutek notranjega akta ali dopolnitve že obstoječega akta (na primer akta o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest), v katerem bodo opredeljeni notranji postopki in struktura za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem Srprs in ReNPRP30 tako, da bodo določene vsaj enote v ministrstvu in predstojniki teh enot, ki bodo odgovorni za:
 - postopke pregleda in analize doseganja ciljev Srprs na podlagi kazalnikov iz Srprs, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina posodabljanja Srprs ter časovnega obdobja, za katero bo ministrstvo pripravilo pregled in analizo doseganja ciljev Srprs, da bo doseglo predvideno dopolnjevanje Srprs na vsakih 5 let od sprejema Srprs – točka 2.1.2.1.a;
 - spremljanje in nadzor nad uresničevanjem ReNPRP30, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina zagotavljanja, da bodo predlogi načrtov vlaganj skladni z veljavno ReNPRP30, ter časovnega obdobja, za katero bo ministrstvo pripravilo poročila o izvajanju ReNPRP30 – točke 2.1.2.2.a, 2.1.2.2.b, 2.1.3.2.a in 2.1.3.2.b;
 - pripravo, usklajevanje in predložitev programov dela DRSI v sprejem ministru na podlagi načrtov vlaganj – točka 2.2.2.1.a;
 - pridobivanje poročil o izvajanju aktivnosti DRSI, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina spremljanja in nadzora nad tem, ali DRSI aktivnosti izvaja skladno s programom dela in načrti vlaganj – točka 2.2.2.1.b;
2. pripravilo analizo prednosti in slabosti obstoječe ureditve iz ReNPRP30, ki določa, da se morajo drsni načrti vlaganj v prometno infrastrukturo vsako leto posodabljati in posredovati v potrditev vladi, ter na tej podlagi sprejelo utemeljen zaključek o (ne)smiselnosti te zahteve in odločitev o tem, ali bo ministrstvo predlagalo spremembe ReNPRP30 v tem pogledu – točka 2.1.3.1.a;
3. za vsak posamezen odsek na 3. razvojni osi pripravilo časovni načrt z opredelitvijo meseca in leta izdelave in potrditve za vso še neizdelano investicijsko dokumentacijo (vključno z investicijsko dokumentacijo, ki se izdelava med izvedbo projekta in v fazi spremljanja projekta), ki bo temeljil na rokih za pripravo in izvedbo investicij iz ReNPRP30 in načrtov vlaganj – točka 2.1.5.d.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravilo osnutke poslovnikov Prostorskega sveta in Komisije vlade za prostorski razvoj po ZUreP-2 in načrt aktivnosti za vzpostavitev njunega delovanja, v katerem bo določilo aktivnosti, nosilce in roke za izvedbo potrebnih aktivnosti – točki 3.1.1.1.a in 3.1.1.2.a;
2. pripravilo osnutek notranjega akta (ali dopolnilo obstoječe notranje akte), ki bo določal način in potek koordinacijskih aktivnosti pri državnem prostorskem načrtovanju med notranjimi organizacijskimi enotam ministrstva in organi v sestavi ministrstva; notranji akt naj vsebuje določilo, da je potrebno v primeru nezmožnosti sprejema odločitve ali nesoglasij med notranjimi organizacijskimi enotami ali organi v sestavi ministrstva najkasneje v roku enega meseca od nastanka težave zadevo obravnavati na kolegiju ministra – točke 3.1.3.1.a, 3.1.3.1.b in 3.2.2.2.b;
3. pripravilo časovni načrt za pripravo DPN za vse odseke 3. razvojne osi, ki so še v pripravi, z navedbo datumskega roka (mesec, leto) za sprejem uredbe o DPN tako, da bo določen najkasneje takrat, ko je predviden zaključek faze priprave investicije iz ReNPRP30 in načrtov vlaganj, z navedbo datumskih rokov za izvedbo aktivnosti, ki jih predvideva predpis, po katerem se na posameznem odseku 3. razvojne osi vodi postopek priprave DPN, in ki še niso bile izvedene, za udeležence MOP, NUP, pobudnika ter nosilca posameznega odseka ter z navedbo obveznosti udeležencev glede financiranja posameznih postopkovnih aktivnosti priprave DPN z oceno stroškov teh aktivnosti, ki jih morajo posamezni udeleženci postopka še financirati – točke 3.2.1.1.a, 3.2.1.2.a, 3.2.1.2.b, 3.2.1.3.a in 3.2.1.3.b;
4. pripravi načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti), s katerim bo MOP načrtovalo uskladitev vsebine časovnih načrtov iz popravljalnega ukrepa pod točko 3. s pobudnikom, nosilcema in NUP, za obravnavo in potrditev teh časovnih načrtov priprave DPN na vladi ter pripravo podrobnejših časovnih načrtov (kot so obravnavani v točki 3.2.1.3 tega poročila) – točke 3.2.1.1.a, 3.2.1.2.a, 3.2.1.2.b, 3.2.1.3.a in 3.2.1.3.b.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁷⁶. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za infrastrukturo oziroma Ministrstvo za okolje in prostor kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

