



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost priprave in izvedbe projekta drugi tir železniške proge Divača–Koper

2022

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

Učinkovitost priprave in izvedbe projekta drugi tir železniške proge Divača–Koper

Številka: 3262-1/2019/87

Ljubljana, 7. junija 2022

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti priprave in izvedbe projekta drugi tir železniške proge Divača–Koper¹ v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2020. Podalo je mnenje, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo) pri vzpostavljanju podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom **nista bila učinkovita**, bila pa sta **delno učinkovita** pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir². Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: DRSI) v obdobju med 1. 1. 2015 in 21. 7. 2018 kot investitor pri izvajanju svojih nalog priprave in izvedbe projekta drugi tir **ni bila učinkovita**, medtem ko je bila 2TDK, Družba za razvoj projekta, d.o.o. (v nadaljevanju: družba 2TDK) v obdobju med 21. 7. 2018 in 30. 6. 2020 kot investitor pri izvajanju svojih nalog priprave in izvedbe projekta drugi tir **delno učinkovita**.

Računsko sodišče je ugotovilo, da sta vlada in ministrstvo načrtovala gradnjo drugega tira v strateških načrtih, vendar v njih nista predvidela nadaljnjih aktivnosti za proučitev upravičenosti dvotirnosti proge. Odločitev o enotirnosti ali dvotirnosti bi morala temeljiti na predhodno opravljenih študijah in analizah, kar bi prispevalo k temu, da v nadaljnjih fazah izvedbe projekta ne bi prihajalo do bistvenih sprememb projekta. Veljavni državni lokacijski načrt za drugi tir iz leta 2005 določa drugi tir kot enotirno progo. Vlada je 8. 6. 2017 ministrstvu in DRSI naložila začetek aktivnosti za nadgradnjo v dvotirno progo. Postopki za začetek gradnje vzporednega tira se bodo izvajali v okviru ločenega projekta, ki ga vodi investitor DRSI, medtem ko projekt drugi tir od uveljavitve Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (ZIUGDT) vodi družba 2TDK. Ker se projekt ne vodi vsebinsko celovito, ni zagotovljeno, da bi bili stroški projekta izkazani skupaj, kar bi zagotovilo transparentnost celotnega projekta ne glede na to, da je v času investicije prišlo do spremembe investitorja.

¹ Drugi tir je vsa javna železniška infrastruktura, ki jo je dovoljeno zgraditi na podlagi gradbenega dovoljenja št. 35105-/118/2011/162 1093-05 z dne 31. 3. 2016 (v nadaljevanju: drugi tir). Gre za 25,9 km dolgo traso enotirne železniške proge, ki bo speljana skozi 8 predorov v skupni dolžini 20,5 km. Poleg predorov bosta zgrajena 2 viadukta v skupni dolžini 1.099 m, 2 mostova s skupno dolžino 178 m in galerija. Začetek obratovanja drugega tira je predviden v začetku leta 2026. Zaradi možne prihodnje nadgradnje v dvotirno železnico bo projekt izveden na način, da bo premer 3 najdaljših servisnih predorov enak premeru pripadajočih glavnih predorov. Celotna trasa železniške proge med Divačo in Koprom, vključno z izvlečnim tirom, je dolga 27,1 km.

² Projekt drugi tir so vsi akti in dejanja, ki jih morajo izvesti revidiranci za izvedbo investicije v drugi tir in gospodarjenje z njim (v nadaljevanju: projekt drugi tir).

Na pomanjkljivo strateško upravljanje projekta kaže tudi stroškovna neučinkovitost družbe 2TDK na začetku njenega delovanja. Družba 2TDK je bila ustanovljena v prezgodnji fazi izvedbe projekta drugi tir, pri čemer vlada ni izkazala javnega interesa za ustanovitev družbe 2TDK.

Vlada ni izkazala, da razpolaga z analizo, iz katere bi izhajale prednosti in slabosti gradnje drugega tira v primerjavi z gradnjo zalednega terminala, ki je bil kot alternativna možnost predlagan v končnem poročilu Mednarodnega prometnega foruma pri Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

Vlada je pomanjkljivo strateško upravljala projekt tudi s tem, ko je samo za drugi tir predlagala Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) v sprejem poseben zakon, s čimer je pristopila k parcialnemu urejanju izvedbe investicije v javno železniško infrastrukturo na zelo majhnem delu. Ministrstvo ni zagotovilo primerne javne razprave o osnutku ZIUGDT, s katero bi se poskušalo doseči čim širše soglasje o družbeni potrebnosti predlaganega zakona, kar je v primeru osnutka ZIUGDT, ko ima ta izražene finančne, okoljske, gospodarske in druge posledice, še posebej pomembno. Uporaba nujnega postopka ni bila ustrezno utemeljena. S predlogom ZIUGDT vlada državnemu zboru ni predlagala sorazmerne razporeditve tveganj v koncesijskem razmerju, saj je celotno tveganje investicije na Republiki Sloveniji enako, kot če bi se investicija v projekt drugi tir izvajala v okviru sistema financiranja in izgradnje javne železniške infrastrukture, ki je veljal do uveljavitve ZIUGDT.

Finančna konstrukcija projekta drugi tir je bila vključena v investicijski program iz leta 2019, čeprav v trenutku sprejema programa še ni bilo zagotovljenih 96.639.509 EUR, kar je predstavljalo 8,4 % predvidenih investicijskih stroškov. Prav tako še danes ni jasno, ali bo z vložkom 200.000.000 EUR pri investiciji sodelovala tudi zaledna država ali pa bo tudi ta del investicije pokrit iz proračuna.

Višina predvidenih namenskih vplačil v državni proračun za upravljanje drugega tira je odvisna od povpraševanja na trgu, medtem ko izplačila družbi 2TDK iz proračuna niso, zato obstaja tveganje, da bo v primeru neuresničitve predvidenega povečanja povpraševanja na trgu treba iz državnega proračuna zagotoviti dodatna sredstva za pokrivanje razlike. Poleg tega za del namenskih vplačil v državni proračun Slovenija še nima dovoljenja Evropske komisije, da jih bo lahko pobirala tudi po letu 2052, kar prav tako predstavlja tveganje, da bo morala sredstva zagotoviti iz drugih prihodkov proračuna.

Kljub visokemu znesku porabljenih sredstev na projektu drugi tir ministrstvo ni izkazalo, da je izvajalo nadzor nad delom DRSI, saj ni zagotovilo, da bi mu DRSI redno (periodično) poročala o izvajanju svojih nalog, zato ministrstvo ni moglo izvajati pregleda nad načrtovanjem aktivnosti DRSI na projektu, njenim usmerjanjem ter možnostjo kontrole realizacije načrtovanih aktivnosti.

Vlada bi morala še pred ustanovitvijo Projektnega sveta za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper proučiti, ali mu lahko zagotovi pogoje za njegovo učinkovito delovanje, zlasti glede omejitev dostopa do podatkov o načrtovanju in izvajanju projekta. Projektni svet je namreč od ministrstva zahteval tudi dokumentacijo, ki je ministrstvo ni smelo predložiti, saj je bila ta označena kot poslovna skrivnost družbe 2TDK, kar je vplivalo na učinkovitost dela projektnega sveta.

DRSI v obdobju, ko je vodila investicijo, ni zagotovila investicijskega programa, ki bi bil potrjen, čeprav je naročala in razpolagala z več različicami programov. DRSI kot naročnik ni imela

vzpostavljenih notranjih kontrol za preverjanje ustreznosti dobavljenih študij, njihove vsebinske popolnosti in nadaljnje uporabnosti, zaradi česar ni obvladovala tveganj vsebinskega podvajanja naročil, morebitne nepotrebnosti ali vsebinske neuporabnosti oziroma neustreznosti pridobljenih študij. DRSI ni izkazala upravičenosti izvedbe naročil pravnih in svetovalnih storitev ter storitev medijske podpore, namenjene vzpostavitvi pogojev za realizacijo projekta prek družbe 2TDK, saj so bile navedene storitve primarno naročene zaradi potreb priprave ZIUGDT in vzpostavitve izvajanja projekta drugi tir prek družbe 2TDK, kar pa sodi v pristojnost ministrstva in ne DRSI.

DRSI je vodila postopek javnega naročanja za izbor finančnega svetovalca, pri čemer pa projektne naloge in razpisne dokumentacije za izvedbo postopka javnega naročanja ni samostojno izdelala. Prav tako ni v zadostni meri izkazala potrebe po naročilu vseh storitev po pogodbi o finančnem svetovanju, katere vrednost je znašala 907.680 EUR.

V zvezi s pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta med DRSI in družbo 2TDK je bilo ugotovljeno, da DRSI ni preverila usposobljenosti izvajalca, ampak je storitve po pogodbi podelila družbi 2TDK, v kateri sta bili v času sklenitve pogodbe zaposleni le 2 osebi, zaradi česar je družba 2TDK s podizvajalcem družbo DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o. istega dne, kot je sklenila pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta, sklenila tudi pogodbo za izvedbo storitev tehnične podpore. DRSI s sklenitvijo pogodbe ni zasledovala zgolj cilja izpolnjevanja investitorskih obveznosti, ampak tudi cilj zagotavljanja likvidnosti družbi 2TDK, ki v tistem času ni imela drugih likvidnostnih prilivov, s čimer je DRSI dejansko financirala delovanje družbe 2TDK. V okviru pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta je DRSI plačala tudi izvedbo storitev družbe 2TDK, za katere je bilo ocenjeno, da sodijo v okvir poslovanja družbe 2TDK, in pa storitve drugih zunanjih izvajalcev, katerih izvedbo bi prav tako po oceni računskega sodišča morala financirati družba 2TDK iz lastnih sredstev.

Ugotovljeno je bilo, da ima DRSI kljub prenosu investicije z DRSI na družbo 2TDK v poslovnih knjigah še vedno v zvezi s projektom drugi tir evidentirana sredstva za investicije v teku.

Računsko sodišče je od vlade zahtevalo **predložitev odzivnega poročila**, v katerem mora izkazati izvedbo popravljalnega ukrepa, vladi in DRSI pa je podalo tudi **priporočila**.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.1.1 Revizijski pristop	11
1.2 Področje revizije	11
1.3 Predstavitev revidirancev	17
1.3.1 Vlada Republike Slovenije	17
1.3.2 Ministrstvo za infrastrukturo	19
1.3.3 Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo	20
1.3.4 2TDK, Družba za razvoj projekta, d.o.o.	22
2. Ugotovitve	24
2.1 Vzpostavljanje podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper	24
2.1.1 Načrtovanje projekta drugi tir v strateških in izvedbenih dokumentih	25
2.1.1.1 Načrtovanje projekta drugi tir v strateških dokumentih	25
2.1.1.2 Načrtovanje projekta drugi tir v operativnih načrtih vlaganj	27
2.1.2 Načrtovanje in izbira načina izvedbe projekta drugi tir in virov financiranja	28
2.1.2.1 Proučitev več možnih načinov izvedbe projekta drugi tir	28
2.1.2.2 Proučitev več možnih virov financiranja in finančna konstrukcija projekta drugi tir	39
2.1.3 Priprava pravnih podlag za izbrani način gradnje in gospodarjenje z drugim tirom	47
2.1.3.1 Odločitev za enotirnost oziroma dvotirnost	47
2.1.3.2 Predlog Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper	54
2.1.3.3 Koncesijski akt in koncesijska pogodba za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper	62
2.2 Priprava in izvedba projekta drugi tir s strani investitorjev	63
2.2.1 Učinkovitost DRSI pri pripravi podlag za izvedbo projekta drugi tir	63
2.2.1.1 Zagotavljanje investicijske dokumentacije	63
2.2.1.2 Zagotavljanje projektne dokumentacije	70
2.2.2 Učinkovitost DRSI pri izvajanju projekta drugi tir	72
2.2.2.1 Načrtovanje in realizacija nalog pri projektu drugi tir	72
2.2.2.2 Načrtovanje in izvajanje postopkov javnega naročanja	75
2.2.2.2.1 Pravne in svetovalne storitve ter storitve medijske podpore	77
2.2.2.2.2 Pogodba o finančnem svetovanju	80

2.2.2.2.3 Sklenitev Pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta izgradnje drugega tira med DRSI in družbo 2TDK	84
2.2.2.3 Sprememba investitorja in izvedba primopredaje poslov	90
2.2.2.3.1 Izhodišča za primopredajo	91
2.2.2.3.2 Izvedba primopredaje	92
2.2.3 Priprava in izvedba projekta drugi tir s strani družbe 2TDK	96
2.2.3.1 Zagotavljanje investicijske dokumentacije	96
2.2.3.2 Zagotavljanje projektne dokumentacije	98
2.2.3.3 Pridobivanje virov financiranja	99
2.2.3.4 Izvajanje gradbenih in drugih del za izgradnjo drugega tira	103
2.2.3.5 Načrtovanje in izvedba postopkov javnega naročanja družbe 2TDK	104
2.3 Nadzor vlade in ministrstva nad izvajanjem projekta drugi tir	109
2.3.1 Vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor DRSI	110
2.3.2 Vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor družba 2TDK	111
3. Mnenje	121
3.1 Mnenje o učinkovitosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo pri vzpostavljanju podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom	121
3.2 Mnenje o učinkovitosti Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo in družbe 2TDK pri izvajanju nalog priprave in izvedbe projekta drugi tir	125
3.3 Mnenje o učinkovitosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir	127
4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	129
5. Priporočila	130
6. Priloge	132

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti priprave in izvedbe projekta drugi tir v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2020 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču³ (v nadaljevanju: ZRacS-1⁴) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁵. Sklep o izvedbi revizije⁶ je bil izdan 8. 7. 2020.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti:

- Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo pri vzpostavljanju podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper in pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir,
- Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo in 2TDK, Družba za razvoj projekta, d.o.o. pri izvajanju nalog v zvezi z drugim tirom

v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2020.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁷, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je učinkovitost odločitev in ravnanj vlade, ministrstva, DRSI in družbe 2TDK, ki se nanašajo na drugi tir železniške proge Divača–Koper, v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2020.

V okviru predmeta revizije smo proučevali:

- vzpostavljanje podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper:
 - načrtovanje projekta drugi tir v strateških in izvedbenih dokumentih,
 - pridobitev ustreznih strokovnih podlag, proučitev več možnih variant in izbira optimalne variante glede odločitve o načinu izvedbe projekta drugi tir in virov financiranja investicije⁸ v projekt drugi tir,

³ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

⁴ Seznam kratic, okrajšav dokumentov in predpisov prikazuje Priloga 1.

⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

⁶ Št. 3262-1/2019/4.

⁷ Uradni list RS, št. 43/13.

⁸ Investicije razumemo tako, kot so opredeljene v Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (v nadaljevanju: UEM; Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16): investicije so naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja države, lokalnih skupnosti in drugih vlagateljev v obliki zemljišč, objektov, opreme in naprav ter drugega opredmetenega in neopredmetenega premoženja, vključno z naložbami v izobraževanje in usposabljanje, razvoj novih tehnologij, izboljšanje kakovosti življenja in drugimi naložbami, ki bodo prinesle koristi v prihodnosti.

- priprava in sprejetje pravnih podlag za izbrani način gradnje in gospodarjenje z drugim tirom;
- izvajanje nalog investorjev v zvezi s pripravo in izvedbo projekta drugi tir:
 - zagotovitev strokovnih podlag za izvedbo projekta drugi tir,
 - zagotavljanje izvajanja nalog v skladu z načrti,
 - načrtovanje in izvajanje postopkov javnega naročanja blaga, storitev in gradnje,
 - spremljanje in nadziranje izvajanja pogodb,
 - primopredaja poslov med DRSI in družbo 2TDK;
- vzpostavitev in izvajanje nadzora:
 - vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bil investor DRSI,
 - vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bil investor družba 2TDK.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja vlade in ministrstva pri vzpostavljanju podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom in pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir ter izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja DRSI in družbe 2TDK pri izvajanju nalog investorja v zvezi z drugim tirom.

Da bi lahko izrekli mnenja, smo si zastavili naslednja glavna revizijska vprašanja in podvprašanja:

- **ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri vzpostavljanju podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom:**
 - ali sta vlada in ministrstvo gradnjo drugega tira načrtovala v strateškem načrtu in njegovih izvedbenih dokumentih,
 - ali sta vlada in ministrstvo pred odločitvijo o načinu izvedbe projekta drugi tir in o virih financiranja investicije v projekt drugi tir pridobila ustrezne strokovne podlage, proučila več možnih variant in izbrala optimalno varianto,
 - ali je ministrstvo pripravilo in vlada sprejela vse potrebne pravne podlage za izbrani način gradnje in gospodarjenje z drugim tirom;
- **ali sta bili DRSI in družba 2TDK kot investorja učinkoviti pri izvajanju svojih nalog pri pripravi in izvedbi projekta drugi tir:**
 - ali sta DRSI in družba 2TDK kot investorja zagotovili predpisane podlage za izvedbo projekta drugi tir,
 - ali sta DRSI in družba 2TDK projekt drugega tira izvajali skladno z investicijskim programom (v nadaljevanju: IP), poslovnimi načrti, predpisi in sklenjenimi pogodbami;
- **ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir:**
 - ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila in izvajala ustrezen nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bil investor DRSI,
 - ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila in izvajala ustrezen nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bil investor družba 2TDK.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti oblikovali na podlagi odgovorov na revizijska podvprašanja, ki predstavljajo hkrati tudi kriterije za presojo učinkovitosti poslovanja posameznega revidiranja. Poslovanje posameznega revidiranja smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v skladu s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje posameznega revidiranja smo ocenili kot delno učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, oziroma kot neučinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo učinkovitosti.

1.1.1 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja podatkov:

- proučevanje pravnih, strateških, izvedbenih in drugih strokovnih podlag, ki se nanašajo na področje revizije;
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije revidirancev;
- intervjuji in pisna vprašanja revidirancem;
- analiziranje odgovorov, pridobljenih z vprašalnikom zainteresirani javnosti, ki je v preteklih letih na računsko sodišče naslovila vprašanja, pobude in svoja stališča v zvezi s projektom drugega tira.

1.2 Področje revizije

Aktivnosti v zvezi z gradnjo drugega tira so se pričele v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja, zato so bile nekatere poglavitne strokovne in pravne podlage za gradnjo drugega tira pripravljene in pridobljene pred 1. 1. 2015, torej pred obdobjem, na katero se nanaša revizija⁹. V obdobju od leta 1996 do 1. 1. 2015 so bile tako že sprejete nekatere odločitve, ki so pomembno vplivale na izvedbo projekta drugi tir, med drugim odločitev o poteku trase, umeščanje v prostor, izdelava projektne in investicijske dokumentacije.

Gradnja nove enotirne proge Divača–Koper je bila leta 1996 opredeljena v Nacionalnem programu razvoja Slovenske železniške infrastrukture¹⁰. V študiji upravičenosti Povečanje kapacitet enotirne proge Divača–Koper iz leta 1999 je bilo obdelanih 6 variant trase drugega tira (V1–V6), v postopku optimiziranja trase proge pa je bila izdelana še varianta 4.1. Minister za promet in zveze je v septembru 1999 podal pobudo ministru za okolje in prostor za izdelavo državnega lokacijskega

⁹ 14. 11. 2010 smo izdali revizijsko poročilo *Razvoj javne železniške infrastrukture*, št. 1208-2/2009/48, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-smotrnosti-poslovanja-pri-izgradnji-zelezniske-infrastrukture-v-republiki-sloveniji-v-okvir/>], 15. 12. 2021, kjer smo pregledali, kako je takratni investitor (Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo, ki je bila organ v sestavi ministrstva) vodil postopke priprave investicij na območju med Divačo, Koprom in državno mejo z Republiko Italijo.

¹⁰ Uradni list RS, št. 13/96.

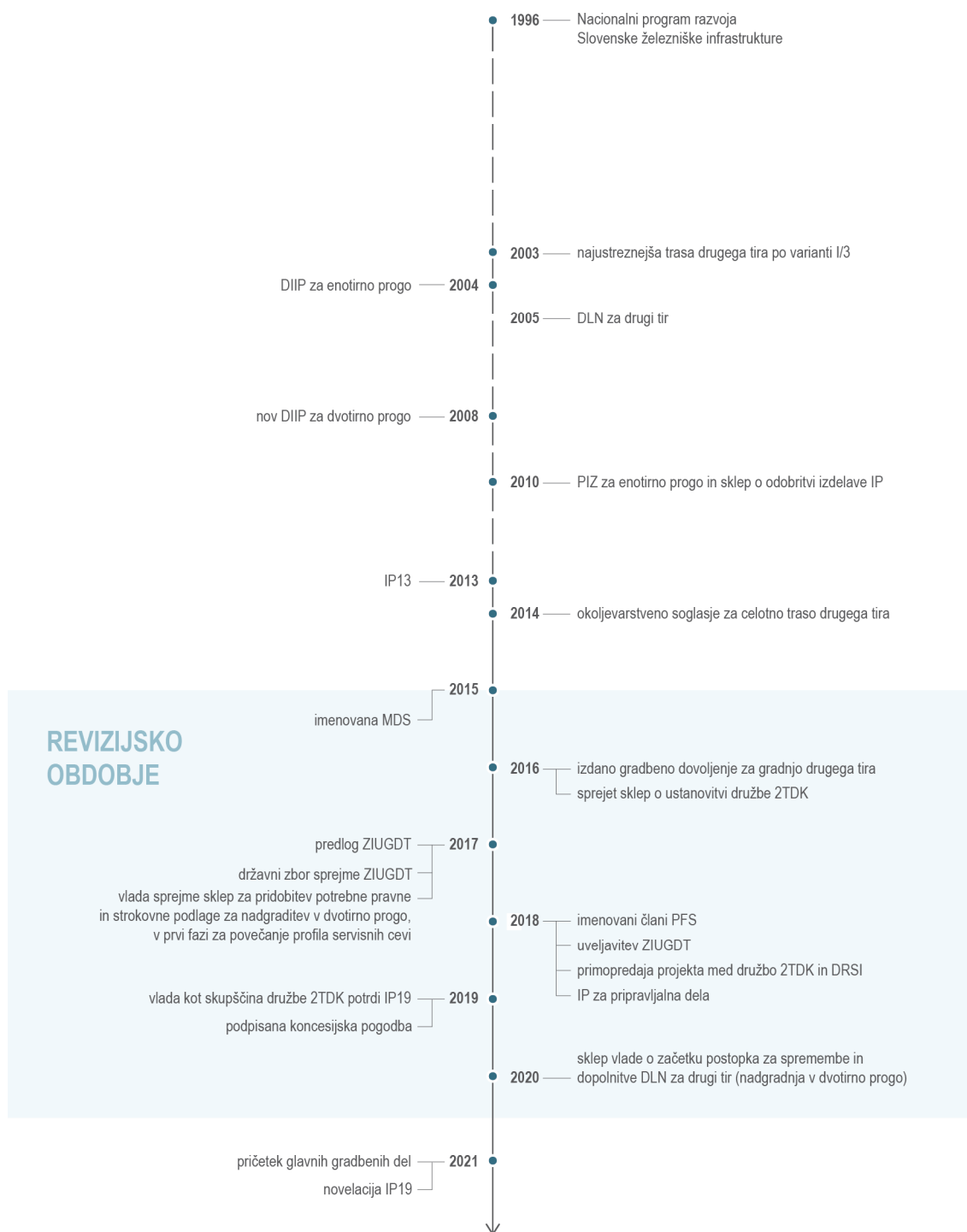
načrta¹¹ (v nadaljevanju: DLN) za drugi tir po varianti 4.1, ki je bila s strani takratnega Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) zavrnjena kot nesprejemljiva iz naravovarstvenih razlogov.

Sledilo je proučevanje drugih koridorjev in znotraj teh iskanje alternativ trase drugega tira. Tako se je izoblikovala nova trasa v predorski izvedbi po varianti I/2, iz katere se je izoblikovala obstoječa varianta I/3, ki je bila s strani vlade določena¹² kot najustreznejša varianta (Slika 1).

¹¹ Postopki umeščanja v prostor so do maja 2007 potekali skladno z Zakonom o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-1; Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1 in 33/07 – ZPNačrt), po sprejemu nove prostorske zakonodaje pa skladno z Zakonom o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt; 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). DLN se je preimenoval v državni prostorski načrt (v nadaljevanju: DPN). Termin DPN uporablja tudi novi Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-2; Uradni list RS, št. 61/17), ki je leta 2017 nadomestil ZPNačrt. V tem poročilu tako za DLN kot za DPN uporabljamo enoten termin DLN.

¹² Sklep vlade, št. 343-07/2001-4 z dne 27. 11. 2003.

Slika 1 Pomembnejše aktivnosti, povezane s projektom drugi tir



Vir: dokumentacija in pojasnila vlade, ministrstva, DRSI in družbe 2TDK.

Uredbo o državnem lokacijskem načrtu za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper¹³ (v nadaljevanju: DLN za drugi tir) je vlada sprejela 14. 4. 2005. Z navedeno uredbo je bilo določeno: ureditveno območje, zasnova projektnih rešitev prometne infrastrukture, zasnova projektnih rešitev energetske, vodovodne in druge komunalne infrastrukture, zasnova projektnih rešitev za urbanistično, krajinsko in arhitekturno oblikovanje, rešitve in ukrepi za varovanje okolja, ohranjanje narave in kulturne dediščine ter trajnostno rabo naravnih dobrin, etapnost izvedbe, obveznosti investitorja in izvajalcev, tolerance ter nadzor nad izvajanjem določil te uredbe. Leta 2014 je bila sprejeta Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o državnem lokacijskem načrtu za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper¹⁴, s katero so se predvidele potrebne dodatne dostopne poti in drugačne rešitve pri prečkanju doline Glinščice. Istega leta je Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) izdala okoljevarstveno soglasje za celotno traso drugega tira¹⁵. Z izdelavo potrebne investicijske dokumentacije za realizacijo projekta gradnje enotirnega drugega tira se je pričelo leta 2004, ko je bil izdelan dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP) II. tir Divača–Koper. Nato so se leta 2008 s sklepom vlade¹⁶ pričele pripravljati spremembe in dopolnitve DLN za drugi tir, s katerimi se je načrtoval vzporeden tir drugemu tiru. Navedeni sklep vlade je bil tudi osnova za izdelavo Dokumenta identifikacije za novo dvotirno progo Divača–Koper/dopolnitev obstoječega dokumenta, ki je bil izdelan za drugi tir Divača–Koper¹⁷. Julija 2010 je bila izdelana predinvesticijska zasnova (v nadaljevanju: PIZ) za enotirno progo¹⁸ ter oktobra istega leta izdan sklep ministra za promet¹⁹ o odobritvi izdelave IP (Slika 8). Osnutek Investicijskega programa za novo železniško progo Divača–Koper (v nadaljevanju: IP13) je družba DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o. (v nadaljevanju: družba DRI) po naročilu Ministrstva za infrastrukturo in prostor izdelala leta 2013, a ga Komisija za pregled in oceno investicijske dokumentacije na področju državnih cest, javne železniške infrastrukture, letalstva in pomorstva (v nadaljevanju: KIOP) ni obravnavala, prav tako ni bil potrjen s strani DRSI ali koga drugega. Ob tem je bilo do 1. 1. 2015 za študije, mnenja in drugo dokumentacijo porabljenih najmanj 47.380.356,46 EUR z DDV.

¹³ Uradni list RS, št. 43/05.

¹⁴ Uradni list RS, št. 59/14.

¹⁵ Dopolnilna odločba k delnemu okoljevarstvenemu soglasju, št. 35402-2/2012-100 z dne 29. 10. 2014.

¹⁶ Št. 35000-5/2008/7 z dne 10. 7. 2008.

¹⁷ Prometni institut Ljubljana d.o.o., julij 2008.

¹⁸ Nova železniška proga Divača–Koper; na odseku Divača–Črni Kal in na odseku Črni Kal–Koper, Prometni institut Ljubljana d.o.o., julij 2010.

¹⁹ Št. 012-4/2010/128-0006103 z dne 14. 10. 2010.

Odsek proge Divača–Koper je sestavni del vseevropskega omrežja za transport oziroma omrežja TEN-T²⁰. Preko ozemlja Slovenije skladno z uredbo 1316/2013/EU²¹ potekata 2 koridorja jedrnega omrežja, katerih sestavni del je tudi proga Divača–Koper, in sicer:

- Baltsko-jadranski koridor v smeri (Gradec)–Šentilj–Maribor–Ljubljana–Koper/Trst in
- Sredozemski koridor v smeri (Benetke)–Trst/Koper–Ljubljana–Pragersko–Hodoš–(Budimpešta).

Pomembnost proge Divača–Koper se najbolj kaže v železniškem mednarodnem tovornem prometu, in sicer zaradi vloge tovornega pristanišča Koper pri povezovanju zalednega slovenskega in evropskega gospodarstva s čezmorskimi deželami. Obstoječa enotirna elektrificirana železniška proga med Koprom in Divačo je edina železniška povezava koprškega pristanišča z zaledjem.

Obstoječa proga Divača–Koper ne dosega standardov za jedrno omrežje, ki jih je sprejel Svet EU leta 2012 in naj bi bili implementirani do leta 2030. Standardi niso doseženi pri zagotovljeni hitrosti in dolžini vlakovnih kompozicij. Zmogljivost proge je omejena zaradi tehnične opremljenosti, na prepustnost in prevoznost pa vplivajo tudi izredni dogodki in ukrepi (remonti, modernizacija), ki se izvajajo na progi.

Največja dovoljena hitrost na progi je med 65 in 75 km/h. Dejansko pa je povprečna potovalna hitrost tovornega vlaka na obstoječi progi približno 35 km/h, vlaki pa potujejo med Divačo in Koprom od 45 do 60 min, odvisno od smeri in brez kakršnih koli postankov vlaka. Gre za značilno gorsko železniško progo z ovinkasto potjo in strmimi vzponi. Največji naklon obstoječe proge je 2,6 % med Prešnico in Bivjem, najmanjši polmer zavoja pa je 250 m v Hrastovljah. Trenutno je največja dolžina vlakov na poti 525 m, samo postaje Koper, Divača in Hrpelje - Kozina pa omogočajo dolžino vlakov 740 m. Zaradi sedanjega strmega naklona morata približno 75 % vlakov vleči 2 lokomotive. Na poti med Divačo in Koprom vlaki premagajo 537 m razlike v nadmorski višini.²²

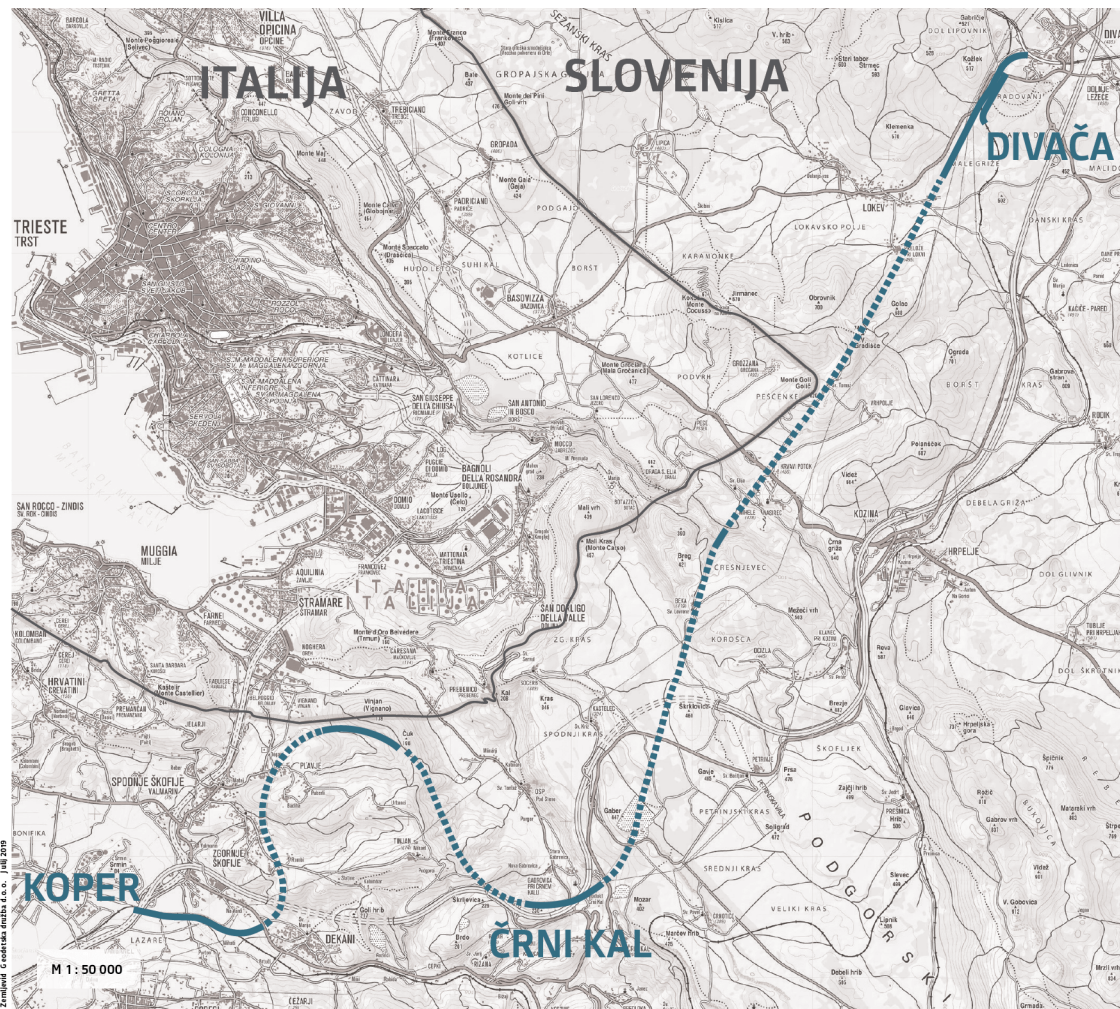
Obstoječa enotirna proga Divača–Koper zaradi omejenih prepustnih zmogljivosti predstavlja ozko grlo v slovenskem in vseevropskem jedrnem železniškem omrežju TEN-T. To ozko grlo naj bi se odpravilo z gradnjo nove proge Divača–Koper (Slika 2).

²⁰ Omrežje TEN-T je vseevropsko prometno omrežje, ki je izhodišče evropske prometne politike. Cilj je zgraditi vseevropsko omrežje cest, železniških prog, rečnih in pomorskih plovnih poti, pristanišč, letališč in terminalov, ki bodo povezali Evropo in krepili njeno družbeno, ekonomsko in ozemeljsko povezanost.

²¹ Uredba (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 in razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010 (UL L št. 348 z dne 20. 12. 2013, str. 129), zadnjič spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L št. 193 z dne 30. 7. 2018, str. 1) (v nadaljevanju: uredba 1316/2013/EU).

²² Investicijski program za novo železniško progo Divača–Koper, končno poročilo 1.2, 21. 1. 2019, DELOITTE SVETOVANJE d.o.o. (v nadaljevanju: IP19). Zaradi lažjega ločevanja med različnimi IP smo IP, ki je bil izdelan v letu 2013, poimenovali IP13, IP, ki je bil izdelan v letu 2017, smo poimenovali IP17, IP, ki je bil izdelan v letu 2019, pa IP19.

Slika 2 Situacijski potek nove železniške proge Divača–Koper po varianti I/3



Vir: [URL: <http://www.drugitir.si/trasa-drugega-tira>].

Družba Slovenske železnice - Infrastruktura, družba za upravljanje in vzdrževanje železniške infrastrukture ter vodenje železniškega prometa, d.o.o. (v nadaljevanju: SŽ - Infrastruktura) je v juniju 2018 na podlagi prvega odstavka 27. člena Uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti, uporabniki in režimu učinkovitosti na javni železniški infrastrukturi²³ izdala sklep, da se proga Divača–Koper razglašča za preobremenjeno infrastrukturo²⁴. V januarju 2019 je bil v skladu z omenjeno uredbo izdelan elaborat Analiza zmogljivosti progovnega odseka Divača–Koper²⁵.

²³ Uradni list RS, št. 44/16.

²⁴ [URL: <https://www.slo-zeleznice.si/sl/infrastruktura/dostop-do-infrastrukture/preobremenjena-infrastruktura>], 5. 9. 2021.

²⁵ Prometni institut Ljubljana d.o.o., januar 2019.

DRSI je na obstoječi progi doslej izvedla več ukrepov, s katerimi se je povečala zmogljivost obstoječe proge. Najpomembnejša ukrepa, namenjena povečanju prepustne in prevozne zmogljivosti obstoječe proge, sta:

- modernizacija obstoječega tira, ki se je končala leta 2016, in
- gradnja 1,2 km železniške proge med elektronapajalno postajo (v nadaljevanju: ENP) Dekani in Kopro (tako imenovani izvlečni tir), ki se je končala 2019.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

Na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁶ (v nadaljevanju: ZVRS) vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države.

ZVRS določa, da je vlada samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev državnega zbora. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada dela in odloča na sejah.

Za področje železniškega prometa so naloge vlade določene v Zakonu o železniškem prometu²⁷ (v nadaljevanju: ZZelP), in sicer:

- z uredbo določi način opravljanja gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) in z upravljavcem sklene pogodbo,
- imenuje člane nadzornega sveta upravljavca, ki niso predstavniki delavcev,
- z ustreznim načinom financiranja nalog upravljavca po pogodbi zagotovi, da izkaz uspeha upravljavca infrastrukture, pod normalnimi pogoji poslovanja in v primernem obdobju, ki ni daljše od 5 let, vsaj uravnoteži prihodke upravljavca iz uporabnine, presežkov iz drugih komercialnih dejavnosti, nepovratnih prihodkov iz zasebnih virov in proračunskih sredstev, vključno s predplačili države, kadar je to v skladu z zakonodajo, ki ureja področje javnih financ, z odhodki upravljavca za opravljanje njegove dejavnosti,
- če je delu javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju: JŽI) odvzet status grajenega javnega dobra, odloča o njegovi namembnosti,

²⁶ 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.

²⁷ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo in 30/18.

- za obdobje najmanj 5 let sprejme strategijo razvoja JŽI in jo objavi na spletni strani,
- določi gospodarsko družbo, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava opravlja storitve investicijskega inženiringa,
- v aktu o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju: JZP) oziroma koncesijskem aktu na predlog ministrstva določi predmet JZP oziroma koncesije, uredi pravice in obveznosti zasebnega partnerja oziroma koncesionarja ter določi predvideni način financiranja in druga finančna razmerja,
- predpiše vrednotenje kriterijev za določanje višine uporabnine, varščine, postopek poračunavanja varščine in uporabnine, način plačevanja in evidentiranja vplačil, oprostitve plačevanja, nadzor nad plačevanjem ter sankcioniranje neplačevanja uporabnine,
- določa zemljišča in objekte, ki so del JŽI,
- podrobneje predpiše način dodeljevanja vlakovnih poti ter način uporabe kriterijev in pomen posameznega kriterija iz osmega odstavka 15. člena ZZelP.

21. 7. 2018 je prišel veljati Zakon o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper²⁸ (v nadaljevanju: ZIUGDT), ki za odsek drugega tira določa naslednje pristojnosti vlade:

- upravlja z deležem Republike Slovenije in uresničuje pravice Republike Slovenije kot družbenika v družbi 2TDK,
- uresničuje naloge in pristojnosti skupščine,
- odloča o uvedbi povečanja uporabnine,
- sprejme koncesijski akt,
- sklene koncesijsko pogodbo kot koncedent v imenu Republike Slovenije,
- odloči o uvedbi pribitka na cestnino (določi odseke cestninskih cest, na katerih se plačuje pribitek, višino pribitka in čas začetka ter konca plačevanja pribitka),
- z uredbo podrobneje določi, katere vrste tovara se uvrščajo v posamezne od kategorij tovara, ki jih določa ZIUGDT,
- uskladi takrat veljavni akt o ustanovitvi družbe 2TDK z določbami ZIUGDT v roku 30 dni od uveljavitve zakona in vplača v osnovni kapital družbe sredstva v znesku 20.000.000 EUR ter do konca leta 2017 vplača v osnovni kapital družbe sredstva v znesku 179.000.000 EUR,
- izvaja pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji na podlagi kapitalske naložbe v družbi 2TDK.

V skladu s 5. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije²⁹ (v nadaljevanju: poslovnik vlade) lahko vlada ustanavlja svete vlade z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami na posameznem področju. Vlada s sklepom o ustanovitvi sveta določi naloge in delovno področje sveta, organizacije civilne družbe, nevladne strokovne institucije, ministrstva in vladne službe, katerih predstavniki so člani sveta, povračilo stroškov in višino sejin za člane, ki niso predstavniki vladnih organov oziroma služb, organ, ki za svet opravlja strokovno-administrativne naloge, in organ oziroma službo, ki krije stroške delovanja sveta.

²⁸ Uradni list RS, št. 51/18.

²⁹ 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 in 10/14.

Vlado sestavljajo ministrice ali ministri, ki morajo obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za odločanje in izvajanje vladne politike. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Vlado vodi in usmerja predsednik vlade, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Tabela 1 navaja odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade	do 13. 9. 2018
Marjan Šarec, predsednik vlade	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Ivan Janša, predsednik vlade	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
dr. Robert Golob, predsednik vlade	od 1. 6. 2022

1.3.2 Ministrstvo za infrastrukturo

V skladu s prometno politiko je ministrstvo nosilec in glavni izvajalec prometne politike in je zato med drugim odgovorno, da skladno z opredeljenimi cilji in usmeritvami prometne politike pripravi predpise in druge akte za realizacijo prometne politike, v predlogih priprave državnega proračuna zasleduje cilje, ki so postavljeni v prometni politiki, ter skrbi za pripravo predpisov in drugih aktov, ki opredeljujejo razvoj prometne infrastrukture.

Ministrstvo je na podlagi določil tretjega in četrtega odstavka 13. člena Zakona o železniškem prometu³⁰ sprejemalo:

- letni načrt obnov in vzdrževanja JŽI za koledarsko leto na predlog upravljavca,
- letni načrt investicij javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju: LNI) na predlog gospodarske družbe iz prvega odstavka 13.a člena ZZelP, ki določa, da inženiring iz petega odstavka 13. člena ZZelP izvaja gospodarska družba, ki jo določi vlada.

Od leta 2018, ko je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu³¹ (v nadaljevanju: ZZelP-K), ministrstvo na podlagi četrtega odstavka 13. člena ZZelP pridobi od upravljavca in od DRSI predlog 6-letnega načrta vlaganj v JŽI in ga uskladi in združi v enoten 6-letni operativni načrt ter ga vsako leto predloži vladi v potrditev skupaj s poročilom o realizaciji.