6. Priporočila

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- ob naslednjih spremembah ali posodobitvah Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 v predlog tega dokumenta vključi ocene potrebnih finančnih sredstev za njeno uresničitev;
- poskrbi za posodobitev in vsebinsko konkretizacijo internega akta o sodelovanju ministrstva v postopkih državnega prostorskega načrtovanja z MOP na način, da bo prispeval k bolj učinkovitemu poslovanju ministrstva na tem področju;
- za določanje prioritet in strateških usmeritev za pripravo DPN, ki se sporočajo MOP: a) vnaprej opredeli strokovne kriterije, ki bi zagotavljali enakovredno obravnavo projektov in dejansko hitrejše vodenje tistih, za katere obstajajo objektivno utemeljeni razlogi, in b) zagotovi uskladitev svojih stališč s stališči nosilcev projektov (DRSI in DARS), preden se posredujejo MOP;
- v prihodnje ob usklajevanju časovnega načrta za pripravo in sprejem DPN za umeščanje infrastrukturnih projektov v prostor, kjer MZI nastopa kot pobudnik, vsebinsko preverja določitev rokov za vse faze sprejemanja DPN, jih skuša uskladiti z MOP in če rokov ni, na to posebej opozori MOP;
- prouči ustreznost investicijske dokumentacije, od izdelave katere je poteklo že daljše časovno obdobje, in sicer predvsem glede opredelitve razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritve usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami (kar je vsebina dokumenta identifikacije investicijskega projekta), usklajenosti investicijskega projekta s Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030, usmeritev Evropske unije, prostorskimi akti ter drugimi dolgoročnimi razvojnimi programi in usmeritvami, upošteva tudi medsebojno usklajenost področnih politik, prikaz obstoječih in predvidenih potreb po investiciji (kar je vsebina predinvesticijske zasnove) in ustreznost načrtovane prostorske ureditve (kar je vsebina investicijske zasnove);
- v sodelovanju z MOP, nosilci in ostalimi udeleženci postopkov vodenja projekta in prostorskega načrtovanja prouči smotrnost vključitve vseh udeležencev v aktivno uporabo aplikacij za projektni management za vodenje in prostorsko načrtovanje projekta 3. razvojne osi.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- pripravi in predloži v sprejem akcijski program za realizacijo trenutno veljavne strategije razvoja prostora OdSPRS, upošteva vsebino SrpRS in ReNPRP30 v delu, ki se nanaša na investicijo v 3. razvojno os; v akcijskem programu naj določi prednostne naloge in ukrepe za izvedbo strategije razvoja prostora v srednjeročnem obdobju v delu, ki se nanaša na 3. razvojno os, in usmeritve za pripravo prostorskih aktov, potrebnih za izvedbo 3. razvojne osi, pri čemer naj v načrtu za posamezen prostorski akt opredeli časovnico sprejema ter opredeli nosilce posameznih aktivnosti;
- v sodelovanju z MZI in ostalimi udeleženci postopkov vodenja projekta in prostorskega načrtovanja prouči smotrnost vključitve vseh udeležencev v aktivno uporabo aplikacij za projektni management za vodenje in prostorsko načrtovanje projekta 3. razvojne osi.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Vročiti:

1. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
3. dr. Petru Gašperšiču, priporočeno;
4. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
5. Ireni Majcen, priporočeno;
6. Juretu Lebnu, priporočeno;
7. Simonu Zajcu, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu.

7. Priloge

Priloga 1 Seznam kratic in okrajšav

AC: avtocesta

AC A1: avtocesta z oznako A1 Maribor–Ljubljana

AC A2: avtocesta z oznako A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu

ARSO: Agencija Republike Slovenije za okolje, organ v sestavi MOP

CPVO: celovita presoja vplivov na okolje (upravni postopek, katerega namen je preprečiti ali zmanjšati škodljive vplive načrtovanih dejavnosti na okolje in ki se izvaja v okviru priprave prostorskih aktov, ki jih na podlagi zakona sprejmejo državni organi ali občine)

DDV: davek na dodano vrednost

DI: Direktorat za infrastrukturo, notranja organizacijska enota MZI do leta 2016, predhodnik DKP

DIIP: dokument identifikacije investicijskega projekta (temeljni investicijski dokument za uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov; vsebuje podatke, potrebne za določitev investicijske namere in njenih ciljev v obliki funkcionalnih zahtev, ki jih mora investicija izpolnjevati)

DKP: Direktorat za kopenski promet, notranja organizacijska enota MZI od leta 2016, naslednik DI

DNUP: državni nosilci urejanja prostora

DO: Direktorat za okolje, notranja organizacijska enota MOP

DPGS: Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, notranja organizacijska enota MOP

DPN: državni prostorski načrt

DRSI: Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo kot organ v sestavi MZI, prej **DRSC** (Direkcija Republike Slovenije za ceste)

načrt vlaganj: 6-letni enotni načrti vlaganj v prometno infrastrukturo; med letoma 2015 in 2020 sta bila sprejeta 2 načrta vlaganj

načrt vlaganj 2018–2023: Načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje od leta 2018–2023

načrt vlaganj 2020–2025: Načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje od leta 2020–2025

DRSV: Direkcija Republike Slovenije za vode, organ v sestavi MOP

DVI: Direktorat za vode in investicije, notranja organizacijska enota MOP

DZ: Državni zbor Republike Slovenije

EIB: Evropska investicijska banka, ki s posojili podpira projekte, ki omogočajo uresničitev ciljev EU

EU: Evropska unija

HC: hitra cesta

inženir: državni inženir DRI (zagotavlja storitve investicijskega inženiringa, vodenja investicij v javno infrastrukturo in druge svetovalne storitve kot notranji izvajalec države)

IP: investicijski program (temeljni investicijski dokument, ki je s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom končna strokovna podlaga za investicijsko odločitev)

IZ: investicijska zasnova (temeljni investicijski dokument, ki se za izbrano varianto izdelava po opravljeni javni razgrnitvi DPN na podlagi zbranih predlogov in podrobnejših strokovnih podlag)

J-1: odsek 1 na 3. razvojni osi jug Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu (AC A2)–priključek Maline

J-2: odsek 2 na 3. razvojni osi jug Maline–MMP Metlika in priključek Črnomelj jug

J-3: odsek 3 na 3. razvojni osi jug Črnomelj jug–MMP Vinica

KIOP: Komisija za pregled in oceno investicijske dokumentacije na področju državnih cest, javne železniške infrastrukture, letalstva in pomorstva

KVPR: Komisija vlade za prostorski razvoj (stalno delovno telo vlade, predvideno v 38. členu ZUreP-2, ki naj bi na medresorski ravni zagotavljala usklajenost in upoštevanje ciljev urejanja prostora in strateških prostorskih načrtov)

LNUP: lokalni nosilci urejanja prostora

MF: Ministrstvo za finance

MMP: mednarodni mejni prehod

MOP: Ministrstvo za okolje

MZI: Ministrstvo za infrastrukturo

MKGP: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

NIP: novelacija investicijskega programa

NUP: nosilci urejanja prostora (ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil, ki sodelujejo v postopkih priprave prostorskih aktov tako, da pripravijo smernice za pripravo državnih prostorskih aktov in nato podajajo mnenja oziroma soglasja glede vprašanja, ali so bili pri pripravi prostorskih aktov upoštevani predpisi ali smernice iz njihovega delovnega področja)

NRP: načrt razvojnih programov

OPNVR: predlagana najprimernejša varianta iz ŠV/PIZ 3.RO sredina 2016 za srednji del 3. razvojne osi

OVS: okoljevarstveno soglasje

PIZ: predinvesticijska zasnova (temeljni investicijski dokument, v katerem so obravnavane vse variante, za katere je verjetno, da bi ekonomsko, finančno, časovno in tehnično-tehnološko sprejemljivo izpolnile cilje, zapisane v DIIP)