Na podlagi ZIUOGDT ministrstvo izvaja spremljanje projekta drugi tir in imenuje projektno-finančni svet (v nadaljevanju: PFS), ki izvaja določene naloge nadzora. Ministrstvo v skladu s tem zakonom spremlja kapitalsko naložbo Republike Slovenije v družbo 2TDK, pripravlja skupščinska gradiva in podzakonske akte.

³⁰ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo.

³¹ Uradni list RS, št. 30/18.

Ministrstvo je nosilec urejanja prostora za področje prometa in je zato odgovorno za pripravo strokovnih podlag za umeščanje prometne infrastrukture v prostor ter za sodelovanje v postopku njenega prostorskega načrtovanja in umeščanja.³² Ministrstvo je odgovorno, da daje usmeritve in obvezna navodila za delo organom v sestavi ter jim naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravijo določene naloge ali sprejmejo določene ukrepe ter mu o tem poročajo³³. Na tej podlagi daje usmeritve tudi DRSI.

V okviru ministrstva delujejo 4 direktorati³⁴, med njimi Direktorat za kopenski promet, ki opravlja strokovne in upravne naloge, ki se nanašajo na razvoj, investicije in varnost na področju cest, na cestninski sistem v Republiki Sloveniji ter vzdrževanje in upravljanje cestne infrastrukture, izvaja pa tudi naloge s področja cestnega prometa in logistike ter železnic in žičnic. Med drugim skrbi za izvajanje strategije razvoja prometa, usklajevanje prometnih povezav s sosednjimi državami in v okviru Evropske unije (v nadaljevanju: EU) spremlja stanje prometne infrastrukture, gibanja prometnih tokov, aktivnosti in trende na področju evropske prometne politike. Železniška infrastruktura spada v delovno področje Sektorja za železnice in žičnice, organizacijske enote Direktorata za kopenski promet.

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

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
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 do 1. 6. 2022
mag. Bojan Kumer, minister	od 1. 6. 2022

1.3.3 Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo

DRSI je organ v sestavi ministrstva, ki izvaja strokovno-tehnične, upravne, organizacijske in razvojne naloge na področju graditve, vzdrževanja in varstva državnih cest ter varstva prometa na njih, pri čemer opravlja tudi naloge nadzora nad njihovim stanjem ter upravne naloge na področju pobiranja letne dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu. V skladu s četrtem odstavkom 13. člena ZZelP so naloge DRSI: opravljanje nalog razvoja JŽI, opravljanje strokovno-tehničnih, organizacijskih, razvojnih in upravnih nalog s področja gradenj in nadgradenj JŽI, financiranje obveznih GJS na področju železniškega prometa, priprava pogodb za izvajanje obveznih GJS na področju železniškega prometa, preverjanje porabe sredstev, ki jih Republika Slovenija zagotavlja za izvajanje obveznih GJS

³² Četrty odstavky 39. členu ZUreP-2.

³³ 23. člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1; 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).

³⁴ Direktorat za kopenski promet, Direktorat za letalski in pomorski promet, Direktorat za energijo in Direktorat za trajnostno mobilnost in prometno politiko.

na področju železniškega prometa, priprava pogodb za gospodarjenje z JŽI in izvajanje drugih nalog upravljavca skladno s tem zakonom in financiranje izvajanja navedenih nalog, preverjanje upravljavca glede sklepanja in financiranja pogodb za gospodarjenje z JŽI in izvajanje drugih nalog upravljavca, določenih v 11.b člena ZZelP, preverjanje izvajanja postopkov upravljavca pri uveljavljanju odškodnin iz naslova zavarovanja JŽI, preverjanje izvedbe postopkov upravljavca v primeru izrednih dogodkov s finančnimi posledicami na JŽI, preverjanje izvedbe postopkov upravljavca s finančnimi posledicami v skladu s sklenjenimi pogodbami, financiranimi iz proračuna, strokovni nadzor nad porabo sredstev glede izvajanja določb iz pete alineje tretjega odstavka 11. člena ZZelP in nad omejenim dostopom iz devetega odstavka 11.c člena ZZelP. Od 1. 1. 2015 opravlja DRSI tudi strokovno-tehnične, organizacijske, razvojne in upravne naloge s področja gradenj in nadgradenj JŽI, naloge razvoja JŽI ter druge naloge v skladu s predpisi, ki urejajo železniški promet in JŽI³⁵. Naloge DRSI na področju investicij v železniško infrastrukturo določa tudi Akt o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo³⁶ v 8. členu, ki med drugim določa obveznost načrtovanja, priprave ter vodenja investicij v JŽI, kontrolo izvajanja projektov, pripravo letnega načrta investicij v JŽI, pripravo pravnih in strokovnih stališč v zvezi z načrtovanjem in gradnjo JŽI, načrtovanje finančnih sredstev ter pripravo analiz in poročil.

DRSI zbira in obdeluje različne podatke, ki so potrebni za presojo vlaganj v ceste in JŽI, ter opravlja naloge na podlagi sklepov državnega zbora, vlade in ministrstva. DRSI ne nastopa le v zaključni oziroma izvedbeni fazi, temveč dejavno sodeluje že pri pripravi državnih in občinskih prostorskih načrtov, v sklopu katerih se načrtujejo ureditve na državnem cestnem omrežju in JŽI. Priprava predpisane dokumentacije (investicijske in upravne) je sestavni del vsakega investicijskega projekta.

Na podlagi 13.a člena ZZelP in 24. 6. 2011 sklenjene Pogodbe o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena Zakona o železniškem prometu za opravljanje nalog vodenja investicij v javno železniško infrastrukturo v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: temeljna pogodba) je Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo³⁷ predala izvajanje vodenja investicij v JŽI družbi DRI. Družba DRI je tako prevzela vodenje tudi že začelih investicij za gradnjo drugega tira železniške proge na odseku Divača–Koper in Trst–Divača ter je vodenje nadaljevala v okviru naročila za opravljanje nalog po temeljni pogodbi. Predmet temeljne pogodbe je zajemal ureditev razmerij med naročnikom in izvajalcem za izvrševanje naročila vodenja investicij v JŽI v smislu petega odstavka 13. člena ZZelP in je obsegal naloge v zvezi z umeščanjem železniške infrastrukture v prostor in pridobivanjem zemljišč za gradnjo, pripravo investicijske in projektne dokumentacije, gradnjo železniške infrastrukture in druge naloge, potrebne za dokončanje investicij v JŽI. Na podlagi temeljne pogodbe sta stranki 29. 7. 2011 sklenili Izvedbeno pogodbo o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena Zakona o železniškem prometu za opravljanje nalog vodenja investicije v javno železniško infrastrukturo za gradnjo Nove železniške povezave na odseku Divača–Koper (v nadaljevanju: izvedbena pogodba), v kateri sta določili, da se ta pogodba uporablja le za vodenje investicije v JŽI, ki

³⁵ 6. točka drugega odstavka 7. člena Uredbe 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 in 64/19).

³⁶ Št. 1000-6/2012/54 z dne 19. 12. 2014.

³⁷ V času sklenitve temeljne pogodbe je bila organ v sestavi Ministrstva za promet in odgovorna za vodenje investicij v JŽI ter posledično investitor v projekt drugi tir.

se nanaša na gradnjo nove železniške povezave na odseku Divača–Koper, in da tvorita temeljna in izvedbena pogodba enovito pogodbeno razmerje.

Z dnem uveljavitve ZIUGDT je družba 2TDK od DRSI prevzela vse naloge investitorja drugega tira po tem zakonu in predpisih o graditvi objektov.³⁸

Tabela 3 navaja odgovorne osebe DRSI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 3 Odgovorne osebe DRSI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Sergij Grmek, vršilec dolžnosti direktorja	do 30. 6. 2015
Damir Topolko, direktor	od 1. 7. 2015 do 31. 8. 2019
Monika Pintar Mesarič, vršilka dolžnosti direktorice	od 1. 9. 2019 do 28. 4. 2020
Ljiljana Herga, vršilka dolžnosti direktorice	od 29. 4. 2020 do 8. 10. 2020
Ljiljana Herga, direktorica	od 9. 10. 2020 do 2. 6. 2022
Bojan Tičar, vršilec dolžnosti direktorja	od 3. 6. 2022

1.3.4 2TDK, Družba za razvoj projekta, d.o.o.

Družba 2TDK je bila ustanovljena kot projektna družba za razvoj projekta drugi tir s sklepom vlade 31. 3. 2016. Vlada je marca 2017 določila³⁹ besedilo predloga Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju: predlog ZIUGDT), v katerem je določila pogoje in način izvedbe projekta drugi tir, upravljanje in gospodarjenje z njim, obveznosti in pravice družbe 2TDK ter opredelila finančne vire. ZIUGDT je bil v državnem zboru sprejet 8. 5. 2017, veljati pa je začel 21. 7. 2018.

Družba 2TDK je po statusnopravni obliki gospodarska družba z omejeno odgovornostjo, ustanovljena za nedoločen čas. Višina osnovnega kapitala na dan zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, je znašala 89.306.650,34 EUR. Edini družbenik je Republika Slovenija. V Poslovni register Slovenije je bila družba vpisana 28. 6. 2016. Ob vpisu v register je osnovni vložek Republike Slovenije znašal 1.000.000 EUR. V skladu z določili akta o ustanovitvi družbe⁴⁰ so organi družbe uprava, nadzorni svet in skupščina. Z uveljavitvijo ZIUGDT se je predhodno ustanovljena družba 2TDK preoblikovala v skladu z določili ZIUGDT, ki določajo, da je namen družbe 2TDK zagotovitev izgradnje in gospodarjenja z drugim tirom v času trajanja koncesijske pogodbe. ZIUGDT ob tem določa, da ne glede na zakon, ki ureja Slovenski državni holding, upravlja z deležem Republike Slovenije in uresničuje pravice Republike Slovenije kot družbenika v družbi vlada.

³⁸ Prvi odstavek 47. člena ZIUGDT.

³⁹ Sklep št. 00710-3/2017/3 z dne 30. 3. 2017.

⁴⁰ Čistopis z dne 12. 9. 2018 s spremembami do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija.

Družba 2TDK v zvezi z izvajanjem projekta drugi tir v svojem imenu in za svoj račun opravlja naslednje naloge:

- pripravljalna dela projekta drugi tir,
- finančni inženiring projekta drugi tir,
- organizacija in izvedba vseh potrebnih gradenj in
- gospodarjenje z drugim tirom.

V skladu z ZIUGDT lahko družba izvaja tudi druge naloge, povezane z drugim tirom.

Republika Slovenija je 25. 9. 2018 z družbo 2TDK sklenila pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice na zemljiščih, potrebnih za zgraditev objektov JŽI, ki sestavljajo drugi tir. Pogodba je bila vpisana v zemljiško knjigo v letu 2019. Stavbna pravica je neodplačna.

Od ustanovitve družbe 2TDK do spremembe akta o ustanovitvi družbe, ki ga je vlada kot skupščina družbe sprejela 30. 8. 2018⁴¹, je bilo opredeljeno, da nadzorni svet sestavlja 5 članov, ki jih imenuje skupščina na predlog ministra, pristojnega za železniško infrastrukturo. Nadzorni svet je bil sestavljen iz 2 predstavnikov ministrstva, pristojnega za železniško infrastrukturo, 2 predstavnikov ministrstva, pristojnega za finance, in predstavnika upravljavca kapitalske naložbe v Republiki Sloveniji. Po spremembi akta o ustanovitvi do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, je v aktu o ustanovitvi opredeljeno, da nadzorni svet sestavlja 5 članov, ki jih imenuje skupščina na predlog ministra, pristojnega za železniško infrastrukturo. Nadzorni svet je sestavljen iz 3 predstavnikov ministrstva, pristojnega za železniško infrastrukturo, in 2 predstavnikov ministrstva, pristojnega za finance.

Tabela 4 navaja odgovorne osebe družbe 2TDK v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 4 Odgovorne osebe družbe 2TDK v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Žarko Sajič, direktor	od 2. 6. 2016 do 18. 4. 2019
Metod Dragonja, direktor	od 14. 11. 2017 do 5. 6. 2018
mag. Dušan Zorko, direktor	od 15. 1. 2019 do 6. 10. 2020
Marko Brezigar, direktor	od 15. 1. 2019 do 6. 10. 2020
Iztok Černoša, direktor	od 7. 10. 2020 do 5. 11. 2021
mag. Pavle Hevka, direktor	od 7. 10. 2020
mag. Božo Emeršič, direktor	od 21. 4. 2021

⁴¹ Sklep št. 47607-16/2018/6 z dne 30. 8. 2018.

2. Ugotovitve

2.1 Vzpostavljanje podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper

Osrednji predpis, ki ga je bilo treba upoštevati pri pripravi investicijske dokumentacije za gradnjo JŽI, ki se financira iz javnih sredstev, je bila do 11. 2. 2017 Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javne železniške infrastrukture⁴² (v nadaljevanju: UEMJŽI), po tem datumu pa Uredba o metodologiji priprave in obravnave investicijske dokumentacije na področju državnih cest in javne železniške infrastrukture⁴³ (v nadaljevanju: UMJŽI). UMJŽI, kakor pred njo tudi UEMJŽI, določa vrsto investicijske dokumentacije⁴⁴, postopke in udeležence pri pripravi investicijske dokumentacije in ocenjevanju investicij, metodološke osnove za vrednotenje in ocenjevanje investicij ter najnižja merila za ugotavljanje učinkovitosti investicij, kar se izvaja v vseh fazah projektnega ciklusa, ki so podlaga za odločanje o investicijah in za njihovo uvrstitev v načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) državnega proračuna.

UMJŽI določa, katere vrste investicijske dokumentacije je treba izdelati glede na fazo projektnega cikla. Pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji je treba izdelati DIIP, PIZ, investicijsko zasnovo in IP. Do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo projekta je treba izdelati študijo izvedbe nameravane investicije (v nadaljevanju: ŠINI), če ni sestavni del IP, v fazi izvedbe pa poročilo o izvajanju investicijskega projekta. Poročilo se izdela najmanj 1-krat letno in je namenjeno pravočasnemu ugotavljanju odstopanj od načrtovane izvedbe investicije. Nato je treba v fazi obratovanja izdelati poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta, ki prikaže dejanske učinke investicije v primerjavi s predvidenimi v IP.

Podrobnejšo vsebino projektne dokumentacije za zahtevne in manj zahtevne objekte, način njene izdelave in vrste načrtov, ki jo sestavljajo in se uporabljajo za posamezne vrste stavb in gradbenih inženirskih objektov, glede na namen njene uporabe sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejala Pravilnik o projektni dokumentaciji⁴⁵, sprejet na podlagi Zakona o graditvi objektov⁴⁶, in od 1. 6. 2018 dalje Pravilnik o podrobnejši vsebini dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo

⁴² Uradni list RS, št. 6/08 in 5/17.

⁴³ Uradni list RS, št. 5/17.

⁴⁴ Investicijska dokumentacija so sistematično urejeni dokumenti, ki opisujejo osnovne značilnosti investicije in investicijo v celoti in iz katerih je razvidno, kaj se dogaja z investicijo v celotnem investicijskem ciklusu. Predstavlja podlago za odločanje v investicijskem procesu ter vsebuje vse prvine in izračune, ki so potrebni za ocenitev finančno-tržnih, ekonomskih in drugih posledic odločitve o investiciji (1. točka prvega odstavka 2. člena UMJŽI).

⁴⁵ Uradni list RS, št. 55/08, 61/17 – GZ in 36/18.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US.

objektov⁴⁷, sprejet na podlagi novega Gradbenega zakona⁴⁸. DRSI je gradbeno dovoljenje pridobila 31. 3. 2016, tako da je predhodno potrebno projektno dokumentacijo⁴⁹ pridobivala na podlagi določil Pravilnika o projektni dokumentaciji.

Glede na namen uporabe se projektna dokumentacija razvršča na:

- idejno zasnovo (v nadaljevanju: IDZ),
- idejni projekt,
- projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju: PGD),
- projekt za izvedbo (v nadaljevanju: PZI),
- projekt izvedenih del (v nadaljevanju: PID).

2.1.1 Načrtovanje projekta drugi tir v strateških in izvedbenih dokumentih

Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta vlada in ministrstvo gradnjo drugega tira načrtovala v strateškem načrtu in njegovih izvedbenih dokumentih, smo proučili dokumente dolgoročnega načrtovanja, ki obravnavajo razvoj prometa (železniške infrastrukture), s poudarkom na trasi železniške proge Divača–Koper, in operativne načrte, ki so bili izdelani v obdobju, na katero se nanaša revizija.

2.1.1.1 Načrtovanje projekta drugi tir v strateških dokumentih

Vlada je leta 2015 s sklepom sprejela Strategijo razvoja prometa v Republiki Slovenji do leta 2030 (v nadaljevanju: SrpRS) in hkrati ministrstvu naložila pripravo operativnega načrta za izvajanje SrpRS, in sicer najpozneje v roku 1 leta. V SrpRS, ki opredeljuje osnovne cilje prometne politike za vsak posamezen način prometa, je med drugim ugotovljeno, da je železniški sistem zaradi premajhnih preteklih vlaganj dotrajan in zastarel, zato je na meji prepustne zmogljivosti. Najvišja izkoriščenost zmogljivosti je bila ugotovljena na gorenjski progi (vključno z vozliščem Ljubljana), sledijo proge Koper–Divača, Pivka–Ljubljana in Pragersko–Hodoš. Vse te proge spadajo h glavnim program ali v omrežje TEN-T.

Med ukrepi za doseg zastavljenih posebnih ciljev na področju železnic (ukrep R.1) je za traso Koper–Ljubljana navedeno:

- da bi se spopadli s pričakovano rastjo potreb po prevozu tovora v pristanišču Koper in s podobno rastjo v gospodarstvu, je treba zmogljivost povečati,

⁴⁷ Uradni list RS, št. 36/18 in 51/18 – popr.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr. in 65/20.

⁴⁹ Projektna dokumentacija je sistematično urejen sestav načrtov oziroma tehničnih opisov in poročil, izračunov, risb in drugih prilog, s katerimi se določijo lokacijske, funkcionalne, oblikovne in tehnične značilnosti nameravane in izvedene gradnje, ter obsega idejno zasnovo, idejni projekt, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt za izvedbo in projekt izvedenih del (5.2. točka prvega odstavka 2. člena Zakona o graditvi objektov).

- da je Koper glavno slovensko pristanišče TEN-T in eno najpomembnejših pristanišč v Jadranskem morju,
- da bo ob povečanju zmogljivosti glede na pomembnost železniške povezave za tovorni promet moralo železniško omrežje izpolniti ta minimalna tehnična merila: 22,5 t osne obremenitve, 740 m dolgi vlaki, ERTMS⁵⁰ in elektrifikacija; osnova za projektno hitrost je do 160 km/h za potniški promet in do 100 km/h za tovorni promet, pri čemer se bodo upoštevale tudi možne tolerance skladno s TSI⁵¹ glede na funkcionalnost prog,
- da je pri umeščanju v prostor in projektiranju treba upoštevati ukrep R.39 – ukrepi za preprečitev, omilititev in čim popolnejšo odpravo posledic bistvenih vplivov plana na okolje, naravo, zdravje ljudi in kulturno dediščino (omilitveni ukrepi)⁵².

Za izvajanje 13. člena ZZelP je vlada predlagala Resolucijo o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030⁵³ (v nadaljevanju: ReNPRP30), ki jo državni zbor sprejel 22. 11. 2016. ReNPRP30 določa nosilce aktivnosti ter opredeljuje potrebne finančne vire in določa časovni okvir za izvedbo aktivnosti. V obdobju pred sprejemom ReNPRP30 je veljal Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture, ki je gradnjo drugega tira predvidel že v obdobju 1998–2000.

ReNPRP30 na področju železnic obsega vrsto ukrepov, pri čemer je treba del ukrepov pripraviti tudi v povezavi z ukrepi na drugih podsistemi (ceste, trajnostna mobilnost). Izgradnja drugega tira je v ReNPRP30 vključena kot del širšega ukrepa, ki se nanaša na železniško omrežje na odseku Koper–Ljubljana. Določeno je, da je treba dokončati pripravo modela financiranja z možnostjo vključitve JZP in eventualno sklenitvijo partnerstva glede gradnje drugega tira ter investicijo tudi izvesti.

Za investicijo v projekt drugi tir je predvideno (so)financiranje z zasebnim kapitalom v znesku 960.000.000 EUR oziroma morebitno državno sofinanciranje tega projekta, katerega višina naj bi bila odvisna od rezultatov podrobnega modela JZP. Hkrati pa je tudi navedeno, da ministrstvo izvaja aktivnosti za pridobitev sredstev EU za investicijo v projekt drugi tir.

2.1.1.1.a Vlada in ministrstvo sta gradnjo drugega tira načrtovala v strateških načrtih, saj je ministrstvo pripravilo in vlada sprejela SrPRS, prav tako je ministrstvo pripravilo in vlada določila besedilo predloga ReNPRP30, nista pa v teh načrtih predvidela nadaljnjih aktivnosti za proučitev upravičenosti dvotirnosti drugega tira, čeprav so bili že izdelani posamezni dokumenti investicijske dokumentacije⁵⁴ (povezava s točko 1.2) za obe varianti in čeprav je vlada s sklepom⁵⁵ z dne 23. 2. 2015

⁵⁰ Evropski sistem vodenja in kontrole vlakov, ki omogoča njihovo interoperabilnost.

⁵¹ Angl.: *Technical Specification for Interoperability* – tehnične specifikacije interoperabilnosti.

⁵² Hkrati s SrPRS je vlada sprejela tudi Okoljsko poročilo za celovito presojo vplivov na okolje za Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji, v katerem so predvideni posamični omilitveni ukrepi na trasi železniške proge Koper–Ljubljana.

⁵³ Uradni list RS, št. 75/16.

⁵⁴ DIIP II. tir Divača–Koper za enotirni drugi tir leta 2004 in DIIP Dokument identifikacije za novo dvotirno progo Divača–Koper/dopolnitev obstoječega dokumenta, ki je bil izdelan za drugi tir Divača–Koper za dvotirni drugi tir leta 2008.

⁵⁵ Št. 37500-1/2015/9 z dne 23. 2. 2015.

naložila vsem deležnikom, da se zaradi obvladovanja vseh finančnih, tehničnih in izvedbenih tveganj, povezanih s tem velikim investicijskim projektom, investicija v drugi tir v vseh fazah oziroma postopkih obravnava enotno kot zaključena nedeljiva celota (povezava s točko 2.1.2.1).

Pojasnilo vlade in ministrstva

V fazi priprave SrpRS investicije še ni bilo mogoče obravnavati kot zaključene nedeljive celote. Za enotirno progo je bil sprejet prostorski akt, gradbeno dovoljenje je bilo v fazi pridobivanja. Za vzporedni novi tir se pobuda še ni začela pripravljati, niti ni bilo v danem trenutku jasno, ali je izvedba dvotirne proge sploh upravičena investicija. Jasno pa je bilo, da je zaradi potreb gospodarstva in prevelike obremenjenosti obstoječe proge treba izvesti enotirno progo in to v najkrajšem možnem času. Zato je bilo prav in utemeljeno, da se je v SrpRS obravnaval le projekt z jasnimi pravnimi podlagami, torej projekt, za katerega je bila nadaljnja izvedba jasna – in to je enotirna proga.

Opozarjamo, da je strategija po vsebini dolgoročen načrt dejanj, ki so namenjena doseganju določenih ciljev. Vlada bi zato morala v SrpRS določiti cilje, ki bi jih nato zasledovala in v ta namen izvajala potrebne aktivnosti. Dejstvo, da je bil za enotirno progo sprejet prostorski akt, gradbeno dovoljenje pa je bilo v pridobivanju, ne omejuje določitve ciljev v strateških dokumentih, saj bi to pomenilo, da veljavni prostorski načrti ne dovoljujejo postavljanja dolgoročnih strateških ciljev zunaj njihovih okvirov. Če je za dosego cilja, ki je določen v strategiji, treba spremeniti prostorski načrt, je treba k temu pristopiti pravočasno in to aktivnost v skladu z veljavno zakonodajo tudi izvesti.

2.1.1.2 Načrtovanje projekta drugi tir v operativnih načrtih vlaganj

Zakon o železniškem prometu⁵⁶, ki je veljal do leta 2018, ko je bil sprejet ZZelP-K, je v četrtem odstavku 13. člena določal, da LNI na predlog gospodarske družbe⁵⁷ iz 13.a člena tega zakona sprejme ministrstvo. S sprejetjem ZZelP-K je bilo določilo tretjega in četrtega odstavka 13. člena ZZelP-K spremenjeno na način, da na podlagi SrpRS in ReNPRP30⁵⁸ upravljavec⁵⁹, gospodarska družba iz 13.a člena ZZelP in DRSI izdelajo predlog 6-letnega načrta vlaganj v železniško infrastrukturo. Slednjega ministrstvo združi z načrti vlaganj v drugo prometno infrastrukturo, ga uskladi in kot enoten 6-letni operativni načrt vsako leto predloži v potrditev vladi skupaj s poročilom o realizaciji.⁶⁰

⁵⁶ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo, veljal je do 16. 6. 2018.

⁵⁷ Družbe DRI.

⁵⁸ V ReNPRP30 je med drugim tudi navedeno, da ministrstvo, pristojno za promet, v sodelovanju z družbo DRI pripravi skupne 6-letne načrte vlaganj v promet in prometno infrastrukturo in jih vsako leto posreduje v potrditev vladi.

⁵⁹ Upravljavec JŽI je družba SŽ - Infrastruktura.

⁶⁰ Tretji odstavek 13. člena ZZelP.

Od leta 2015 do leta 2018 so bile investicije v JŽI⁶¹ za posamezna koledarska leta, med katere sodijo tudi investicije v zvezi z drugim tirom, načrtovane v LNI⁶², ki jih je ministrstvo⁶³ sprejelo na letni ravni. Ministrstvo je LNI 2015 sprejelo v septembru 2015, LNI 2016 v septembru 2016, LNI 2017 v juniju 2017 in LNI 2018 v februarju 2018. Od leta 2018 dalje so bile investicije načrtovane v operativnih dokumentih, saj je ministrstvo predlagalo in vlada 29. 3. 2018 s sklepom⁶⁴ sprejela prvi 6-letni načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo z dinamiko vlaganj 2018–2023. Drugi načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje 2020–2025 pa je ministrstvo predlagalo in vlada s sklepom⁶⁵ sprejela 5. 12. 2019.

2.1.1.2.a Ministrstvo za leta 2015, 2016, 2017 in 2018 ni pravočasno sprejelo LNI. Ugotavljamo, da zato ni bil dosežen namen LNI, ki je vnaprejšnje načrtovanje izvedbe aktivnosti v posameznem koledarskem letu.

2.1.2 Načrtovanje in izbira načina izvedbe projekta drugi tir in virov financiranja

2.1.2.1 Proučitev več možnih načinov izvedbe projekta drugi tir

Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta vlada in ministrstvo pred odločitvijo o načinu izvedbe projekta drugi tir, ki sta jo sprejela z ustanovitvijo družbe 2TDK in s pripravo ter sprejemom predloga ZIUGDT, pridobila ustrezne strokovne podlage, proučila več možnih načinov izvedbe projekta drugi tir in izbrala optimalno varianto, smo proučili predhodno opravljene analize in utemeljitve odločitev vlade in ministrstva glede izbire modela financiranja in glede ustanovitve posebne projektne družbe za gradnjo in upravljanje z drugim tirom.

Vlada je s sklepom z dne 23. 2. 2015 ugotovila, da je izvedba drugega tira pomembna, vendar realizacija gradnje z javnofinančnimi viri zaradi nujnih drugih investicijskih projektov, ki morajo potekati vzporedno na cestni in železniški infrastrukturi, v obdobju finančne perspektive 2014–2020 z vidika makrofiskalne konsolidacije ni izvedljiva. Z istim sklepom je vlada naložila ministrstvu, Ministrstvu za finance (v nadaljevanju: MF) in Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT), da ji v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu⁶⁶ (v nadaljevanju: ZJZP) v najkrajšem času predlagajo možne oblike JZP za izvedbo investicije v projekt drugi tir ter da se ne sme pričeti z izvedbo tega projekta pred sklenitvijo JZP. Hkrati je vlada naložila vsem

⁶¹ Investicija v JŽI je definirana kot nadgradnja obstoječe ali graditev nove JŽI, pri čemer nadgradnja pomeni večja dela za spremembo obstoječe infrastrukture, ki izboljšajo njeno splošno delovanje (4. in 10. točka prvega odstavka 2. člena ZZelP).

⁶² In sicer v Letnem načrtu vzdrževanja, nadgrajenij in investicij v javno železniško infrastrukturo za leto 2015 (v nadaljevanju: LNI 2015), Letnem načrtu investicij v javno železniško infrastrukturo za leto 2016 (v nadaljevanju: LNI 2016), Letnem načrtu investicij v javno železniško infrastrukturo za leto 2017 (v nadaljevanju: LNI 2017) in Letnem načrtu investicij v javno železniško infrastrukturo za leto 2018 (v nadaljevanju: LNI 2018).

⁶³ Ministrstvo je v enem dokumentu sprejelo letni načrt vzdrževanja, nadgrajenij in investicij v JŽI.

⁶⁴ Št. 37100-1/2018/10 z dne 29. 3. 2018.

⁶⁵ Št. 37100-5/2019/9 z dne 5. 12. 2019.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 127/06.

deležnikom⁶⁷, da se zaradi obvladovanja vseh finančnih, tehničnih in izvedbenih tveganj, povezanih s tem velikim investicijskim projektom, investicija v drugi tir v vseh fazah oziroma postopkih obravnava enotno kot zaključena nedeljiva celota.

Z namenom izvedbe sklepa vlade z dne 23. 2. 2015 je ministrstvo 17. 3. 2015 posredovalo vladi predlog, naj imenuje medresorsko delovno skupino za pripravo nabora oblik JZP za izgradnjo nove železniške povezave med Divačo in Koprom (v nadaljevanju: MDS), ter predlagalo njene naloge in člane, pri čemer naj bodo vanjo vključeni predstavniki vseh ministrstev, ki so s projektom drugi tir neposredno povezani. Ministrstvo je v obrazložitvi predloga za imenovanje MDS pojasnilo, da s strani promotorjev⁶⁸ še ni prejelo nobene formalne vloge, je pa izvedlo predhodni postopek, temelječ na zahtevi ZJZP.

Vlada je s sklepom⁶⁹ z dne 18. 3. 2015 ustanovila MDS, imenovala njene člane in ji določila naslednji nalogi:

- priprava možnih oblik JZP za izgradnjo nove železniške povezave med Divačo in Koprom,
- oblikovanje načrta aktivnosti, povezanih z izbiro oblike JZP, in izdelava terminskega načrta dela skupine.

Določeno je bilo tudi, da se MDS sestaja na sejah, ki jih skliče vodja te skupine, in da poroča vladi 1-krat mesečno, pri čemer naj ob prvem poročanju vladi predstavi terminski načrt dela.

Vlada je 22. 4. 2015 na podlagi vladnega gradiva, ki ga je pripravilo ministrstvo, sprejela sklep⁷⁰, s katerim se je seznanila s prvim poročilom MDS. MDS je v tem poročilu ugotovila, da v Republiki Sloveniji ne razpolagamo z zadostnimi izkušnjami s področja JZP pri velikih infrastrukturnih projektih, zato se je obrnila na Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj⁷¹ (v nadaljevanju: OECD), da za potrebe nadaljnjih korakov Mednarodni prometni forum pri OECD⁷² (v nadaljevanju: OECD-ITF) opravi določene analize in raziskave. V marcu 2015 so stekli pogovori o vsebini sodelovanja med Republiko Slovenijo, ki jo je predstavljalo ministrstvo, in OECD-ITF, pri čemer je Republika Slovenija s strani OECD-ITF pričakovala strateško presojo projekta drugi tir z vidika tveganj, z vidika vključevanja zasebnega kapitala v projekt in z vidika ustrezne strukture projekta. OECD-ITF je posredovala ponudbo za pomoč pri oblikovanju možnih modelov JZP v znesku 160.000 EUR. V poročilu MDS vladi so bile predvidene aktivnosti do julija 2015, ko naj bi bilo pripravljeno končno poročilo OECD-ITF in izvedeno poročanje vladi.

⁶⁷ V sklepu vlade z dne 23. 2. 2015 deležniki niso opredeljeni.

⁶⁸ V skladu z 22. točko 5. člena ZJZP je promotor v smislu ZJZP pravna ali fizična oseba, ki je zainteresirana za JZP in poda vlogo o zainteresiranosti za JZP.

⁶⁹ Št. 02401-5/2015/4 z dne 18. 3. 2015.

⁷⁰ Št. 02402-3/2015/5 z dne 22. 4. 2015.

⁷¹ Angl.: *The Organisation for Economic Co-operation and Development*.

⁷² Angl.: *The International Transport Forum*.

Vlada je s sklepom⁷³ sprejela 2. poročilo o delu MDS, v katerem je navedeno, da bo OECD-ITF pripravil analizo vrednosti in analizo tveganj z vidika povpraševanja in nadaljnega razvoja luških kapacitet⁷⁴. Na osnovi teh analiz ter razgovorov z deležniki⁷⁵ na projektu drugi tir ter z MDS bo OECD-ITF pripravil 3 do 4 modele, ki so primerni za projekt izgradnje in ustrezajo izhodiščnim robnim pogojem. Ti modeli naj bi se v nadaljevanju podrobneje obdelali. Na sestanku v drugi polovici junija 2015 so se člani MDS ponovno srečali s predstavniki OECD-ITF, ki so pripravili preliminarno oceno možnih modelov JZP in razpravljali o izhodiščih, možnostih in omejitvah za posamezni model. Za podrobnejšo obdelavo so bili izbrani 3 osnovni modeli, ki najbolj ustrezajo podanim robnim pogojem, in dodatni model, s katerim bi bilo možno bistveno zmanjšati tveganja bodočega povpraševanja. Iz že izvedenih analiz OECD-ITF izhaja, da je projekt drugi tir zaradi specifične gradnje in posledično visokih stroškov izvedbe projekta globoko negativen⁷⁶. Za pridobitev zasebnega vlagatelja bi bilo zato treba v projekt drugi tir vključiti elemente, ki bi zasebnim vlagateljem na dolgi rok omogočili povrnitev vloženih sredstev, obenem pa ne bodo bistveno poslabšali javnofinančnega položaja države.

OECD-ITF je septembra 2015 pripravil končno poročilo⁷⁷ (v nadaljevanju: poročilo OECD-ITF), v okviru katerega so bila analizirana tveganja v zvezi z realizacijo projekta drugi tir ter predstavljeni različni modeli JZP za izvedbo tega projekta. Iz poročila OECD-ITF izhaja, da projekt drugi tir, ki bi se samostojno financiral iz prihodkov na trgu, ni izvedljiv, zaradi česar bo vključitev javnih financ nujno potrebna. Po mnenju OECD-ITF projekt drugi tir Republiko Slovenijo izpostavlja precejšnjemu tveganju rasti povpraševanja, to je tveganju, da se investicija v bodoče ne bo povrnila. Republika Slovenija namreč že v danem trenutku težko pokriva stroške iz naslova cestne in železniške infrastrukture ter obratovanja železnic. Po oceni OECD-ITF bi se povrnilo premalo sredstev tudi iz naslova cestnine in uporabnine, da bi to upravičilo veliko infrastrukturno investicijo. OECD-ITF meni, da niti izvedba projekta drugi tir v okviru JZP ne odpravlja tega tveganja, zaradi česar je treba razviti alternativno rešitev, kjer je višina investicije nižja, s tem pa bi bilo nižje tudi tveganje, da se z ekonomskega vidika investicija nikoli ne bi povrnila. V poročilu OECD-ITF sta bila kljub temu predlagana 2 modela JZP, in sicer:

- model, kjer zasebni vlagatelj poleg tveganja gradnje in obratovanja nosi tudi tveganje povpraševanja, in
- model, ki temelji na zagotavljanju razpoložljivosti storitev, v skladu s katerim zasebnik prevzame zgolj tveganje izgradnje in obratovanja oziroma razpoložljivosti.

⁷³ Št. 02402-3/2015/10 z dne 16. 7. 2015.

⁷⁴ OECD-ITF se financira izključno s prostovoljnimi prispevki držav članic, zato so ministrstvo kot predstavnik države članice OECD, DRSI kot plačnik in OECD-ITF v ta namen podpisali zavezujoč sporazum o sodelovanju oziroma o plačilu donacije kot povračilo stroškov za izdelavo študije. Na podlagi navedenega sporazuma je bilo dogovorjeno plačilo donacije v znesku 137.758 EUR.

⁷⁵ V 2. poročilu o delu MDS deležniki niso opredeljeni.

⁷⁶ Gre za navedbo iz 2. poročila o delu MDS, ki ni podrobneje obrazložena. Iz poročila OECD-ITF izhaja, da ima projekt drugega tira negativno ekonomsko neto sedanjo vrednost v znesku -536.000.000 EUR. V poročilu OECD-ITF je navedeno, da se ekonomska sedanja vrednost gradnje drugega tira postopoma izboljšuje, ko se gradnja drugega tira dlje odlaža, saj so stroški odloženi in so vplivi preusmeritve v druga pristanišča relativno majhni.

⁷⁷ Angl.: *Review of risk and delivery options for the Port of Koper hinterland rail link, Final report, Case specific policy analysis project, ITF, Paris, september 2015.*

Ob tem je poročilo OECD-ITF izpostavilo, da obstajajo tudi drugi razlogi za uporabo JZP, pri čemer je bila izpostavljena možnost izvenbilančne obravnave javnega vložka v skladu s pravili Eurostata. Takšna obravnava bi bila po mnenju OECD-ITF verjetno najbolj enostavno dosežena s plačili za razpoložljivost v okviru modela JZP, kar pa ne bi spremenilo tveganja povpraševanja, ki bi ostalo vladi skozi plačila za razpoložljivost.

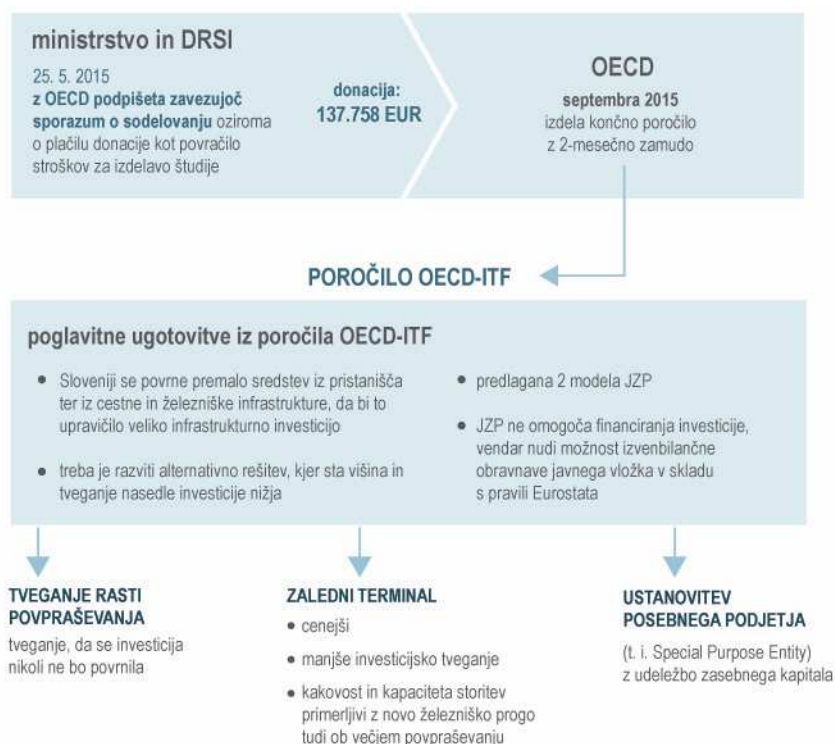
Prav tako iz poročila OECD-ITF izhaja, da ima koncept pristaniškega terminala izven lokacije pristanišča smiselni potencial, da bo pokrila svoje stroške. Glede na to, da je mnogo cenejši, saj naj bi stroški pristaniškega terminala znašali do 50 milijonov EUR v primerjavi s stroški izgradnje drugega tira, ki naj bi znašali 1,3 milijarde EUR, bi vsem udeleženi znatno zmanjšal investicijsko tveganje in bi lahko nudil enako kakovost in kapaciteto storitve kot nova železniška proga tudi v primeru veliko večjega povpraševanja. OECD-ITF je prepričan, da zaledni terminal ne zavira prihodnje rasti pristanišča v nobenem bistvenem pogledu.

Dodatna alternativna rešitev zalednega terminala je izzvala prvotno domnevo, da je novi železniški tir boljša ekonomska izbira. Vlada je zaprosila OECD-ITF, naj ponovno prouči to domnevo ter izvede ekonomsko in finančno analizo alternativ. Analiza je pokazala, da strošek novega tira vsaj srednjeročno bistveno presega koristi, katerih večina se pretaka v druge države. Nasprotno pa ima koncept zalednega terminala smiselni potencial, da bo ustvarjal koristi, ki bodo večje od njegovih stroškov. Poleg tega je tudi orodje za omilitev investicijskega tveganja. Če bi v prihodnjih 15 do 30 letih kapaciteta začela presegati zaledni terminal, bi se nova proga lahko zgradila v času, ko bi bilo povpraševanje bolj prepričljivo dokazano.

V poročilu OECD-ITF je navedeno, da je začetna analiza izhajala iz predpostavke, da je drugi tir ekonomsko najprimernejša rešitev za težave družbe Luka Koper, pristaniški in logistični sistem, d.d. (v nadaljevanju: Luka Koper, d.d.) z omejeno zmogljivostjo zaledne proge. Po mnenju OECD-ITF bi bilo bolj preudarno, da se nadaljuje z alternativnim pristopom, ki se izvede v manjših korakih in ima prilagodljiv obseg. Taka alternativa je zaledni terminal, ki ima mnogo boljšo možnost, da doseže pozitivne neto koristi v manj oddaljeni prihodnosti. Po potrebi se ga lahko razširi, dokler ne bo gradnja drugega tira ekonomsko in finančno upravičena. Investicijski odhodki in operativni stroški zalednega terminala niso pretirani in ne bi bistveno vplivali na poslovni izid pristanišča.

Poročilo OECD-ITF tudi navaja, da so ekonomski učinki drugega tira neločljivo povezani z Luko Koper, d.d., kar je edini razlog, zakaj se o investiciji sploh razmišlja. V tem smislu je analiza povpraševanja za drugi tir dejansko analiza povpraševanja Luke Koper, d.d. Medtem ko so bile napovedi povpraševanja za regijo preverjene, ni verjetno, da bo v nedogled vztrajala pretekla in trenutna konkurenčna situacija v regiji, ki je omogočila rast Luke Koper, d.d. Tveganja, povezana s povpraševanjem, so veliko bolj pomembna kot pa na primer strošek izgradnje drugega tira. Čeprav je verjetno, da so mogoči zmerni prihranki stroškov pri zasnovi projekta drugi tir, so trenutne ocene stroškov bolj verjetno podcenjene kot precenjene. Poročilo OECD-ITF navaja, da so ti razmisleki o povpraševanju in stroških neodvisni od tega, ali bo izvedba drugega tira izvedena na tradicionalni način ali prek ene izmed oblik JZP.