PNV: predlog najustreznejše variante (na podlagi rezultatov vrednotenja v ŠV se opravi sintezna primerjava variant in predlaga najustreznejša varianta prostorske ureditve ter potrebne optimizacije in usmeritve za nadaljnje državno prostorsko načrtovanje)

proračun: državni proračun

PS: Prostorski svet (predvideni strokovno-posvetovalni organ iz 41. člena ZUreP-2, ki naj bi zagotavljal strokovno podporo delu KVPR in MOP predvsem s sprejemom stališč, pobud in mnenj o ustreznosti pravil urejanja prostora in drugih strokovnih vprašanjih)

PVO: presoja vplivov na okolje (pred začetkom izvajanja posega, ki lahko pomembno vpliva na okolje, je treba v upravnem postopku PVO izvesti presojo njegovih vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje)

računsko sodišče: Računsko sodišče Republike Slovenije

RS: Republika Slovenija

S-1: odsek 1 na 3. razvojni osi sever Šentrupert (AC A1)–Velenje jug

S-2: odsek 2 na 3. razvojni osi sever Velenje jug–Slovenj Gradec jug

S-3: odsek 3 na 3. razvojni osi sever Slovenj Gradec jug–Dravograd z obvoznici

S-4: odsek 4 na 3. razvojni osi sever Otiški Vrh–MMP Holmec

ŠV: študija variant (prostorska ureditev državnega pomena se načrtuje v variantah, ki se v ŠV podrobneje obdelajo, ovrednotijo in primerjajo s prostorsko-družbenega, varstvenega, funkcionalnega in ekonomskega vidika ter ocenijo z vidika sprejemljivosti v lokalnem okolju tako, da se opredeli PNV)

varianta: možna umestitev državne ureditve v prostor, ki izhaja iz strateških podlag in ki se kasneje preveri v ŠV

Ustavno sodišče RS: Ustavno sodišče Republike Slovenije

vlada: Vlada Republike Slovenije

ZRSVN: Zavod Republike Slovenije za varstvo narave

Krajši nazivi družb

DARS: DRUŽBA ZA AVTOCESTE V REPUBLIKI SLOVENIJI D.D.

DDC: DDC svetovanje inženiring, d.o.o.

DRI: DRI upravljanje investicij, d.o.o., naslednica DDC

Eplan: EPLAN d.o.o.

Lineal: LINEAL d.o.o.

Omega consult: OMEGA consult, d.o.o., Ljubljana

PNZ: PNZ d.o.o.

SDH: Slovenski državni holding, d.d.

Tempus Babnik: TEMPUS BABNIK, d.o.o.

Priloga 2 Seznam okrajšav dokumentov in predpisov

Akt o notranji organizaciji MOP: Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za okolje in prostor, št. 1000-7/2014/1 z dne 15. 12. 2014 s spremembami in dopolnitvami

Akt o notranji organizaciji MZI: Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo, št. 1000-3/2012/24 z dne 14. 3. 2012 s spremembami in dopolnitvami

DIIP 3.RO jug 2008: Dokument identifikacije investicijskega projekta Gradnja državne ceste med avtocesto A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu in mejo z Republiko Hrvaško (Omega consult, februar 2008)

DIIP 3.RO sever 2007: Dokument identifikacije investicijskega projekta za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj–Koper in mejo z Republiko Avstrijo (DDC, februar 2007)

DIIP 3.RO sredina 2008: Dokument identifikacije investicijskega projekta gradnja državne ceste med AC A1 Maribor–Ljubljana in AC A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu; PNZ, Tempus Babnik, marec 2008

notranji akt o sodelovanju z MOP: Notranji akt MZI o sodelovanju z MOP pri postopkih umeščanja tras državne cestne infrastrukture v prostor, ki velja od 3. 10. 2011

IP J-1, 1. in 2. etapa 2019: Investicijski program za 3. razvojno os jug, 1. in 2. etapa od priključka na AC A2 v Novem mestu do priključka Osredok (Eplan, februar 2019, dopolnitve po komisiji DARS, marec 2019, dopolnitve po KIOP, junij 2019)

IP J-1, 3. in 4. etapa 2020: Investicijski program za 3. razvojno os jug za izgradnjo nove prometne povezave med avtocesto A2 Ljubljana–Obrežje do priključka Maline, 3. in 4. etapa od priključka Osredok do priključka Maline (Eplan, december 2019, dopolnitve po komisiji DARS, januar 2020)

IP S-1 2020: Investicijski program za 3. razvojno os sever za izgradnjo nove cestne povezave od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug (Eplan, december 2019, dopolnjeno po komisiji DARS, januar 2020, dopolnitve po komisiji za oceno investicijske dokumentacije na področju državnih cest in javne železniške infrastrukture, april 2020)

IP S-2 2019: Investicijski program za 3. razvojno os sever od priključka Velenje jug do priključka Slovenj Gradec jug (Eplan, april 2019, dopolnitve po pripombah komisije DARS, maj 2019, dopolnitve po pripombah Komisije za pregled in oceno investicijske dokumentacije na področju državnih cest, javne železniške infrastrukture, letalstva in pomorstva za pregled in oceno investicijske dokumentacije, julij 2019)

IZ S-1 2016: Investicijska zasnova za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug (Eplan, november 2016, dopolnjeno po pripombah komisije DARS, december 2016)

koncesijska pogodba: Koncesijska pogodba med RS in DARS za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji z dne 29. 4. 2004 s 4 dodatki

OdSPRS: Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2)

PIZ 3.RO jug 2008: Predinvesticijska zasnova za gradnjo državne ceste med avtocesto A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu in mejo z Republiko Hrvaško (Omega consult, julij 2008, dopolnitev oktober 2008)

PIZ 3.RO sever 2008: Predinvesticijska zasnova za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj–Koper in mejo z Republiko Avstrijo (Omega consult, december 2008)

PIZ 3.RO sredina 2009: Predinvesticijska zasnova gradnja državne ceste med AC A1 Maribor–Ljubljana in AC A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu (Tempus Babnik, april 2009)

PIZ J-1 2019: Predinvesticijska zasnova za 3. razvojno os jug od AC A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu do priključka Maline (Eplan, PNZ, avgust 2018, dopolnitve po pripombah DARS, november 2018, dopolnitve po pripombah KIOP, januar 2019)

pogodba o naročilu: Pogodba o izvajanju naročila na podlagi 4. člena ZDARS-1 št. 2430-12-100023 z dne 27. 9. 2012 in Aneks številka 1 z dne 13. 6. 2016

Poslovnik vlade: Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20)

Priročnik CBA: Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects / Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020, ki jih je Evropska komisija sprejela decembra 2014; vir: [URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf], 7. 5. 2021

prometna študija 2016: Novelacija prometnega modela za celotno vplivno območje poteka tretje razvojne osi od Avstrije do Avtoceste A1, prometna študija za različico F2-2 (PNZ, april 2016)

protokol 3.RO sever: Protokol o poteku načrtovanja in izgradnje 3. razvojne osi na odseku Šentrupert–Velenje–Slovenj Gradec–Dravograd–Holmec

protokol 3.RO jug: Protokol o poteku načrtovanja in izgradnje južnega dela 3. razvojne osi

ReNPIA: Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 50/04, 109/10 – ZCes-1 in 75/16 – ReNPRP30)

ReNPRP30: Resolucija o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030 (Uradni list RS, št. 75/16)

SrpRS: Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030; vir: [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZI/Dokumenti/Strategija-razvoja-prometa-v-Republiki-Sloveniji-do-leta-2030.pdf>], 7. 5. 2021

SprS50: Osnutek Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050; vir: [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/SPRS/SPRS-2050_gradivo-za-javno-razpravo.pdf], 28. 4. 2021

Študija posodobitve S-3, S-4 2018: Študija posodobitve cestnih povezav na odsekih Slovenj Gradec–Dravograd in Otiški Vrh–Holmec, Sintezno poročilo, verzija 3.2 (Lineal, julij 2018)

ŠV/PIZ S-4 2020: Študija variant (utemeljitev rešitve) / Predinvesticijska zasnova za državno cesto od Otiškega Vrha do meje z Republiko Avstrijo na Holmcu (LUZ, d.d., Lineal, marec 2020)

ŠV/PIZ 3.RO sredina 2016: Dopolnitev študije variant/predinvesticijske zasnove s predlogom najustreznejše variante Gradnja državne ceste med AC A1 Maribor–Ljubljana in AC A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu (dopolnjena po recenziji); PNZ, Eplan, RC PLANIRANJE d.o.o. Celje, BPI d.o.o., avgust 2016

UDPN S-1: Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug (Uradni list RS, št. 3/17)

UDPN S-2: Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Velenje jug do priključka Slovenj Gradec jug (Uradni list RS, št. 72/13 in 3/17)

UDPN J-1: Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od AC A2 Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu do priključka Maline (Uradni list RS, št. 102/12 in 70/17)

UDPN J-2: Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Maline do MMP Metlika in priključka Črnomelj jug (Uradni list RS, št. 70/17)

UEM: Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16)