Slika 3 Poglavitne ugotovitve poročila OECD-ITF



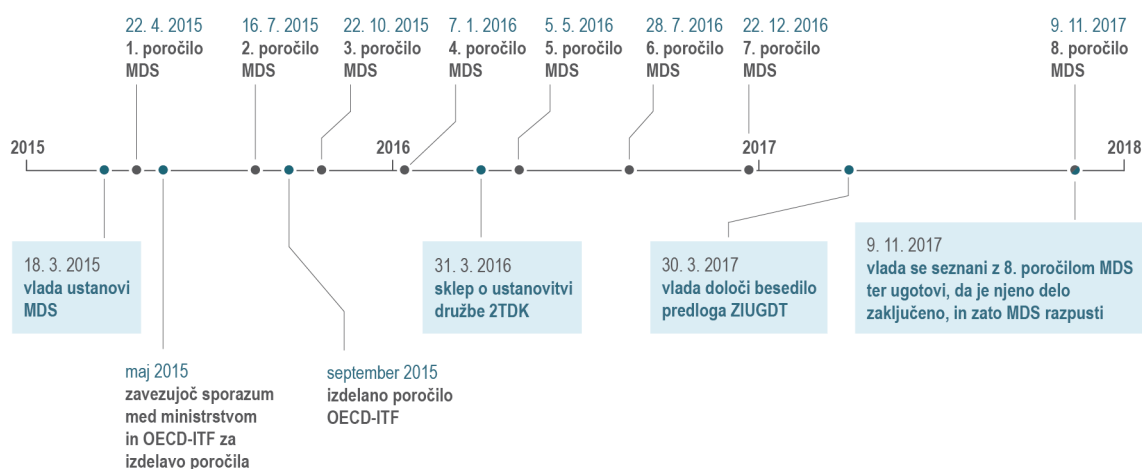
Vir: dokumentacija in pojasnila ministrstva ter poročilo OECD-ITF.

MDS je v obdobju od imenovanja do oktobra 2017, ko je zaključila svoje delo, vladi predložila 8 poročil. 13. 10. 2017, torej pol leta po tem, ko je vlada določila besedilo predloga ZIUGDT, v katerem se je odločila, da se projekt drugi tir ne bo gradil po modelu JZP⁷⁸, je MDS v 8. poročilu za vlado ugotovila, da JZP ni optimalna rešitev za financiranje izgradnje drugega tira in da najboljšo rešitev predstavlja koncept javno-javnega partnerstva⁷⁹, pri katerem v okviru investitorja, to je družbe v 100-odstotni lasti Republike Slovenije, finančno sodelujeta 2 državi ali več. Ta model omogoča zagotavljanje statusa investitorja kot notranjega izvajalca (*in-house*) v koncesijskem razmerju. Vlada se je 9. 11. 2017 seznanila z 8. poročilom in odločila, da se MDS razpusti, ker je zaključila svoje delo.

⁷⁸ Drugi odstavek 8. člena predloga ZIUGDT je določal, da v družbi 2TDK ne sme biti poslovnih deležev v lasti fizičnih oseb ali pravnih oseb zasebnega prava.

⁷⁹ Definicija ne izhaja iz ZIUGDT, ki sicer vključuje ta model.

Slika 4 Delovanje MDS



Vir: poročila MDS.

Ministrstvo je v začetku leta 2016 načrtovalo, da se po sprejetju zakona, ki bo urejal gradnjo drugega tira, ustanovi posebna projektna družba v izključni lasti Republike Slovenije, ki se ji podeli koncesija za izgradnjo in upravljanje drugega tira ter za izgradnjo in upravljanje dodatnih pretovorno-skladiščnih kapacitet in drugih z logistiko povezanih dejavnosti. Ta družba naj bi bila v naslednji fazi dokapitalizirana z vložkom Republike Slovenije v znesku do 200.000.000 EUR in z vložki zasebnih vlagateljev in/ali zainteresiranih zalednih držav v skupni višini, večji od vložka Republike Slovenije.⁸⁰

Ne glede to, da je ministrstvo sprva načrtovalo ustanovitev družbe 2TDK po sprejetju ZIUGDT, je 31. 3. 2016 predlagalo vladi ustanovitev družbe 2TDK. V obrazložitvi je navedlo, da morajo biti pristojnosti družbe kot koncesionarja za izgradnjo drugega tira urejene s posebnim zakonom, ki je v pripravi na ministrstvu.⁸¹ V nadaljevanju ministrstvo navaja, da je ne glede na navedeno zakonsko podlago treba nadaljevati s pripravami potrebnih podlag za prijavo na razpis za sredstva EU (potrebne strokovne podlage, ekonomski modeli) ter pripravo razpisov za zasebne vlagatelje (vključno z vso potrebno dokumentacijo, ki bo podlaga za pridobitev zasebnih vlagateljev – določitev vrste postopka, predlog za pogajanja, predlog razpisa z vsemi akti vključno s predlogom pogodbe z zasebnim vlagateljem). Ministrstvo je navedlo, da so postopki dolgotrajni in kompleksni, zato bi bilo nevarno odlašati z nujnimi aktivnostmi, še zlasti zato, ker je bilo določena razpoložljiva finančna

⁸⁰ Ustanovitev posebnega projektnega podjetja je kot ena od aktivnosti navedena v obrazložitvi gradiva ministrstva, s katerim je vlada ministrstvu in MF naložila, naj do 30. 3. 2016 pripravi predlog Zakona o izgradnji nove železniške povezave med Divačo in Koprom.

⁸¹ "Poseben zakon bo uredil zlasti pravno podlago za izvajanje investicije v okviru novoustanovljene družbe, določena vprašanja v zvezi z izvajanjem investicije na podlagi modela JZP ter druge s tem povezane uskladitve zakonodaje, ki trenutno onemogočajo omenjeno izvedbo projekta." Vladno gradivo ministrstva št. 375-2/2016/23-00071209 z dne 31. 3. 2016.

sredstva treba črpati že v letu 2016⁸². Na tej podlagi je vlada 31. 3. 2016 sprejela sklep⁸³, s katerim je ustanovila družbo 2TDK z ustanovitvenim kapitalom 1.000.000 EUR in sprejela Akt o ustanovitvi družbe 2TDK, Družba za razvoj projekta, d.o.o.⁸⁴ Ta je določal⁸⁵, da je družba 2TDK ustanovljena z namenom, da kot notranji izvajalec za državne organe Republike Slovenije ter pravne osebe javnega ali zasebnega prava, ki jih država obvladuje kot notranje izvajalce v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje, pripravlja ekonomsko-pravne podlage ter opravlja finančne, pravne, poslovne in druge storitve za pripravo in izgradnjo projekta drugi tir. Družba 2TDK vse storitve izvaja izključno za naročnike in v skladu z namenom iz prejšnjega stavka ter ne nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička. Z uveljavitvijo ZIUGDT⁸⁶ je družba 2TDK prevzela izvajanje projekta drugi tir in status investitorja s polnimi pooblastili (povezava s točko 2.2.3).

Vlada je v vlogi edine družbenice v osnovni kapital družbe 2TDK vplačala sredstva v znesku 20.000.000,00 EUR⁸⁷, s čimer se je osnovni kapital družbe povečal na 21.000.000,00 EUR. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bili nato izvedeni še 2 vplačili denarnega vložka v osnovni kapital družbe 2TDK v znesku 56.000.000,00 EUR⁸⁸ in 12.306.650,34 EUR⁸⁹. Osnovni kapital družbe se je tako povečal na 89.306.650,34 EUR⁹⁰.

⁸² Evropska komisija (v nadaljevanju: EK) je s Sporazumom o nepovratnih sredstvih IPE za projekt št. 2014-SI-TMC-0301-M "Sanacija ozkega grla na območju Bivja na železniški povezavi Divača-Koper" (v nadaljevanju: IPE14) odobrila aktivnost 6, katerega namen je izvedba strokovnih podlag za JZP oziroma ustreznega poslovnega modela. Črpanje teh sredstev je bilo časovno omejeno, saj je bilo vezano na upravičeno obdobje. V času nastanka vladnega gradiva, od koder je vzet odsek, je bilo veljavno obdobje upravičenosti do februarja 2019. Za finančni program Instrument za povezovanje Evrope (v nadaljevanju: IPE) velja načelo "use it or loose it", kar pomeni, da v primeru nečrpanja odobrenih sredstev, ta sredstva EK lahko odvzame.

⁸³ Št. 01406-4/2016/15 z dne 31. 3. 2016.

⁸⁴ Št. 01406-4/2016/15 z dne 31. 3. 2016.

⁸⁵ Po uveljavitvi ZIUGDT je družbenik sprejel nov Akt o ustanovitvi družbe 2TDK, Družba za razvoj projekta, d.o.o. (št. 47607-16/2018/6 z dne 30. 8. 2018), ki določa, da so pogoji delovanja družbe, njen namen ter omejitve, ki jih ima družba pri svojem poslovanju, opredeljeni v ZIUGDT.

⁸⁶ ZIUGDT določa, da mora družba 2TDK zagotoviti izgradnjo in gospodarjenje z drugim tirom, med naloge družbe pa uvršča pripravljala dela projekta drugi tir, finančni inženiring projekta drugi tir, organizacijo in izvedbo vseh potrebnih gradenj ter gospodarjenje z drugim tirom.

⁸⁷ Št. 47607-16/2018/6 z dne 30. 8. 2018.

⁸⁸ Št. 47607-40/2019/3 z dne 24. 10. 2019.

⁸⁹ Št. 47607-3/2020/3 z dne 27. 2. 2020.

⁹⁰ Po obdobju, na katero se nanaša revizija, in do izdaje osnutka revizijskega poročila sta bili izvedeni še 2 vplačili denarnega vložka v osnovni kapital družbe 2TDK v znesku 46.000.000,00 EUR in 11.754.916,34 EUR, s čimer se je osnovni kapital družbe povečal na 147.061.566,68 EUR.

Slika 5 Časovnica aktivnosti, povezanih z družbo 2TDK

Vir: dokumentacija in pojasnila vlade, ministrstva, DRSI in družbe 2TDK.

2.1.2.1.a Ministrstvo je predlagalo, vlada pa sprejela odločitev za ustanovitev družbe 2TDK, še preden se je seznanila z možnimi oblikami JZP in je bila dokončno sprejeta odločitev o obliki financiranja izvedbe gradnje drugega tira⁹¹. Ocenjujemo, da je bila družba 2TDK ustanovljena v prezgodnji fazi izvedbe projekta drugi tir, saj bi bilo mogoče šele na podlagi dokončne odločitve o obliki financiranja gradnje in upravljanja z drugim tirom opraviti analizo izvedbe oblike financiranja in v tem okviru presoditi, ali je ustanovitev posebne projektne družbe za gradnjo in upravljanje z drugim tirom potrebna in upravičena. Poleg tega ugotavljamo, da je družba 2TDK šele z uveljavitvijo ZIUGDT, to je približno 28 mesecev po ustanovitvi družbe 2TDK, prevzela izvajanje projekta drugi tir in status investitorja s polnimi pooblastili. Od ustanovitve družbe 2TDK do uveljavitve ZIUGDT je družba 2TDK poslovala v omejenem obsegu in z omejenimi pooblastili⁹².

Pojasnilo vlade in ministrstva

Ustanovitev projektnega podjetja je bila v danem trenutku edina možnost za takojšnji začetek pospešenega in intenzivnega izvajanja projekta, zlasti kar zadeva pridobivanje finančnih sredstev in izvedbo drugih nalog za začetek izvedbe projekta. Do dokončne odločitve o modelu financiranja je podjetje že v vlogi notranjega izvajalca intenzivno izvajalo vse naloge, povezane z drugim tirom, kar je v nadaljevanju omogočilo hitrejši in lažji prevzem investitorstva. Ustanovitev projektnega podjetja ne bi bila potrebna le v primeru klasičnega proračunskega financiranja, pri čemer ni bilo nobenega dvoma, da tak model ne bi bil izvedljiv.

Opozarjamo, da je družba 2TDK šele 28 mesecev po ustanovitvi prevzela izvajanje projekta drugi tir in status investitorja s polnimi pooblastili, zato se z navedbo vlade in ministrstva, da je bila to edina možnost za takojšnji začetek pospešenega in intenzivnega izvajanja projekta, ni mogoče strinjati. Pridobivanje finančnih sredstev in izvedba drugih nalog za začetek izvedbe projekta sta do uveljavitve ZIUGDT potekala v skladu z zakonodajo, ki velja za celotno JŽI. Navedene naloge so v skladu z ZZelP v pristojnosti DRSI, zato ustanovitev družbe 2TDK v tako zgodnji fazi ni bila potrebna.

⁹¹ V skladu s tretjim odstavkom 22. člena ZZelP se sredstva za investicije v JŽI in sredstva za vzdrževalna dela v javno korist zagotavljajo iz državnega proračuna, lahko pa se zagotavljajo tudi s sredstvi vlagan v domačih in tujih oseb in iz drugih virov skladno z zakonom.

⁹² Do uveljavitve ZIUGDT družba 2TDK ni imela statusa investitorja in ni mogla prevzeti izvajanja projekta drugi tir.

Tudi z navedbo vlade in ministrstva, da ustanovitev projektnega podjetja ne bi bila potrebna le v primeru klasičnega proračunskega financiranja, se ni mogoče strinjati. Možnost izvedbe investicij v obliki JZP je omogočal (in še vedno omogoča) tudi ZZelP, ki v 14. členu določa, da se gradnja in nadgradnja JŽI, predvidena s strategijo razvoja, lahko zagotovi tudi v obliki JZP ali s podelitvijo koncesije za gradnje v skladu z določili področne zakonodaje in ZZelP. V skladu z ZJZP se razmerje JZP lahko izvaja kot razmerje pogodbenega partnerstva (pogodbeno partnerstvo) ali razmerje statusnega partnerstva (statusno partnerstvo). Ustanovitev in delovanje projektne družbe za graditev JŽI bi bila smiselna šele takrat, ko bi bila na podlagi analiz sprejeta odločitev, da se bo projekt izvajal v obliki statusnega JZP in bi že imeli izbranega zasebnega partnerja.

2.1.2.1.b Vlada je kot pravno podlago za ustanovitev družbe 2TDK v sklepu z dne 31. 3. 2016 o ustanovitvi družbe 2TDK navedla 73. člen Zakona o javnih financah⁹³ (v nadaljevanju: ZJF), ki določa, da o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je država oziroma občina, odloča vlada na predlog pristojnega ministra oziroma občinski svet, razen če ni s področnim zakonom ali z zakonom o lokalni samoupravi drugače določeno. Neposredno⁹⁴ pridobivanje novih naložb države se po našem mnenju lahko izvaja le z ustanavljanjem gospodarskih družb za posebne namene, ki se opredelijo v zakonih, s katerimi se vzpostavijo pogoji za ustanovitev takih družb. Iz teh zakonov sta (praviloma) razvidna tudi namen ustanovitve gospodarske družbe in javni interes, ki se s tem zasleduje. Pri tem ni zadostno zgolj ugotoviti, ali je dejavnost, ki jo bo izvajala gospodarska družba, predmet javnega interesa, temveč je treba ugotoviti tudi, da je ustanovitev (oziroma pridobitev kapitalske naložbe) predmet javnega interesa. Sam obstoj javnega interesa za neko dejavnost še ne pomeni, da je za ta namen za njegovo uresničevanje dopustno ustanoviti gospodarsko družbo, saj je pri tem treba paziti tudi na smotrnost ustanovitve gospodarske družbe za izvajanje določenih nalog. Ocenjujemo, da vlada ni izkazala javnega interesa za ustanovitev družbe 2TDK niti ni zatrjevala, da je ustanovitev te družbe v javnem interesu.

⁹³ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

⁹⁴ Pridobivanje kapitalskih naložb države lahko ločimo na 2 dela, in sicer neposredno pridobivanje kapitalskih naložb države in pridobivanje kapitalskih naložb pri upravljavcih državnega premoženja, kot so na primer Slovenski državni holding, d.d., KAPITALSKA DRUŽBA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA, d.d. ali Družba za upravljanje terjatev bank, d.d.

2.1.2.1.c Ugotavljamo, da iz pridobljene dokumentacije izhaja, da sta razloga za ustanovitev posebne projektne družbe vključitev zasebnega kapitala⁹⁵ in uvrstitev projekta drugi tir izven sektorja država po pravilih Eurostata⁹⁶, kar bi imelo za posledico pozitiven učinek na deficit in javni dolg sektorja država oziroma se strošek izgradnje drugega tira, ki odpade na Republiko Slovenijo, ne bi štel v javni dolg sektorja država. Ocenjujemo, da bi po tem, ko je bila družba 2TDK že ustanovljena in je bilo očitno, da izvedba JZP pri projektu drugi tir ne bo realizirana, prav tako pa je bilo očitno, da se bo vrednost projekta drugi tir štela v javni dolg, bilo smiselno, da bi vlada znova preverila smotrnost gradnje drugega tira prek projektne družbe v primerjavi z uveljavljenim sistemom gradnje JŽI in na tej podlagi presodila, ali še obstajajo razlogi za obstoj družbe 2TDK oziroma ali je treba družbo 2TDK likvidirati.

2.1.2.1.d Kot izhaja iz pridobljene dokumentacije, je bila družba 2TDK ustanovljena tudi z namenom, da se aktivnosti pri pripravi projekta drugi tir bistveno pospešijo – predvsem zaradi omejitev zaposlovanja v javni upravi⁹⁷, zaradi česar naj se z obstoječimi kadri ne bi bilo mogoče v celoti posvetiti izvajanju projekta drugi tir. Medtem naj bi bilo v okviru projektne družbe mogoče vse moči in napore vložiti izključno v izgradnjo drugega tira in v doglednem času pripraviti kakovosten finančni projekt, za katerega bi bilo mogoče pridobiti sredstva EU ter oblikovati optimalen model JZP, saj po navedbah iz obrazložitve razlogov za ustanovitev družbe⁹⁸ DRSI in družba DRI, ki kot notranji izvajalec zanjo izvaja strokovne svetovalno-inženirske storitve, za pripravo oziroma razvoj tega modela nista usposobljeni, ker nimata zadostnih izkušenj niti ustreznih strokovnjakov, da bi samostojno oblikovali podroben model JZP. Če je vlada ugotovila nezadostne in neusposobljene kadrovske kapacitete, bi po naši oceni morala opraviti analizo, ki bi pokazala smotrnost zaposlitve

⁹⁵ Iz 4. poročila MDS z dne 7. 1. 2016 izhaja, da so bile vladi predstavljene ključne tehnične in finančne modalitete projekta izgradnje drugega tira. Predstavljeno je bilo tudi osnovno izhodišče glede modela JZP, in sicer da Republika Slovenija ustanovi posebno projektno družbo (SPV) v njeni izključni lasti, ki se ji podeli koncesija za izgradnjo in upravljanje z drugim tirom. V nadaljevanju bi se z javnim razpisom iskali zasebni investitorji, ki bodo z denarnim vložkom vstopili v solastništvo projektne družbe. Podlaga za ustanovni kapital in dokapitalizacijo družbe bo podrobneje urejena v posebnem zakonu. Projektna družba naj bi nato zagotovila sredstva za izvedbo projekta, in sicer s kombinacijo denarnih vložkov lastnikov, evropskih sredstev ter zadolžitvijo (pri bankah ali pa z izdajo projektne obveznosti).

⁹⁶ Da bi določena operacija oziroma investicijski projekt bil uvrščen izven sektorja država po statističnih pravilih Eurostata (ESA 2010 in MGDD 2016), mora izpolniti 1 od 2 pogojev:

- v primeru, ko je subjekt, ki izvaja projekt, v večinski državni lasti, mora večino prihodkov realizirati na trgu (pretežno tržni prihodki), kar je za železniško infrastrukturo zelo težko doseči glede na to, da evropske države izdatno subvencionirajo infrastrukturna železniška vlaganja. Kljub temu je vlada podala usmeritev, naj bo ena varianta izračuna finančne vzdržnosti projekta izdelana na tej predpostavki;
- projekt mora biti pretežno financiran iz zasebnih sredstev; država v projektni družbi ali operaciji ne sme imeti prevladujočega vpliva pri upravljanju in obratovanju enote, ki je nosilec izvedbe projekta, na podlagi določil Priročnika za ugotavljanje deficita in javnega dolga držav članic Evropske skupnosti, ki ga je izdal Eurostat.

⁹⁷ 182. in 183. člen Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju: ZUJF; Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15 in 102/15).

⁹⁸ Vlada je na isti seji, ko je odločala o ustanovitvi družbe, sprejela tudi poslovni načrt družbe, iz katerega izhajajo razlogi za ustanovitev družbe.

potrebnega dodatnega strokovnega kadra⁹⁹ v primerjavi z ustanavljanjem nove projektne družbe in na tej podlagi sprejeti odločitev, ali je ustanovitev družbe 2TDK upravičena. Poleg vplačila 1.000.000 EUR v osnovni kapital družbe 2TDK s strani Republike Slovenije so zgolj stroški dela družbe 2TDK v obdobju 18 mesecev (od 28. 6. 2016¹⁰⁰ do 31. 12. 2017) skupaj znašali 307.783 EUR, stroški sejin ter prejemkov za opravljanje funkcije članov nadzornega sveta družbe 2TDK pa 22.714 EUR. Upoštevajoč zgolj stroške za plače in socialna zavarovanja¹⁰¹ (brez drugih stroškov dela¹⁰²) družbe 2TDK ter stroške sejin in prejemkov za opravljanje funkcije članov nadzornega sveta družbe 2TDK v prej navedenem obdobju v skupnem znesku 321.344 EUR, ugotavljamo, da bi se lahko, če bi bilo ugotovljeno, da je to potrebno, v organih, pristojnih za gradnjo drugega tira, zaposlilo 6,1 javnega uslužbenca za dobo 24 mesecev s povprečno bruto plačo v sektorju država v letu 2017¹⁰³. Ocenjujemo, da je bilo reševanje zatrjevane problematike kadrovske podhranjenosti organov, pristojnih za gradnjo drugega tira, z ustanovitvijo družbe 2TDK neustrezno in z vidika porabe javnih sredstev stroškovno neučinkovito.

2.1.2.1.e Ugotovili smo, da je bila odločitev o gradnji in upravljanju drugega tira v JZP sprejeta brez predhodno opravljene analize, ki bi pokazala, ali je za projekt drugi tir primernejši javni ali javno-zasebni model financiranja. Ocenjujemo, da je odločitev o modelu financiranja bistven element načrtovanja investicije, zato bi morala biti utemeljena na predhodno opravljeni analizi, ki bi jasno izkazovala prednosti in pomanjkljivosti posameznega modela financiranja za konkretno investicijo.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Na ministrstvu so se odvijali tedenski sestanki z relevantnimi državnimi organi (zlasti je aktivno sodelovalo MF) ter z drugimi deležniki. Vsa odprta vprašanja so bila poglobljeno obravnavana, pri čemer so bili upoštevani različni vidiki, med drugim: hitrost izvedbe projekta, možnost pridobivanja različnih proračunskih virov, statistična obravnava projekta glede na javni dolg, čim manjša obremenitev davkoplačevalcev, možnosti, da so pri projektu v čim večji meri finančno udeleženi uporabniki, hitrost izvedbe postopka podelitve naročila, pri čemer zgolj enega vidika ni mogoče določiti kot najpomembnejšega.

Opozarjamo, da ministrstvo v zvezi z navedenimi sestanki in vsebinami, ki so se obravnavale na teh sestankih, ni predložilo dokumentacije o predhodno opravljeni analizi, ki bi jasno izkazovala prednosti in pomanjkljivosti posameznega modela financiranja za konkretno investicijo o izvedenih aktivnostih.

⁹⁹ V skladu z ZUJF je bilo zaposlovanje dovoljeno na podlagi soglasja, ki ga je moral uporabnik proračuna pridobiti pred začetkom postopka zaposlitve. Soglasje za zaposlitev se je med drugim izdalo, če je bila zaposlitev nujno potrebna za izvajanje nalog posameznega uporabnika proračuna in je šlo za zaposlitev za določen čas ali če je šlo za izvajanje posameznega projekta za čas trajanja projekta, če so za njegovo izvedbo bila zagotovljena tudi sredstva za plače zaposlenih (druga in šesta alineja drugega odstavka 183. člena ZUJF).

¹⁰⁰ Z dne 28. 6. 2016 je bila družba 2TDK vpisana v poslovni register, prav tako pa se je na ta dan zaposlil tudi direktor družbe 2TDK.

¹⁰¹ Stroški za plače in nadomestila plač zaposlenim ter dajatve na plače za zagotavljanje socialnih zavarovanj so skupaj znašali 298.630 EUR.

¹⁰² Drugi stroški dela vključujejo stroške regresa za letni dopust, stroške prevoza na delo ter stroške regresa za prehrano zaposlenih med delom v skupnem znesku 9.153 EUR.

¹⁰³ Povprečna bruto plača v sektorju država v letu 2017 je znašala 1.882,55 EUR bruto oziroma 2.185,64 EUR bruto.

2.1.2.1.f Vlada je za proučitev možnih oblik JZP ustanovila MDS, pri tem pa ni določila roka, do katerega naj MDS opravi dodeljeni nalogi, ni pozvala MDS k rednemu mesečnemu poročanju, ko ji ta ni redno poročala, prav tako ni pozvala MDS, da se opredeli do končnega poročila OECD-ITF, v katerem je bila predlagana možnost alternativne rešitve zalednega terminala, saj vlada v zvezi s tem ni izkazala, da razpolaga z analizo, iz katere bi izhajale prednosti in slabosti gradnje drugega tira v primerjavi z gradnjo zalednega terminala. Vlada tudi ni pozvala MDS, da pravočasno pripravi dokončno stališče glede možnih oblik JZP, saj je končno poročilo MDS prejela kar 6 mesecev pozneje, kot je bilo določeno besedilo predloga ZIUGDT, v katerem se je vlada odločila, da se projekt drugi tir ne bo gradil po modelu JZP.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Po temeljiti razpravi in proučevanju sta vlada in ministrstvo pospešeno pristopila k pripravi predloga ZIUGDT. V danih okoliščinah ne bi bilo smotno čakati na formalno analizo MDS, zlasti zato, ker so člani MDS aktivno sodelovali pri proučevanju vprašanj in oblikovanju optimalnega modela izvedbe projekta. MDS je v nadaljevanju tudi formalno zaključila svoje delo.

Pričakovali bi, da v primeru, ko vlada ustanovi delovno skupino vlade, od nje pridobi mnenja ali stališča, ki jih prouči, in nato (avtonomno) sprejme odločitve. V nasprotnem primeru je ustanavljanje tovrstnih delovnih skupin vlade časovno in kadrovske neracionalno.

2.1.2.2 Proučitev več možnih virov financiranja in finančna konstrukcija projekta drugi tir

Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta vlada in ministrstvo pred odločitvijo o virih financiranja, ki sta jo sprejela z ustanovitvijo družbe 2TDK in s pripravo ter sprejetjem predloga ZIUGDT, pridobila ustrezne strokovne podlage, proučila več možnih virov financiranja projekta drugi tir in izbrala optimalno varianto, smo proučili, ali je bila finančna konstrukcija zaprta in ali je bila načrtovana dinamika zagotavljanja finančnih sredstev.

Z uveljavitvijo ZIUGDT je bilo določeno,¹⁰⁴ da IP ter letne in druge finančne načrte za izvedbo projekta drugi tir sprejme skupščina družbe 2TDK. Naloge in pristojnosti skupščine družbe 2TDK pa uresničuje vlada.

V skladu z UMJŽI IP obravnava podrobno razčlenjeno najustreznejšo varianto, ki med drugim 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. IP mora vključevati tudi načrt financiranja v tekočih cenah po dinamiki in virih financiranja ter projekcije prihodkov in stroškov poslovanja in upravljanja po vzpostavitvi delovanja investicije za ekonomsko dobo investicijskega projekta.

Ministrstvo je predlagalo, vlada pa 24. 1. 2019 s sklepom¹⁰⁵ sprejela IP19, ki ga je za investitorja, družbo 2TDK, pripravila družba DELOITTE SVETOVANJE d.o.o. (v nadaljevanju: družba Deloitte svetovanje).

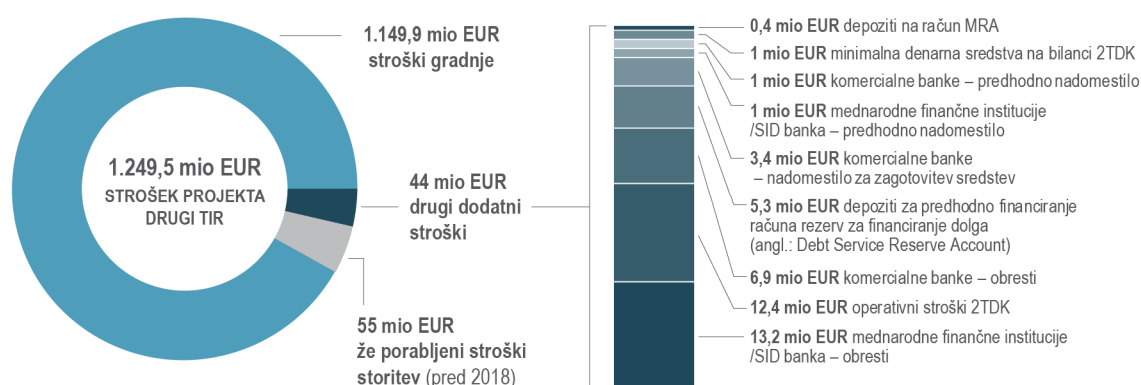
¹⁰⁴ Drugi odstavek 11. člena ZIUGDT.

¹⁰⁵ Št. 47607-4/2019/3 z dne 24. 1. 2019.

Iz stroškovne analize izhaja, da projekt vključuje pripravljala dela, ki zajemajo dodatne geološke, geotehniške, hidrogeološke in arheološke raziskave, pripravo načrta za izvedbo, izgradnjo dovoznih cest in izgradnjo objektov za premostitev doline Glinščice¹⁰⁶, ter glavna dela, ki vključujejo izgradnjo 8 predorov, 2 viaduktov¹⁰⁷ in drugih elementov¹⁰⁸. Stroškovna analiza v IP19 je pripravljena na podlagi razpoložljivih informacij¹⁰⁹, vključno s popisi del za izvedbo projekta, že pripravljeno projektno dokumentacijo v povezavi z investicijsko varianto I/3, prijavo na kombiniran razpis IPE, poročili o pregledu s strani družbe GEODATA Engineering SpA (v nadaljevanju: družba Geodata) in pobudo za tehnično pomoč Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah (v nadaljevanju: JASPERS¹¹⁰). Končna ocena skupnih bodočih investicijskih stroškov oziroma stroškov gradnje¹¹¹ je znašala 1.150.000.000 EUR v tekočih cenah brez DDV.

Poleg začetnih investicijskih stroškov so predvideni drugi stroški v skupnem znesku 44.600.000 EUR. Tako celoten znesek financiranja v tekočih cenah brez DDV znaša 1.194.500.000 EUR.

Slika 6 Prikaz stroškov projekta drugi tir



Vir: IP19.

V IP19 je predvideno, da bo projekt drugi tir financiran s kombinacijo različnih finančnih virov, vključno s kapitalskim vložkom 1 ali 2 držav, nepovratnimi sredstvi EU in bančnimi posojili.

Predvideno je, da bo skoraj polovico financiranja predstavljal kapital, in sicer 522.000.000 EUR. Osnovni kapitalski vložek Slovenije bo znašal 200.000.000 EUR, dodatni kapital pa bo Republika Slovenija

¹⁰⁶ Pripravljala dela so sofinancirana iz nepovratnih sredstev IPE, št. projekta 2016-SI-TMC-0151-M (v nadaljevanju: IPE16), in so se v času priprave IP19 že izvajala.

¹⁰⁷ Predori T1–T7 bodo sofinancirani iz IPE17, predor T8 in viadukta V1 – Gabrovica in V2 – Vinjan bodo sofinancirani iz Kohezijskega sklada.

¹⁰⁸ Zgornji ustroj in tirne naprave proge, podpostaja Črni Kal, električna vozna mreža, varnostna, signalna in telekomunikacijska oprema, videonadzor ter zagotavljanje varnosti in napajanja.

¹⁰⁹ Marca 2018 je družba Mott MacDonald prejela posodobljeno različico popisa del, v kateri je bila upoštevana odločitev, da se premeri servisnih predorov povečajo na enak premer kot glavni predor.

¹¹⁰ Angl.: *Joint Assistance to Support Projects in European Regions*. JASPERS upravlja poseben oddelek Evropske investicijske banke (v nadaljevanju: EIB).

¹¹¹ Skupni strošek investicije (strošek gradnje) v tekočih cenah je predviden v znesku 1.205.000.000 EUR. Po odbitku stroškov, že porabljenih pred letom 2018 (55 milijonov EUR), znašajo skupni bodoči stroški investicije 1.150.000.000 EUR.

zagotovila s pobranim pribitkom k cestnini, ki ga bo v času gradnje vsako leto vložila v kapital družbe 2TDK (122.000.000 EUR). Dodatnih 200.000.000 EUR kapitala naj bi prispevala ali zaledna država ali Republika Slovenija. V IP19 je kot ena od možnih zalednih vlagateljic navedena Republika Madžarska, ki je junija 2017 predložila pismo o podpori, da bo v projekt drugi tir prispevala 200.000.000 EUR kot kapitalsko naložbo.

Financiranje dolga naj bi zagotovile mednarodne finančne institucije (EIB), SID - Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana in komercialne banke (NLB d.d., Banka Intesa Sanpaolo d.d. in Sberbank d.d.), ki so predložile pisma o nameri, s katerimi so izrazile namero, da bodo proučile finančno udeležbo v projektu drugi tir v obliki dolgoročnega posojila.

Financiranje s sredstvi EU v skupni vrednosti 250.000.000 EUR zajema različna nepovratna sredstva za investicijske projekte v prometnem sektorju, kar predstavlja Slika 7.

Slika 7 Prikaz virov financiranja projekta drugi tir v času izgradnje



Vir: IP19.

V IP19 je navedeno, da je MF podalo mnenje, kdaj se sredstva štejejo kot zagotovljena, čeprav struktura financiranja še ni v celoti zaprta. MF je podalo pojasnilo glede razlage termina "dokazljivi viri financiranja" iz UEM. V skladu s to razlago navedeni termin pomeni, da je projekt evidentiran v NRP državnega proračuna, da ima zagotovljena sredstva za nadaljnji 2 leti in da so dokazane oziroma dogovorjene možnosti drugega financiranja, kot na primer s strani drugih subjektov javnega oziroma zasebnega prava ali skladov EU. Takšne možnosti se lahko dokazujejo s pismom o nameri ali pisno obljubo banke oziroma zavarovalnice, z že oddano prijavo na razpis skladov EU ali evidentiranimi bodočimi razpisi skladov EU, ki so primerni za sofinanciranje projekta.

V skladu s 16. točko četrtega odstavka 10. člena UMJŽI obvezna vsebina IP vključuje tudi načrt financiranja v tekočih cenah po dinamiki in virih financiranja, pri financiranju s posojili vključuje tudi izračun stroškov financiranja in odplačil posojil, pri sofinanciranju pa predlog sofinancerskega deleža in predložitev pogodbe o sofinanciranju. Operacije, sofinancirane s sredstvi evropske kohezijske politike, se lahko izvajajo na podlagi javnih razpisov, javnih pozivov ali neposrednih potrditev operacije. Na podlagi izvedenega načina izbora operacije posredniški organi oziroma izvajalski organi s posameznimi upravičenci po pravnomočnosti sklepa o izboru (v primeru javnih razpisov in javnih pozivov) oziroma po izdaji odločitve o podpori s strani organa upravljanja (v primeru neposredne potrditve operacije) sklenejo pogodbo o sofinanciranju, s katero uredijo medsebojna razmerja v zvezi s sofinanciranjem upravičenih stroškov/izdatkov odobrene operacije. V primeru velikih projektov EK izda sklep o potrditvi državi članici EU. V primeru izvajanja finančnih instrumentov posredniški organ za finančne instrumente po odločitvi o podpori z izbranim izvajalcem sklene sporazum o financiranju.

IP19 je predvideval, da bo družba 2TDK imela 3 vire prihodkov, in sicer uporabnino za uporabo železniškega omrežja v Republiki Sloveniji in povečano uporabnino, ki ju bo pobirala družba SŽ - Infrastruktura za račun družbe 2TDK, ter plačilo za dosegljivost¹¹², ki ga bo družbi 2TDK plačevala Republika Slovenija, ko bo drugi tir obratoval. Ti prihodki naj bi zagotavljali zadostne vire sredstev, da bo družba 2TDK lahko servisirala svoje obveznosti do konca koncesijskega obdobja.

Začetna višina plačila za dosegljivost se določi vnaprej in se mesečno obračunava na podlagi dejanske dosegljivosti drugega tira po principu "brez dosegljivosti, brez plačila"¹¹³ in v skladu s Koncesijsko pogodbo za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper¹¹⁴ (v nadaljevanju: koncesijska pogodba) (povezava s točko 2.1.3.3). Plačilo za dosegljivost bo Republika Slovenija delno financirala prek 2 novih dajatev, in sicer takse na pretovor v koprskem tovornem pristanišču in pribitka k cestnini za avtoceste za težka tovorna vozila¹¹⁵. V primeru primanjkljaja bo razlika do predhodno določene višine zneska plačila za dosegljivost pokrita iz državnega proračuna.

Na podlagi ugotovitev študije¹¹⁶ je Slovenija 31. 3. 2017 predlagala EK, da se uvede pribitek k cestnini za težka tovorna vozila na avtocesti med Koprom in Ljubljano ter med Ljubljano in Šentrupertom za obdobje 2018–2052¹¹⁷. Na tej podlagi je EK sprejela sklep¹¹⁸, da ne zavrača ali zahteva spremembe načrtov za pribitke, ki jih je predložila Slovenija. V IP19 je navedeno, da se predpostavlja, da bodo

¹¹² Plačilo za dosegljivost se nanaša na plačilo letnega nadomestila v predvidenem znesku 35.000.000 EUR (v cenah v letu 2026). Plačilo za dosegljivost bo delno indeksirano za inflacijo, zato se bo po pričakovanjih vsako leto povečevalo.

¹¹³ Angl.: *no service, no payment*.

¹¹⁴ Št. 2430-19-800001 z dne 9. 5. 2019.

¹¹⁵ V skladu s prvim odstavkom 36. člena in drugim odstavkom 39. člena ZIUOGDT so zbrana sredstva namenski prihodek proračuna Republike Slovenije in se lahko uporabijo izključno za drugi tir železniške proge Divača–Koper.

¹¹⁶ Analiza možnosti uvedbe pribitka k infrastrukturni pristojbini za težka tovorna vozila, družba DRI, marec 2017.

¹¹⁷ Vlada je sprejela Sklep o uvedbi pribitka k cestnini na določenih odsekih cestninskih cest (Uradni list RS, št. 81/18). Pribitek k cestnini se je začel obračunavati 1. 1. 2019, obračunaval pa se bo do 31. 12. 2052.

¹¹⁸ Sklep Komisije z dne 21. 8. 2017 o tem, da ne zavrne ali zahteva spremembe načrtov za pribitek, ki jih je 31. marca 2017 v skladu s členom 7f Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 1999/62/ES priglasila Slovenija (C(2017) 5647 final).

družba 2TDK in pristojna ministrstva uspešni pri zaprosilu za podaljšanje pobiranja pribitka k cestnini do leta 2063, ko se izteče koncesijsko obdobje.

2.1.2.2.a Ugotavljamo, da je bilo v času sprejetja IP19 na vladi in tudi do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, odobrenih 153.360.491 EUR od predvidenih 250.000.000 EUR nepovratnih sredstev EU. Vloga za predvidenih 80.000.000 EUR iz Kohezijskega sklada je bila v trenutku sprejema IP19 na vladi v pregledu pri svetovalcu EK, JASPERS. Za sredstva v znesku najmanj 16.639.509 EUR pa se je predvidevalo, da naj bi bila pridobljena šele v prihajajočih razpisih za nepovratna sredstva EU v okviru IPE 2021–2027. Ugotavljamo, da je ministrstvo predlagalo in vlada sprejela IP19, čeprav v trenutku sprejema ni bilo zagotovljenih 96.639.509 EUR, kar je predstavljalo 8,4 % predvidenih investicijskih stroškov. V skladu s 16. točko četrtega odstavka 10. člena UMJŽI je namreč pri sofinanciranju obvezna vsebina IP predlog sofinancerskega deleža in predložitev pogodbe o sofinanciranju. Pojem "sofinanciranje" tako v navedeni uredbi kakor tudi v ZJF ni opredeljen, a se iz vsebine obeh predpisov lahko ugotovi, da se pojem "sofinanciranje" nanaša tudi na soudeležbo sredstev EU pri financiranju projektov. Navedeno pomeni, da je treba pri sofinanciranju iz sredstev EU skleniti pogodbo o sofinanciranju in jo predložiti k IP oziroma mora biti izdan izvedbeni sklep EK o potrditvi velikega projekta, ki se predloži k IP. Povedano drugače, sofinancerska sredstva v predvidenem deležu morajo biti zagotovljena še pred potrditvijo IP. Uvrstitev projekta v Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike ne pomeni, da je bila sklenjena pogodba o sofinanciranju, kot to zahteva 16. točka četrtega odstavka 10. člena UMJŽI. Predhodna pripoznavna projekta/investicije s strani EK in njegova uvrstitev v Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike predstavlja nujen, a ne zadosten korak v postopku pridobivanja kohezijskih sredstev, saj je treba z upravičenci skleniti pogodbo o sofinanciranju oziroma v primeru velikih projektov, med katere se uvršča tudi projekt drugi tir, EK izda sklep o potrditvi državi članici EU¹¹⁹. Ocenjujemo, da se lahko začnejo izvajati le projekti, ki imajo zagotovljene zadostne vire za pokritje vseh obveznosti. Namen predhodnega načrtovanja virov je preprečitev nekontroliranih posegov v izvrševanje državnega proračuna v primeru, da projekt v času izvrševanja ne bi imel zagotovljenih vseh virov financiranja, saj bi v tem primeru breme financiranja zelo verjetno prešlo na državni proračun. Prav tako je treba tudi zagotoviti, da se začeti projekti dokončajo in predajo v uporabo v skladu z njihovim namenom, saj je vezava sredstev v nedokončane projekte ekonomsko neučinkovita. Zato ocenjujemo, da kot dokazljivih virov financiranja ni mogoče šteti virov, ki naj bi jih investitor pridobil na še odprtih razpisih skladov EU oziroma celo na bodočih razpisih. Sama prijava na razpis ne zagotavlja, da bodo sredstva EU odobrena oziroma da bodo odobrena v višini, ki jo investitor načrtuje.