UMISCC: Uredba o metodologiji za izračun stroškov cestninskih cest (Uradni list RS, št. 46/19)

UMPOIDDC: Uredba o metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju državnih cest (Uradni list RS, št. 124/07, 5/17)

UMPOIDDCJŽI: Uredba o metodologiji priprave in obravnave investicijske dokumentacije na področju državnih cest in javne železniške infrastrukture (Uradni list RS, št. 5/17)

Uredba o organih v sestavi ministrstev: Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19)

PZ: Pomorski zakonik (Uradni list RS, št. 62/16 – uradno prečiščeno besedilo, 41/17, 21/18 – ZNOrg in 31/18 – ZPVZRZECEP)

ZCes-1: Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 36/14 – odl. US, 46/15 in 10/18)

ZDARS-1: Zakon o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 97/10 in 40/12 – ZUJF)

ZDU-1: Zakon o državni upravi (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, 90/14 in 51/16)

ZJF: Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US)

ZJN-3: Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18)

ZLet: Zakon o letalstvu (Uradni list RS, št. 81/10 – uradno prečiščeno besedilo, 46/16 in 47/19)

ZPKROD: Zakon o poroštvo Republike Slovenije za obveznosti DARS d. d., iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za refinanciranje obstoječega dolga DARS d. d. (Uradni list RS, št. 30/15)

ZPNačrt: Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUreP-2)

ZPOD2TDK: Zakon o poroštvo Republike Slovenije za obveznosti družbe 2TDK d. o. o. iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za financiranje izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper, in za obveznosti DARS d. d. iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za financiranje izgradnje dela 3. razvojne osi (Uradni list RS, št. 81/19)

ZRacS-1: Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12)

ZUPUDPP: Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr., 57/12 in 61/17 – ZUreP-2)

ZUreP-1: Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C in 80/10 – ZUPUDPP)

ZUreP-2: Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17)

ZUreP-3: Zakon o urejanju prostora – v sprejemanju (EVA 2020-2550-0074)

ZVRS: Zakon o vladi Republike Slovenije (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)

ZVO-1: Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE in 158/20)

Priloga 3 Primerjava ReNPRP30 in načrtov vlaganj

		ReNPRP30				Načrt vlaganj 2018–2023						Načrt vlaganj 2020–2025					
		Priprava		Izvedba		Priprava			Izvedba			Priprava			Izvedba		
		Nosilec	Terminski načrt	Nosilec	Terminski načrt	Nosilec	Terminski načrt	Načrtovana fin. sredstva v mio EUR	Nosilec	Terminski načrt	Načrtovana fin. sredstva v mio EUR	Nosilec	Terminski načrt	Načrtovana fin. sredstva v mio EUR	Nosilec	Terminski načrt	Načrtovana fin. sredstva v mio EUR
Ro.4	Povezave Bele krajine z Novim mestom																
Ro.4.1	3. razvojna os priključek NM vzhod–Revoz ¹⁾	DARS	2016–2017	DARS	2018–2020				DARS	2017–2022	75,22				DARS	2017–2023	100,53
Ro.4.2	3. razvojna os jug (odsek Revoz–Maline)	DARS	2016–2018	DARS	2018	DARS	2017–2022	9,08	DARS	2019–2024	218,7	DARS	2017–2023	10,82	DARS	2024–2027	111,00
Ro.4.3	Povezava Maline–meja RH	DRSI	2. odsek: 2016–2021 3. odsek: 2018–2023	DRSI	po 2022	DRSI			DRSI								
Ro.9	Povezava Koroške z avtocestnim sistemom																
Ro.9.1	Nova, dvo- ali štiripasovna povezava Slovenj Gradec –Velenje A1	DARS	2016–2018	DARS	2018–2022	DARS	2017–2022	13,85									
	Cesta Šentrupert –Velenje								DARS	2019–2025	209,55	DARS	2017–2022	9,69	DARS	2019–2025	317,96
	Cesta Velenje –Slovenj Gradec								DARS	2019–2025	341,84	DARS	2017–2022	8,95	DARS	2019–2025	534,15
Ro.9.3	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Dravograd –Slovenj Gradec	DARS	2016–2017	DARS	2020–2025	DARS/DRSI						DARS	2021–2024	15,8			
Ro.9.4	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Otiški Vrh–Holmec	DARS	2016–2017	DARS	2020–2025	DARS/DRSI											
Ro.14	Povezava Štajerska–Dolenjska ¹⁾																
Ro.14.1	Obvoznica Celja	DRSI	2016-2022	DRSI	po 2025				DRSI		3,86				DRSI		6,35

	ReNPRP30				Načrt vlaganj 2018–2023						Načrt vlaganj 2020–2025					
	Priprava		Izvedba		Priprava			Izvedba			Priprava			Izvedba		
	Nosilec	Terminski načrt	Nosilec	Terminski načrt	Nosilec	Terminski načrt	Načrtovana fin. sredstva v mio EUR	Nosilec	Terminski načrt	Načrtovana fin. sredstva v mio EUR	Nosilec	Terminski načrt	Načrtovana fin. sredstva v mio EUR	Nosilec	Terminski načrt	Načrtovana fin. sredstva v mio EUR
Ro.14.2	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Celje–Laško	DRSI	2018-2025	DRSI	po 2025			DRSI						DRSI		
Ro.14.3	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Laško–Zidani Most	DRSI	2018-2025	DRSI	po 2025			DRSI						DRSI		
Ro.14.4	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Zidani Most–Novo mesto	DRSI	2018-2025	DRSI	po 2025			DRSI		1,46				DRSI		9,6
Ro.14.5	3. razvojna os sredina	DRSI	2016-2022	DRSI	po 2025			DRSI		0,5				DRSI		0,6

Opomba: ¹⁾ V načrtih vlaganj nosilec, terminski načrt in načrtovana finančna sredstva za posamezni ukrep niso prikazani posebej za fazo priprave in fazo izvedbe.

Viri: ReNPRP30, načrti vlaganj.

Priloga 4 Primerjava ReNPRP30 in Predloga Resolucije o spremembah in dopolnitvah ReNPRP30

ReNPRP30					Predlog Resolucije o spremembah in dopolnitvah ReNPRP30			
Ukrep	Nosilec	Terminski načrt		Ukrep	Nosilec	Terminski načrt		
		Priprava	Izvedba			Priprava	Izvedba	
Ro.4 Povezave Bele krajine z Novim mestom								
Ro.4.1	3. razvojna os priključek Novo mesto vzhod – Revoz1)	DARS	2016–2017	2018–2020	Odsek 1: Novo mesto vzhod–Maline (1. in 2. etapa)	DARS	2016–2021	2021–2023
Ro.4.2	3. razvojna os jug (odsek Revoz – Maline)	DARS	2016–2018	2018	Odsek 1: Novo mesto vzhod–Maline (3. in 4. etapa)	DARS	2016–2023	2024–2028
Ro.4.3	Povezava Maline – meja RH	DRSI	2. odsek: 2016–2021 3. odsek: 2018–2023	po 2022	Odsek 2: Maline –Metlika (Črnomelj)	DARS	do 2026, etapa Metlika do 2023	po 2028, etapa Metlika po 2024
Ro.9 Povezava Koroške z avtocestnim sistemom								
Ro.9.1	nova, dvopasovna ali štiripasovna povezava Slovenj Gradec–Velenje-A1	DARS	2016–2018	2018–2022	Odsek 1: Šentrupert –Velenje	DARS	2017–2024	2022–2027
Ro.9.2					Odsek 2: Velenje –Slovenj Gradec	DARS	2017–2022	2020–2026
Ro.9.3	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Dravograd–Slovenj Gradec	DARS	2016–2017	2020–2025	Odsek 3: Slovenj Gradec–Dravograd	DARS	2016–2026	po 2027
Ro.9.4	Rekonstrukcija obstoječe cestne povezave Otiški Vrh–Holmec	DARS	2016–2017	2020–2025	Odsek 4: Otiški Vrh –Prevalje	DARS	2016–2027	po 2028

Vira: ReNPRP30, Predlog Resolucije o spremembah in dopolnitvah ReNPRP30.

Priloga 5 Predstavitev ključnih pristojnosti in delovnih nalog notranjih organizacijskih enot MOP

Predstavljene so ključne delovne naloge notranjih organizacijskih enot MOP, ki imajo pomembno vlogo na področju revizije.

Kabinet ministra opravlja organizacijske in strokovno-administrativne naloge za potrebe ministra, načrtuje delo v ministrstvu in spremlja izvajanje dogovorjenih zadolžitev ter koordinira delo med organizacijskimi enotami, organi v sestavi in drugimi državnimi organi.