Ukrepi ministrstva in vlade

Ministrstvo je predlagalo in vlada s sklepom¹²⁰ sprejela Novelacijo investicijskega programa za projekt Drugi tir Divača–Koper (v nadaljevanju: novelacija IP19), iz katere izhaja, da je družba 2TDK s strani EK 8. 9. 2020 prejela odločitev o odobritvi 80.000.000 EUR kohezijskih sredstev za projekt drugi tir. V novelaciji IP19 so predvidena nepovratna sredstva EU v znesku 248.000.000 EUR, pri čemer se kot nepovratna sredstva EU štejejo tudi sredstva lastne udeležbe v znesku 14.100.000 EUR.

¹¹⁹ EK je 7. 9. 2020 izdala Izvedbeni sklep o potrditvi velikega projekta – projekta drugi tir.

¹²⁰ Št. 47607-6/2021/4 z dne 19. 5. 2021.

Opozarjamo, da je z odobritvijo nepovratnih sredstev EU iz programov IPE16 in IPE17 ter Kohezijskega sklada za projekt drugi tir dejansko namenjenih skupaj 233.360.000 EUR nepovratnih sredstev EU in ne 248.000.000 EUR, kot je to navedeno v novelaciji IP19.

2.1.2.2.b Ugotavljamo, da je v IP19 predvideno, da bo v letih 2019 in 2020 iz naslova pribitka k cestnini pobranih¹²¹ 14.800.000 EUR in 14.700.000 EUR¹²², dejansko pa je bilo iz tega naslova v letu 2019 pobranih 12.300.000 EUR in v letu 2020 11.800.000 EUR oziroma 16,9 %, kar je 19,7 % manj od predvidenega, pri čemer je treba upoštevati, da je bilo v delu leta 2020 zaradi epidemioloških razmer manj prometa na avtocestah in manj pretovora v koprskem pristanišču.

Ukrep vlade

V novelaciji IP19 se je skupna vrednost projekta drugi tir znižala na 997.000.000 EUR. Pri tem je namesto 122.000.000 EUR predviden pribitek k cestnini v obdobju gradnje drugega tira 109.600.000 EUR¹²³. V obdobju 2019–2024 je predvideno znižanje pribitka k cestnini za povprečno 20 % glede na vrednosti, predvidene v IP19, za leto 2025 pa je predvideno povišanje pribitka k cestnini za 32 % glede na vrednosti, predvidene v IP19.

Opozarjamo, da iz novelacije IP19 ni razviden razlog za povečanje predvidene višine pribitka k cestnini v tekočih cenah v letu 2025 glede na leto 2024 v višini 73,46 %, pri čemer se je hkrati višina pribitka po stalnih cenah za isto leto znižala za 12,43 % glede na vrednosti, predvidene v IP19 (Priloga 2). Ob upoštevanju trenda prilagoditev višine pribitka k cestnini v stalnih cenah in v tekočih cenah v obdobju 2019–2024 ocenjujemo, da je višina pribitka v tekočih cenah za leto 2025 v novelaciji IP19 predvidena v previsokem znesku, zato iz naslova pribitka k cestnini v obdobju gradnje ne bo mogoče v celoti zagotoviti niti v novelaciji IP19 predvidenih sredstev v znesku 109.600.000 EUR. Zaradi navedenega ocenjujemo, da vlada ni obvladovala tveganja, da iz naslova pribitka k cestnini v obdobju gradnje drugega tira ne bo mogoče v celoti zagotoviti predvidenih sredstev.

2.1.2.2.c Ministrstvo je predlagalo, vlada pa sprejela IP19, še preden je bil sprejet koncesijski akt in podpisana koncesijska pogodba (povezava s točko 2.1.3.3), ki predstavlja pravni okvir za izračun začetne višine plačila za dosegljivost, kar pa posledično bistveno vpliva tudi na višino plačila za dosegljivost. Ocenjujemo, da bi izračuni glede višine plačila za dosegljivost morali temeljiti na predpostavkah, ki so vnaprej določene v koncesijskem aktu, saj bi se le tako lahko zagotovilo, da so tudi v izračunih v IP19 uporabljene iste predpostavke, kot so predvidene tudi za konkretno koncesijsko razmerje. Ker predpostavke izračuna začetne višine plačila za dosegljivost v času sprejema IP19 na vladi niso bile določene, tudi ni bilo mogoče natančneje oceniti morebitnih obveznosti za državni proračun, ki izhajajo iz zagotavljanja pokritosti izplačil iz državnega proračuna

¹²¹ Do začetka obratovanja drugega tira Republika Slovenija vsako leto najkasneje do konca februarja vloži sredstva pribitka, ki so bila vplačana v državni proračun v preteklem letu, v osnovni kapital družbe 2TDK.

¹²² Tekoče cene brez DDV. Izhodiščni datum za izračun tekočih cen je 31. 12. 2017. Za prilagoditev s stalnih na tekoče cene se uporablja indeks cen življenjskih stroškov. V IP19 so uporabljene napovedi Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, ki znašajo 2,1 %, 2,3 % in 2,4 % za leta 2018, 2019 in 2020. Od leta 2020 naprej je predpostavljena stopnja inflacije 1,5 %. Po stalnih cenah brez DDV je bilo za leto 2019 predvideno vplačilo 14.000.000 EUR in za leto 2020 13.800.000 EUR.

¹²³ V tekočih cenah.

(plačila za dosegljivost) z namenskimi vplačili v državni proračun (pribitek k cestnini in taksa na pretovor)¹²⁴.

Ugotavljamo, da je višina predvidenih namenskih vplačil v državni proračun odvisna od povpraševanja na trgu, medtem ko so izplačila iz državnega proračuna odvisna od zagotavljanja dosegljivosti tirov (in ne povpraševanja na tirih), zato obstaja tveganje, da bo v primeru neuresničitve predvidenega povečanja povpraševanja na trgu treba iz državnega proračuna zagotoviti dodatna sredstva za pokrivanje plačila za dosegljivost, pri čemer višina teh sredstev iz pridobljene revizijske dokumentacije ni razvidna. Ocenjujemo, da je tveganje nedoseganja predvidenega prihodka iz pribitka k cestnini in takse na pretovor izključno na strani državnega proračuna. Za minimiziranje vpliva investicije na državni proračun je nujna uresničitev predvidenega povečanja pretovora v Luki Koper, d.d. (kot tudi zanimanje zalednih držav za uporabo Luke Koper, d.d.) ter zagotovitev konkurenčnosti vse infrastrukture – tako cestne kot železniške na celotni transportni poti. Ob tem tudi ugotavljamo, da je tveganje povpraševanja v registru tveganj v IP19 ocenjeno kot zmerno, pri čemer ni predvidenega ukrepa za obvladovanje oziroma omilitve tega tveganja.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj zagotovi celovito analizo ustreznosti ocenjenih tveganj v registru tveganj v IP19 in njihovo prilagoditev ugotovitvam analize. Prav tako naj zagotovi ustreznost predvidenih ukrepov za obvladovanje oziroma omilitve posameznih tveganj, če pa ukrepi pri posameznih tveganjih niso predvideni, naj jih dodatno določi.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Vsebina koncesijskega akta in koncesijske pogodbe je bistveno odvisna od vsebine investicijskega programa, saj ta določa finančno konstrukcijo, ki jo je treba zasledovati v pravnih aktih. Vsi dokumenti so se zato pripravljali skupaj, vzporedno, v istem krogu strokovnjakov. Iz tega razloga je vsebina IP in koncesijskih dokumentov usklajena. Investicijski program je dokument investitorja, zato mora izkazovati, ali bo investitor prejel ustrezno višino plačila za dosegljivost za pokrivanje svojih obveznosti. Ta pogoj je izpolnjen.

Opozarjamo, da je koncesijski akt tisti bistveni upravno-pravni sestavni del koncesijskega razmerja, ki kot predpis posredno ureja in zagotavlja uresničevanje javnega interesa države v konkretnem koncesijskem razmerju. Koncesijski akt kot predpis predstavlja pravni okvir, znotraj katerega se morata pripravljati tako IP kot koncesijska pogodba. Ni ustrezno, da se predpis prilagaja vsebini investicijske dokumentacije, saj je za njeno izdelavo zadolžen investitor. Če je vsebina predpisa odvisna od investicijske dokumentacije, to pomeni, da lahko investitor uveljavlja svojo voljo v predpisu, pri čemer ni zagotovljeno tudi ustrezno varstvo javnega interesa.

¹²⁴ To tveganje je pripoznano tudi v IP19, kjer je že predvideno, da če vira prihodkov (pribitek k cestnini in taksa na pretovor) ne bosta povsem zadostovala za plačila za dosegljivost, bo država zagotovila dodatno financiranje iz državnega proračuna.

2.1.2.2.d Vlada je sprejela IP19, čeprav je bilo pobiranje pribitka k cestnini odobreno do leta 2052 in ne do konca koncesijskega obdobja.¹²⁵ V IP19 je navedeno, da čeprav je EK v sklepu o odobritvi pribitka na cestnino odobrila časovno obdobje le do 2052, se pričakuje, da bodo družba 2TDK in ustrezna ministrstva uspešno prosili za podaljšanje obdobja pobiranja pribitka do konca koncesijskega obdobja (do leta 2063). Ugotavljamo, da obstaja tveganje, da se bo delež plačila za dosegljivost, ki naj bi se sicer financiral iz namenskega prihodka državnega proračuna v obliki pribitka k cestnini, do konca koncesijskega obdobja zagotavljal iz drugih prihodkov državnega proračuna. Ker v IP19 niso predvideni prihodki iz pribitka k cestnini od leta 2053 naprej, tudi ni možno oceniti višine sredstev, ki bi jih bilo treba zagotoviti za plačilo dosegljivosti v obdobju od leta 2053 do konca koncesijskega obdobja iz drugih prihodkov državnega proračuna.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Pribitek k cestnini je namenski proračunski vir, ki se zagotavlja v proračunu in prenaša iz leta v leto, služi pa kot eden od virov plačila za dosegljivost. Finančna konstrukcija za pokrivanje plačila za dosegljivost je bila ob pripravi IP skrbno proučena, ob novelaciji v letu 2021 pa vnovič preverjena. Na podlagi opravljenih analiz se pričakuje, da bodo sredstva zadoščala za pokritje plačila za dosegljivost, kar je v IP in noveliranem IP tudi jasno predstavljeno.

2.1.2.2.e Ugotovili smo, da je vlada sprejela IP19, čeprav iz obrazložitve soglasja PFS k IP19 izhaja, da ni bila opravljena celovita ocena dejstev s stališča stroke oziroma pravil znanosti, saj bi se morala v okviru ocene dejstev podati tudi ocena o realnosti predpostavk, na katerih temelji IP19, in o verjetnosti njihove uresničitve, kar bi moralo biti prikazano v matriki tveganj. Iz obrazložitve soglasja PFS k IP19 namreč izhaja, da je po mnenju članov PFS izvedba projekta drugi tir podvržena tveganjem, na večino katerih opozarja že družba Deloitte svetovanje, in da je projekt sprejemljiv, ker ima pozitivne učinke za državo, vendar pod pogojem, da so predpostavke, na katerih temelji IP19, realne in se bodo uresničile (povezava s točko 2.2.3.1). Izhajajoč iz 44. člena ZIUGDT, ugotavljamo, da je PFS strokovno-posvetovalni organ, katerega namen je, da v okviru izvrševanja svoje pristojnosti dajanja soglasja k IP ter letnim in drugim finančnim načrtom za izvedbo projekta drugi tir pred njihovim sprejemom razjasni določena dejanska vprašanja in poda svoje mnenje o obravnavanem dokumentu. Bistvo tega mnenja, na katerem temelji odločitev o podaji oziroma zavrnitvi soglasja, je ocena dejstev s stališča stroke oziroma pravil znanosti, pri čemer bi pričakovali, da bi vlada pred sprejemom IP19 pridobila tudi mnenje PFS, ki bi vsebovalo oceno, ali so predpostavke, na katerih temelji IP19, realne in kakšna je verjetnost njihove uresničitve. Ocenjujemo, da namen podaje soglasja PFS ni zgolj formalna predpostavka sprejema IP na vladi, temveč je namen tega soglasja, da vlada pridobi tudi vsebinsko mnenje strokovno-posvetovalnega organa, ki ga upošteva pri sprejemu svoje odločitve.

¹²⁵ V skladu s sklenjeno koncesijsko pogodbo koncesijsko razmerje traja 45 let od sklenitve koncesijske pogodbe oziroma do konca junija 2064.

2.1.3 Priprava pravnih podlag za izbrani način gradnje in gospodarjenje z drugim tirom

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je ministrstvo pripravilo in vlada sprejela vse potrebne pravne podlage za izbrani način gradnje in gospodarjenje z drugim tirom, smo proučili, ali je vlada sprejela DLN, s katerim je ustrezno umestila v prostor projekt drugi tir, ali je bil postopek priprave in določitve besedila predloga ZIUGDT in njegovih podzakonskih aktov ustrezen ter ali je koncesijska pogodba skladna s koncesijskim aktom.

2.1.3.1 Odločitev za enotirnost oziroma dvotirnost

Drugi tir je bil umeščen v prostor z DLN, ki je začel veljati 14. 5. 2005. V skladu z DLN za drugi tir projekt drugi tir obsega gradnjo nove 27 km dolge enotirne železniške proge.

Nato so se leta 2008 na podlagi sklepa¹²⁶ vlade pričele pripravljati spremembe in dopolnitve DLN za drugi tir, s katerimi se je načrtoval vzporeden tir drugemu tiru, ter izdelovati DIIP za dvotirno progo. Leta 2009 je ministrstvo sprejelo sklep, da se izdela PGD za odsek od Črnega Kala do Kopra kot enotirna proga v skladu z veljavnim DLN za drugi tir, na odseku Divača–Črni Kal pa se predvidi dvotirna proga. Ker ni prišlo do realizacije skupnega projekta z Republiko Italijo na trasi železniške proge Trst–Divača, je vlada sprejela odločitev, da se na odseku Divača–Koper nadaljuje z aktivnostmi za gradnjo enotirne proge po varianti I/3. V skladu s tem je bil leta 2010 tudi izdelan PIZ za enotirno progo. V skladu s tem je potekala tudi priprava ostale investicijske in projektne dokumentacije za drugi tir.

4. 12. 2015 je družba DRI kot pooblaščenec DRSI z vlogo spremenila prvotni zahtevek za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo železniške proge Divača–Koper tako, da se je zahteva nanašala na gradnjo železniške proge Divača–Koper med postajo Divača in območjem ENP Dekani¹²⁷ v dolžini 25,9 km, izvzeto pa je bilo 1,2 km tako imenovanega izvlečnega tira. V postopku je MOP ugotovilo, da je zahtevek DRSI v skladu z DLN za drugi tir. Gradbeno dovoljenje¹²⁸ za izgradnjo enotirnega drugega tira je DRSI pridobila 31. 3. 2016.

Vlada je na predlog ministrstva 8. 6. 2017 sprejela sklep¹²⁹, s katerim je naložila ministrstvu in DRSI, da do 31. 12. 2017 pridobita potrebne pravne in strokovne podlage, ki bodo omogočile, da se predvideni drugi tir v naslednji fazi nadgradi v dvotirno progo. V sklepu vlade je tudi določeno, da naj se pri tem že v prvi fazi zagotovijo potrebne podlage in projekti za povečanje profila servisnih

¹²⁶ Št. 35000-5/2008/6 z dne 10. 7. 2008.

¹²⁷ 23. 12. 2015 je DRSI pridobila gradbeno dovoljenje (št. 35105-73/2014/27 01031380 z dne 31. 3. 2015) za gradnjo 1,2 km železniškega tira med postajo Koper tovorna in območjem ENP Dekani v funkciji glavnega tira postaje Koper, tako imenovani izvlečni tir.

¹²⁸ Št. 35105-118/2011/162 1093-05 z dne 31. 3. 2016.

¹²⁹ Št. 37500-7/2017/2 z dne 8. 6. 2017.

cevi¹³⁰ in da izvedba te naloge ne vpliva na začetek predvidenega izvajanja del na drugem tiru. V obrazložitvi predlaganega gradiva ministrstva je med drugim navedeno, da je obnova obstoječega tira povezana z velikimi investicijskimi stroški, pri čemer tudi z obnovo ne bo mogoče zagotoviti boljših tehničnih karakteristik obstoječega tira, kot so vzdolžni naklon, maksimalna hitrost in dolžina proge. Navedeno je bilo, da ob tem obstaja dejstvo, da so stroški rednega vzdrževanja in obratovanja 2 enotirnih prog višji od stroškov obratovanja in vzdrževanja 1 dvotirne železniške proge. Kot alternativa je bila predlagana rešitev, da se po izgradnji načrtovanega drugega tira v naslednji fazi pristopi k dograditvi še dodatnega tira (v nadaljevanju: vzporedni tir) ter s tem nadgraditvi enotirnega drugega tira v dvotirni drugi tir, obstoječi tir železniške proge Divača–Koper pa se opusti in nameni za druge potrebe, na primer za turizem. Navedeno je bilo tudi, da je z vidika racionalnosti izvedbe projekta drugi tir ter dolgoročnih ciljev in načrtov smotrno, da se že v fazi gradnje drugega tira servisne cevi predorov izgradijo v prerezu, ki bo v prihodnosti omogočal dograditev vzporednega tira nove proge.

Da bi se omogočila naknadna umestitev vzporednega tira v servisne cevi predorov T1, T2 in T8, ki bodo izvedene v okviru izgradnje drugega tira, je bilo treba izdelati spremembo PGD tako, da se servisne cevi omenjenih predorov izvedejo v enakem prerezu kot glavne cevi. S tem namenom je DRSI 16. 10. 2017 sklenila pogodbo z družbo SŽ - PROJEKTIVNO PODJETJE LJUBLJANA d.d. (v nadaljevanju: SŽ – Projektivno podjetje) v vrednosti 1.946.378,24 EUR z DDV. Na tej podlagi je bila izdelana sprememba izdelanega PGD za drugi tir železniške proge Divača–Koper zaradi povečanja servisnih cevi predorov na velikost glavnih cevi¹³¹ (v nadaljevanju: sprememba PGD).

Predmet izdelave spremembe PGD je načrtovanje izdelave servisne cevi v prerezu, ki omogoča kasnejšo umestitev vzporednega tira nove proge, skupaj z vsemi potrebnimi instalacijami in napravami¹³². To velja za predore, pri katerih servisna cev poteka vzporedno z glavno cevjo predora (T1, T2 in T8).

V spremembi PGD je navedeno, da je projektant po predhodni preveritvi poteka osi trase vzporednega tira pristopil k izdelavi sprememb osnovnega PGD na način, da bo poznejša umestitev vzporednega tira z vsemi potrebnimi instalacijami izvedljiva. V tej spremembi izdelanega PGD projekta je tako obdelana izvedba servisnih cevi predorov T1, T2 in T8 enakega prereza kot glavne

¹³⁰ Do prenosa investitorstva na družbo 2TDK je DRSI naročila 5 strokovnih podlag (Analiza tveganja za podnebne spremembe, družba DRI, januar 2018, dopolnitev avgust 2018; Strokovne podlage za predhodni okoljski postopek za širitev servisnih cevi, Epi Spektum d.o.o., avgust 2017, dopolnitev december 2017; Strokovno mnenje o vplivu širitve servisnih cevi, dr. Davorin Tome, december 2017; Strokovno mnenje o vplivu širitve servisnih cevi, Aquarius d.o.o., december 2017; Izdelava sprememb izdelanega PGD za drugi tir železniške proge Divača–Koper zaradi povečanja servisnih cevi predorov na velikost glavnih cevi in preveritev poteka levega tira nove proge Divača–Koper; IDZ, SŽ – Projektivno podjetje, februar 2018, dopolnjeno po recenziji april 2018) in pridobila sklep ARSO, da za širitev servisnih cevi za namene reševanja ni treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja, št.35405-375/2017-23 z dne 31.8.2018.

¹³¹ PGD za širitev servisnih cevi za drugi tir železniške proge Divača–Koper; odsek Divača–Črni Kal; Predori; Sprememba zaradi povečanja prereza servisnih cevi predorov T1 in T2 na velikost glavnih cevi (projekt št. 3675/3623/P, SŽ – Projektivno podjetje, februar 2018, dopolnitev april 2018) in PGD za širitev servisnih cevi za drugi tir železniške proge Divača–Koper; odsek Črni Kal–Koper; Predori; Sprememba zaradi povečanja prereza servisnih cevi predora T8 na velikost glavnih cevi (projekt št. 3675/3610/P, SŽ – Projektivno podjetje, februar 2018, dopolnitev april 2018).

¹³² Skupni znesek sprememb in dopolnitev dokumentacije in stroškov gradnje razširjenih servisnih cevi znaša 115.946.604 EUR z DDV.

cevi teh predorov, z vgrajeno minimalno opremo, potrebno za zagotovitev varnosti in vseh predvidenih funkcij vzdrževanja in intervencij v glavni cevi predorov.

Po prevzemu investitorstva na projektu drugi tir je družba 2TDK 15. 2. 2019 na MOP vložila zahtevo¹³³ za izdajo spremembe gradbenega dovoljenja¹³⁴ za gradnjo drugega tira. V zahtevi za spremembo gradbenega dovoljenja je družba 2TDK navedla, da je predmet izdelave spremembe PGD, ki je hkrati tudi predmet spremembe gradbenega dovoljenja, izdelava servisnih cevi v prerezu, ki omogoča kasnejšo umestitev vzporednega tira drugega tira, skupaj z vsemi potrebnimi instalacijami in napravami. To velja le za predore, pri katerih servisna cev poteka vzporedno z glavno cevjo predora, to pa so predori T1, T2 in T8. Navedeno je tudi, da je v spremembi PGD obdelana izvedba servisnih cevi predorov T1, T2 in T8 enakega prereza kot glavne cevi teh predorov, z vgrajeno minimalno opremo, potrebno za zagotovitev varnosti in vseh predvidenih funkcij vzdrževanja in intervencij v glavni cevi predorov. Družba 2TDK je tudi navedla, da širitev servisnih cevi predorov v ničemer ne spreminja namena oziroma vsebine gradbenega dovoljenja za gradnjo drugega tira in da bo kljub širitvi servisnih cevi predorov drugi tir ostal enotirna proga.

MOP je 6. 5. 2019 z odločbo¹³⁵ ugotovilo, da sprememba gradbenega dovoljenja ni potrebna, zato je zavrnilo zahtevo družbe 2TDK za izdajo spremembe gradbenega dovoljenja za gradnjo drugega tira. V navedeni odločbi je ugotovilo, da so spremembe v obravnavanem primeru predlagane v okviru pogojev iz 66. člena Gradbenega zakonika¹³⁶, ki ureja dopustna manjša odstopanja od gradbenega dovoljenja. MOP je v odločbi zapisalo, da iz predložene projektne dokumentacije za spremembo gradbenega dovoljenja med drugim, izhaja, da so spremembe skladne z DLN za drugi tir in da predvidene spremembe v samem bistvu ne bodo spremenile objekta in njegove namembnosti ter da servisne cevi predorov T1, T2 in T8 tudi po spremembi ostajajo namenjene samo servisni funkciji, torej reševanju in intervenciji gasilcev v primeru nesreče vlaka v predorih, delno pa tudi vzdrževanju predorov, daljših od 1 km, ki morajo zaradi varnostnih razlogov imeti servisne cevi za možnost umika v primeru nesreč v predorih (ali pa prečne ali vertikalne izhode na površje).

Na podlagi sklepa vlade z dne 8. 6. 2017 je ministrstvo 20. 9. 2018 pozvalo DRSI in družbo 2TDK, da se v najkrajšem času operativno dogovorita o sodelovanju, proučita najustreznejši način sodelovanja, vključno s kritjem stroškov, in izdelata časovnico prostorskega umeščanja dvotirne izvedbe železniške povezave, še posebej pa časovnico priprave pobude za pripravo sprememb in dopolnitev DLN za drugi tir¹³⁷.

¹³³ Št. 40-39/2019 z dne 15. 2. 2019.

¹³⁴ Št. 35105-118/2011/162 z dne 31. 3. 2016, spremenjeno z odločbo št. 35105-118/2011/168 z dne 6. 8. 2018 (sprememba investitorja).

¹³⁵ Št. 35105-12/2019/4 z dne 6. 5. 2019.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.

¹³⁷ V časovnici je bilo predvideno, da bo priprava pobude potekala med 15. 10. 2018 in 27. 2. 2019 in bo zajemala javno naročilo za izdelavo strokovne podlage za pobudo in izdelavo pobude, izdelavo strokovne podlage za pobudo (1. variantna rešitev), izdelavo pobude in posredovanje pobude na MOP.

V skladu s sklepom vlade z dne 8. 6. 2017 je DRSI naročila izdelavo pobude za državni prostorski načrt in analizo smernic za dvotirnost nove železniške proge na odseku Divača–Koper v vrednosti 19.500 EUR brez DDV. Na tej podlagi je bila izdelana pobuda/DIIP¹³⁸ Spremembe in dopolnitve državnega lokacijskega načrta za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper (nadgradnja v dvotirno progo)¹³⁹ (v nadaljevanju: pobuda/DIIP). Namen pobude/DIIP je na osnovi analize javno razpoložljivih podatkov in strokovnih podlag utemeljiti predlog izvedljivih variantnih rešitev z opredelitvijo območja. Tako pripravljena pobuda predstavlja osnovni prostorski dokument za odločanje o postopku državnega prostorskega načrtovanja. V pobudi/DIIP je vrednost vzporednega tira ocenjena v znesku 303.421.434 EUR brez DDV v tekočih cenah s predvideno dinamiko izvedbe do leta 2031. Poleg tega so stroški ureditve obstoječe železniške proge Divača–Koper ocenjeni v znesku 41.180.017 EUR brez DDV¹⁴⁰. Projekt vzporednega tira (gradnja vzporednega tira in ureditev obstoječe proge) je uvrščen v NRP državnega proračuna¹⁴¹ z izhodiščno vrednostjo¹⁴² 437.182.290 EUR z DDV po tekočih cenah.

Ministrstvo je 21. 5. 2019 na MOP podalo pobudo¹⁴³ za pripravo sprememb in dopolnitev DLN za drugi tir. Predmet pobude za državno prostorsko načrtovanje je prostorska umestitev vzporednega tira na celotnem poteku drugega tira (levi tir, gledano v smeri iz Divače proti Kopru), s čimer se zagotovi dvotirnost nove železniške proge. Za umestitev vzporednega dodatnega tira je potrebna umestitev 3 novih predorov (3 daljši se zgradijo kot razširitev servisne cevi osnovnega tira, že načrtovane v sklopu drugega tira¹⁴⁴), 1 mostu, 3 galerij ter 2 viaduktov. Poleg opisanih osnovnih ureditev vzporednega tira sta potrebni tudi dodatna umestitev 3 dostopnih poti in delna prestavitve že umeščenih 2 cest v DLN za drugi tir.

Do izdaje osnutka revizijskega poročila so na podlagi sklepa vlade pripravljeni še Elaborat prometa ter tehnologije železniškega prometa in ekonomike¹⁴⁵, Gradbeno-tehnični elaborat za pripravo pobude/DIIP za načrtovanje dvotirnosti nove železniške proge na odseku Divača–Koper¹⁴⁶, Strokovne podlage za okoljske in prostorske preveritve za pripravo pobude oziroma DIIP za dvotirnost nove železniške proge na odseku Divača–Koper, 1. faza: Analiza stanja okolja in prostora¹⁴⁷, Strokovne podlage za okoljske in prostorske preveritve za pripravo pobude oziroma DIIP

¹³⁸ Če se pobuda nanaša na investicijski projekt v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance, se pobuda šteje za DIIP.

¹³⁹ Urbis d.o.o., junij 2019, dopolnitev julij 2020.

¹⁴⁰ V stalnih cenah iz aprila 2020. Ker terminski plan izvedbe teh ureditev v trenutku izdaje DIIP še ni bil znan, preračun v tekoče cene ni bil izdelan.

¹⁴¹ Drugi tir nove žel. proge na odseku Divača–Koper (2431-20-0044).

¹⁴² Izhodiščna vrednost je vrednost projekta, ki je bila ocenjena in potrjena z zadnjim investicijskim dokumentom.

¹⁴³ Št. 3751-4/2019/3-02131181.

¹⁴⁴ Servisne cevi predorov T1, T2 in T8 bodo v prvi fazi (enotirna proga) služile kot servisne cevi za reševanje in bodo prevozne s cestnimi vozili. V drugi fazi (dvotirna proga) pa se v te predorske cevi namesti vzporedni tir. Skupna dolžina servisnih cevi (prva faza) oziroma vzporednih predorskih cevi (druga faza) je 16,5 km, kar predstavlja približno 61,3 % dolžine trase nove proge med postajama Divača in Koper oziroma 64 % dolžine trase, ki jo je še treba zgraditi.

¹⁴⁵ Družba Deloitte svetovanje, november 2019.

¹⁴⁶ SŽ – projektivno podjetje, julij 2019.

¹⁴⁷ Aquarius d.o.o., april 2019.

za dvotirnost nove železniške proge na odseku Divača–Koper, 2. faza: Okoljske in prostorske preveritve¹⁴⁸.

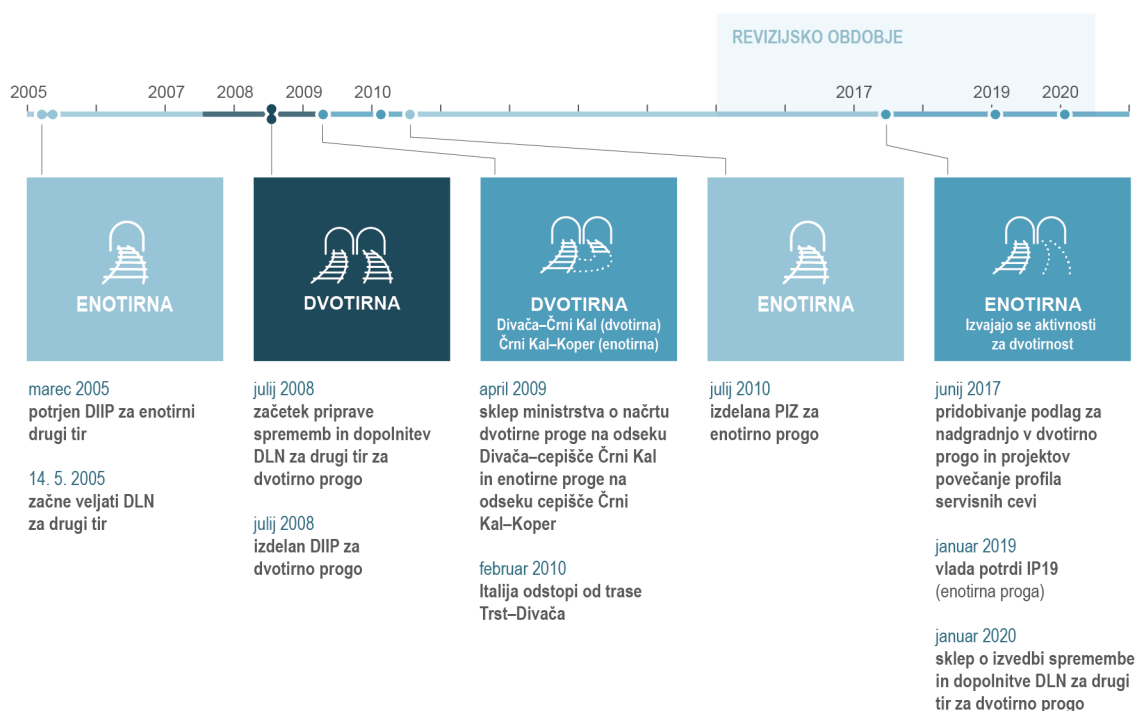
MOP je 8. 11. 2019 izdalo odločbo¹⁴⁹, v kateri je določeno, da je v postopku priprave DLN za spremembe in dopolnitve DLN za drugi tir treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje zaradi možnih vplivov na vodne vire in površinske vode, ribe, kmetijska zemljišča, gozd, kulturno dediščino, ohranjanje narave ter na zdravje ljudi. Sestavni del postopka je presoja sprejemljivosti vplivov izvedbe planov na varovana območja.

Vlada je 23. 1. 2020 sprejela sklep¹⁵⁰, na podlagi katerega se je začel postopek priprave in sprejetja DLN, s katerim se pripravijo in sprejmejo spremembe in dopolnitve DLN za drugi tir, ki naj bi omogočile prostorsko umestitev vzporednega tira na celotnem poteku drugega tira. Slika 8 predstavlja pomembnejše odločitve glede izvedbe projekta drugi tir kot enotirne oziroma dvotirne proge.

¹⁴⁸ Aquarius d.o.o., maj 2019.

¹⁴⁹ Št. 35409-173/2019/16.

¹⁵⁰ Št. 35000-14/2019/9 z dne 23. 1. 2020.

Slika 8 Pregled bistvenih odločitev v zvezi z enotirnostjo oziroma dvotirnostjo projekta drugi tir

Vir: dokumentacija in pojasnila vlade, ministrstva, DRSI in družbe 2TDK.

2.1.3.1.a Vlada je na predlog ministrstva 8. 6. 2017 sprejela sklep, s katerim je naložila ministrstvu in DRSI, da naj poleg potrebnih pravnih in strokovnih podlag, ki bodo omogočile, da se predvideni drugi tir v naslednji fazi nadgradi v dvotirno progo, že v prvi fazi zagotovita potrebne podlage in projekte za povečanje profila servisnih cevi. Kot je bilo iz obrazložitve sklepa razvidno, naj bi bila izgradnja servisnih cevi predorov v prerezu, ki bo v prihodnosti omogočal dograditev vzporednega tira nove proge, predvidena že v fazi gradnje prvega tira, ker bi to bilo smotno tako z vidika racionalnosti izvedbe projekta drugi tir kot tudi z vidika dolgoročnih ciljev in načrtov. Ministrstvo je predlagalo vladi v sprejem ta sklep, čeprav pred tem ni pridobilo študij oziroma analiz, iz katerih bi izhajala ekonomska upravičenost in potrebnost vzporednega tira v primerjavi z obstoječim železniškim tirom med Divačo in Koprom. Prav tako ministrstvo ni pridobilo analize, s katero bi se z vidika konfiguracije terena preverila tehnična ustreznost umestitve vzporednega tira ter proučila možnost izvedbe projekta dvotirnega drugega tira kot zaključene celote.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Zadevni sklep vlade ne predstavlja neposredne pravne podlage za izvedbo del ali odločitve za gradnjo dvotirne proge. Odločitev o poteku in umestitvi določenega projekta se lahko izvede samo v zakonsko določenem postopku prostorskega umeščanja, ki se zaključi s sprejetjem prostorskega akta kot predpisa, ki omogoča in ureja izvedbo nadaljnjih postopkov in pridobitev ustreznih dovoljenj. V postopku priprave prostorskega akta se izvedejo vse potrebne študije in analize, torej tudi tiste, iz katerih izhaja upravičenost investicije. Prve analize se tako opravijo že v fazi priprave pobude, ki pomeni začetek postopka prostorskega načrtovanja. Sklep vlade je torej mogoče razumeti samo kot

poziv za začetek postopka, v katerem se bo na z zakonom predpisan način preverilo in ugotovilo, ali sta umestitev in izvedba projekta upravičena.

2.1.3.1.b Ocenjujemo, da gre v primeru gradnje drugega tira in vzporednega tira za zaključeno, nedeljivo celoto z zemljepisnega in gospodarskega vidika, ki je fizično oziroma funkcijsko povezana. Iz posameznih odločitev, ki segajo pred obdobje, na katero se nanaša revizija, je razvidno, da je vlada tehtala odločitev, ali naj bo projekt drugi tir izveden kot enotirna ali kot dvotirna proga, pri čemer pa je veljavni DLN za drugi tir iz leta 2005 določal drugi tir kot enotirno progo. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je vlada nadaljevala z načrtovanjem projekta drugi tir kot enotirne proge, 8. 6. 2017 pa je sprejela sklep, s katerim je naložila ministrstvu in DRSI, naj začneta z aktivnostmi za nadgradnjo v dvotirno progo. Ugotavljamo, da pred odločitvijo vlade o dvotirnosti niso bile izdelane študije ali analize o finančni in ekonomski upravičenosti gradnje dvotirne proge projekta drugi tir, prav tako vlada odločitve o dvotirnosti ni sprejela pred sprejemom ZIUGDT, v katerem je opredelitev drugega tira vezana na gradbeno dovoljenje. Naknadna odločitev o nadgraditvi proge z vzporednim tirom pa je zahtevala vključitev dodatnih nepremičnin, ki v navedenem gradbenem dovoljenju in DLN za drugi tir niso zajete. Posledično s pravnega vidika vzporedni tir ni del drugega tira, pri čemer so pristojnosti družbe 2TDK vezane izključno na drugi tir, kakor je opredeljen v ZIUGDT. Posledično sta morala vlada in ministrstvo izvedbo vzporednega tira nove proge zagotoviti v okviru ločenega projekta, ki ga vodi investitor DRSI, medtem ko projekt drugi tir od uveljavitve ZIUGDT vodi družba 2TDK. Ocenjujemo, da bi vlada morala imeti strategijo, ki bi zagotavljala, da njena odločitev o enotirnosti in dvotirnosti temelji na predhodno opravljenih študijah in analizah, kar bi prispevalo k temu, da v nadaljnjih fazah izvedbe projekta ne bi prihajalo do bistvenih sprememb projekta in da bi projekt v celoti vodil en investitor. Vsebinska celovitost projekta bi zagotavljala, da bi bili vsi stroški projekta drugi tir izkazani skupaj, saj bi se tako transparentno izkazala dejanska vrednost stroška projekta drugi tir ne glede na to, da je v času teka investicije prišlo do spremembe investitorstva in da je trenutno DRSI investitor vzporednega tira. Ocenjeni celotni stroški nove železniške povezave Divača–Koper, vključno z nadgradnjo z vzporednim tirom, niso izkazani skupaj, saj se sedaj prikazujejo ločeno stroški v znesku 1.249.500.000 EUR¹⁵¹ oziroma 995.540.000 EUR¹⁵² za enotirni drugi tir, medtem ko stroški vzporednega tira v znesku 358.448.300 EUR¹⁵³ širši javnosti niso znani, čeprav so z vsebinskega vidika tudi to stroški projekta drugi tir.

Pojasnilo ministrstva

Trenutno poteka postopek priprave prostorskega akta (dopolnitev DLN za drugi tir), katerega sprejem je predviden konec leta 2023. Logična rešitev je, da investitorstvo prevzame družba 2TDK. Za to bo potrebna sprememba ZIUGDT, koncesijskega akta in koncesijske pogodbe. Treba bo sprejeti tudi IP. Pravne podlage bodo zagotovljene pravočasno, tako da bo takoj po sprejetju prostorskega akta mogoče začeti pridobivati gradbeno dovoljenje.

¹⁵¹ IP19.

¹⁵² Novelacija IP19.

¹⁵³ Pobuda/DIIP – Spremembe in dopolnitve državnega lokacijskega načrta za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper (nadgradnja v dvotirno progo), Urbis d.o.o., junij 2019, dopolnitev julij 2020.

2.1.3.2 Predlog Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper

Vlada je v okviru seznanitve s 4. poročilom MDS za vlado z namenom zagotovitve pravne podlage za izvedbo projekta drugi tir na predlog ministrstva s sklepom¹⁵⁴ z dne 7. 1. 2016 (v nadaljevanju: sklep z dne 7. 1. 2016) naložila ministrstvu in MF, naj do 30. 3. 2016 pripravi predlog Zakona o izgradnji nove železniške povezave med Divačo in Koprom, v katerem se uredijo vse potrebne podlage za izgradnjo in upravljanje nove železniške povezave ter za izgradnjo in upravljanje dodatnih pretovorno-skladiščnih kapacitet in drugih z logistiko povezanih dejavnosti. Vlada je ministrstvu prav tako naložila, naj do 30. 6. 2016 zagotovi študijo ovrednotenih variantnih rešitev za celovito ureditev železniške povezave med Divačo in Koprom s ciljem optimizacije projekta drugi tir in pripravi predlog izbire najustreznejše variante.

V 7. poročilu MDS za vlado, katerega obravnavo na vladi je predlagalo ministrstvo, je sicer navedeno, da je ministrstvo takoj po sprejemu odločitve vlade pristopilo k realizaciji sklepa vlade z dne 7. 1. 2016 in da je v sodelovanju s strokovnjaki že v februarju 2016 pripravilo prvo delovno besedilo¹⁵⁵ zakona, ki je urejalo ureditev financiranja izgradnje drugega tira (v nadaljevanju: delovno besedilo ZIUGDT), ki pa, kot smo ugotovili, ni bilo dokumentirano.

Prvo delovno besedilo ZIUGDT je ministrstvo pripravilo 30. 3. 2016 na podlagi predhodnih razprav na MDS in ob sodelovanju Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (v nadaljevanju: IJU) pri določenih strokovnih vprašanjih.

Delovno besedilo ZIUGDT je ministrstvo 6. 5. 2016 najprej poslalo v predhodno uskladitev MF z zaprosilom, da se MF izrecno opredeli do vprašanj, ki sodijo v njegovo pristojnost. Nato je bil pripravljen osnutek besedila Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z izvedbo investicije v izgradnjo drugega tira železniške proge na odseku Divača–Koper¹⁵⁶ (v nadaljevanju: osnutek ZIUGDT), ki je bil 11. 7. 2016 poslan MF, MGRT ter Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: SVZ) v medresorsko usklajevanje; v ponovno medresorsko usklajevanje pa je bil poslan 24. 3. 2017. Hkrati je ministrstvo od 24. 3. 2017 do 29. 3. 2017 izvedlo javno obravnavo osnutka ZIUGDT (povezava s točko 2.1.3.2.g).

Vlada je 30. 3. 2017 določila besedilo predloga ZIUGDT. V okviru obravnave predloga ZIUGDT na vladi je ministrstvo predlagalo, vlada pa potrdila predlog, naj državni zbor obravnava zakon po nujnem

¹⁵⁴ Št. 02402-3/2015/19 z dne 7. 1. 2016.

¹⁵⁵ Delovno gradivo predpisa se oblikuje znotraj pristojnega ministrstva, priporočeno pa je, da se v pripravo gradiva vključijo tudi organi, ki so odgovorni za druge resorje, ter ostali ključni akterji/deležniki (občine, zbornice in drugi), [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/vodnik-po-postopkih-priprave-predpisov.html>], 17. 8. 2021.

¹⁵⁶ Osnutek predpisa je gradivo, ki je pripravljeno do take mere, da je primerno za posredovanje vsem ministrstvom, vladnim službam ter sodelujočim deležnikom v usklajevanje (medresorsko usklajevanje) ter za objavo na spletni strani podportala E-demokracija, s čimer se prične obdobje 30-dnevnega do 60-dnevnega posvetovanja z javnostmi. Predlog predpisa je gradivo, ki je bilo v medresorskem usklajevanju ter ob sodelovanju javnosti harmonizirano do te mere, da se lahko pošlje v vladno obravnavo, [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/vodnik-po-postopkih-priprave-predpisov.html>], 17. 8. 2021.

postopku¹⁵⁷ zaradi razloga, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, ki bi nastale zaradi nepravočasne izvedbe predvidenih aktivnosti za prijavo na razpis za sredstva IPE¹⁵⁸. V obrazložitvi je navedeno, da je bil razpis za sredstva IPE objavljen januarja, rok za prijavo pa se bo iztekel 14. 7. 2017 in na ta dan bi morala biti družba 2TDK že investitor. Izvedba rednega zakonodajnega postopka, ki naj bi predstavljala preveliko tveganje za pravočasno vzpostavitev pravne podlage za investitorstvo, je v veljavni ureditvi postavljena kot pravilo¹⁵⁹, skrajšani in nujni postopek pa naj bi se uporabljala samo v primerih, ko so izpolnjeni pogoji za njuno uporabo in rednega zakonodajnega postopka bodisi ni mogoče bodisi ni treba izpeljati. Nujni zakonodajni postopek je mogoče opredeliti kot poseben zakonodajni postopek, ki ga lahko predlaga le vlada pod pogojem, da so izpolnjeni taksativno naštetih razlogi.

Za zakone, za katere se predlaga sprejem po nujnem postopku, poslovnik vlade ne predvideva od 30-dnevnega do 60-dnevnega posvetovanja s strokovno in drugo javnostjo, v katerem lahko javnosti aktivno sodelujejo v procesu priprave predpisa, in sicer tako, da na objavljeni osnutek pošljejo svoje predloge, mnenja in pripombe. Sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov ureja tudi Resolucija o normativni dejavnosti¹⁶⁰, ki opozarja na pripravo predpisov pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov in brez ustreznega sodelovanja s strokovno, ciljno in splošno javnostjo, kar med drugim zmanjšuje pravno varnost in učinkovitost družbenih sistemov ter zaupanje v pravno državo. Eno izmed teh načel, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju in pripravi predpisov, je načelo transparentnosti, ki predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, predvsem pa ciljnim skupinam, na katere se nanaša, ter najavo, pripravo in sprejemanje predpisov po rednih zakonodajnih postopkih, ki omogočajo kakovostno seznanjanje, odzive in vplive zainteresirane javnosti. V skladu z navedeno resolucijo je javnostim treba omogočiti trajno sodelovanje, in sicer s prejetjem predlogov in mnenj za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja ter s predstavitvijo predlogov ureditve v postopku priprave in sprejemanja predpisa.

¹⁵⁷ Vlada je poslala predlog ZIUOGDT v obravnavo in sprejem državnemu zboru na podlagi 143. člena Poslovnika državnega zbora (v nadaljevanju: PoDZ-1; Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10,80/13, 38/17 in 46/20), ki ureja nujni postopek za sprejem zakona. PoDZ-1 v 143. členu določa razloge za sprejem predloga zakona po nujnem postopku, in sicer kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, predlagatelj gradiva pa mora razloge za sprejem zakona po nujnem postopku posebej utemeljiti.

¹⁵⁸ Sredstva IPE so dodeljena s sporazumom o dodelitvi nepovratnih sredstev IPE, ki ga podpišeta Izvajalska agencija za inovacije in omrežja Evropske komisije (v nadaljevanju: INEA) in upravičenec. Upravičenec je lahko ministrstvo ali pravna oseba javnega ali zasebnega prava skladno s pravili razpisa, ki ga objavi Evropska komisija.

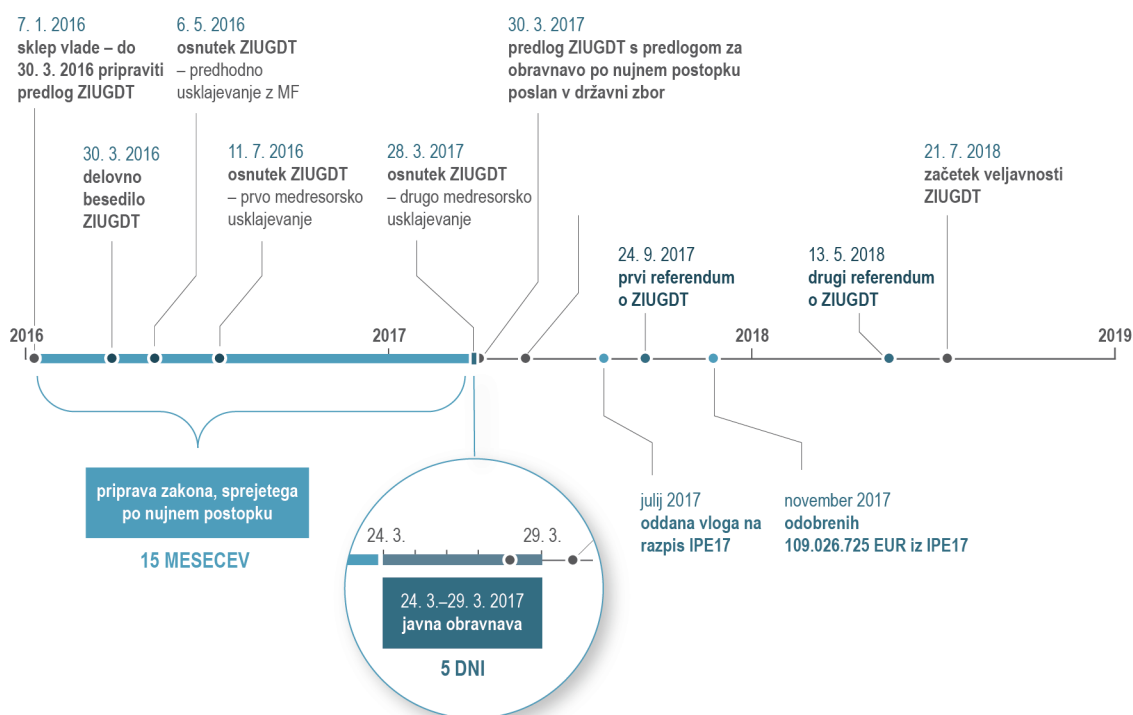
¹⁵⁹ Takšno je tudi stališče vlade, kar izhaja iz revizijskega poročila Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (3), št. 320-3/2018/70 z dne 23. 2. 2021, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/spremembe-na-podrocju-analize-ucinkov-predlaganih-predpisov-od-izdaje-zadnjega-ria-porocila-in-prika/>], 15. 12. 2021, kjer je zapisano: "Vlada je v letu 2014 in ponovno v letu 2015 ministrstva in druge državne organe opozorila, da se praksa glede števila predlaganih zakonov po nujnem postopku ali skrajšanem postopku ni bistveno spremenila, in prosila, da se pri predlaganju zakonov po nujnem ali skrajšanem postopku omejijo le na restriktivno uporabljene poslovniške razloge za tak postopek."

¹⁶⁰ Uradni list RS, št. 95/09.

Iz predloga ZIUGDT izhaja, da naj bi se zasledoval predvsem cilj¹⁶¹ zagotovitve učinkovitega modela financiranja gradnje drugega tira s čim manjšo obremenitvijo javnih sredstev ter čim hitrejšo izvedbo investicije. Predlagana je udeležba partnerskih zalednih držav. S temi državami naj bi se sklenile meddržavne pogodbe, ki bodo določale obseg in pogoje njihove udeležbe ter bodo ratificirane v državnem zboru. Predlog ZIUGDT določa posebno ureditev za izvedbo projekta drugi tir, kar pomeni, da je večina določb specialne narave in se uporabijo v primerih in na način, kot ga določa ta zakon. Za vsa druga razmerja oziroma vprašanja, ki s tem zakonom niso posebej urejena, se subsidiarno uporabljajo drugi predpisi, ki urejajo ta vprašanja oziroma razmerja.

Državni zbor je ZIUGDT sprejel 8. 5. 2017 po nujnem postopku, vendar je zaradi 2 zakonodajnih referendumov začel veljati šele 21. 7. 2018.

Slika 9 Časovnica priprave ZIUGDT



Vir: dokumentacija in pojasnila vlade in ministrstva.

¹⁶¹ Kot najpomembnejši cilji predloga ZIUGDT so navedeni zagotovitev pravnih in ekonomskih podlag za razvoj modela financiranja; zagotovitev modela financiranja, ki bo omogočil realizacijo projekta drugi tir z najmanjšim možnim načinom obremenjevanja davkoplačevalcev; ohranjanje in izboljšanje konkurenčnega položaja koprškega pristanišča; čimprejšnji začetek izvajanja aktivnosti (pripravljalna dela) za izgradnjo drugega tira železniške proge; ohranitev enovitega modela upravljanja JŽI; zagotovitev preglednosti izvajanja investicije; zagotovitev možnosti za sodelovanje zalednih držav pri financiranju projekta.

V zadnjih letih smo prejeli več vprašanj in pobud v zvezi z izvedbo projekta drugi tir. Z namenom zbiranja informacij, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov pri projektu drugi tir, smo pripravili vprašalnik¹⁶² in ga posredovali vsem 12 naslovnikom, od katerih smo prejeli vprašanja, predloge in pobude v zvezi s projektom drugega tira. Polovica naslovnikov se je odzvala na našo pobudo, pri čemer so na zastavljena vprašanja odgovorili 3 naslovniki, medtem ko 3 naslovniki niso neposredno odgovarjali na zastavljena vprašanja, vendar smo iz njihovih mnenj in stališč lahko razbrali odgovore na določena vprašanja.

Vsi naslovniki, ki so poslali povratne informacije, so opozorili na vsaj 2 vrsti tveganj, in sicer na finančna tveganja in tehnično neustreznost projekta, 2 naslovnika pa sta izpostavila tvegane dejavnike na vseh področjih. Večina naslovnikov je ministrstvu predlagala ustavitev projekta oziroma novelacijo ter predložila alternativni predlog projekta.

2.1.3.2.a Vlada ni zagotovila, da bi bil predlog ZIUGDT pripravljen do 30. 3. 2016, saj kljub temu da je 7. 1. 2016 sama odločila, da ministrstvo in MF do 30. 3. 2016 pripravita predlog ZIUGDT in da je bil v letu 2016 predviden rok za pripravo predloga zakona v Akcijskem načrtu prioritarnih aktivnosti ministrstev in vladnih služb v letu 2016¹⁶³, ta vladi do konca leta 2016 ni bil posredovan v obravnavo in sprejem. Osnutek ZIUGDT je bil namreč poslan v medresorsko usklajevanje 11. 7. 2016 in 24. 3. 2017, v obravnavo in sprejem na vlado pa 28. 3. 2017, torej 1 leto po določenem roku.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Končni rok je bil že na začetku postavljen skrajno nerealno.

Opozarjamo, da je vlada sama določila rok za pripravo predloga ZIUGDT, zato bi pričakovali, da bi izvedla aktivnosti v smeri, da bi zagotovila spoštovanje tega roka.

2.1.3.2.b Vlada je s predlaganjem posebnega zakona v sprejem državnemu zboru pristopila k parcialnemu urejanju izvedbe investicije na zelo majhnem delu JŽI¹⁶⁴. Ocenjujemo, da če sta vlada ali ministrstvo zaznala, da obstoječa ureditev izvedbe investicij v JŽI ni ustrezna, bi k reševanju problematike morala pristopiti celovito, in sicer tako, da bi ministrstvo pripravilo, vlada pa predlagala spremembe in dopolnitve sistemske zakonodaje, s katerimi bi se zagotovile rešitve (na primer zagotovitev pravnih in ekonomskih podlag za razvoj modela financiranja in zagotovitev modela financiranja, ki bi omogočil realizacijo projektov z najmanjšim možnim načinom obremenjevanja davkoplačevalcev, zagotovitev preglednosti izvajanja investicije, zagotovitev možnosti za sodelovanje drugih oseb javnega prava, čim hitrejša izvedba investicije), ki bi bile uporabljive tudi za izvedbo investicij v preostalem delu JŽI.

¹⁶² Vprašalnik je sestavljen iz 4 vprašanj, ki se nanašajo na navedbo razlogov za sodelovanje pri projektu drugi tir (1), podane predloge ministrstvu in njihovo upoštevanje s strani ministrstva (2a in 2b), zmožnost ministrstva, da upošteva predloge po že sprejetih predpisih in prostorski umestitvi (2c), ustreznost ureditve sodelovanja javnosti, vključno s primerom dobre prakse (2d), stališče do izvajanja projekta drugi tir in predlog ukrepov za bolj učinkovito izvajanje velikih infrastrukturnih projektov (3), dodatne informacije, mnenja in priporočila (4).

¹⁶³ Z dne 25. 2. 2016.

¹⁶⁴ Dolžina drugega tira predstavlja 2,23 % od skupne dolžine prog v Republiki Sloveniji, ki znaša 1.207.701 km, [URL: <https://www.slo-zeleznice.si/sl/infrastruktura/javna-zelezniska-infrastruktura/zelezniske-proge>], 8. 6. 2021.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Posebni zakon je v posameznih primerih lahko edina ustrezna oblika za urejanje določenih vprašanj, sploh kadar je posebnosti določenega obravnavanega vprašanja toliko, da bi ureditev v sistemskem predpisu (številne podredne izjeme) lahko povzročala več nejasnosti kot poseben način urejanja. Projekt drugega tira je poseben projekt s številnimi izjemami glede modela izvedbe, financiranja, investitorstva, obratovanja, razmerij med državo in investitorjem in podobno. Ureditev projekta v posebnem zakonu je zato utemeljena in prispeva k večji pravni jasnosti. Številne rešitve v ZIUGDT tudi niso uporabne za preostali del JŽI.

Opozarjamo, da po naši oceni urejanje projektov s posamičnim zakonom vpliva na preglednost pravnega sistema.

2.1.3.2.c Vlada kot predlagateljica predloga ZIUGDT ni zagotovila, da bi obrazložitve k posameznim členom predloga ZIUGDT pojasnile njihovo vsebino, namen, posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitvah, kot to določa PoDZ-1, temveč zgolj povzemajo vsebino členov. Ocenjujemo, da je v primerih, ko se predlagajo rešitve, ki predstavljajo številne sistemske odmiške, pomen vsebinsko podprtih obrazložitve še toliko večji, saj so te sestavni del zakona in imajo poseben pomen tudi po sprejetju zakona v državnem zboru¹⁶⁵. Prav tako imajo vsebinsko podprte obrazložitve izjemen pomen v primeru podaje predloga za obravnavo predloga zakona po nujnem postopku, ker se le tako lahko poslanci v državnem zboru in javnosti seznani z okoliščinami, ki po mnenju vlade upravičujejo uvedbo nujnega zakonodajnega postopka. Nejasno predlagana določba, ki ni vsebinsko obrazložena, lahko pri naslovljencih privede do različnega razumevanja vsebine, kar otežuje uporabo te določbe v praksi.

2.1.3.2.d Predlog ZIUGDT je določal, da bodo na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akti, a ti ob predložitvi predloga ZIUGDT v obravnavo na vlado niso bili priloženi, čeprav zahtevo po predložitvi osnutkov podzakonskih predpisov, katerih izdajo določa predlog zakona, zahteva poslovnik vlade. Na navedeno je že pred odločitvijo vlade o besedilu predloga ZIUGDT opozorila tudi SVZ. Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo zaradi popolnega razumevanja končnih posledic predlaganih rešitev predloga ZIUGDT pripraviti in vladi hkrati s predložitvijo predloga ZIUGDT v obravnavo predložiti predloge podzakonskih aktov, predvsem osnutek koncesijskega akta. Enako tudi določa poslovnik vlade. Kljub temu da ministrstvo podzakonskih aktov ni predložilo v obravnavo hkrati s predlogom ZIUGDT, ga vlada k temu ni pozvala, temveč je obravnavala in določila besedilo predloga ZIUGDT brez podzakonskih aktov. Prav tako ugotavljamo, da tudi po uveljavitvi ZIUGDT vlada in ministrstvo nista pravočasno¹⁶⁶ izdala podzakonskih aktov.

¹⁶⁵ Obrazložitev lahko daje vpogled v pravo voljo in namen zakonodajalca ob sprejemu posamezne rešitve, ki jo ugotavlja oziroma ocenjuje tudi ustavno sodišče v postopku presoje skladnosti posameznega zakona z ustavo. Tudi judikatura ustavnega sodišča izpostavlja pomen obrazložitve zakona (odločbe ustavnega sodišča, št. U-I-212/93, št. U-I-106/01, št. U-I-160/03, št. U-I-137/03 in št. U-I-36/00).

¹⁶⁶ Podzakonski akti bi morali biti izdani najkasneje 3 mesece od uveljavitve ZIUGDT oziroma do 21. 10. 2018. Uredba o podrobnejši določitvi vrst tovarov, ki se uvrščajo v posamezno kategorijo tovarov za odmero takse na pretovor (Uradni list RS, št. 11/19), je bila na vladi sprejeta 21. 2. 2019, Uredba o koncesiji za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju: koncesijski akt; Uradni list RS, št. 22/19) pa 4. 4. 2019. Ministrstvo je Pravilnik o podrobnejši vsebini in načinu predložitve obračuna pribitka k cestnini in vodenju evidence podatkov o pribitku k cestnini (Uradni list RS, št. 82/18) sprejelo 17. 12. 2018.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Nedvomno se lahko pojavijo primeri, ko zaradi vsebine določenih podzakonskih aktov teh ni mogoče predložiti k predlogu zakona. Tako je bilo treba na primer za vsebino koncesijskega akta nujno pripraviti investicijski program z izdelano finančno konstrukcijo, na kateri lahko tak akt temelji. Tudi za akte, ki uvajajo pribitek k cestnini oziroma takso na pretovor, so bile potrebne finančne podlage.

Opozarjamo, da koncesijski akt kot predpis predstavlja pravni okvir, znotraj katerega se morata pripravljati tako IP kot v nadaljevanju koncesijska pogodba (povezava s točko 2.1.2.2.c). Ni ustrezno, da je ministrstvo pripravilo in vlada predlagala zakon, za katerega v trenutku obravnave in sprejema na vladi nista vedela, kakšne finančne posledice bo ta povzročil za javna sredstva.

2.1.3.2.e "Težko popravljive posledice za delovanje države" je pomensko odprta besedna zveza, ki jo mora vlada v predlogu državnemu zboru za obravnavo zakona po nujnem postopku vsebinsko zapolniti in utemeljiti. Predlagani razlog, ki izhaja iz nepopravljivih oziroma težko popravljivih škodljivih posledic za delovanje države, se po naši oceni navezuje predvsem na delovanje državnega sistema, na kar je opozorila tudi SVZ v svojem mnenju k predlogu ZUIGDT. Nezmožnost pridobitve nepovratnih sredstev EU, ki so eden ključnih dejavnikov za financiranje projekta drugi tir, sicer predstavlja veliko oviro pri izvedbi projekta, a ocenjujemo, da bi bil nujni postopek utemeljen, če bi bilo zaradi nesprejetja določenega zakona onemogočeno normalno funkcioniranje države, česar pa v navedenem konkretnem primeru ni mogoče trditi. Ocenjujemo, da sta vlada in ministrstvo odgovorna za zagotovitev pravočasne priprave in sprejema pravnih podlag ter njihovega pošiljanja v obravnavo državnemu zboru, kar bi omogočilo pridobitev sredstev EU. Morebitne zamude, za katere sta odgovorna vlada in ministrstvo, ni mogoče reševati z uporabo postopka, ki posega v pravico javnosti do sodelovanja pri pripravi predlogov predpisov.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Projekt drugega tira Divača–Koper je eden najpomembnejših državnih projektov z izjemnimi posledicami za gospodarstvo. Nepravočasna pridobitev sredstev EU bi pomenila, da bi manjkajoča sredstva morala zagotoviti država (kar bi imelo resne posledice za državni proračun), to pa bi lahko povzročilo tudi neizvedljivost projekta v zakonsko predvidenem modelu financiranja, kar bi lahko pomenilo tudi, da bi iz državnega proračuna morala biti zagotovljena sredstva v celoti in to v zelo kratkem času. S tem bi nastal občuten in težko popravljiv vpliv na proračun ter posledično na delovanje države. Ocena posledic se presoja med pripravo predloga zakona in ob odločanju o nujnosti postopka glede na podatke in okoliščine, s katerimi v danem trenutku razpolagata predlagatelj in pristojno telo državnega zbora, ki odloča o vrsti zakonodajnega postopka. Pozneje se lahko pokaže, da postopek ni bil nujen, kar pa ne more imeti vpliva na upravičenost odločitve o vrsti postopka v danem trenutku.

2.1.3.2.f V zvezi z obrazložitvijo predloga za obravnavo predloga ZUIGDT po nujnem postopku glede tveganja za nepravočasno izvedbo predvidenih aktivnosti za prijavo na razpis za sredstva iz IPE ugotavljamo, da razlog, ki ga je pripravilo ministrstvo in predlagala vlada, ni utemeljen, saj je Republika Slovenija še pred uveljavitvijo ZUIGDT, v juliju 2017, oddala vlogo na razpis za nepovratna sredstva EU iz programa IPE¹⁶⁷ (v nadaljevanju: IPE17), v novembru 2017 pa je EK odobrila

¹⁶⁷ Št. projekta 2017-SI-TM-0016-W.

109.026.725 EUR za sofinanciranje gradnje 7 predorov (T1–T7). Iz navedenega izhaja, da pridobitev teh sredstev ni bila neločljivo povezana s pripravo in sprejemom ZIUGDT.

2.1.3.2.g Ministrstvo je z objavo na podportalu E-demokracija dalo osnutek ZIUGDT v javno obravnavo, to je v času od 24. 3. do 29. 3. 2017, vlada pa je predlog ZIUGDT potrdila že 30. 3. 2017¹⁶⁸. V okviru izvedene javne obravnave je ministrstvo v informacijski sistem pravočasno prejelo pripombe 4 fizičnih oseb in 3 pravnih oseb. 30. 3. 2017, ko sodelovanje javnosti ni bilo več mogoče zaradi napovedane obravnave predloga predpisa na seji vlade, so v informacijski sistem prispele še pripombe 1 fizične osebe in 3 pravnih oseb. Ministrstvo je v gradivu za obravnavo predloga ZIUGDT vsebinsko povzelo in zavzelo stališče do vseh pravočasno prejetih pripomb, ki so se nanašale na vsebino predloga ZIUGDT, a jih ni obravnavalo celovito, niti ni pojasnilo razlogov za neupoštevanje določenih pripomb. Ocenjujemo, da vseh prispelih pripomb v tako kratkem času ni bilo možno temeljito proučiti in na tej podlagi sprejeti morebitnih popravkov osnutka ZIUGDT, zato tako kratka javna obravnava ni dosegla svojega namena. Pri tem je tudi pomembno, da je osnutek ZIUGDT določal odstopa od sistemske zakonodaje, zato bi morala ministrstvo kot pripravljavec in vlada kot predlagatelj predloga ZIUGDT zagotoviti javno obravnavo v obsegu, ki bi javnostim omogočal dovolj časa za proučitev osnutka ZIUGDT in podajo pripomb. Ocenjujemo, da je eno ključnih načel postopka priprave predlogov predpisov načelo javnosti. Gre za načelo, ki je tesno povezano z načeloma demokratičnosti in transparentnosti. Njegov glavni namen pa je, da omogoči sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisa, ki na tak način močno pridobi na legitimnosti. Načelu javnosti je lahko zadoščeno šele z omogočanjem javne razprave o osnutku predpisa, zato se morajo razlogi za omejevanje ali celo izključitev javnosti razlagati in uporabljati restriktivno.

2.1.3.2.h Ministrstvo ni zagotovilo javne razprave o osnutku ZIUGDT, s katero bi se poskušalo doseči čim širše soglasje o družbeni potrebnosti predlaganega zakona, kar je v primeru osnutka ZIUGDT, ko ima ta izražene finančne, okoljske, gospodarske in druge posledice, še posebej pomembno. Ocenjujemo, da doseganje soglasja o družbeni potrebnosti predlaganega zakona zmanjšuje možnost kasnejšega odlaganja uveljavitve sprejetega zakona, kar pa ima lahko za posledico tudi zaplete pri kasnejšem izvajanju zakona. Od sprejema sklepa z dne 7. 1. 2016 do predložitve predloga ZIUGDT vladi in njegove obravnave na vladi 30. 3. 2017 je minilo skoraj 15 mesecev, kljub temu pa ministrstvo ni zagotovilo, da bi bilo izvedeno vsaj 30-dnevno posvetovanje z javnostmi.

2.1.3.2.i Iz predloga ZIUGDT, ki ga je potrdila vlada, ni razvidno, kakšno tveganje naj bi prevzela družba 2TDK kot koncesionar, saj bo po izgradnji drugega tira od Republike Slovenije prejela plačilo za dosegljivost, ki bo omogočalo družbi 2TDK, da ob dobrem poslovanju, skupaj z viri iz povečane uporabnine in prihodkov iz gospodarjenja z drugim tirom, financira vse svoje dejavnosti, vključno z nalogami finančnega inženiringa, organizacije in izvedbe gradenj ter gospodarjenja z drugim tirom. Ocenjujemo, da je predlog ZIUGDT predvidel, da se družbi 2TDK zagotavljajo viri financiranja, s katerimi bo lahko pokrivala vse dospele obveznosti in ki niso odvisni od

¹⁶⁸ Ministrstvo je 28. 3. 2017 na vlado poslalo osnovno gradivo (osnutek ZIUGDT), 30. 3. 2017 pa je poslalo Novo gradivo št. 1 (št. 007-274/2016/25-00211728), s katerim je dopolnilo oziroma popravilo navedeno osnovno gradivo. V Novem gradivu št. 1 je navedeno, da je to gradivo pripravljeno na podlagi usklajevanj z MF, SVZ, MOP in ob upoštevanju drugih pripomb, zlasti pripomb Komisije za preprečevanje korupcije.

povpraševanja uporabnikov¹⁶⁹. Poleg tega ugotavljamo, da je po uveljavitvi zakona o poroštvu¹⁷⁰ celotno tveganje v zvezi s povračilom investicije preneseno na stran Republike Slovenije. Republika Slovenija bo morala ne glede na kakovost poslovanja družbe 2TDK v vsakem primeru družbi 2TDK zagotavljati sredstva v višini, ki bo pokrivala redno poslovanje družbe 2TDK, izvajanje obnov drugega tira in odplačevanje najetih posojil, saj bi v nasprotnem primeru ogrozila ali stanje JŽI ali bi se aktivirala sredstva za poravnavo poroštvenih obveznosti. Zaradi navedenega ocenjujemo, da vlada državnemu zboru ni predlagala sorazmerne razporeditve tveganj v koncesijskem razmerju, saj je celotno tveganje investicije na Republiki Sloveniji enako, kot če bi se investicija v projekt drugi tir izvajala v okviru sistema financiranja in izgradnje JŽI, ki je veljal do uveljavitve ZIUGDT¹⁷¹.

2.1.3.2.j Predlog ZIUGDT opredeljuje obseg pripravljalnih del in določa, da lahko družba 2TDK izvede posamezna pripravljalna dela še pred sklenitvijo koncesijske pogodbe. Ocenjujemo, da je vlada s tovrstnim predlogom posegla v celovitost projekta drugi tir, čeprav ni izkazala vsebinskih razlogov, ki bi upravičevali delitev projekta drugi tir na 2 dela – pripravljalna dela in glavna dela.

Pojasnilo vlade in ministrstva

V ZIUGDT so izrecno in natančno določena posamezna pripravljalna dela, ki se lahko začnejo izvajati že pred sklenitvijo koncesijske pogodbe. Gre za dela, za katera so bila sredstva EU pridobljena že v letu 2016 in se posledično tudi rok za njihovo izvedbo zaključí prej. Pripravljalna dela so tudi ključna za vzpostavitev vseh tehničnih pogojev za začetek izvajanja glavnih gradbenih del, ključna so tudi za pripravo razpisov za glavna gradbena dela. Z vsebinskega vidika jih je glede na jasno opredeljenost mogoče ločiti od drugih del. Pri tej odločitvi je vlada zasledovala načelo učinkovitosti in gospodarnosti.

Ocenjujemo, da bi se moral projekt drugi tir obravnavati enotno kot zaključena nedeljiva celota, saj gre za tehnično in funkcijsko povezane faze izvedbe projekta. Slabega strateškega upravljanja projekta, ki se kaže tudi v časovnem pritisku izvedbe posameznih gradbenih del zaradi vezanosti na odobrena sredstva EU, ni mogoče reševati z delitvijo projekta na 2 dela. Vlada bi morala zagotoviti strateško upravljanje projekta na način, da bi bil projekt drugi tir obravnavan kot zaključena nedeljiva celota, v okviru katere bi se zagotovila pravočasna izvedba vseh aktivnosti pri projektu drugi tir.

2.1.3.2.k 46. člen predloga ZIUGDT¹⁷² določa, da z dnem uveljavitve zakona družba 2TDK prevzame vse naloge investitorja drugega tira po tem zakonu in predpisih o graditvi objektov ter da MOP najkasneje v 30 dneh po uveljavitvi zakona z odločbo spremeni gradbeno dovoljenje za drugi tir tako, da postane investitor gradenj po tem dovoljenju družba 2TDK. Vlada in ministrstvo v predlogu ZIUGDT nista jasno opredelila, na kakšen način se morajo stroški investicije drugega tira, ki so

¹⁶⁹ Predlog ZIUGDT je predvidel, da mora biti plačilo za dosegljivost določeno glede na čas, ko je drugi tir na razpolago za izvajanje storitev železniškega prevoza ali ko iz razlogov, ki niso na strani družbe ali za katere bi bila družba odgovorna, ni na razpolago za te storitve.

¹⁷⁰ Zakon o poroštvu 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 družbe 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).

¹⁷¹ Pri tem je tudi pomembno, da je družba 2TDK uvrščena v sektor država, zato bo celoten njen dolg vplival na povečanje javnega dolga.

¹⁷² Vsebina je urejena v 47. členu ZIUGDT.

evidentirani v poslovnih knjigah DRSI, knjigovodsko prenesti na družbo 2TDK, da bo ta lahko celovito izkazovala vrednost investicije drugega tira, zato DRSI in družba 2TDK prenosa nista izvedli (več v točki 2.2.2.3.2.a). Glede na dejstvo, da je bilo predvideno, da ZIUGDT začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS, ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi vlada v predlogu ZIUGDT določila tudi končni rok za prenos vse relevantne dokumentacije za gradnjo drugega tira z DRSI na družbo 2TDK in ne zgolj končnega roka za spremembo gradbenega dovoljenja. S tem bi DRSI in družba 2TDK organizirali in izvedli potrebne aktivnosti za prenos vse relevantne dokumentacije za gradnjo drugega tira v roku, ki bi omogočal čim hitrejše nadaljevanje izvajanja projekta drugi tir.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Cilj ZIUGDT je bil takojšen prenos investitorstva, kar izhaja iz ureditve, s katero se že z uveljavitvijo zakona formalno izvrši prenos. Iz tega izhaja, da je dokumentacijo treba predati v najkrajšem možnem času in ne šele po izteku določenega roka.

2.1.3.3 Koncesijski akt in koncesijska pogodba za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper

Koncesijski akt v skladu z ZIUGDT ureja pravice in obveznosti Republike Slovenije (koncedenta¹⁷³) in družbe 2TDK (koncesionarja¹⁷⁴) v koncesijskem razmerju, ki obsega koncesijo gradnje drugega tira in koncesijo storitev gospodarjenja z drugim tirom v enotnem koncesijskem razmerju. Podrobneje je bilo razmerje med Republiko Slovenijo in družbo 2TDK urejeno s koncesijsko pogodbo, ki sta jo Republika Slovenija in družba 2TDK sklenili 9. 5. 2019.

2.1.3.3.a Koncesijski akt in koncesijska pogodba se v zvezi z roki za izvedbo posameznih del sklicujeta na IP19, v katerem naj bi bili ti roki določeni¹⁷⁵. IP19 določa zgolj okvirno časovnico fizičnih dejavnosti projekta,¹⁷⁶ pri čemer so bili ob podpisu koncesijske pogodbe roki za začetek izvedbe posameznih del že prekoračeni. Ocenjujemo, da je v konkretnem primeru rok izvedbe posameznih del bistvenega pomena¹⁷⁷, zato bi vlada morala zagotoviti, da se neposredno v koncesijskem aktu določijo vsaj okvirni roki¹⁷⁸, ki bi v koncesijski pogodbi bili konkretizirani in jasno določeni z navedbo določnih datumov. Ocenjujemo, da z vidika preglednosti in določnosti rokov ni ustrezno zgolj sklicevanje na roke za izvedbo posameznih del, ki jih določa veljavni IP.

2.1.3.3.b Določitev začetne višine plačila za dosegljivost je pomemben element konkretnega koncesijskega razmerja ter je nujen za razumevanje vsebine in končnih posledic koncesijskega

¹⁷³ V skladu s 4. členom koncesijskega akta naloge koncedenta v koncesijskem razmerju izvaja ministrstvo, razen tistih nalog in odločitev, ki so po tem koncesijskem aktu ali drugem predpisu izrecno v pristojnosti vlade.

¹⁷⁴ Koncesionar je skladno z ZIUGDT družba 2TDK, ki ji je koncesija podeljena neposredno skladno s pravili javnega naročanja o notranjem izvajalcu.

¹⁷⁵ Peti odstavek 29. člena ZIUGDT določa, da roke za izvedbo posameznih del določata koncesijski akt in koncesijska pogodba.

¹⁷⁶ Tabela 49 iz IP19.

¹⁷⁷ Kar pripoznavata tako koncedent kot koncesionar, saj je kršitev obveznosti glede roka izgradnje bistvena kršitev koncesijske pogodbe.

¹⁷⁸ Zavezovalna moč roka, določenega v koncesijskem aktu, je večja, kot to velja v primeru sklenjenih pogodb, zato bi bilo tudi morebitno uveljavljanje kršitve te obveznosti koncesionarja lažje zatrjevati in dokazovati.

razmerja, saj predstavlja osnovo za višino izdatkov državnega proračuna v času trajanja koncesije¹⁷⁹, ki jih bo koncedent (Republika Slovenija) plačeval koncesionarju (družbi 2TDK). Zato ocenjujemo, da bi morala vlada že v koncesijskem aktu natančneje opredeliti pojem "začetna višina plačila za dosegljivost" ter določiti stroške, ki se štejejo za upravičene pri izračunu plačila za dosegljivost. Ocenjujemo, da morajo biti bistveni elementi koncesijskega razmerja določeni že v koncesijskem aktu ter se nato v koncesijski pogodbi in IP zgolj uporabiti kot osnova za določitev elementov oziroma izračune vrednosti, saj je koncesijski akt tisti bistveni sestavni del koncesijskega razmerja, ki kot predpis posredno ureja in zagotavlja uresničevanje interesov Republike Slovenije v konkretnem koncesijskem razmerju.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj bistvene elemente koncesijskega razmerja, ki so nujni za razumevanje vsebine in končnih posledic koncesijskega razmerja, določi že v koncesijskem aktu in ne šele v koncesijski pogodbi.

2.2 Priprava in izvedba projekta drugi tir s strani investitorjev

Da smo odgovorili na vprašanje, ali sta bila investitorja DRSI in družba 2TDK učinkovita pri izvajanju svojih nalog pri pripravi in izvedbi projekta drugi tir, smo predstavili ugotovitve glede na posameznega investitorja.

2.2.1 Učinkovitost DRSI pri pripravi podlag za izvedbo projekta drugi tir

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je bila DRSI kot investitor učinkovita pri pripravi podlag za izvedbo projekta drugi tir, smo proučili, ali je DRSI v obdobju od leta 2015 do 25. 10. 2018, ko je bila izvedena primopredaja z družbo 2TDK, zagotovila predpisano investicijsko in projektno dokumentacijo.

2.2.1.1 Zagotavljanje investicijske dokumentacije

V skladu s 17. členom UEMJŽI je moral investitor zagotoviti pripravo investicijske dokumentacije.¹⁸⁰ V sklopu dokumentov investicijske dokumentacije je IP dokument, ki obravnava podrobno razčlenjeno optimalno varianto izvedbe projekta ter je s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev. IP¹⁸¹ za izbrano varianto je treba

¹⁷⁹ Četrti odstavek 31. člena koncesijskega akta določa, da je mesečni znesek višine plačila za dosegljivost tolikšen delež celotne začetne višine plačila za dosegljivost, kolikor je celih koledarskih mesecev od začetka obratovanja drugega tira do konca koncesijskega razmerja.

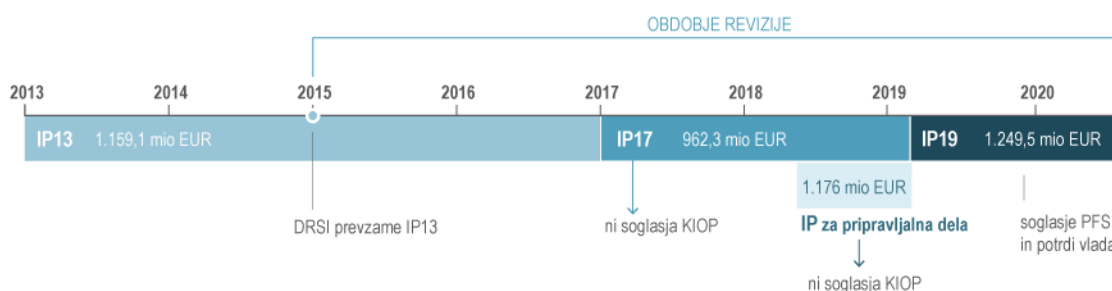
¹⁸⁰ Pravno podlago za izdelavo IP17 je predstavljala UEMJŽI, pravno podlago za izdelavo IP19 pa UMJŽI.

¹⁸¹ Sklep o odobritvi izdelave IP je pristojni minister sprejel 14. 10. 2010.

pripraviti na podlagi državnega prostorskega načrta na posameznem območju¹⁸², pri čemer mora IP pri oceni vrednosti in učinkov investicije upoštevati vse pogoje iz uredbe. UEMJŽI je v 4. točki tretjega odstavka 16. člena določala, da investitor po pripravi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in prejemu soglasij za to pridobitev preveri skladnost podatkov, na katerih temelji IP, s podatki iz PGD. IP za projekte, ki se umeščajo v prostor, s sklepom potrdi minister, pristojen za promet. Na dan začetka revidiranega obdobja, ko je DRSI prevzela investitorstvo od svojega predhodnika Ministrstva za promet, IP ni bil potrjen.

Za drugi tir je bil pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, izdelan IP13. V obdobju, na katero se nanaša revizija, pa so bili izdelani še Investicijski elaborat za novo železniško progo Divača–Koper¹⁸³ (v nadaljevanju: IP17), Investicijski program za drugi tir železniške proge Divača–Koper, pripravljala dela¹⁸⁴ (v nadaljevanju: IP za pripravljala dela¹⁸⁵), in IP19, ki jih podrobneje predstavljamo v nadaljevanju.

Slika 10 Štirje IP



Vir: IP13, IP17, IP19, IP za pripravljala dela.

Po sklenitvi Pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta izgradnje drugega tira med DRSI in družbo 2TDK¹⁸⁶ (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju storitev razvoja projekta) z dne 3. 10. 2016 je družba 2TDK v novembru 2016 svoje aktivnosti usmerila v izdelavo IP. Predlog IP17, ki je obravnaval 3 alternativne oblike financiranja projekta, in sicer zasebno-finančni model z večinskim oziroma manjšinskim kapitalskim vložkom sovlagatelja ter javnofinančni model s celotnim kapitalskim vložkom Republike Slovenije v projektni družbi, je družba 2TDK izdelala 15. 12. 2016. Končna različica dokumenta – IP17 je vsebovala zgolj zasebno-finančni model z enakovrednim kapitalskim vložkom sovlagatelja. Primarni namen izdelave IP17 je bil ugotoviti ekonomsko upravičenost in finančno vzdržnost projekta drugi tir. Iz IP17 izhaja, da je družba 2TDK pri njegovi izdelavi v celoti sledila priročniku, ki ga je izdala EK, in sicer iz razloga, ker je bilo predvideno, da bosta upravičenost

¹⁸² DLN za drugi tir je bil sprejet 14. 4. 2005.

¹⁸³ Čistopis po seji vlade z dne 1. 2. 2017, družba 2TDK, februar 2017.

¹⁸⁴ Družba 2TDK, april 2018.

¹⁸⁵ V skladu z ZIUGDT pripravljala dela projekta drugi tir obsegajo: pripravo projektne dokumentacije za izvedbo del, izvedbo arheoloških izkopavanj, izvedbo geološko-tehničnih in hidrogeoloških raziskav, izgradnjo deviacije obstoječe proge v Divači, izgradnjo dostopnih cest, izgradnjo predvropa v Divači in Črnem Kalu, izgradnjo objektov za prečkanje reke Glinščice in prestavitve komunalnih vodov.

¹⁸⁶ Sklenitev pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta med DRSI in družbo 2TDK, katere predmet je bila tudi zagotovitev investicijskega programa.

projekta ocenjevali tudi EK v postopku pridobivanja nepovratnih sredstev in EIB pri odobravanju kredita. V času priprave IP17 specialna zakonska podlaga za financiranje in izgradnjo drugega tira še ni bila vzpostavljena.