MOP DO opravlja naloge, vezane na okolje, CPVO, odpadke, učinkovito rabo virov, varovanje okolja, podnebnih sprememb ter ohranjanja narave. Sektor za okolje in podnebne spremembe sistemsko spremlja izvajanje predpisov s svojega področja in skrbi za prenos izvajanja teh predpisov na ARSO. Sektor za ohranjanje narave pripravlja in spremlja izvajanje predpisov s področja dela sektorja ter vodi postopke v zvezi s sprejemom predpisov, hkrati pa strokovno usklajuje predpise drugih resorjev z zakonodajo na področju ohranjanja narave. Sektor za strateško presojo vplivov na okolje izvaja postopke CPVO ter koordinacijo z ministrstvi, organizacijami in strokovnimi službami v postopkih priprave (državnih) prostorskih aktov, pri čemer skrbi tudi za usklajeno in pravočasno izvajanje postopkov CPVO ter pripravlja potrebna strokovna mnenja oziroma zagotovi njihovo pripravo. Določa tudi metode dela v postopkih CPVO.

MOP DVI opravlja naloge, vezane na upravljanje z vodami na vodnih območjih in porečjih, gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadke vode, naloge s področja naravnih nesreč, naloge s področja kohezijskih politik ter naloge s področja investicij v okolje.

MOP DPGS je pristojen za področje urejanja prostora na državni, regionalni in občinski ravni, za področje graditve objektov in stanovanjsko področje. Direktorat izvaja naloge usmerjanja prostorskega razvoja na državni ravni, spremlja stanje v prostoru, izvaja pravno-sistemske naloge, pripravlja pobude in predloge predpisov, skrbi za razvoj področja urejanja prostora ter predlaga ukrepe/predpise za boljše izvajanje zakonodaje in doseganje ciljev prostorske, gradbene in stanovanjske politike, skrbi za seznanjanje upravnih organov na državni in lokalni ravni, strokovnih združenj in lokalnih skupnosti s predpisi in dobro prakso, skrbi za sodelovanje z institucijami, ki opravljajo dejavnosti s področja urejanja prostora ter razvoj dobre prakse. Opisane naloge opravlja na sistemski in strateški ravni predvsem Sektor za strateški prostorski razvoj. Sektor za prostorsko načrtovanje opravlja strokovne in povezane upravne naloge, ki se nanašajo na prostorsko načrtovanje, pripravo urbanističnih normativov in standardov (državni prostorski red), naloge DNUP za področje poselitve in koordinacijo postopkov priprave in sprejemanja DPN za prostorske ureditve državnega pomena. Za pripravo DPN to pomeni predvsem:

- koordinacija postopkov sprejema državnih prostorskih aktov,
- priprava smernic in mnenj za področje poselitve,
- izvajanje tehničnih pregledov DPN,
- skrb za sodelovanje in koordinacija pristojnih DNUP v postopkih priprave prostorskih izvedbenih aktov,
- zagotavljanje kakovosti prostorskih aktov,
- sodelovanje pri vzpostavitvi zbirke DPN, namenske rabe prostora in drugih pravnih režimov v kontekst vzpostavljanja prostorskega informacijskega sistema,

- vodenje arhiva sprejetih DPN in občinskih prostorskih aktov,
- spremljanje in sodelovanje pri pripravi novih sektorskih in prostorskih zakonskih in podzakonskih aktov,
- skrb za sodelovanje z institucijami, ki opravljajo dejavnosti s tega področja ter za razvoj dobrih praks,
- priprava metodologij za optimizacijo in poenotenje vodenja postopkov priprave prostorskih aktov,
- priprava navodil in priporočil za pripravo različnih gradiv v postopkih priprave prostorskih aktov, za vsebino in obličnost prostorskih aktov,
- priprava urbanističnih normativov in standardov (državni prostorski red),
- razvijanje, spremljanje in spodbujanje razvoja novih tehnik in metod na področju prostorskega načrtovanja,
- razvijanje strategij in modelov sodelovanja z javnostmi v postopkih priprave prostorskih aktov.

ARSO je organ v sestavi MOP, ki opravlja strokovne, analitične in upravne naloge s področja okolja na državni ravni, pri postopkih prostorskega načrtovanja 3. razvojne osi pa je sodelovala predvsem kot DNUP in organ, ki je izvajal PVO.

DRSV je organ v sestavi MOP, ki opravlja strokovne, upravne in razvojne naloge na področju upravljanja voda na državni ravni, pri postopkih prostorskega načrtovanja 3. razvojne osi pa sodeluje kot DNUP.

*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