Iz analize finančne vzdržnosti, vsebovane v IP17, izhaja, da je projekt finančno vzdržen ob pogoju letnega plačila za razpoložljivost v znesku 30.000.000 EUR s strani Republike Slovenije in letnega plačila s strani logističnih operaterjev. Poleg odlivov za financiranje kreditnih obveznosti bo treba strateškemu vlagatelju zagotoviti letno plačilo v znesku 16.350.000 EUR od leta 2026 dalje, ko bo pričel obratovati novi tir, kar predstavlja 4,5-odstotni donos vlagatelju v obdobju 30 let. Družba 2TDK je pri pripravi IP17 za izračune ekonomske interne stopnje donosa in neto sedanje vrednosti uporabila 5-odstotno diskontno stopnjo, pri čemer je izračunana ekonomska interna stopnja donosa znašala 5,94 %, neto sedanja vrednost pa 130.549.754 EUR. Iz IP17 izhaja, da je investicija v projekt drugi tir ekonomsko upravičena po finančnih merilih za oceno investicijskih odločitev ter po razvojnih merilih za vlaganje v javno infrastrukturo, kar velja tudi v primeru povečanja investicijskih stroškov za 10 % oziroma 20 % in ob hkratnem zmanjšanju koristi, pri čemer se koristi ob povečanju stroškov za 20 % ne smejo zmanjšati za več kot 10 %. Ekonomske koristi projekta drugi tir presegajo narodnogospodarske stroške, izračunane po metodologiji za ocenjevanje investicijskih projektov, ki jo priporoča EK.¹⁸⁷

Za izdelavo IP17 je družba 2TDK na podlagi pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta izstavila DRSI 4 začasne situacije, in sicer za november in december 2016 ter januar in februar 2017, v katerih je za pripravo IP17 skupno obračunala 244 ur dela.¹⁸⁸ V času izdelave IP17 je bila izvedbena pogodba¹⁸⁹ še v veljavi in se je uporabljala. Predmet pogodbe je bila tudi izvedba nalog v zvezi z izdelavo investicijske dokumentacije. Urna postavka inženirja družbe DRI je v tem obdobju znašala 41,58 EUR. Na podlagi te pogodbe je družba DRI tudi že pripravila IP13. Enotna urna postavka družbe 2TDK za izvedbo storitev po pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta je znašala 48 EUR. Družba 2TDK je izdelala IP17 s kadri, zaposlenimi v družbi 2TDK, in s pomočjo kadrov družbe DRI.

Kljub temu da družba 2TDK v tistem obdobju ni bila investitor projekta drugi tir, ampak je bila investitor DRSI, ki je v skladu z določili UEMJŽI zavezana zagotoviti IP in nosi tudi s tem povezano odgovornost, je v IP17 navedeno, da nastopa v vlogi investitorja družba 2TDK. Razlog za to naj bi bila težnja, da bo projekt lahko privabil sovlagatelje, predvsem zaledne države, k realizaciji projekta ter tako znižal učinek na deficit širše države in javni dolg v pogojih konsolidacije javnih financ in da bo projekt lahko kandidiral na razpisih EK po principih mešanja finančnih virov.

27. 1. 2017 je bila na podlagi 19. člena UEMJŽI s sklepom ministrstva¹⁹⁰ imenovana KIOP. Istega dne je bil KIOP na sestanku predstavljen IP17. KIOP je ocenila predloženi predlog IP17 in o svojih ugotovitvah 30. 1. 2017 sestavila zapisnik. Sklenila je, da naj izvajalec popravi in dopolni predloženi

¹⁸⁷ K IP17 je bilo priloženo pismo ministrice za finance, v katerem slednja potrjuje, da so skladno z odločitvijo vlade z dne 22. 12. 2016 v proračunu zagotovljena sredstva v znesku 179.000.000 EUR za dokapitalizacijo družbe 2TDK.

¹⁸⁸ Iz začasnih situacij izhaja, da so bile porabljene ure obračunane tudi za izvedbo sestankov z družbo DRI in ministrstvom.

¹⁸⁹ Izvedbena pogodba je bila sklenjena med Republiko Slovenijo (v imenu Republike Slovenije jo je podpisal minister za promet) in družbo DRI.

¹⁹⁰ Št. 024-1/2016/75.

dokument, upoštevajoč pripombe KIOP, ter popravljen dokument predloži v ponovno ocenjevanje naslednji dan, kar je družba 2TDK tudi storila. Po ponovni obravnavi vsebine IP je KIOP izdelala Poročilo o pregledu in oceni investicijske dokumentacije¹⁹¹ (v nadaljevanju: poročilo KIOP), iz katerega je izhajalo, da predloženi IP vsebuje ključne elemente IP, ki so predpisani v UEM, izjema so bili le viri financiranja, saj vsi še niso bili zagotovljeni. Tako finančni načrt v predlogu IP17 ne vsebuje dokazil za vire financiranja, ki so načrtovani iz nepovratnih evropskih subvencij programa IPE, ter kohezijskih sredstev finančne perspektive 2014–2020, prav tako pa ne vsebuje dokazil o načrtovanem kreditu EIB. KIOP je predlagala, da se za obdobje do odprave pomanjkljivosti dokument obravnava kot investicijski elaborat. Predloženi predlog IP17 je bil tako preimenovan v Investicijski elaborat za novo železniško progo Divača–Koper¹⁹² (v nadaljevanju: investicijski elaborat). Stališče KIOP je bilo, da lahko investicijski elaborat služi kot podlaga za izdelavo nadaljnje investicijske dokumentacije in pridobitev ustreznih in dokazljivih virov financiranja. KIOP je ob tem navedla, da bo nadgradnja investicijskega elaborata, ki bo temeljila na dokazljivih virih financiranja in potrjenem konceptu izvedbe projekta, izpolnjevala vse pogoje v skladu z UEM, zaradi česar bo nadgrajeni investicijski elaborat mogoče potrditi kot IP17.

Nato je družba 2TDK v aprilu 2018 začela izvajati aktivnosti za zagotovitev IP za pripravljala dela, in sicer z namenom, da bi lahko investitor čim prej začel z izvedbo pripravljalnih del, predvsem z deli za izvedbo dostopnih cest, za katere je DRSI kot naročnik že podpisala pogodbo z izvajalcem. V primeru potrditve IP za pripravljala dela bi investitor namreč že pred uveljavitvijo ZIUGDT lahko začel z izvajanjem pripravljalnih del, kar je bilo pomembno zaradi pravočasnega črpanja že odobrenih sredstev EU, pravočasna izvedba pripravljalnih del pa je posredno predstavljala tudi pogoj za pravočasno izvedbo glavnih del. IP za pripravljala dela je bil 10. 5. 2018 izdelan ob predpostavki, da bo ZIUGDT v veljavo stopil najkasneje v zgodnji jeseni 2018. V dokumentu sta bila predstavljena načina zagotavljanja finančnih virov za pripravljala dela, za katera so bili viri financiranja že v celoti pridobljeni, kot tudi za projekt kot celoto, za kar se bodo viri zagotavljali postopno. IP za pripravljala dela je vseboval prikaz podatkov za projekt drugi tir kot celoto zaradi prikaza ekonomske upravičenosti projekta, saj zgolj izvedba pripravljalnih del nima ekonomskega učinka. V IP za pripravljala dela je bilo posebej izpostavljeno, da v času njegove priprave ni bila predvidena podelitev državnega poročstva za pridobitev posojila EIB, ampak je bilo predvideno, da bo projekt kandidiral za pridobitev poročstva Evropskega sklada za strateške investicije (v nadaljevanju: EFSI), kar bi dodatno znižalo tveganje obremenitev javnih financ. Prav tako je bilo izpostavljeno, da nameravajo ministrstvo, DRSI in družba 2TDK v izogib nadaljnjim zakasnitvam, ki bi bile posledica morebitne spremembe trase in spremembe projektne dokumentacije, projekt realizirati v skladu s projektno dokumentacijo in že izdanim gradbenim dovoljenjem. Za pripravo IP za pripravljala dela je družba 2TDK na podlagi pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta DRSI v 2 začasnih situacijah – za april in maj 2018 skupno obračunala 275 ur dela v skupni vrednosti 13.200 EUR.¹⁹³

¹⁹¹ Št. 411-8/2017/1 z dne 31. 1. 2017.

¹⁹² Izdan 1. 2. 2017.

¹⁹³ Pri izdelavi dokumenta je sodelovala tudi družba DRI, pri čemer iz izdanih začasnih situacij ni razvidno število porabljenih ur družbe DRI pri nudenju storitev tehnične podpore pri izdelavi IP za pripravljala dela.

Skupna vrednost pripravljanih del je znašala 52.157.372 EUR brez DDV, od česar je bilo v času izdelave IP za pripravljala dela zagotovljenih 44.333.766 EUR nepovratnih sredstev EU oziroma 85 % vrednosti upravičenih stroškov. Pripravljala dela so obsegala naslednje aktivnosti:

- dodatna geološka, geomehanska in geohidrološka raziskovanja,
- arheološke raziskave in izkopavanja,
- izdelava PZI projektne dokumentacije,
- graditev dostopnih cest,
- izgradnja objektov za prečkanje doline Glinščice.

Družba 2TDK je 27. 10. 2017 z INEA podpisala pogodbo¹⁹⁴ o subvenciji za sofinanciranje pripravljanih del¹⁹⁵ v znesku 44.333.766 EUR iz naslova IPE16.¹⁹⁶ Ker zaradi izvedbe referendumov in neveljavitve ZIUGDT družba 2TDK (še) ni prevzela nalog investitorja, je bil z EK dogovorjen aneks k pogodbi o subvenciji za sofinanciranje pripravljanih del, ki so ga stranke sklenile 20. 3. 2018. Na podlagi aneksa je upravičenec do subvencije postalo ministrstvo, izvedbeni telesi pa DRSI in družba 2TDK, s čimer so bili zagotovljeni viri financiranja za izvedbo pripravljanih del neodvisno od uveljavitve ZIUGDT in prenosa investitorstva na družbo 2TDK. Družbi 2TDK so bila v času izdelave IP za pripravljala dela tudi že odobrena nepovratna sredstva v znesku 109.026.725 EUR za izvedbo glavnih del iz naslova IPE17.¹⁹⁷ V skladu z določili pogodbe, sklenjene z EK, je bil najkasnejši dopusten začetek izvajanja glavnih del v drugem kvartalu leta 2019, vendar pod pogojem, da so pred tem izvedena pripravljala dela. Pravočasen začetek izvajanja glavnih del je bil tako neposredno pogojen s pravočasnim začetkom in izvedbo pripravljanih del, predvsem izgradnjo dostopnih cest.

Različico IP za pripravljala dela z dne 30. 4. 2018 je družba 2TDK posredovala v ocenjevanje in potrditev KIOP z namenom, da bi lahko pristojni minister po prejemu mnenja KIOP izdal ustrezen sklep o odobritvi IP za pripravljala dela, s čimer bi se izvedba pripravljanih del – predvsem izgradnja dostopnih cest lahko začela, in to še pred uveljavitvijo ZIUGDT, vse navedeno pa bi bilo potrebno tudi zaradi pravočasnega začetka izvajanja glavnih del in s tem povezanim črpanjem sredstev EU. V pozivu KIOP je družba 2TDK izpostavila, da je iz poročila KIOP o oceni IP17 izhajalo, da je slednji vseboval vse ključne vsebine, skladne z UEM, le da viri financiranja še niso bili zagotovljeni, predloženi IP za pripravljala dela pa poleg vseh ključnih vsebin v skladu z UEM zajema tudi že pridobljene posamezne vire financiranja, delno pa tiste v postopkih pridobivanja. Pripravljenost finančnih deležnikov za sodelovanje pri financiranju projekta je družba 2TDK izkazovala s predložitvijo potrdil o njihovi nameri pri financiranju projekta. Po prepričanju družbe 2TDK naj bi tovrstna dokazila zadostno izkazovala dokazljivost virov financiranja, pri čemer se je sklicevala na pojasnilo MF z dne 22. 3. 2017. IP za pripravljala dela je družba 2TDK istega dne posredovala tudi ministrstvu s predlogom, da minister odobri predloženi dokument, s čimer bi se

¹⁹⁴ Grant agreement under the connecting Europe facility (CEF) – transport sector (agreement no INEA/CEF/TRAN/M2016/1365509).

¹⁹⁵ Pogodba uveljavlja 85-odstotno stopnjo sofinanciranja.

¹⁹⁶ Sredstva so bila odobrena 30. 6. 2017.

¹⁹⁷ Zaradi nejasnosti glede izida referenduma je EK sprva zamrznila podpis pogodbe, ki je bila sicer že usklajena, kljub temu pa je bil 16. 5. 2018 dosežen dogovor o podpisu pogodbe.

lahko začela izvedba pripravljanih del. KIOP predloženega IP za pripravljala dela ni obravnavala, pristojni minister ga ni odobril, prav tako pa tudi ni izdal posebnega sklepa, v skladu s katerim bi bil omogočen začetek izvajanja pripravljanih del.

Še preden so se začele izvajati aktivnosti za zagotovitev IP za pripravljala dela, je DRSI na podlagi predhodno izvedenega odprtega postopka javnega naročila¹⁹⁸ (več v točki 2.2.2.2.2) z izvajalcem družbo Deloitte svetovanje 29. 1. 2018 sklenila Pogodbo o izvedbi javnega naročila za pridobitev finančnega svetovalca in podpore projektnemu vodenju za projekt 2. tir železniške proge Divača–Koper¹⁹⁹ (v nadaljevanju: pogodba o finančnem svetovanju). Predmet naročila je bil razdeljen na 3 vsebinske sklope (Priloga 6), pri čemer je moral izvajalec v sklopu faze A v 3 mesecih od dneva podpisa pogodbe izdelati tudi IP, vključno s ŠINI.²⁰⁰ Čeprav je bil pogodbeni rok izdelave IP 3 mesece po podpisu pogodbe, sta se naročnik in izvajalec po podpisu pogodbe dogovorila, da bo izvajalec IP pripravil šele po izdelavi osnutka študije izvedljivosti, prioriteta izdelava slednje pa je temeljila na zahtevi EIB. V juliju 2018 je izvajalec pripravil angleško različico osnutka IP19 in ga predložil naročniku v pregled, v oktobru pa je izvajalec pripravil tudi osnutek slovenske različice IP19 in ga predložil naročniku v pregled. S sklenitvijo aneksa o prenosu pogodbenega razmerja iz pogodbe o finančnem svetovanju 4. 10. 2018 je v pogodbeno razmerje z izvajalcem namesto DRSI vstopila družba 2TDK. Končno različico IP19 je izvajalec predal naročniku 21. 1. 2019.

V skladu z določilom 2. točke prvega odstavka 7. člena UMJŽI mora investitor izdelati ŠINI do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo del, če ta ni sestavni del IP. DRSI je 25. 8. 2017 objavila obvestilo o javnem naročilu Izvedba dostopnih cest za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper.²⁰¹

2.2.1.1.a Kljub temu da je bil že v letu 2013 izdelan IP13 in je DRSI na dan 1. 1. 2015 razpolagala s tem dokumentom, se do 3. 10. 2016²⁰² do njegove vsebine, izračunov finančne in ekonomske

¹⁹⁸ Sklep o začetku postopka javnega naročila je bil izdan 17. 9. 2017, obvestilo o javnem naročilu Pridobitev finančnega svetovalca in podpore projektnemu vodenju za projekt 2. tir železniške proge Divača–Koper pa je bilo objavljeno 5. 10. 2017. Predlog razpisne dokumentacije je pripravila družba 2TDK v sodelovanju z družbo DRI. V predlogu za oddajo javnega naročila je bilo navedeno, da ministrstvo za podporo aktivnosti pri pridobivanju virov financiranja skupaj z družbo 2TDK pripravlja dokumentacijo, ki bo osnova za pridobitev posojila EIB in kapitalskih vložkov zalednih držav. Ob tem mora pripraviti tudi investicijsko dokumentacijo na podlagi slovenskih predpisov, kar bo podlaga za sprejem investicijske odločitve v organih projektnega podjetja in s strani vlade. Družba DRI ponudbe za oddajo javnega naročila ni podala.

¹⁹⁹ Vrednost pogodbe je znašala 829.600 EUR z DDV.

²⁰⁰ V sklopu faze A je moral izvajalec izdelati tudi strategijo oddaje naročil, študijo upravičenosti projekta, oceno investicijske vrednosti projekta, upoštevaje investicijsko dokumentacijo, opravljene revizije projektnih rešitev in projektne vrednosti, izvesti validacijo in izboljšave poslovnega načrta projektnega podjetja vključno s pripravo ustreznih projekcij denarnih tokov in finančnih izkazov skladno s pravili stroke in izdelati finančne analize projekta ter načrt izboljšav neto sedanje vrednosti projekta.

²⁰¹ Z izbranimi izvajalcema družbo KOLEKTOR CESTNO PODJETJE NOVA GORICA, Družba za vzdrževanje in gradnjo cest, d.o.o. (v nadaljevanju: KOLEKTOR CPG) in EURO - ASFALT Društvo za proizvodnjo, gradvinarstvo, trgovinu, ugostiteljstvo i usluge d.o.o. Sarajevo - podružnica Slovenija (v nadaljevanju: EURO - ASFALT) je DRSI pogodbo sklenila 20. 12. 2017.

²⁰² Sklenitev pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta med DRSI in družbo 2TDK, katere predmet je bila tudi zagotovitev investicijskega programa.

upravičenosti, terminskega plana, modela financiranja in drugih vsebin ni opredelila ali ga dopolnila²⁰³ oziroma se o tem izrekla.

2.2.1.1.b V skladu z določili UEMJŽI bi moral biti IP za drugi tir zagotovljen in potrjen že pred pripravo dokumentacije PGD, vendar v danem primeru ni bil. Ocenjujemo, da zagotavljanje investicijske in projektne dokumentacije v neskladju s predpisanim sosledjem ne more služiti v normativnih okvirih zasnovanim ciljem in namenom njenega pridobivanja, ampak zgolj *ex post* izpolnitvi zahtevam predpisov. Prav tako ocenjujemo, da je namen predpisanega sosledja izdelave dokumentacije, kot je predviden v UEMJŽI, da se IP izdela in potrdi pred izdelavo dokumentacije PGD, ker je izdelava slednje povezana z nastankom stroškov, ki pa ne bi bili upravičeni, če bi iz kasneje izdelanega IP izhajalo, da je investicija ekonomsko neupravičena, finančno nevzdržna ali iz drugih razlogov neizvedljiva.

2.2.1.1.c Ocenjujemo, da DRSI kot investitor projekta drugi tir ni ravnala z zadostno skrbnostjo v procesu priprave IP17, ker je izvedbo aktivnosti za zagotovitev IP17 prepustila družbi 2TDK, ki pa v tistem obdobju ni razpolagala z zadostnimi kadrovskimi kapacitetami in ni imela ustreznih referenc za izdelavo tovrstne investicijske dokumentacije, s čimer pa je razpolagala družba DRI kot dolgoletna izvajalka storitev za DRSI oziroma njenega predhodnika in ki je predhodno že izdelala IP13. DRSI je imela z družbo DRI že sklenjeno veljavno izvedbeno pogodbo, ki je zajemala tudi izdelavo investicijske dokumentacije²⁰⁴, v skladu s katero je bila urna postavka dela za DRSI ugodnejša kot urna postavka družbe 2TDK, poleg tega pa je DRSI za potrebe priprave IP17 poleg stroškov družbe 2TDK nosila tudi stroške njenega podizvajalca – družbe DRI po pogodbi za izvedbo storitev tehnične podpore, in sicer za podporne storitve, ki jih je družba DRI nudila družbi 2TDK pri pripravi IP17. DRSI ni izkazala, da bi družbi 2TDK posebej naročila izdelavo IP17, prav tako niso bili izkazani pogoji za izvedbo naročila. DRSI je kljub temu poravnala fakture za izdelavo IP17, ki jih je izstavila družba 2TDK na podlagi pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta (Slika 12). Ugotavljamo, da DRSI v procesu potrjevanja IP17 pred pristojno KIOP ni izvajala svojih nalog investitorja, čeprav je bila v tistem obdobju investitor projekta drugi tir, saj ni izvedla ali družbi 2TDK naročila izvedbe nadaljnjih aktivnosti za dopolnitev investicijskega elaborata na način, kot je to predlagala KIOP v poročilu KIOP.

2.2.1.1.d DRSI ni izkazala, da bi družbi 2TDK naročila izdelavo IP za pripravljalna dela, vsebina in modalitete naročila pa tudi niso bile posebej opredeljene v pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta, kljub temu pa je DRSI poravnala vse izstavljene fakture s strani družbe 2TDK za izdelavo IP za pripravljalna dela. Ocenjujemo, da je bila priprava IP zgolj za potrebe izvedbe pripravljalnih del neutemeljena, ker je z vidika sprejemanja investicijske odločitve projekt drugi tir treba obravnavati celovito. Sprejeta odločitve o potrditvi IP za pripravljalna dela bi hkrati pomenila tudi odločitve o

²⁰³ Družba DRI, ki je v letu 2013 izdelala IP13, je v Letnem poročilu o stanju aktivnosti in problematiki pri realizaciji projekta izgradnje drugega tira Divača–Koper za leto 2015 izpostavila, da je IP13 treba dopolniti, pri čemer je treba upoštevati rezultate novega prometnega in ekonomskega vrednotenja projekta izgradnje drugega tira ob sočasnem upoštevanju izdelanega novega strateškega modela prihodnjega slovenskega prometnega omrežja, rezultate recenzije projektnih rešitev in investicijske vrednosti izgradnje drugega tira ter ustrezen model JZP oziroma financiranje projekta ob upoštevanju ustreznega razmerja deležev med javnim in zasebnim partnerjem.

²⁰⁴ Iz izvedbene pogodbe med DRSI in DRI so bile z aneksom izvzete aktivnosti, ki so bile predmet pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta med DRSI in družbo 2TDK.

potrditvi izvedbe celotne investicije, saj bi bila v nasprotnem primeru izvedba zgolj pripravljalnih del brez izvedbe glavnih del neracionalna, ker gre za funkcionalno in geografsko povezano celoto.

2.2.1.1.e V času izdelave IP za pripravljala dela je DRSI že oddala javno naročilo Pridobitev finančnega svetovalca in podpore projektному vodenju za projekt 2. tir železniške proge Divača–Koper. V skladu z določili pogodbe o finančnem svetovanju bi moral finančni svetovalec zagotoviti IP19 v 3 mesecih od dneva podpisa pogodbe, to je do 29. 4. 2018.²⁰⁵ V istem obdobju je družba 2TDK na lastno iniciativo začela z izdelavo IP za pripravljala dela (povezava s točko 2.2.1.1.f), končno različico dokumenta je izdelala 10. 5. 2018. Če bi DRSI aktivno in odgovorno uveljavljala svojo investitorsko vlogo in ustrezno koordinirala izvedbo aktivnosti tako do zunanjih izvajalcev kot tudi do družbe 2TDK, ne bi prišlo do podvajanja del. DRSI kot investitor ni izvajala ustreznega nadzora in ni ustrezno koordinirala vseh aktivnosti za pripravo in potrjevanje investicijske dokumentacije, zaradi česar sta se v istem obdobju pripravljala 2 istovrstna dokumenta – družba 2TDK je pripravljala IP za pripravljala dela, medtem ko je družba Deloitte svetovanje pripravljala IP19.

2.2.1.1.f Po sklenitvi aneksa²⁰⁶ k pogodbi o subvenciji za sofinanciranje pripravljalnih del DRSI slednjih ni mogla začeti izvajati, ker IP za projekt drugi tir še ni bil potrjen. Posledično je prišlo do zamude pri izvedbi projekta, prav tako pa se je povečala ogroženost črpanja nepovratnih sredstev EU, odobrenih za ta namen.

2.2.1.1.g Kot izhaja iz točk 2.2.1.1.c in 2.2.1.1.e, DRSI v celotnem obdobju svojega investitorstva ni zagotovila IP, ki bi bil potrjen in da bi bila s tem sprejeta odločitev o izvedbi investicije v drugi tir, čeprav je bil sklep o odobritvi izdelave IP sprejet že 14. 10. 2010 in čeprav je DRSI že razpolagala z IP13, financirala izdelavo 2 različic IP (IP17 in IP za pripravljala dela) ter naročila izdelavo IP19.

2.2.1.2 Zagotavljanje projektne dokumentacije

4. 12. 2015 je družba DRI v vlogi pooblaščenke investitorja spremenila zahtevek za izdajo gradbenega dovoljenja tako, da se je zahteva nanašala na gradnjo drugega tira med postajo Divača in območjem EPN Dekani.²⁰⁷ Projektna dokumentacija PGD je bila izdelana po sklopih in sukcesivno, zadnji od projektov je bil izdelan v juliju 2015.²⁰⁸ MOP je 31. 3. 2016 izdalo gradbeno dovoljenje za gradnjo drugega tira, do izdaje gradbenega dovoljenja pa je DRSI pridobila pravico graditi na vseh zemljiščih, potrebnih za izdajo gradbenega dovoljenja.

²⁰⁵ Pogodba je bila na družbo 2TDK prenesena šele 4. 10. 2018.

²⁰⁶ Na podlagi aneksa je DRSI postala izvedbeno telo in s tem tudi upravičenec za koriščenje nepovratnih sredstev EU za izvedbo pripravljalnih del.

²⁰⁷ Vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper je družba DIS Consulting d. o. o. kot pooblaščenec investitorja na upravni organ, pristojen za izdajo gradbenega dovoljenja (MOP), vložila 23. 12. 2011. Na zahtevo MOP je družba vlogo večkrat dopolnila. ARSO je za projekt izgradnje drugega tira 13. 2. 2014 izdala delno okoljevarstveno soglasje, 29. 10. 2014 pa še dopolnilno odločbo k okoljevarstvenemu soglasju. ARSO je 14. 10. 2015 in 16. 2. 2016 izdala sklepa, s katerima je potrdila skladnost dokumentacije PGD za nameravani poseg s projektnimi pogoji iz okoljevarstvenega soglasja.

²⁰⁸ Večina projektne dokumentacije je bila izdelana med letoma 2010 in 2013.

DRSI je v sklopu priprave dokumentacije, potrebne za uspešno pridobivanje zainteresiranih investitorjev, na podlagi izvedenega postopka s pogajanjem brez predhodne objave naročila²⁰⁹ izdelavo povzetka dokumentacije PGD z utemeljitvijo projektnih rešitev in projektantskih predračunov za izgradnjo drugega tira, in sicer za namen pridobivanja zasebnega partnerja v JZP.²¹⁰ S ciljem presoditi ustreznost izračunane vrednosti investicije, podane v IP13 in njegovih podlagah, je DRSI po priporočilu OECD-ITF²¹¹ izvedla odprti postopek javnega naročanja za izvedbo revizije projekta drugi tir. Izbrani ponudnik družba Geodata je izvedla revizijo projekta drugi tir, s katero je preverila ustreznost predlaganih tehničnih rešitev in vrednost investicije ter možnosti optimizacije in racionalizacije projekta ter izdelala dokument Preveritev ocenjene vrednosti ter vse možne racionalizacije in optimizacije za projekt drugega tira nove železniške proge Divača–Koper²¹² (v nadaljevanju: poročilo GEODATA). Iz poročila med drugim izhaja, da lahko izbrana trasa ostane v načrtovani različici, ker nobena sprememba trase (v horizontalni ali vertikalni smeri) ne bi pomenila prednosti v smislu znižanja stroškov, potrebne pa bodo dodatne preiskave terena, ker je obseg obstoječih vrtin za preiskavo terena nezadosten.

DRSI je 27. 1. 2017 objavila obvestilo o javnem naročilu Izdelava PZI projektov za izgradnjo dostopnih cest in deviacij obstoječih cest za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper, pri čemer je uporabila odprti postopek javnega naročanja. Pogodbo z izbranim izvajalcem²¹³ je sklenila 20. 4. 2017, pogodbeni vrednost pa je znašala 548.499 EUR z DDV.²¹⁴ Izvajalec je naročniku predal PZI projektno dokumentacijo za dostopne ceste v 3 sklopih, in sicer 23. 6. 2017, 27. 6. 2017 in 4. 7. 2017. DRSI je PZI projektno dokumentacijo za izgradnjo dostopnih cest ob prenosu investitorstva predala družbi 2TDK.

Vlada je 8. 6. 2017 sprejela sklep, s katerim je naložila ministrstvu in DRSI, da do 31. 12. 2017 pridobita potrebne pravne in strokovne podlage, ki bodo omogočile, da se predvidena železniška proga na odseku Divača–Koper v naslednji fazi nadgradi v dvotirno progo (več o tem v točki 2.1.3.1). Na tej podlagi je DRSI zagotovila izdelavo spremembe dokumentacije PGD (za izvedbo predorov T1, T2 in T8 s servisnimi cevmi večjega prereza). Izdelani PGD projekti, ki vsebujejo tudi popravljene popise del, in projektantski predračuni so bili DRSI predani 7. 6. 2018, ta pa jih je ob prenosu investitorstva predala družbi 2TDK. Na sestanku 29. 3. 2018 med predstavniki DRSI, družbami 2TDK, DRI in SŽ – Projektivno podjetje je bilo ugotovljeno, da je pred izvedbo javnega naročila za izbor izvajalca za oddajo del pri izdelavi PZI projektne dokumentacije drugega tira treba pridobiti rezultate dodatnih geološko-geotehniških in hidroloških raziskav, sprejeta pa bo morala biti tudi dokončna odločitev glede velikosti prereza servisnih cevi predorov. Skladno z navodili državnega sekretarja

²⁰⁹ Pogodbo z izvajalcem je sklenila 23. 9. 2015.

²¹⁰ Po navedbah DRSI je za uspešno pridobivanje zainteresiranih investitorjev, ki bi v okviru JZP pristopili k sofinanciranju izgradnje drugega tira, pomembno, da se zainteresiranim investitorjem dovolj podrobno in realno predstavi načrtovana izvedba drugega tira. Ker je za takšno predstavitev projekta izdelana dokumentacija PGD preveč obsežna in ne vsebuje utemeljitev izbranih tehničnih rešitev, je bilo za ta namen treba izdelati dokumentacijo PGD z utemeljitvijo projektnih rešitev.

²¹¹ Namen preveritve ocenjene vrednosti ter optimizacije in racionalizacije projekta je bil priporočen zaradi uspešnejšega iskanja zasebnega partnerja pri projektu drugega tira.

²¹² Končna različica z dne 30. 9. 2016.

²¹³ LINEAL biro za projektiranje, inženiring, storitve in gradbeništvo d.o.o. (v nadaljevanju: LINEAL d.o.o.)

²¹⁴ Pogodba je zajemala tudi projektantski nadzor.

ministrstva z dne 28. 3. 2018 je bil naročnik za izvedbo javnega naročila PZI projektne dokumentacije za izgradnjo celotne trase drugega tira družba 2TDK.

2.2.1.2.a DRSI je zagotovila izdelavo spremembe dokumentacije PGD zaradi povečanja prereza servisnih cevi v predorih T1, T2 in T8, pri čemer ni pridobila strokovnih podlag, ki bi utemeljevale upravičenost takega ravnanja. Odločitev o povečanju servisnih cevi v polni profil tako ni temeljila na ustreznih strokovnih podlagah, kljub temu da gre za pomembno strokovno-tehnično vprašanje, posledice take odločitve pa so vplivale na časovno dinamiko izvajanja projekta in finančno konstrukcijo projekta.

2.2.2 Učinkovitost DRSI pri izvajanju projekta drugi tir

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je DRSI kot investitor projekt drugi tir izvajala skladno z LNI, predpisi in sklenjenimi pogodbami, smo ugotavljali realizacijo načrtovanih nalog DRSI od leta 2015 do 25. 10. 2018, ko je bila izvedena primopredaja z družbo 2TDK, skladnost načrtovanih nalog s predpisi in sklenjenimi pogodbami. Prav tako smo ugotavljali, ali se je DRSI na primopredajo poslov pripravila in jo ustrezno izvedla.

2.2.2.1 Načrtovanje in realizacija nalog pri projektu drugi tir

Naloge, ki jih v zvezi s projektom drugega tira opravlja DRSI, so določene v različnih pravnih podlagah (povezava s točko 1.3.3) in izvedbenih aktih (povezava s točko 2.1.1). Od leta 2015 do leta 2018 so bile investicije v JŽI načrtovane v LNI²¹⁵ oziroma od leta 2018 dalje v 6 letnih načrtih vlaganj v JŽI²¹⁶.

Tabela 5 predstavlja načrtovane in realizirane vrednosti investicij na projektu drugi tir v obdobju 2015–2018, Priloga 3 predstavlja po vrednosti in vsebini ključne načrtovane investicije DRSI na projektu drugi tir za posamezno leto, Priloga 4 pa predstavlja načrtovane aktivnosti na projektu drugi tir v posameznem letu in njihovo realizacijo oziroma prenos v naslednje leto. Prikaz je pripravljen na podlagi podatkov iz LNI, pri čemer se izpostavljene aktivnosti v LNI poimensko ne skladajo vedno z aktivnostmi projekta drugi tir v NRP državnega proračuna²¹⁷.

²¹⁵ LNI 2015, LNI 2016, LNI 2017 in LNI 2018.

²¹⁶ In sicer v Načrtu vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje 2018–2023 in Načrtu vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje 2020–2025.

²¹⁷ Nova železniška povezava Divača–Koper (2411-07-0016) (v nadaljevanju: NRP 2411-07-0016).

Tabela 5 Načrtovane in realizirane vrednosti investicije na projektu drugi tir v obdobju 2015–2018

Leto	2015	2016	2017	2018	Skupaj
Načrtovana vrednost v EUR	2.790.954	7.171.065	5.009.621	26.792.880	41.764.520
Realizirana vrednost v EUR	1.437.152	1.448.178	2.732.173	5.000.994	10.618.497
Razlika v EUR	1.353.802	5.722.887	2.277.448	21.791.886	31.146.023
Razlika v %	48,5	79,8	45,5	81,3	74,6

Vir: LNI in podatki DRSI o realizaciji.

DRSI je za leto 2015 načrtovala aktivnosti, ki se nanašajo na odkupe manjkajočih zemljišč po DLN za drugi tir, ponovni pregled in verifikacijo PGD celotnega drugega tira, izvedbo več javnih razpisov za oddajo del, pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo drugega tira, izdelavo osnov in pogojev za JZP pri financiranju projekta drugi tir in izdelavo študije možnih dodatnih ukrepov za povečanje zmogljivosti obstoječega tira. DRSI je v letu 2015 za izvajanje projekta drugi tir porabila manj sredstev od načrtovanih, ker ni pričela z izdelavo PZI projektov zaradi ponovnega ovrednotenja tehničnih rešitev v PGD projektu, niti ni pričela z izravnalnimi ukrepi v Krajinskem parku Beka²¹⁸. Zaradi dolgotrajnih postopkov razlastitev je bilo odkupljenih manj zemljišč od načrtovanih, nižje od načrtovanega pa je bilo tudi plačilo inženirskih storitev. DRSI je večino načrtovanih aktivnosti na projektu drugi tir prenesla v leto 2016.

V letu 2016 je DRSI izvedla vse prenesene aktivnosti iz leta 2015, razen izvedbe javnega razpisa za oddajo del pri izvedbi zahtevanih arheoloških izkopavanj in javnega razpisa za izvedbo PZI projektov, ker je pred tem sprejela odločitev o izvedbi dopolnilnih strukturno-geoloških in hidroloških raziskav za potrebe izdelave PZI projektov. Za financiranje projekta drugi tir je porabila zgolj 20,2 % načrtovanih sredstev.

Za leto 2017 je DRSI na projektu drugi tir načrtovala izvedbo več javnih naročil za oddajo del, pričetek arheoloških izkopavanj in izgradnjo posameznih dostopnih cest, izdelavo dodatnih pojasnil in obrazložitev za pridobitev pozitivne ocene projekta drugi tir s strani institucij EU, oddajo več vlog za pridobitev nepovratnih sredstev EU. DRSI je izvedbo večine aktivnosti prenesla v leto 2018. Javno naročilo za arheološka izkopavanja ni bilo oddano zaradi revizijskega postopka in končne razveljavitve odločitve naročnika o oddaji javnega naročila s strani Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil²¹⁹, sredstva, načrtovana za študijo JZP, niso bila realizirana, ker je bila aktivnost prenesena na družbo 2TDK, postopki v zvezi z odkupi zemljišč pa so se podaljšali zaradi dedovanj, razlastitev in iskanja dejanskih lastnikov zemljišč.

²¹⁸ DRSI, MOP in Občina Hrpelje - Kozina so 11. 7. 2014 sklenili Sporazum o zagotovitvi izravnalnih ukrepov na trasi drugega tira železniške proge na odseku Divača–Koper. Izravnalni ukrepi so obsegali ureditev informacijskega centra za Krajinski park Beka, ureditev in označevanje pešpoti za Krajinski park Beka in predstavitev in publiciranje Krajinskega parka Beka. Izravnalne ukrepe je morala izvesti Občina Hrpelje - Kozina, DRSI pa je bila plačnik izvedenih ukrepov in je za ta namen zagotovila sredstva v znesku 471.932 EUR.

²¹⁹ Odločba št. 018-220/2017-9 z dne 22. 12. 2017.

Poleg prenesenih aktivnosti iz leta 2017 je DRSI v letu 2018 načrtovala izvedbo 2 javnih naročil za oddajo nekaterih del²²⁰, izdelavo spremembe dokumentacije PGD za kasnejšo umestitev dodatnega tira in izdelavo spremembe izdanega gradbenega dovoljenja skladno s spremenjenimi PGD projekti. Realizacija je bila manjša od celotne načrtovane zaradi prenosa financiranja posameznih aktivnosti na družbo 2TDK po uveljavitvi ZIUOGDT, in sicer financiranja dostopnih cest, finančnega svetovalca, predhodnih arheoloških in dopolnilnih geoloških in drugih raziskav.

DRSI je v obdobju 2015–2018 realizirala nenačrtovana sredstva v skupnem znesku več kot 2.915.751 EUR.

V skladu z ReNPRP30 LNI pripravi DRSI, ki mora pri pripravi načrtov slediti finančnemu načrtu ReNPRP30. Predvidena dinamika vlaganj v projekt drugi tir je v obdobju 2016–2022 znašala 960.000.000 EUR, v obdobju 2023–2030 pa 285.000.000 EUR.

Tabela 6: Predvidena dinamika vlaganj v investicijo drugi tir v skladu z ReNPRP30 v obdobju 2018–2022

Leto	v EUR				
	2018	2019	2020	2021	2022
Načrtovana vrednost	90.000.000	178.000.000	254.000.000	235.000.000	203.000.000

Vir: ReNPRP30.

Za projekt drugi tir je bilo predvideno sofinanciranje projekta z zasebnim kapitalom, pri čemer je bilo državno sofinanciranje odvisno od rezultatov podrobnega modela JZP. Ministrstvo je izvajalo aktivnosti za pridobitev sredstev EU. ReNPRP30 navaja kratkoročne in srednjeročne aktivnosti, ki se za projekt drugi tir nanašajo na pripravo modela financiranja z možnostjo vključitve JZP, eventualno sklenitev partnerstva glede gradnje drugega tira in izvedbo investicije. ReNPRP30 ne določa vrednosti financiranja projekta drugi tir za leti 2016 in 2017, ko je bil investitor DRSI, ampak šele vrednosti od vključno leta 2018 dalje, pri čemer je v tem letu investitorstvo prevzela družba 2TDK.

V skladu z določili temeljne pogodbe, sklenjene med DRSI in družbo DRI (več v točki 1.3.3), je morala družba DRI pripraviti predlog LNI in najmanj 1-krat letno poročati naročniku o izvajanju LNI ter o tem najkasneje do 1. 2. tekočega leta za preteklo leto izdelati Letno poročilo o izvajanju Letnega načrta investicij²²¹ (v nadaljevanju: poročilo o izvajanju LNI) in ga predložiti naročniku. Izvajalec je bil zavezan k obrazložitvi morebitnih odmikov in odstopanj od LNI. Poročilo o izvajanju LNI je strokovna osnova za odločitve o morebitni pripravi sprememb LNI oziroma projektov v veljavnem NRP državnega proračuna skladno z veljavnimi pravili izvrševanja državnega proračuna. Z namenom

²²⁰ Izvedba dodatnih geološko-geotehniških, hidroloških in krasoslovnih raziskav za potrebe izdelave PZI in izdelava PZI projektne dokumentacije za vsa dela na drugem tiru.

²²¹ Vsebovati je moralo najmanj podatke, ki izhajajo iz vsakokrat veljavnega navodila, ki ureja pripravo zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologijo za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna, upoštevajoč podatke o vrednosti izvedenih del vključno s pregledom sklenjenih pogodb s tretjimi osebami, podatke o drugih izvedenih ukrepih, predvidenih v LNI, opis stanja investicij, podatke o dejanski porabi finančnih sredstev in njihovo primerjavo s predvidenimi sredstvi v LNI, ugotovitve primerjav dejanskih oziroma spremenjenih predvidenih rezultatov v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov s tistimi iz LNI, opis odmikov od predvidene dinamike v LNI z navedbo razlogov in možnih ukrepov. Pod enakimi pogoji je bil izvajalec dolžan sproti in pravočasno poročati naročniku o izvajanju projekta z namenom pravočasnega ugotavljanja odmikov od načrtovane izvedbe ter ukrepov za njihovo odpravo.

pravočasnega ugotavljanja odmikov od načrtovane izvedbe ter ukrepov za njihovo odpravo je bil izvajalec dolžan sproti in pravočasno poročati naročniku o izvajanju projekta.

2.2.2.1.a V LNI se načrtujejo nadgradnje in investicije v JŽI, med katerimi je tudi investicija v drugi tir. DRSI je spremljala izvajanje aktivnosti na projektu drugi tir, saj je za vsako leto popisala stanje na projektu, izvedene in načrtovane aktivnosti, neizvedene aktivnosti pa je prenesla v prihodnje leto. Ugotavljala je odmike od načrtovanega poslovanja in pripravljala obrazložitve realizacije za namen priprave rebalansa državnega proračuna oziroma zaključnega računa.

DRSI od družbe DRI ni pridobila letnih poročil o izvajanju LNI za leta 2015, 2016 in 2018, poleg tega ni pridobila letnih poročil o stanju aktivnosti in problematiki pri realizaciji projekta drugi tir za leti 2016 in 2017, zaradi česar je bilo v tem delu spremljanje izvajanja projekta izgradnje drugega tira pomanjkljivo.

2.2.2.1.b DRSI je veliko večino načrtovanih aktivnosti za leto 2015 realizirala v letu 2016, velik del načrtovanih aktivnosti za leto 2017 pa je prenesla v leto 2018. DRSI je v letih 2015–2018 na projektu drugi tir realizirala zgolj 25,4 % načrtovanih vrednosti investicij.

2.2.2.2 Načrtovanje in izvajanje postopkov javnega naročanja

Da bi ugotovili, ali je DRSI izvedbo postopkov javnega naročanja učinkovito načrtovala in jih izvedla skladno s predpisi, smo proučili postopke, pogodbe in izvajanje pogodbenih obveznosti za pravne in svetovalne storitve ter storitve medijske podpore, pogodbo o finančnem svetovanju in pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta izgradnje drugega tira med DRSI in družbo 2TDK.

Pri naročanju storitev, blaga in gradenj, vezanih na izgradnjo drugega tira, je morala DRSI kot naročnik ravnati v skladu z določili Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev²²² (v nadaljevanju: ZJNVETPS), saj je ta zakon določal²²³ obvezna ravnanja naročnikov, ponudnikov in podizvajalcev pri javnem naročanju blaga, gradenj in storitev na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev.²²⁴

²²² Uradni list RS, št. 72/11 – uradno prečiščeno besedilo, 43/12 – odl. US, 90/12, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3.

²²³ ZJNVETPS je veljal do 31. 3. 2016. Od 1. 4. 2016 velja nov Zakon o javnem naročanju – ZJN-3. ZJN-3 je tako nadomestil oba predhodna zakona, ZJN-2 (Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3), kakor tudi ZJNVETPS, ki ga je do 31. 3. 2016 DRSI morala uporabljati pri naročanju storitev, blaga in gradenj v zvezi z izvedbo projekta drugi tir. Družba 2TDK je prav tako javni naročnik in je bila od same ustanovitve 28. 6. 2016 dalje dolžna upoštevati določila ZJN-3.

²²⁴ V prvem odstavku 7. člena ZJNVETPS je bilo določeno, da se ta zakon uporablja za dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem ali delovanjem omrežij, ki zagotavljajo izvajanje javne storitve na področju prevoza z železnico, avtomatiziranimi sistemi, tramvajem, trolejbusom, avtobusom ali žičnico.

Z dne 1. 4. 2016 je v veljavo stopil nov Zakon o javnem naročanju²²⁵ (v nadaljevanju: ZJN-3), ki je nadomestil ZJNVETPS.²²⁶

Normativni okvir za vodenje postopkov javnega naročanja je na DRSI v obdobju, na katero se nanaša revizija, poleg vsakokratnega veljavnega zakona o javnem naročanju zajemal še vsakokratni veljavni poslovnik, ki ureja vodenje postopkov javnih naročil²²⁷, in Navodilo za pripravo, evidentiranje in podpisovanje naročilnic (v vrednosti do 10.000,00 EUR)²²⁸. Poslovnik, ki ureja vodenje postopkov javnih naročil, podrobneje ureja notranje postopke vodenja javnih naročil, določa zadolžitve in odgovornosti sodelujočih oseb v postopkih oddaje javnih naročil, pravila za oddajo in nadzor nad izvajanjem javnih naročil, vsebuje pa tudi pravila za ravnanje z dokumentacijo o postopkih javnega naročanja. Osrednjo vlogo v postopkih oddaje javnih naročil imata Služba za javna naročila in Strokovna komisija. Člani Službe za javna naročila so zadolženi za pravilno izvedbo postopkov javnih naročil skladno s predpisi o javnem naročanju in poslovníkom, ki ureja vodenje postopkov javnih naročil, ter za administrativna opravila v zvezi z oddajo naročil. Strokovna komisija mora pred objavo naročila zagotoviti osnovne podatke o naročilu (ocenjeno vrednost naročila, rok za oddajo ponudb, rok za izvedbo naročila, predvideno dinamiko financiranja), specifikacijo naročila (projektno nalogo, opis naročila, popis del ali blaga, tehnične specifikacije, projekte), vzorec pogodbe in aneksa ter drugo pogodbeno dokumentacijo. Pred objavo na portalu javnih naročil vodja naročila pregleda in skupaj z vodjo Službe za javna naročila potrdi razpisno dokumentacijo.

DRSI je dobavo blaga, storitev in izvajanja gradenj pri izvajanju projekta drugi tir izvajala v sodelovanju z družbo DRI na podlagi temeljne in izvedbene pogodbe. DRSI je na podlagi prejetih finančnih napovedi od družbe DRI rezervirala finančna sredstva v proračunu, na podlagi prejetih podlag²²⁹ za izvedbo posameznih postopkov javnega naročanja pa je objavila in vodila postopke javnega naročanja, sklepala pogodbe z izbranimi izvajalci in izvedla plačila izvajalcem. Izvedba posameznih postopkov javnega naročanja je bila načrtovana v vsakoletnem LNI. Del LNI, ki se je nanašal na izvajanje projekta drugi tir, je namreč zajemal tudi popis načrtovanih pomembnejših postopkov javnega naročanja.

²²⁵ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

²²⁶ Z ZJN-3 sta se med drugimi implementirali Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L št. 94 z dne 28. 3. 2014, str. 65) in Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L št. 94 z dne 28. 3. 2014, str. 243).

²²⁷ V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili na DRSI v veljavi 4 poslovniki, ki so urejali vodenje postopkov javnih naročil, in sicer z dne 16. 12. 2011, z dne 18. 9. 2015, z dne 10. 5. 2016 in z dne 1.2. 2019.

²²⁸ Št. 020-5/2014-141(2100).

²²⁹ Družba DRI je DRSI posredovala projektne naloge, razpisno dokumentacijo in oceno vrednosti posameznega naročila.

Terminski plan izvajanja projekta drugi tir z dne 3. 2. 2015, ki ga je izdelala DRSI, je zajemal popis načrtovanih javnih naročil²³⁰ in načrtovanje izvedbe postopkov javnega naročanja, pri čemer je DRSI opredelila posamezne faze postopka javnega naročila, predvideno vrednost in trajanje postopka.

Poleg javnih naročil, neposredno ali posredno vezanih na izvedbo pripravljanih del, se je večji del postopkov javnih naročil, ki jih je načrtovala in izvajala DRSI, navezoval na dobavo študij v zvezi z načrtovanjem gradnje drugega tira in študij ter storitev v zvezi s pridobivanjem sredstev EU in posojila EIB. Večino študij je naročnik pridobil zaradi zahtev JASPERS. V povezavi s projektom drugi tir je DRSI v obdobju, ki se ne nanaša na revizijo, naročila 20 študij v skupni vrednosti 768.602 EUR. Priloga 5 predstavlja naročene študije naročnika DRSI v povezavi s projektom drugi tir.

2.2.2.2.1 Pravne in svetovalne storitve ter storitve medijske podpore

DRSI je v obdobju, na katero se nanaša revizija, naročila pravne in svetovalne storitve ter storitve medijske podpore, primarno namenjene vzpostavitvi pogojev za realizacijo projekta drugi tir prek družbe 2TDK, kar predstavlja Tabela 7.

²³⁰ Ostale dodatne arheološke preiskave, arheološka izkopavanja, izdelava PZI projektov, kontrola kakovosti, geotehniška spremljava gradnje predorov, transport in predelava viškov materiala, izvedba deponije Bekovec, izvedba predora T1 z dostopi in predvzkopom Divača, izvedba predora T2 in objektov Glinščica, izvedba dostopnih cest odseka Črni Kal–Dekani, izvedba predorov T3 do T8 in viaduktov V1 in V1, železniška oprema in naprave ter nabava dvopotnih gasilskih vozil.

Tabela 7 Pravne in svetovalne storitve

Vrsta naročila	Izvajalec	Vrsta postopka	Št. prejetih ponudb	Znesek v EUR
Izvedba strokovnih podlag za določitev koncesije	IJU	Zbiranje ponudb	2	24.156
Izvedba storitev, povezanih s pravnim okvirom za izvedbo projekta drugi tir	IJU	Zbiranje ponudb	2	23.790
Pravna analiza možnih modelov izvedbe projekta drugi tir	IJU	Zbiranje ponudb	3	23.790
Pravne storitve v zvezi z dokončanjem priprave Zakona o drugem tiru	IJU	Zbiranje ponudb	2	21.960
Določene strokovne storitve v zvezi z izvedbo nove železniške povezave med Divačo in Koprom	IJU	Zbiranje ponudb	2	21.960
Priprava mednarodnega sporazuma v zvezi z izvedbo projekta	IJU	Zbiranje ponudb	2	17.568
Izvedba poslovnega modela za izvedbo projekta drugega tira	PwC SVETOVANJE d.o.o.	Zbiranje ponudb	3	24.339
Informiranje	FUTURA DDB d.o.o., MEDIA POOL d.o.o., ČASNIK FINANCE, d.o.o.	5 naročilnic	/	50.276
Skupaj				207.839

Vir: podatki DRSI.

2.2.2.2.1.a DRSI za področje izvajanja javnih naročil na projektu drugi tir ni izdelala načrta, na podlagi katerega bi določila najustreznejši pristop k sukcesivnemu izvajanju javnih naročil, prav tako ni izvedla predhodne analize trga ponudnikov. Ocenjujemo, da bi bilo to posebej pomembno predvsem zaradi zahtevnosti izvedbe projekta, medsebojne odvisnosti posameznih dobav storitev, blaga in izvajanja gradenj, številčnosti in raznovrstnosti javnih naročil ter raznolikosti virov financiranja ob upoštevanju postavljenega časovnega okvira, ki je narekoval hitro in učinkovito izvedbo projekta. Izvedbo pglavitnih postopkov javnih naročil je DRSI načrtovala zgolj v terminskih načrtih, kjer je opredelila predvideno vrednost posameznega javnega naročila in časovnico za njegovo izvedbo, upoštevajoč običajne oziroma zakonsko predpisane roke za izvedbo posameznih aktivnosti postopka javnega naročanja. Pri opredelitvi časovnice ni upoštevala časa za obravnavanje morebitnih pritožb in ponavljanja postopkov javnih naročil, prav tako iz terminskega načrta ni mogoče razbrati, katero vrsto postopka javnega naročanja je DRSI predvidela pri posameznem javnem naročilu, tega pa tudi ni utemeljila v terminskem načrtu ali drugih dokumentih. Opredelitev in obrazložitev predmeta javnega naročila, izbor vrste postopka za oddajo naročila, izračun ocenjene vrednosti, določitev roka za oddajo naročila in vire financiranja je določala le ob vsakokratni izvedbi javnega naročila, in sicer v predlogu za oddajo naročila, ki ga je v skladu z vsakokrat veljavnim poslovnikom, ki ureja vodenje postopkov javnih naročil, pripravil nosilec naročila.

2.2.2.2.1.b Vsakoletni predlogi LNI, ki jih je DRSI prejela od družbe DRI, so zajemali tudi okviren popis načrtovanih javnih naročil. Ugotavljamo, da DRSI od družbe DRI ni pridobila in ni zahtevala letnih poročil o izvajanju LNI, razen LNI za leto 2017, prav tako pa ni zahtevala letnih poročil o stanju aktivnosti in problematiki pri realizaciji projekta drugi tir za leti 2016 in 2017, poročilo za leto 2018 pa ni vključevalo podatkov o izvedenih in načrtovanih aktivnostih na področju javnega naročanja.

Ugotavljamo, da sistem poročanja, vzpostavljen med DRSI kot javnim naročnikom in izvajalcem postopkov javnega naročanja ter družbo DRI, ni bil povsem ustrezen, poročanje pa ni bilo dosledno izvajano.

2.2.2.2.1.c Ugotavljamo, da DRSI v notranjih aktih nima vzpostavljenega ustreznega postopka notranjih kontrol za ovrednotenje rezultatov in preverjanje vsebine prejetih študij izvajalcev. Skladnost izdelanih in prejetih študij s predmetom naročila za DRSI preveri družba DRI, ki v postopkih javnega naročanja pripravi projektno nalogo in ostale vsebine naročila. DRSI se kot naročnik do vsebine prejetih študij ne opredeli na način, ki bi omogočal revizijsko sled, prav tako ne določi njihove nadaljnje uporabnosti oziroma teh podatkov na pridobi od družbe DRI. DRSI kot naročnik nima vzpostavljenih notranjih kontrol za preverjanje ustreznosti dobavljenih študij, njihove vsebinske popolnosti in nadaljnje uporabnosti, zaradi česar ne obvladuje tveganj vsebinskega podvajanja naročil, morebitne nepotrebnosti ali vsebinske neuporabnosti oziroma neustreznosti pridobljenih študij.

Ukrep DRSI

DRSI je marca 2022 sprejela nov organizacijski predpis Postopek realizacije investicije – področje železnic, v katerem je pri aktivnosti Postopek potrjevanja izdelanih študij, katerih vsebina ni opredeljena s predpisi, navedla, da se ne glede na vrsto javnega naročila v projektni nalogi za izdelavo študije poleg predmeta naročila in rokov za njeno izvedbo navedejo tudi razlogi za izdelavo študije, določijo razlogi in namen za izdelavo študije ter navede strokovno osebje naročnika za ovrednotenje rezultatov in uporabnosti študije. V projektni nalogi se določi tudi nadaljnja uporabnost študije. Po prejetju in pred plačilom končne verzije študije se izdela poročilo o pregledu in ovrednotenju rezultatov in uporabnosti študije, iz katerega mora biti razvidno, da so izpolnjene in ovrednotene vse zahteve iz projektne naloge. Projektno nalogo in poročilo o pregledu in ovrednotenju rezultatov in uporabnosti študije potrdi skrbnik projekta DRSI.

2.2.2.2.1.d DRSI ni izkazala upravičenosti izvedbe naročil pravnih in svetovalnih storitev ter storitev medijske podpore, namenjene vzpostavitvi pogojev za realizacijo projekta prek družbe 2TDK (Tabela 7). Ugotavljamo, da so bile navedene storitve primarno naročene zaradi potreb priprave ZIUGDT in vzpostavitve izvajanja projekta drugi tir prek družbe 2TDK. Ocenjujemo, da priprava predlogov zakonov in osnivanje modelov za razvoj projektov sodita v pristojnost ministrstva in ne DRSI, saj navedenih nalog ni mogoče uvrstiti med obveznosti investitorja, prav tako pa tudi ne v nabor nalog DRSI, določenih v četrtem odstavku 13. člena ZZelP.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe DRSI Damirja Topolka

Navedena naročila so bila s strani DRSI izvedena na podlagi zahteve ministrstva oziroma Direktorata za kopenski promet, ki je vodil pravni del, opisan v točki 2.2.2.2.1.d.

2.2.2.2 Pogodba o finančnem svetovanju

INEA je ministrstvu na podlagi sporazuma, sklenjenega 25. 11. 2015, odobrila nepovratna sredstva EU v znesku 3.036.150 EUR iz naslova IPE14²³¹, namenjena za sofinanciranje študij²³² projekta drugi tir. Upravičenec do teh sredstev je bilo ministrstvo, izvajalsko telo pa DRSI kot investitor projekta, ki pa vseh dodeljenih sredstev iz tega naslova ni izkoristila. Ob ustanovitvi družbe 2TDK je bilo v prvem poslovnem načrtu družbe z dne 31. 3. 2016 navedeno, da bo do teh sredstev upravičena družba 2TDK, ki že odobrenih sredstev iz naslova IPE14 v tistem obdobju ni mogla koristiti – upravičenka do sredstev je postala šele s sklenitvijo aneksa²³³ k sporazumu o nepovratnih sredstvih iz naslova IPE14 z INEA, na podlagi katerega je tudi družba 2TDK (poleg DRSI) postala izvajalsko telo in s tem upravičenka do sredstev. V skladu s sklenjenim aneksom so se odobrena sredstva namesto za prvotno predviden namen lahko uporabila za potrebe zapiranja finančne konstrukcije in za pripravo poslovno-finančnega modela, podaljšano pa je bilo tudi obdobje koriščenja sredstev do 1. 6. 2019. Sredstva so bila na družbo 2TDK dokončno prenesena s sklenitvijo tripartitnega sporazuma med ministrstvom, DRSI in družbo 2TDK 31. 5. 2019.

Družba 2TDK je v juliju 2017 podala vlogo za odobritev nepovratnih sredstev EU iz naslova IPE17, ki ji je bilo priloženo tudi pismo o nameri EIB za financiranje projekta. V finančni konstrukciji, ki je bila podlaga za prijavo na razpis IPE17, je bilo namreč predvideno, da bo projekt financiran tudi s posojilom EIB. Slednja je 28. 4. 2017 družbi 2TDK posredovala seznam²³⁴ dokumentacije, ki jo je morala družba 2TDK zagotoviti za potrebe izvedbe skrbnega pregleda EIB nad projektom drugi tir. Načrtovano je bilo, da bo zahtevana dokumentacija tudi sestavni del vloge za odobritev posojila EIB, vloga pa bo podana po tem, ko bo zaključen proces evalvacije projekta z JASPERS. Z namenom, da se že dodeljena sredstva EU iz naslova IPE14 v celoti izkoristijo, je ministrstvo sprejelo odločitev, da se bo pogodba za najem finančnega svetovalca financirala s temi sredstvi.

Zaradi potrebe po zagotovitvi dokumentacije, zahtevane s strani EIB, pri čemer aneks z INEA, na podlagi katerega bi družba 2TDK postala upravičenka do sredstev EU iz naslova IPE14, še ni bil sklenjen ter je bila upravičenka DRSI, je družba DRI ob sodelovanju družbe 2TDK izdelala predlog projektne naloge Pridobitev finančnega svetovalca in podpore projektne vodnji za projekt 2. tira železniške proge Divača–Koper in predlog celotne razpisne dokumentacije ter vse dokumente v septembru 2017 posredovala na DRSI. Družba 2TDK je za sodelovanje pri izdelavi projektne naloge porabila skupno 178 ur in za porabljen čas DRSI izstavila začasne situacije na podlagi pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta v skupnem znesku 8.544 EUR. DRSI je na podlagi prejete dokumentacije začela s postopkom javnega naročila, ki je zajemalo izdelavo investicijskega

²³¹ Št. sporazuma INEA/CEF/TRAN/M2014/1050896.

²³² Za naslednje aktivnosti:

- revizija projekta glede tehničnih standardov, varnostnih zahtev in napovedi tovarnega prometa,
- revizija ocenjene vrednosti in predlaganih rešitev,
- priprava modela JZP.

²³³ Aneks z EK je bil sklenjen 16. 1. 2019.

²³⁴ Seznam je zajemal zahteve, ki se nanašajo na finančno konstrukcijo projekta (lastniško in dolžniško financiranje, financiranje z nepovratnimi sredstvi EU, sofinanciranje s strani zasebnih vlagateljev), pravni okvir (koncesijsko razmerje in državne pomoči), napovedi povpraševanja in vprašanja konkurence, okoljevarstvena in socialna vprašanja, ekonomsko in finančno upravičenost projekta, tehnične rešitve, obratovanje in vzdrževanje proge, oceno stroškov izgradnje in podobno.

programa, študije upravičenosti in izvedbo svetovalnih storitev v postopkih pred EIB, pri vzpostavitvi projektne organizacije in projektnega vodenja.

Iz razpisne dokumentacije javnega naročila za izbiro finančnega svetovalca izhaja, da je ključna naloga finančnega svetovalca pomoč pri pridobivanju virov financiranja, predmet svetovanja pa hkrati zajema identifikacijo možnih prihrankov na projektu in pomoč pri vzpostavitvi učinkovitega projektnega vodenja ter zagon projekta. Načrtovana sta bila obseg svetovalnih storitev in izdelava dokumentacije, ki sta bila razdeljena na 3 vsebinske sklope.

DRSI je 17. 9. 2017 izdala sklep o začetku postopka javnega naročila Pridobitev finančnega svetovalca in podpore projektnemu vodenju za projekt 2. tir železniške proge Divača–Koper po odprtem postopku. Merilo za izbiro je bila ekonomsko najugodnejša ponudba, pri čemer so se upoštevale ponudbena cena, reference vodje delovne skupine in reference ostalih strokovnjakov. Ocenjena vrednost naročila je znašala 907.680 EUR z DDV. V času priprave razpisne dokumentacije je bilo načrtovano, da bodo sredstva za financiranje finančnega svetovalca pridobljena iz IPE14.²³⁵ Strokovno komisijo, ki je vodila postopek oddaje javnega naročila, so sestavljali tako predstavniki DRSI kot tudi družbe DRI in družbe 2TDK.

DRSI je v odprtem postopku javnega naročanja prejela 3 ponudbe, ki so bile vse pravočasne.²³⁶ V postopku ugotavljanja sposobnosti je DRSI ugotovila, da so podani razlogi za izključitev ponudnika PwC SVETOVANJE d. o. o. na podlagi drugega odstavka 75. člena ZJN-3.²³⁷ Ponudnika je pozvala k dopolnitvi ponudbe in predložitvi dokazil, enako tudi ponudnika družbo Deloitte svetovanje. V skladu z merilom za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe sta bili dopustni ponudbi preostalih ponudnikov točkovani, pri čemer je bila kot najugodnejša ponudba z največjo skupno vsoto točk prepoznana ponudba družbe Deloitte svetovanje. Neizbrani ponudnik pravnega varstva v postopku javnega naročanja ni uveljavljal.

²³⁵ Na podlagi 20. člena Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja v Ministrstvu za infrastrukturo (izdaja 19 z dne 5. 8. 2017 in izdaja 20 z dne 1. 1. 2020) (v nadaljevanju: pravilnik o javnem naročanju), ki določa izvajanje nadzora v postopkih javnega naročanja, kjer ima ministrstvo vlogo kontrolnega organa, skladno z veljavnimi akti o upravljanju posameznega EU sklada, je soglasje k objavi razpisne dokumentacije podalo tudi ministrstvo.

²³⁶ Ponudnika McKinsey & Company Inc., Hungary, Budapest (v nadaljevanju: McKinsey & Company), ki je ponudil ceno v znesku 3.674.884 EUR z DDV, ponudnika družbe Deloitte svetovanje, ki je ponudil ceno v znesku 829.600 EUR z DDV in ponudnika PwC SVETOVANJE d. o. o., ki je ponudil ceno v znesku 823.500 EUR z DDV.

²³⁷ Naročnik mora iz sodelovanja v postopku javnega naročanja izključiti gospodarski subjekt, če pri preverjanju ugotovi, da gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, ki jih pobira davčni organ v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika, če vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti na dan oddaje ponudbe ali prijave znaša 50 EUR ali več.

Tabela 8 Izbor ponudnika v postopku javnega naročila za pridobitev finančnega svetovalca

Ponudnik	Ponudbena cena v EUR	Točke za ponudbeno ceno	Točke za vodjo delovne skupine	Točke za ostale strokovnjake	Skupno število točk
McKinsey & Company	3.674.884	75	100	25	60
Družba Deloitte svetovanje	829.600	100	50	62,5	75
PwC SVETOVANJE d. o. o.	823.500	/	/	/	/

Vir: podatki družbe 2TDK.

DRSI je z izbranim izvajalcem 29. 1. 2018 sklenila pogodbo o finančnem svetovanju v vrednosti 829.600 EUR z DDV, v skladu s katero je bil rok dokončanja naročenih del 18 mesecev po sklenitvi pogodbe, pri čemer so bili določeni tudi vmesni roki²³⁸, in sicer za fazo A je bil rok 29. 4. 2018, za fazo B je bil rok dokončanja del 29. 7. 2018, za fazo C pa 12 mesecev po zaključku faze B (Priloga 6). Pogodba o finančnem svetovanju je določala, da če izvajalec po svoji krivdi ne izvrši pogodbenih del v pogodbenem roku, mu bo naročnik pri izplačilu situacije obračunal pogodbeno kazen v višini 0,2 % od vrednosti pogodbenih del za vsak zamujeni koledarski dan. Skupni znesek pogodbene kazni ne more presegati 10 % od vrednosti dejansko izvršenih pogodbenih del, ugotovljene na podlagi končne situacije. Pravica zaračunati pogodbeno kazen ni pogojena z nastankom škode naročniku.

Po sklenitvi pogodbe o finančnem svetovanju med DRSI in družbo Deloitte svetovanje je družba 2TDK pozvala DRSI za navodila, kako naj pristopi k izvajanju te pogodbe, slednja pa navodil ni izdala, ker po njenem mnenju ni imela ustreznega strokovnega kadra in za to tudi ni bila pristojna. Iz navedenih razlogov DRSI tudi ni sodelovala pri uvedbi izvajalca v delo in se predstavniki DRSI niso udeleževali sestankov, ki so potekali s predstavniki družbe Deloitte svetovanje, družbe 2TDK in družbe DRI²³⁹. Aktivnosti ter tedenske koordinacijske sestanke z izvajalcem je od sklenitve pogodbe dalje vodila družba 2TDK. DRSI kot naročnik od izvajalca družbe Deloitte svetovanje do sklenitve (tripartitnega) aneksa št. 1 k pogodbi o finančnem svetovanju z dne 8. 10. 2018, s katerim je v pogodbeno razmerje vstopila družba 2TDK, ni prejela nobenega izdelka, prav tako izvajalec naročniku ni izstavil nobene fakture.²⁴⁰

²³⁸ Predmet pogodbe je bil razdeljen na fazo A, fazo B in fazo C. Faza A je zajemala izdelavo IP, vključno s študijo izvedbe investicijskega projekta in strategijo oddaje naročil, izdelavo študije upravičenosti projekta (feasibility study), izdelavo ocene investicijske vrednosti projekta, upoštevanje investicijsko dokumentacijo, opravljene revizije projektnih rešitev in projektne vrednosti, validacijo in izboljšave poslovnega načrta projektne podjetja vključno s pripravo ustreznih projekcij denarnih tokov in finančnih izkazov skladno s pravili stroke in izdelavo finančne analize projekta in načrta izboljšav neto sedanje vrednosti projekta. Faza B je zajemala postavitev koncepta upravljanja projekta in obvladovanja projektnih tveganj, svetovanje in pomoč pri pridobivanju finančnih virov – posojila EIB in vložkov zalednih držav, svetovanje in pomoč pri pridobivanju poročstva EFSI, svetovanje in pomoč pri pripravi koncesijske pogodbe, svetovanje in pomoč pri usklajevanju vseh ključnih deležnikov projekta, oblikovanje organizacijske strukture in procesov za učinkovit zagon in izvedbo projekta, postavitev integriranega projektne managementa, validacijo in optimizacijo terminskega plana izvedbe projekta, postavitev sistema spremljave porabe resursov in pripravo strategije oddaje naročil. Faza C je zajemala finančno-ekonomska svetovanja do zaprtja finančne konstrukcije, predvsem EIB, zagotovitev garancije EFSI in morebitne dopolnitve vseh prej navedenih dokumentov.

²³⁹ Predstavnica DRSI se je udeležila sestanka 26. 2. 2018.

²⁴⁰ DRSI je od družbe 2TDK prejela zapisnik uvedbe izvajalca v delo ter prvih 5 zapisnikov tedenskih sestankov s finančnim svetovalcem.

Družbi 2TDK in Deloitte svetovanje sta 29. 7. 2019 sklenili aneks št. 2 k pogodbi o finančnem svetovanju, in sicer zaradi podaljšanja roka za izvedbo del in zaradi izvedbe dodatnih del. Vrednost dodatnih del je znašala 199.616 EUR z DDV, rok za njihovo dokončanje pa je bil 30. 4. 2020.²⁴¹

2.2.2.2.2.a DRSI je vodila postopek javnega naročanja za izbor finančnega svetovalca, pri čemer pa projektne naloge in razpisne dokumentacije za izvedbo postopka javnega naročanja ni samostojno izdelala. Kljub temu da je v skladu z veljavnim poslovnikom, ki ureja vodenje postopkov javnih naročil, izdelala predlog za oddajo javnega naročila, pa po naši oceni kot naročnik in plačnik storitev ni v zadostni meri izkazala potrebe po naročilu vseh storitev po pogodbi o finančnem svetovanju. Tako je bil predmet pogodbe o finančnem svetovanju tudi priprava IP v skladu z UMJŽI, čeprav je DRSI v času oddaje naročila finančnemu svetovalcu že razpolagala z IP17, za katerega je pristojna KIOP ugotovila, da izpolnjuje vse ključne predpisane zahteve, le da viri financiranja še niso bili zagotovljeni. Poleg tega je bil IP17 izdelan na podlagi priročnika EK zaradi predvidevanja, da bosta upravičenost projekta ocenjevali tudi EK v postopku pridobivanja nepovratnih sredstev in EIB pri odobranju kredita, izdelava IP, skladnega z nacionalnimi predpisi, pa tudi sicer ni bila zahteva EIB za potrebe izvedbe skrbnega pregleda in odobritve posojila.

2.2.2.2.2.b DRSI ni aktivno spremljala izvajanja in realizacije pogodbe o finančnem svetovanju, katere naročnik in plačnik do sklenitve aneksa št. 1 je bila, izvajalca ni uvedla v delo in mu ni podala navodil za izvedbo posameznih aktivnosti. Čeprav je bilo v pogodbi o finančnem svetovanju dogovorjeno, da bo DRSI izvajalcu plačevala dejansko opravljena dela na podlagi posamezne zbirne začasne oziroma mesečne situacije glede na izvršena dela, izvajalec do dne sklenitve aneksa št. 1, na podlagi katerega je bila pogodba prenesena na družbo 2TDK, ni izdal nobene začasne situacije. DRSI je svoje pristojnosti naročnika in aktivnosti, ki so se navezovali na aktivno spremljanje izvedbe predmeta naročila, prepustila v izvajanje družbi 2TDK, čeprav slednja ni bila pogodbeni stranka in iz pogodbenega razmerja o finančnem svetovanju ni imela nikakršnih pravic in obveznosti.

2.2.2.2.2.c V predlogu za oddajo javnega naročila za sklenitev pogodbe o finančnem svetovanju je ocenjena vrednost pogodbe znašala 907.680 EUR. Izračunana je bila na podlagi metodologije, ki zajema seštevek ocenjenih vrednosti mesečnih zneskov za vsakega člana delovne skupine z upoštevanjem stopnje njegove strokovnosti in predvidenim obdobjem trajanja njegovega dela. Iz metodologije pa ni razvidno, na kakšni podlagi je bila določena vrednost dela posameznega člana delovne skupine. Ocenjujemo, da je bil izračun ocenjene vrednosti naročila pomanjkljivo obrazložen in nezadostno utemeljen, kljub temu da je bila pogodbeni cena nižja od ocenjene vrednosti naročila.

²⁴¹ V pogodbi o finančnem svetovanju je bilo določeno, da če pogodba z EIB do končnega roka ne bo podpisana in bodo po pogodbi na voljo razpoložljiva sredstva, se bosta stranki dogovorili za podaljšanje pogodbe in za način poplačila pogodbeno dogovorjene cene do zaključka pogodbenih del, to je do podpisa pogodbe z EIB.

2.2.2.2.3 Sklenitev Pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta izgradnje drugega tira med DRSI in družbo 2TDK

DRSI kot naročnik in družba 2TDK kot izvajalec sta 3. 10. 2016 sklenili pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta.²⁴² Naročnik za izbor izvajalca ni izvedel postopka javnega naročanja, ampak je pogodbo z izvajalcem sklenil na podlagi ZJN-3, ki javnemu naročniku dopušča oddajo naročila z neposredno pogodbo, če izvajalec izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 28. člena ZJN-3, ki veljajo za javna naročila med osebami v javnem sektorju.²⁴³ Pogodba je bila v veljavi in se je izvajala do uveljavitve ZIUGDT.

Iz pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta izhaja, da bo družba 2TDK do uveljavitve ZIUGDT za naročnika pripravljala projekt drugi tir. Predmet te pogodbe je bil opredeljen kot izvajanje storitev razvoja projekta izgradnje drugega tira, ki je zajemal naslednje naloge:

- priprava podlag za vzpostavitev poslovno-finančnega modela²⁴⁴,
- vodenje aktivnosti za prijavo na razpis in pridobitev sredstev EU,
- sodelovanje pri proučitvah izvedbe možnih optimizacij in racionalizacij projekta izgradnje drugega tira,
- vodenje aktivnosti za pospešitev realizacije projekta izvedbe nujnih pripravljalnih del in
- ostale naloge po navodilu naročnika, ki so potrebne za realizacijo predmeta pogodbe.

Pogodbena vrednost, oblikovana na podlagi ponudbe družbe 2TDK z dne 25. 7. 2016, je znašala 1.244.400 EUR z DDV za obdobje do 31. 12. 2017. DRSI je bila izvajalcu dolžna plačati delo, ki ga družba 2TDK opravi v skladu s pogodbo, za opravljeno delo pa se plačilo določi v odvisnosti od cene na enoto dela (EUR/h) in dejanske količine opravljenega dela, pri čemer je bila obračunska enota mere (1 ura) ovrednotena 48 EUR brez DDV. Poleg plačila za opravljene storitve je bila družba 2TDK upravičena zahtevati tudi povračilo stroškov, ki nastanejo v zvezi z opravljenim delom po pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta.²⁴⁵

²⁴² V poslovnem načrtu družbe 2TDK, ki ga je 31. 3. 2016 sprejela vlada, je bilo določeno, da družba 2TDK z DRSI sklene pogodbo za opravljanje storitev izvedbe razpisa za pridobitev vlagateljev in pripravo ter vodenje projekta v zvezi z investicijo v drugi tir Divača–Koper. Pogodba se lahko sklene na način, da družba na trgu pri opravljanju storitev za naročnika nastopa kot subjekt, ki zastopa državo na podlagi posebnega pooblastila in sklepa posle s tretjimi osebami v njenem imenu in za njen račun.

²⁴³ V aktu o ustanovitvi družbe 2TDK z dne 31. 3. 2016 je bilo določeno, da je družba ustanovljena z namenom, da kot notranji izvajalec za državne organe Republike Slovenije ter pravne osebe javnega ali zasebnega prava, ki jih država obvladuje kot notranje izvajalce v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje, pripravlja ekonomsko-pravne podlage ter opravlja finančne, pravne, poslovne in druge storitve za pripravo in izvedbo projekta drugi tir.

²⁴⁴ Med katere sodijo zlasti: izdelava pravnega okvira za izvedbo in delovanje projekta, priprava poslovno-finančnega modela, proučitev posledic z vidika javnih financ in makroekonomskih pogojev države, priprava SWOT in CBA analize, potrditev poslovnega modela na pristojnem ministrstvu in/ali vladi, določitev terminskega plana, potrebne zakonsko-formalne ureditve za implementacijo modela, proučitev možnosti za podelitev koncesije oziroma sklenitev javno-zasebnega partnerstva, opredelitev modela financiranja projekta, sodelovanje in usklajevanje s predstavniki pristojnega ministrstva ter sodelovanje z mednarodnimi institucijami in zalednimi državami.

²⁴⁵ Stroški upravnih taks in overitev ter stroški, ki nastanejo v zvezi z oddajo del, ki jih družba 2TDK odda tretjim osebam.

DRSI je pred sklenitvijo pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta pridobila²⁴⁶ Analizo podlag za določitev cene storitev v okviru notranjega razmerja družbe 2TDK z državo (v nadaljevanju: analiza cen storitev), na podlagi katere je določila vrednost pogodbe. V analizi cen storitev je bilo ugotovljeno, da znaša, ob užitvi z ocenjenim deležem števila ur v celotnem vsebinskem okviru delovanja družbe 2TDK, tehtano povprečje tržnih vrednosti svetovalne ure za vse 3 skupine storitev²⁴⁷ 64,40 EUR brez DDV.²⁴⁸ Iz analize cen storitev ob tem izhaja, da bo družba 2TDK, ob upoštevanju kadrovskih zmožnosti²⁴⁹, za polno izvedbo zaupanih strokovnih nalog v odmerjenem času primorana v angažiranje zunanjih svetovalcev. V družbi 2TDK sta bili ob koncu leta 2016 in v pretežnem delu leta 2017 zaposleni 2 osebi.

Pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta sta stranki sklenili za obdobje do dokončanja del, ki so predmet pogodbe, dogovorili pa sta se, da je finančni del sklenjen za obdobje do 31. 12. 2017. V pogodbi sta dorekli tudi, da bosta v primeru potrebe po izvajanju nalog po tej pogodbi tudi po 31. 12. 2017 sklenili aneks k pogodbi, s katerim bosta določili nov čas trajanja pogodbe in novo vrednost za obdobje, za katero sklepata aneks. 15. 1. 2018 sta podpisali aneks št. 1 k pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta, s katerim sta se dogovorili za podaljšanje pogodbenega razmerja do 30. 6. 2018 iz razloga, ker sprejeti ZIUGDT še ni začel veljati, zaradi česar je nastala potreba po podaljšanju trajanja pogodbenega razmerja. 29. 6. 2018 sta sklenili še aneks št. 2 k pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta, ki je stopil v veljavo 1. 7. 2018. Predmet aneksa št. 2 so bile dodatne storitve, potrebne za pripravo finančnih, pravnih in drugih strokovnih podlag, potrebnih za dokončanje storitev razvoja projekta.²⁵⁰ Vrednost dodatnih, v aneksu št. 2 dogovorjenih del, je znašala 902.800 EUR z DDV. Nova skupna pogodbeni vrednost za obdobje do 31. 12. 2018 je tako znašala 2.147.200 EUR z DDV.

V pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta sta pogodbeni stranki določili, da je družba 2TDK dolžna o opravljenem delu DRSI posredovati mesečna, polletna in letna poročila, ki jih mora pripraviti v skladu z njenimi navodili. Poročila morajo biti izdelana tako, da je iz njih razvidno, ali so obveznosti izpolnjene v celoti ali le delno, pri čemer je treba navesti razloge, zakaj obveznosti niso bile izpolnjene in kdaj bodo izpolnjene. V skladu s pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta je imela DRSI pravico nadzorovati posel in dajati navodila družbi 2TDK v zvezi z opravljanjem nalog po pogodbi. Prav tako je imela DRSI v skladu z določili pogodbe pravico opravljati strokovni nadzor nad deli družbe 2TDK, da preverja in zagotavlja njihovo pravilno izvajanje, zlasti glede vrste, količine in kakovosti del ter predvidenih rokov.

²⁴⁶ Analizo cen storitev je izdelala družba KPMG poslovno svetovanje d. o. o.

²⁴⁷ Zaradi nehomogenega nabora vseh storitev, ki bi bile predmet pogodbenega razmerja, jih je izvajalec pri izvedbi analize razdelil v 3 sklope: pravno-svetovalne, poslovno-finančne in projektantsko-inženirske storitve.

²⁴⁸ Povprečna ugotovljena tržna vrednost svetovalne ure za vse 3 skupine storitev, ob enakovredni užitvi, je prav tako znašala 64,40 EUR brez DDV.

²⁴⁹ Ob predpostavki, da bo v družbi 2TDK v obdobju trajanja pogodbenega razmerja zaposlenih 5 oseb.

²⁵⁰ Predmet aneksa št. 2 je obsegal pripravo vloge in izvedbo postopka za pridobitev nepovratnih sredstev iz Kohezijskega sklada, sodelovanje z EK in agencijo INEA za zagotovitev pogojev za črpanje nepovratnih sredstev IPE, pripravo vloge in izvedbo postopka za pridobitev posojila EIB ali drugih bank, sodelovanje z mednarodnimi institucijami, servisiranje in pripravo dokumentacije ter nudenje strokovne podpore pri delu finančnega svetovalca – družbe Deloitte svetovanje, pripravo investicijske študije, študije izvedljivosti projekta, sodelovanje pri pripravi strategije javnega naročanja, sodelovanje pri izvedbi javnega naročila za PZI in ostale naloge, potrebne za izvajanje projekta drugi tir.

Tabela 9 Pogodba o izvajanju storitev razvoja projekta med DRSI in 2TDK

Podlaga	Obdobje	Pogodbena vrednost v EUR	Realizirana vrednost v EUR
Pogodba o izvajanju storitev razvoja projekta	3. 10. 2016 do 31. 12. 2017	1.244.400	562.537
Aneks št. 1	15. 1. 2018 do dokončanja del ¹⁾	/	502.111
Aneks št. 2	29. 6. 2018 do dokončanja del ²⁾	902.800	66.014
SKUPAJ	3. 10. 2016 – 21. 7. 2018	2.147.200	1.130.662

Opombi: ¹⁾ Predvidoma do 30. 6. 2018.

²⁾ Predvidoma do 31. 12. 2018 (pogodba se je prenehala izvajati z dnem uveljavitve ZIUGDT).

Vir: pogodba o izvajanju storitev razvoja projekta, aneksi k pogodbi in začasne situacije.

Z dnem sklenitve pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta je družba 2TDK²⁵¹ kot naročnik z družbo DRI kot izvajalko sklenila Pogodbo za izvedbo storitev tehnične podpore v zvezi z realizacijo razvoja projekta izgradnje drugega tira železniške povezave Divača–Koper (v nadaljevanju: pogodba za izvedbo storitev tehnične podpore).²⁵² Družba 2TDK in družba DRI sta predmet pogodbe po smislu oblikovali povsem enako, kot je bil ta opredeljen v pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta, s to razliko, da je družba DRI nudila družbi 2TDK tehnično podporo pri izvedbi storitev in ne same izvedbe storitev.²⁵³ Realizirana vrednost pogodbe do dne 31. 12. 2017 je znašala 85.148 EUR z DDV, do uveljavitve ZIUGDT 110.383 EUR z DDV, do 31. 12. 2018 – ob koncu izvajanja pogodbe pa 136.085 EUR z DDV. Vse situacije, ki jih je izdala družba DRI po pogodbi za izvedbo storitev tehnične podpore do uveljavitve ZIUGDT, je družba 2TDK predložila DRSI, ki je bila končni plačnik izvedenih storitev, v obdobju od uveljavitve ZIUGDT pa do konca izvajanja pogodbe je družba 2TDK sama plačala izvedene storitve v skupnem znesku 25.702 EUR z DDV.

²⁵¹ Družba 2TDK je pogodbo podpisala že 22. 9. 2016.

²⁵² DRI je pogodbo podpisala že 21. 9. 2016.

²⁵³ Pogodba za izvedbo storitev tehnične podpore v primerjavi s pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta ni zajemala naslednjih nalog: vodenje aktivnosti za prijavo na razpis za pridobitev EU sredstev, sodelovanja pri proučitvah izvedbe možnih optimizacij in racionalizacij projekta izgradnje drugega tira in vodenje aktivnosti za pospešitev realizacije projekta izvedbe nujnih pripravljalnih del.

Tabela 10 Pogodba za izvedbo storitev tehnične podpore med družbo 2TDK in družbo DRI

Podlaga	Obdobje	Pogodbena vrednost v EUR	Realizirana vrednost v EUR
Pogodba za izvedbo storitev tehnične podpore	3. 10. 2016 do 31. 12. 2017	479.509	85.148
Aneks št. 1	15. 1. 2018 do dokončanja del ¹⁾	/	21.497
Aneks št. 2	20. 6. 2018 do dokončanja del ²⁾	/	3.738
SKUPAJ (DRSI)	3. 10. 2016 do 21. 7. 2018	479.509	110.383³⁾
Preostalo obdobje (2TDK samostojno financira)	22. 7. 2018 do 31. 12. 2018	479.509	25.702

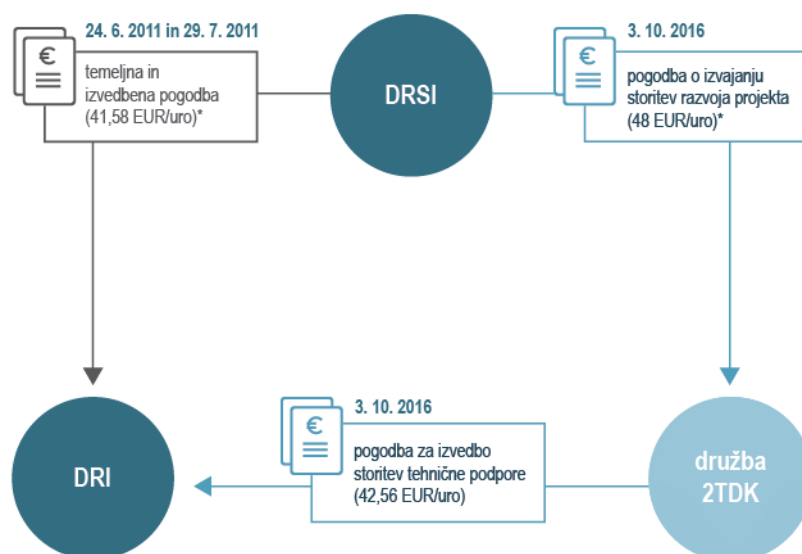
Opombe: ¹⁾ Predvidoma do 30. 6. 2018.

²⁾ Predvidoma do 31. 12. 2018.

³⁾ Znesek, ki ga je financirala DRSI.

Vir: pogodba za izvedbo storitev tehnične podpore, aneksi k pogodbi in začasne situacije.

DRSI in družba DRI sta dne 26.12. 2016 sklenili aneks št. 5 k izvedbeni pogodbi, katerega predmet je bil dogovor glede novega obsega nalog družbe DRI zaradi spremenjenih okoliščin (nekateri naloge, za katere je zadolžena družba 2TDK, so bile obveza izvajalca po izvedbeni pogodbi).

Slika 11 Prikaz pogodbenih razmerij med DRSI, družbo 2TDK in družbo DRI

Opomba: * Vrednost na dan 3. 10. 2016, to je na dan sklenitve pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta in pogodbe za izvedbo storitev tehnične podpore. Od 1. 6. 2018 do 31. 12. 2018 je znašala vrednost 43,80 EUR/uro, od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019 je znašala vrednost 44,68 EUR/uro in od 1. 1. 2020 dalje 45,57 EUR/uro.

Vir: temeljna in izvedbena pogodba, pogodba o izvajanju storitev razvoja projekta, pogodba za izvedbo storitev tehnične podpore, izstavljenе fakture po pogodbah in podatki DRSI ter 2TDK.

DRSI je družbi 2TDK po pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta med ostalimi izvedenimi storitvami plačala tudi izvedbo naslednjih storitev:

- sodelovanje pri usklajevanju stališč glede oblikovanja Poslovnega načrta družbe 2TDK za leto 2017 in Letnega poročila družbe 2TDK za leto 2016 ter priprava poslovnega načrta družbe 2TDK,
- priprava koncepta delovanja družbe 2TDK,
- priprava akcijskega načrta družbe 2TDK,
- priprava Akta o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest in Kompetenčnega modela, priprava registra tveganj,
- usklajevanje akta o ustanovitvi družbe 2TDK z ZIUGDT,
- ažuriranje spletne strani družbe 2TDK in
- izvajanje promocijskih aktivnosti družbe 2TDK za projekt izgradnje drugega tira.

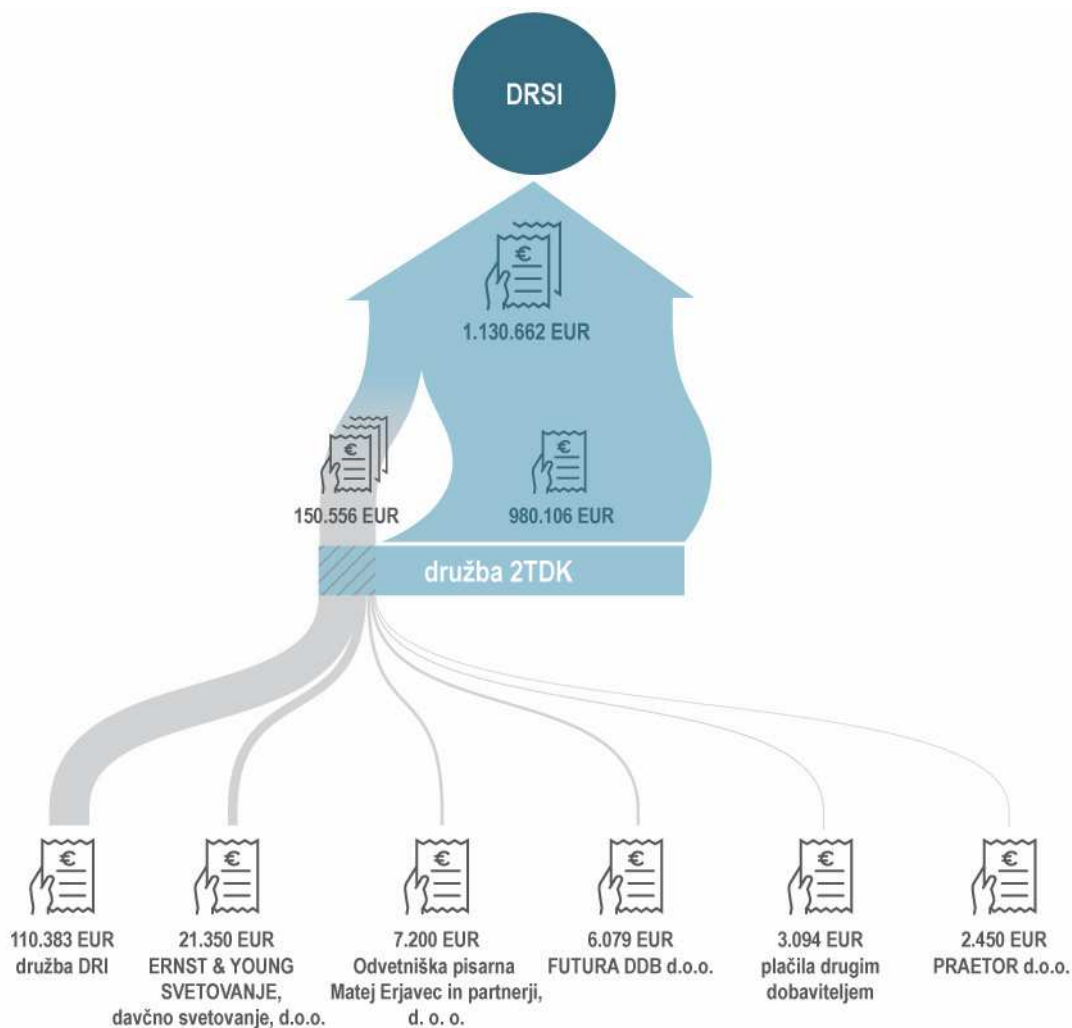
Ob tem je DRSI plačala tudi storitve drugih zunanjih izvajalcev družbe 2TDK, in sicer storitve²⁵⁴ družbe FUTURA DDB d.o.o. v znesku 6.079 EUR, storitve²⁵⁵ družbe ERNST & YOUNG SVETOVANJE, davčno svetovanje, d. o. o. v znesku 21.350 EUR in storitve²⁵⁶ ter dobave različnih²⁵⁷ dobaviteljev v skupnem znesku 12.744 EUR.

²⁵⁴ Produkcija videa, avtorski odkup glasbene podlage, programiranje pop-upa za vstopno stran, vodenje in koordinacija projekta.

²⁵⁵ Izvedba Študije za preučitev obvladovanja tveganj na področju investicijskih odklonov oziroma zlorab.

²⁵⁶ Gostovanje spletne strani, vzdrževanje spletne strani, pravno svetovanje in pravno mnenje.

²⁵⁷ Reprezentanca, pisarniški material, fotokopiranje.

Slika 12 Plačevanje stroškov storitev s strani DRSI

Vir: dokumentacija in pojasnila DRSI in družbe 2TDK.

2.2.2.2.3.a Ugotavljamo, da DRSI ni preverila usposobljenosti izvajalca, ampak je storitve po pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta v izvajanje podelila družbi 2TDK, v kateri sta bili v času sklenitve pogodbe zaposleni le 2 osebi. Ocenjujemo, da družba 2TDK v času sklenitve pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta in v obdobju prvega leta njenega izvajanja ni razpolagala z ustreznimi resursi, da bi lahko v celoti in samostojno izpolnila obveznosti, dogovorjene v pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta, zaradi česar je s podizvajalcem družbo DRI istega dne, kot je sklenila pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta, sklenila tudi pogodbo za izvedbo storitev tehnične podpore. Nezmožnosti samostojne izpolnitve obveznosti družbe 2TDK iz sklenjene pogodbe pa potrjuje tudi analiza cen storitev, v kateri je ugotovljeno, da bo družba 2TDK za polno izvedbo zaupanih strokovnih nalog v odmerjenem času primorana v angažiranje zunanjih svetovalcev.

2.2.2.2.3.b DRSI kot naročnik in družba 2TDK kot izvajalec sta pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta sklenili za obdobje do dokončanja del, ki so predmet te pogodbe, v njej pa roki za izvedbo posameznih nalog izvajalca niso bili določeni, čeprav sta se pogodbeni stranki dogovorili, da je finančni del pogodbenega razmerja sklenjen za obdobje do 31. 12. 2017. Zaradi nedokončanih del po pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta sta pogodbeni stranki njeno trajanje z aneksom

podaljšali, ob čemer je vrednost pogodbenih del ostala enaka, vendar tudi v aneksu nista določili rokov za izvedbo posameznih nalog izvajalca, niti nista predvideli za to potrebnega obsega delovnih ur. DRSI s sklenitvijo pogodbe ni zasledovala zgolj cilja izpolnjevanja investitorskih obveznosti, ampak tudi cilj zagotavljanja likvidnosti družbi 2TDK, ki v tistem času ni imela drugih likvidnostnih prilivov. Ugotavljamo, da je DRSI s sklenitvijo pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta dejansko financirala delovanje družbe 2TDK, kar je v reviziji tudi potrjeno.

Priporočilo DRSI

DRSI priporočamo, naj pri sklepanju pogodb z zunanjimi izvajalci določno opredeli predmet, obveznosti in roke za izvedbo naročila, in sicer najmanj na način, da bodo ti vsaj določljivi.

2.2.2.2.3.c DRSI kot naročnik ni obvladovala tveganj glede neizpolnitve oziroma nepravočasne izpolnitve pogodbenih obveznosti izvajalca. Družba 2TDK bi morala v skladu z navedeno pogodbo DRSI predložiti mesečna, polletna in letna poročila, česar pa ni storila, k izpolnitvi pogodbenih zavez pa je DRSI tudi ni pozvala. DRSI ni izvedla strokovnega nadzora nad izvajanjem pogodbe s strani družbe 2TDK, s katerim bi preverila pravilno, pravočasno in učinkovito izvajanje njenih nalog, čeprav je v skladu s pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta imela to možnost.

2.2.2.2.3.d V okviru pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta je DRSI plačala tudi izvedbo storitev družbe 2TDK, za katere ocenjujemo, da sodijo v okvir poslovanja družbe, in pa storitve drugih zunanjih izvajalcev, katerih izvedbo bi prav tako po naši oceni morala financirati družba 2TDK iz lastnih sredstev. DRSI namreč ni bila družbenik družbe 2TDK niti njen upravljavec, ampak zgolj njen pogodbeni partner – naročnik, zato ocenjujemo, da je bilo plačilo teh storitev družbi 2TDK po pogodbi o izvajanju storitev razvoja projekta neutemeljeno. Izvedba navedenih storitev ni bila v interesu DRSI kot investitorja projekta drugi tir, saj jih DRSI ni potrebovala za izpolnjevanje lastnih investitorskih obveznosti in za realizacijo predmeta pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta.

2.2.2.3 Sprememba investitorja in izvedba primopredaje poslov

ZIUGDT je bil sprejet 8. 5. 2017, vendar je zaradi izvedbe 2 zakonodajnih referendumov²⁵⁸ začel veljati šele 21. 7. 2018. V skladu z prvim odstavkom 47. člena ZIUGDT z dnem uveljavitve tega zakona je družba 2TDK prevzela vse naloge investitorja drugega tira po tem zakonu in predpisih o graditvi objektov. V ta namen je bilo treba opraviti primopredajo poslov, ki je bila izvedena s podpisom primopredajnega zapisnika 25. 10. 2018.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta DRSI in družba 2TDK kot investitorja delovali usklajeno in na ustrezen način izvedli primopredajo poslov, smo proučili, ali sta DRSI in družba 2TDK medsebojna razmerja ustrezno definirali ter medsebojne obveznosti ustrezno in pravočasno izvajali in ali sta primopredajo poslov izvedli v roku, v obsegu in na način, kot to določa pravna podlaga.

²⁵⁸ Glasovanje na referendumu je bilo izvedeno 29. 9. 2017 in 13. 5. 2018.

2.2.2.3.1 Izhodišča za primopredajo

ZIUGDT določa²⁵⁹, da z dnem uveljavitve tega zakona družba 2TDK prevzame vse naloge investitorja drugega tira po ZIUGDT in predpisih o graditvi objektov in da se že izdano gradbeno dovoljenje za projekt drugega tira prenese na družbo 2TDK kot novega investitorja, pri čemer pa ne ureja, na kakšen način bo družba 2TDK od DRSI nase prevzela knjigovodske vrednosti stroškov, nastalih v zvezi s pridobitvijo gradbenega dovoljenja, in drugih stroškov, nastalih do prenosa investitorstva, in ne dopušča dokapitalizacije družbe 2TDK s stvarnim vložkom. ZIUGDT določa, da začne zakon veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS, končni datum, do katerega bi morala biti izvedena primopredaja poslov, pa v zakonu prav tako ni bil določen.

Zaradi navedenega sta morala investitorja primopredajo poslov izvesti z medsebojnim usklajevanjem in dogovarjanjem, ob upoštevanju omejitev, ki so izhajale iz že obstoječe normativne ureditve, predvsem Obligacijskega zakonika²⁶⁰ (v nadaljevanju: OZ) in ZJN-3 ter ob upoštevanju volje tretjih subjektov – pogodbenih strank že sklenjenih pogodb (izvajalcev) z DRSI. Pogodbeni prenos je moral biti izvršen s sklenitvijo tripartitnih aneksov na podlagi 122. člena OZ, ki določa, da lahko vsaka stranka v dvostranski pogodbi prenese pogodbo nekomu tretjemu, ki postane s tem imetnik vseh njenih pravic in obveznosti iz te pogodbe, če v to privoli druga stranka. Pogodbeno razmerje med prenositeljem in drugo stranko preide na prevzemnika in drugo stranko takrat, ko druga stranka privoli v prenos; če je dala svojo privolitev vnaprej, pa takrat, ko je o prenosu obveščena.

V skladu z določilom sedme alineje prvega odstavka 17. člena Akta o ustanovitvi družbe 2TDK²⁶¹ je moralo posloводство družbe 2TDK pridobiti predhodno soglasje nadzornega sveta družbe 2TDK za sklepanje poslov, če je vrednost enega ali več povezanih poslov skupaj presežala 30.000 EUR.²⁶²

2.2.2.3.1.a DRSI ni opredelila medsebojnih pravic in obveznosti DRSI in družbe 2TDK, določila načrta aktivnosti in rokov za njihovo izvedbo ter odpravila nedorečenosti v zvezi z izvedbo knjigovodskega prenosa. Na zahtevo DRSI je družba DRI sicer pripravila osnutek primopredajnega zapisnika²⁶³ s seznamom dokumentacije za prenos (več v točki 2.2.2.3.2) in ga posredovala družbi 2TDK, vendar je ta osnutek služil kot okvir za izvedbo prenosa, ne pa kot formalna pravna podlaga, ki bi DRSI in družbo 2TDK obvezovala k določenemu ravnanju in celovito nadomestila pomanjkljivosti ZIUGDT. Po uveljavitvi ZIUGDT je družba 2TDK za potrebe primopredaje izdelala Protokol o primopredaji pravnih poslov za projekt drugi tir (v nadaljevanju: protokol o primopredaji), v katerem je definirala okvirni postopek izvedbe primopredaje pravnih poslov in roke za njeno izvedbo ter ga v seznanitev posredovala DRSI (več v točki 2.2.2.3.2). Vendar pa tudi protokola o primopredaji DRSI in družba 2TDK nista podpisala, zaradi česar formalno ni bil uveljavljen. Ker način izvedbe primopredaje ni bil vzpostavljen, sta DRSI in družba 2TDK sproti,

²⁵⁹ 47. člen ZIUGDT.

²⁶⁰ Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

²⁶¹ Z dne 14. 3. 2017.

²⁶² Ta omejitev ni bila vpisana v sodni register.

²⁶³ Z dne 9. 11. 2017.

v odvisnosti od razvoja projekta in siceršnjega dogajanja v zvezi z (ne)uveljavitvijo ZIUGDT usklajevali in prilagajali aktivnosti v zvezi z izvedbo primopredaje.

2.2.2.3.2 Izvedba primopredaje

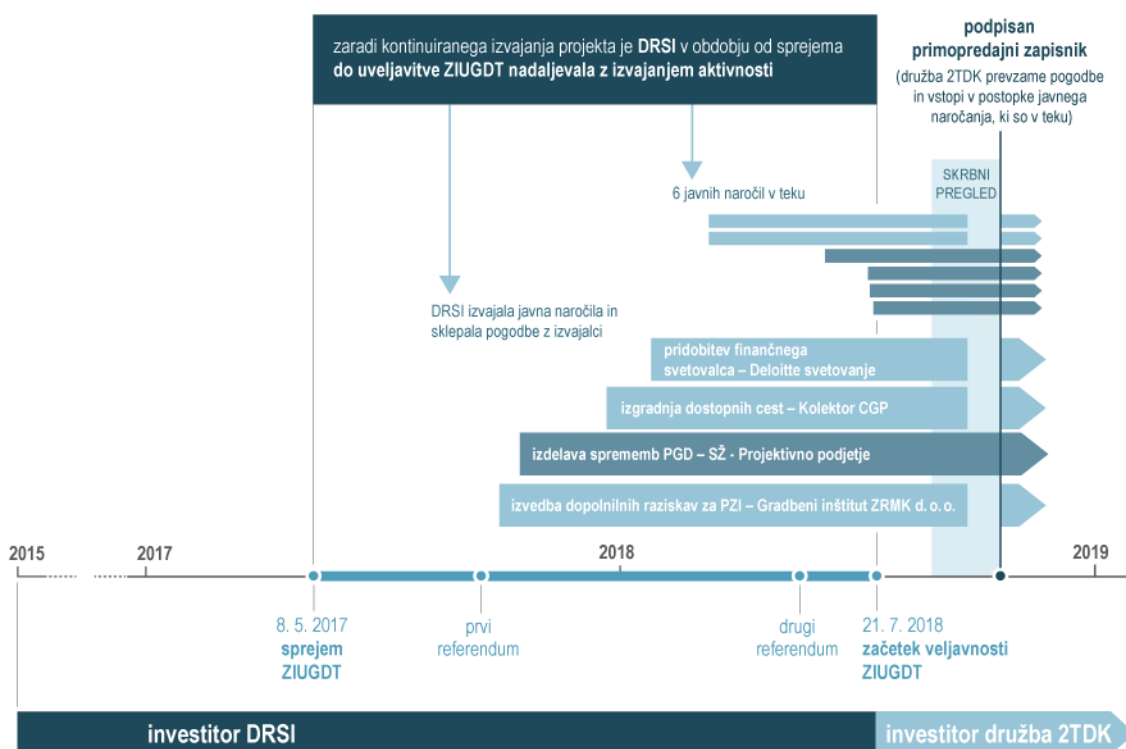
2TDK je 4. 5. 2017 seznanila DRSI, da predlog ZIUGDT predvideva prenos investitorstva, zaradi česar bo treba izvesti primopredajo že izdelane dokumentacije (predlog ZIUGDT je predvideval prenos gradbenega dovoljenja in dokumentacije PGD). ZIUGDT je bil sprejet 8. 5. 2017, vendar je bila zoper zakon vložena pobuda za izvedbo referenduma. Po izvedenem prvem referendumu je družba 2TDK²⁶⁴ na DRSI naslovila pobudo za pripravo primopredaje.²⁶⁵ Družba DRI je na zahtevo DRSI pripravila osnutek primopredajnega zapisnika s seznamom dokumentacije za prenos in ga 9. 11. 2017 poslala družbi 2TDK. Osnutek sta DRSI in družba 2TDK uporabila kot delovni pripomoček pri usklajevanju prenosa.²⁶⁶

V času od sprejema do uveljavitve ZIUGDT je DRSI nadaljevala z izvajanjem aktivnosti, za katere je ta zakon predvideval, da jih bo kot nov investitor izvajala družba 2TDK, saj jih slednja zaradi neuveljavitve ZIUGDT ni smela. ZZelP namreč v drugem odstavku 9. člena določa, da je JŽI grajeno javno dobro v lasti države in se uporablja na način in pod pogoji, določenimi s tem zakonom in na njegovi podlagi izdanimi predpisi. Šele ZIUGDT kot *lex specialis* je v prvem odstavku 19. člena določil, da je ne glede na določbe drugega odstavka 9. člena ZZelP JŽI, ki sestavlja drugi tir, grajeno javno dobro državnega pomena v lasti družbe 2TDK. Nabor izvedenih aktivnosti investitorja DRSI se je v obdobju od sprejema do uveljavitve ZIUGDT glede na stanje ob sprejemu zakona bistveno povečal, posledično sta se spreminjala tudi vsebina in obseg primopredaje poslov.

²⁶⁴ 10. 10. 2017.

²⁶⁵ Iz dopisa izhaja, da bo ZIUGDT predvidoma stopil v veljavo 15. 11. 2017, naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS pa bo investitorstvo prevzela družba 2TDK.

²⁶⁶ Problematiko prenosa investitorstva je obravnaval tudi nadzorni svet družbe 2TDK. V pristojnosti nadzornega sveta družbe je bila namreč podaja soglasja k prevzetim pogodbam. Dne 12. 12. 2017 je nadzorni svet pozval poslovodstvo družbe k natančnemu pregledu in skrbni pripravi primopredaje poslov ter popisu stanja nedokončanih in še nezačetih vendar načrtovanih postopkov. Na seji dne 19. 3. 2018 je nadzorni svet izrazil pričakovanje, da poslovodstvo skrbno pregleda vse zadeve, ki jih bo družba prevzela v postopku prevzema vloge investitorja, izvede celovit, podroben in strokovni pregled prevzete dokumentacije in postopkov ter o rezultatih izvedenih aktivnosti seznani nadzorni svet.

Slika 13 Izvajanje aktivnosti DRSI v času od sprejema do uveljavitve ZIUGDT

Vir: primopredajni zapisnik in podatki DRSI in 2TDC.

Zaradi nastalega položaja sta DRSI kot dotedanji investitor in družba 2TDC kot novi investitor pristopili k postopku usklajevanja primopredaje poslov. V okviru navedenega sta morali izvesti primopredajo že sklenjenih in aktivnih pogodb, odprtih javnih naročil in ostale dokumentacije.

Z dnem uveljavitve ZIUGDT so prenehale investitorske pristojnosti DRSI, prav tako pa je prenehala tudi pogodba o izvajanju storitev razvoja projekta, ki sta jo sklenili DRSI in družba 2TDC. Po uveljavitvi ZIUGDT je družba 2TDC za potrebe primopredaje izdelala protokol o primopredaji, ki ga je obravnaval tudi nadzorni svet družbe 2TDC ter sprejel sklep, da se je z njim seznanil in da ne nasprotuje nameri posloводства družbe 2TDC, da ga predloži skupščini. Posloводство družbe 2TDC je protokol o primopredaji predložilo skupščini v obravnavo, vendar skupščina tega gradiva ni obravnavala.

Kljub medsebojnemu dogovoru, da bo družba 2TDC dokumentacijo, ki bo predmet primopredaje, sprva pregledala, dejanski prevzem pa se bo izvedel ob podpisu primopredajnega zapisnika, je DRSI družbi 2TDC 10. 8. 2018 posredovala celotno dokumentacijo, za katero je ocenila, da je predmet prenosa. Družba 2TDC je prevzem posredovane dokumentacije zavrnila z argumentacijo, da je predaja originalne dokumentacije pred dokončno primopredajo pravno neustrezna, ker mora z originalno dokumentacijo ves čas, do končnega prenosa dokumentacije razpolagati DRSI, ki je tudi odgovorna za izvršitev pogodb. Ob tem je družba 2TDC opozorila DRSI na nepopolno in nedosledno

urejenost predložene dokumentacije²⁶⁷, saj so manjkali določeni ključni dokumenti, poleg tega pa niso bili zloženi po zaporednih številkah. Poleg tega je družba 2TDK izpostavila neustreznost ravnanja DRSI v razmerju do družbe 2TDK glede zahtevka²⁶⁸ izvajalca družbe KOLEKTOR CPG. Sklepno je družba 2TDK v dopisu navedla, da bo do 23. 8. 2018 dokončno pregledala celotno dokumentacijo odprtih javnih naročil in bo po pridobitvi pravnega mnenja o ustreznosti že izvedenih postopkov javnega naročanja pristopila k dokončnemu prevzemu teh postopkov in nadaljnji predaji poslov, vse na način, ki je bil že dogovorjen s protokolom o primopredaji.

V skladu s pričakovanji nadzornega sveta so notranje strokovne službe družbe 2TDK, ob pomoči zunanega pravnega strokovnjaka, opravile skrbne preglede pogodb in pripadajoče dokumentacije. Ugotovljeno je bilo, da je dokumentacija ustrezna, pripravljena skladno s pravili stroke, veljavnimi predpisi in standardi. Postopki oddaje javnih naročil so bili izvedeni pravilno, v skladu z določbami ZJN-3, pri čemer so bila upoštevana tudi vsa temeljna načela javnega naročanja.²⁶⁹

Uprava družbe 2TDK je na podlagi izvedenih skrbnih pregledov ugotovila, da so pogodbe s pripadajočo dokumentacijo pravilne, zakonite in kakovostne ter da ne obstajajo zadržki za podpis aneksov. Nadzorni svet družbe 2TDK je 3. 10. 2018 in 4. 10. 2018 podal soglasja k sklenitvi aneksov o prenosu pogodbenih razmerij. Vlada je 11. 10. 2018 sprejela sklep, s katerim je podala soglasje k Aneksu k pogodbi o izvedbi javnega naročila za izvedbo dostopnih cest za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper z dne 20. 12. 2017, ki se prenaša z DRSI na družbo 2TDK.

Iz primopredajnega zapisnika, ki sta ga DRSI in družba 2TDK podpisali 25. 10. 2018, izhaja, da je bilo na presečni datum 10. 10. 2018 za financiranje projekta drugi tir porabljenih 60.279.997 EUR. Del zapisnika je bil tudi seznam vseh sklenjenih pogodb do 10. 10. 2018, seznam aktivnih pogodb, ki so bile predmet prenosa, in seznam javnih naročil v teku. V primopredajnem zapisniku sta DRSI in družba 2TDK zapisali, da se bo knjigovodska dokumentacija prenesla šele po dokončni odločitvi o njenem morebitnem prenosu, pri čemer bo ta prenos izveden po opravljenem skrbnem pregledu in na podlagi podpisa posebnega primopredajnega zapisnika. 20. 2. 2020 je DRSI poslala na družbo 2TDK pobudo za sklic skupnega sestanka, na katerem bi se dogovorili o vseh podrobnostih za izvedbo knjigovodskega prenosa. Na navedeno pobudo je družba 2TDK 11. 3. 2020 odgovorila, da ne vidi niti potrebe niti pravne podlage, da se ta dokumentacija prenaša. Navedla je, da to ni predvideno niti v IP19 niti ni to skladno z ZIUGDT ter da bi to generiralo tudi nepotrebne dodatne stroške, za katere pa nima načrtovanih finančnih sredstev. 14. 5. 2020 je DRSI zaprosila še ministrstvo za pravno mnenje glede knjigovodskega prenosa, saj sta se po njenih navedbah DRSI in družba 2TDK ob primopredaji strinjali, da se knjigovodska dokumentacija prenese po dokončni odločitvi o prenosu. Predstavniki ministrstva, DRSI in družbe 2TDK so 5. 6. 2020 na skupnem sestanku identificirali možne rešitve v zvezi s problematiko knjigovodskega prenosa še neprenesenih sredstev iz DRSI na družbo 2TDK. Obravnavali so možnosti dokapitalizacije družbe 2TDK s stvarnim vložkom, s prenosom

²⁶⁷ Manjkali so posamezni dokumenti v zvezi s pogodbenimi razmerji za izvedbo dostopnih cest, finančnega svetovanja, pomanjkljiva je bila dokumentacija v zvezi s prenosom javnih naročil v izvajanju, predloženi so bili dokumenti, vezani na pripravo mednarodnega sporazuma v zvezi z izvedbo projekta, označeni s stopnjo zaupnosti. DRSI je nameravala prenesti tudi dokumentacijo s stopnjo tajnosti ZAUPNO, ki ne bi smela biti predmet prenosa.

²⁶⁸ Zahtevek za dodatno plačilo zaradi neuvedbe v delo, ki pa je bil s strani družbe 2TDK zavržen.

²⁶⁹ Razen v postopku za oddajo javnega naročila Krasoslovni nadzor pri gradnji drugega tira železniške proge Divača–Koper, kjer je bil postopek voden po napačni pravni podlagi, vendar ustrezno pojasnjen in saniran, skladno z določbami ZJN-3, ki so v konkretnem primeru dopuščale izjemo.

sredstev na družbo 2TDK kot kapitalske rezerve ali z odpisom vrednosti. Na sestanku so bile identificirane možne rešitve v obliki dokapitalizacije družbe 2TDK s stvarnim vložkom, prenosa sredstev na družbo 2TDK kot kapitalske rezerve, kar ne zahteva registracije stvarnega vložka, brezplačnega prenosa (kot donacija) in odpisa vrednosti (tako imenovani potopljene stroški). Sklepi sestanka so bili, da je treba na DRSI pregledati, katera vlaganja so bila neposredno potrebna za pridobitev gradbenega dovoljenja in kolikšna vrednost je to, kajti le to bi lahko bilo predmet stvarnega vložka, ter da DRSI, 2TDK, MF in ministrstvo opišejo vsak s svojega vidika prednosti in slabosti možnih rešitev in da bo nato na osnovi prejetih prispevkov pripravljeno skupno poročilo, na podlagi katerega bo ministru predlagana ustrezna rešitev. 15. 6. 2020 je DRSI vsem udeležencem sestanka z dne 5. 6. 2020 poslala pripombe na zapisnik sestanka, v katerem je vezano na prvi sklep sestanka navedla, da je bilo do 10. 10. 2018 za financiranje projekta drugi tir porabljen 60,3 milijona EUR, in sicer zemljišča v vrednosti 6,4 milijona EUR, vlaganja pred 2007 (SLOVENSKE ŽELEZNICE, d.o.o., Javna agencija za železniški promet) v znesku 7,8 milijona EUR in vlaganja, ki so bila neposredno potrebna za pridobitev gradbenega dovoljenja, v znesku 34 milijonov EUR (izdelava PGD z geološkimi raziskavami, torej vlaganja, ki so nesporno vezana na pridobitev gradbenega dovoljenja). Navedeno je, da je treba stroške v znesku 16,1 milijona EUR skupaj z družbo 2TDK pregledati, ko bo sprejeta končna odločitev za eno izmed možnih rešitev.

V času do uveljavitve ZIUGDT je DRSI v vlogi investitorja izvajala javna naročila na projektu drugi tir in je ob uveljavitvi ZIUGDT vodila 6 odprtih postopkov javnega naročanja, ki so bila v različnih fazah, pri čemer je družba 2TDK prevzela vsa javna naročila, ki so bila v teku. V okviru izvedbe primopredaje poslov je DRSI predala družbi 2TDK do tedaj izdelano projektno in investicijsko dokumentacijo, ki jo prikazuje Priloga 7. Vseh 5 pogodb, ki so bile predmet prenosa (več prikazuje Priloga 8), je DRSI sklenila po predhodno izvedenem postopku javnega naročanja, zaradi česar so bile morebitne spremembe pogodbenih razmerij med njihovo veljavnostjo dopustne zgolj iz taksativno naštetih razlogov iz 95. člena ZJN-3.

2.2.2.3.2.a Ugotavljamo, da DRSI in družba 2TDK v procesu primopredaje nista ravnala usklajeno. DRSI je brez predhodnega soglasja družbe 2TDK slednji poskusila predati dokumentacijo in prenesti v reševanje zahtevke izvajalca KOLEKTOR CPG, družba 2TDK pa je izvedla skrbne preglede dokumentacije, katere prenos je bil načrtovan. Pričakovali bi, da bi se o času izvedbe, trajanju in morebitnih posledicah primopredaje DRSI predhodno uskladila z družbo 2TDK, saj bi tako prispevala k hitrejši izvedbi primopredaje.

Ugotavljamo tudi, da knjigovodski prenos ni bil predmet primopredaje, čeprav bi zaradi celovitosti izvedbe primopredaje in celovitosti knjigovodsko izkazane investicije drugega tira po naši oceni moral biti. Investitorja problematike s tem v zvezi nista zadostno in učinkovito obravnavala, zato v poslovnih knjigah družbe 2 TDK niso izkazani vsi stroški investicije drugega tira, med drugim tudi stroški, povezani s pridobitvijo gradbenega dovoljenja za gradnjo drugega tira.

Ukrep DRSI

DRSI je 4. 3. 2021 zaprosila ministrstvo za soglasje za odpis vrednosti investicije v teku drugega tira iz svojih poslovnih knjig, ker družba 2TDK to ocenjuje kot za njo edino sprejemljivo možnost.

Opozarjamo, da DRSI k vlogi za odpis vrednosti investicije drugi tir ni predložila ustrezne in zadostne dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da gre za stroške, ki ne izpolnjujejo pogoja za povečanje vrednosti investicije in jih je zato mogoče utemeljeno izločiti iz evidence osnovnih sredstev.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe DRSI Damirja Topolka

S strani DRSI so glede knjigovodskega prenosa neopredmetenih sredstev oziroma vseh stroškov investicije drugega tira, predvsem stroškov, ki se nanašajo na pridobitev gradbenega dovoljenja, pravočasno, že ob ustanavljanju družbe 2TDK, in kasneje opozarjali pristojne službe na ministrstvu. Investitorja sta vprašanje glede tega večkrat obravnavala, vendar se s tem knjigovodskim prenosom na 2TDK nista strinjala. Razlog za to lahko najdemo v dejstvu, da bi ta prenos predstavljal približno 50 milijonov EUR neopredmetenih sredstev in bi predstavljal dokapitalizacijo družbe. S tem bi družba prejela toliko manj sredstev v denarju. Odločitve pristojnih glede tega vprašanja ni bilo kljub večkratnim urgencam. Računovodstvo DRSI se pa vodi na MF. Odpis bi bil z računovodskega in finančnega vidika neustrezen, saj gre za neopredmetena sredstva, ki so predvsem projektna dokumentacija in predstavljajo del investicijske vrednosti projekta.

2.2.3 Priprava in izvedba projekta drugi tir s strani družbe 2TDK

Vlada je 31. 3. 2016 sprejela sklep, s katerim je ustanovila družbo 2TDK (več v točki 2.1.2.1.a). Po uveljavitvi ZIUOGDT in prevzemu investitorske vloge so bile aktivnosti družbe 2TDK primarno usmerjene v prevzem pogodbenih obveznosti od DRSI, zaključek trajajočih in izvedbo novih postopkov javnega naročanja, zagotovitev še manjkajoče investicijske in projektne dokumentacije, izvedbo aktivnosti na gradbenem področju in aktivnosti nadaljevanja postopkov zagotavljanja virov financiranja. S prenosom investitorstva na družbo 2TDK je bil velik delež njenih aktivnosti, povezanih z zagotavljanjem virov financiranja, usmerjen v pripravo vloge za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada in v pridobivanje posojila EIB.²⁷⁰ Prav tako je družba 2TDK izvajala aktivnosti za pospešitev črpanja že pridobljenih nepovratnih sredstev iz naslova IPE.²⁷¹

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je bila družba 2TDK kot investitor učinkovita pri pripravi podlag za izvedbo projekta drugi tir in ali je projekt drugi tir izvajala skladno z IP, poslovnimi načrti, predpisi in sklenjenimi pogodbami od prevzema investitorstva 25. 10. 2018 do 30. 6. 2020, smo proučili, ali je družba 2TDK zagotovila predpisano investicijsko in projektno dokumentacijo ter skladnost načrtovanih nalog s predpisi.

2.2.3.1 Zagotavljanje investicijske dokumentacije

Ob uveljavitvi ZIUOGDT in prenosu investitorstva na družbo 2TDK, IP za projekt drugi tir še ni bil potrjen. Družba 2TDK je s sklenitvijo aneksa k pogodbi o finančnem svetovanju z dne 4. 10. 2018 od DRSI prevzela pogodbene pravice in obveznosti do družbe Deloitte svetovanje kot pogodbene izvajalke. Predmet pogodbe o finančnem svetovanju je zajemal tudi izdelavo IP, ki bi moral biti v skladu z določili pogodbe izdelan do 29. 4. 2018. Družba 2TDK se je s prvo različico osnutka IP19 v

²⁷⁰ Družba 2TDK je pri aktivnostih, ki so povezane s pridobivanjem sredstev Kohezijskega sklada in posojila EIB, sodelovala že pred prevzemom investitorstva.

²⁷¹ Na razpisu IPE16 (sporazum podpisan v letu 2017) je družba 2TDK pridobila 44.333.766 EUR nepovratnih sredstev za financiranje pripravljalnih del v skupni vrednosti 52.100.000 EUR, na razpisu IPE17 (sporazum podpisan v 2018) je družba 2TDK z mešanjem finančnih virov pridobila nepovratno subvencijo v znesku 109.026.725 EUR, v januarju 2019 je družba 2TDK sklenila aneks k sporazumu IPE14, na podlagi katerega je pridobila sredstva za pripravo študij projekta za pripravo modela, in sicer 578.000 EUR nepovratnih sredstev za financiranje finančnega svetovalca v skupni vrednosti 680.000 EUR. Skupno je družba 2TDK iz naslova IPE pridobila 154.618.491 EUR.

angleškem jeziku seznanila 30. 6. 2018, ko je bila investitor projekta še DRSI. Čeprav sta dolžnosti investitorja v zvezi s pripravo investicijske dokumentacije, torej tudi IP, urejali že UEM in UEMJŽI, je ZIUGDT v 11. členu posebej določil, da sodi med naloge finančnega inženiringa družbe 2TDK tudi priprava IP ter druge investicijske dokumentacije. Ob tem je določil, da soglasje k IP pred njegovim sprejemom na skupščini družbe poda PFS.

Uprava družbe 2TDK je na seji 16. 1. 2019 obravnavala in s sklepom sprejela predlog IP19. S predlogom IP19 so se člani nadzornega sveta družbe 2TDK prvič seznanili na seji 10. 1. 2019, predlog IP19 pa so obravnavali in s sklepom sprejeli na seji 21. 1. 2019.

PFS je 22. 1. 2019 najprej izvedel redno sejo, nato pa še dopisno sejo, na kateri je potrdil IP19.²⁷² Iz obrazložitve soglasja PFS k IP19 izhaja, da je po mnenju članov PFS izvedba projekta drugi tir podvržena tveganjem, na večino katerih opozarja že finančni svetovalec. Med tveganji so izpostavili predvsem tista, ki so v neposredni povezavi z izhodišči, uporabljenimi v IP19, in sicer da projekt drugi tir temelji na predpostavki bistvenega povečanja pretovora v Luki Koper, d.d., da je tveganje izpolnitve načrtovanih prihodkov iz naslova cestnine in pribitka k pretovoru izključno na strani proračuna in da se višina potrebnih investicijskih sredstev lahko poveča tako zaradi tveganj, navedenih v IP19, kot tudi zaradi tveganj problematične rešitve odvoza in deponiranja izkopanih materialov. Iz obrazložitve soglasja k IP19 izhaja, da je projekt sprejemljiv, ker ima pozitivne učinke za državo, vendar pod pogojem, da so predpostavke, na katerih temelji IP19, realne in se bodo uresničile (povezava s točko 2.1.2.2). Dodatna plačila takse za pretovor, dodatne uporabnine in pribitek na cestnino, ob uresničitvi rasti prometa in sposobnosti Luke Koper, d.d., da poveča pretovor, minimizirajo vpliv investicije na dolg in deficit sektorja država.

Projektni svet za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju: PSCN) se je z IP19 seznanil in ga obravnaval na izredni seji 22. 1. 2019 (pred tem PSCN v vsebino osnutka IP19 oziroma IP19 ni bil seznanjen – povezava s točko 2.3.2.g), to je po tem, ko sta IP19 obravnavala in potrdila uprava in nadzorni svet družbe 2TDK, ter istega dne, ko je IP19 potrdil PFS, ki se je z osnutkom IP19 seznanil že na ustanovni seji dne 25. 10. 2018 in je tudi aktivno spremljal vse njegove spremembe in posodobitve.

Vlada je v vlogi skupščine družbe 2TDK na 16. redni seji 24. 1. 2019 s sklepom²⁷³ sprejela IP19.

V skladu z UMJŽI je v ŠINI popis vseh potrebnih dejavnosti za izvedbo investicije, vključno s tistimi za zagon delovanja. Prilagojena mora biti posebnostim investicijskega projekta. Zajemati mora organizacijske rešitve vodenja projekta, način in postopek izbire izvajalcev oziroma dobaviteljev, terminski načrt vseh potrebnih dejavnosti za izvedbo projekta in vzpostavitev obratovanja, seznam že pripravljene in pregled še potrebne investicijske, projektne in tehnične dokumentacije ter druge dokumentacije po veljavnih predpisih, način končnega prevzema in vzpostavitve obratovanja ter pristojnosti in način vzdrževanja med obratovanjem. V ŠINI 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 projekta. V skladu z določilom

²⁷² Za potrditev so glasovali 3 člani PFS, 1 član se glasovanja ni udeležil, 1 član se je glasovanja vzdržal, podal pa je ločeno mnenje. Soglasje z obrazložitvijo in ločenim mnenjem vzdržanega člana je bilo 23. 1. 2019 posredovano vladi.

²⁷³ Št. 47607-4/2019/3 z dne 24. 1. 2019.

2. točke prvega odstavka 7. člena UMJŽI mora investitor ŠINI izdelati do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo del. Družba 2TDK je obvestili o obeh javnih naročilih Gradnja objektov drugega tira železniške proge objavila 15. 11. 2019.

Izvajalec, družba Deloitte svetovanje, je 25. 2. 2019 izdelal osnutek ŠINI, končno verzijo dokumenta pa je družbi 2TDK kot investitorju predal 30. 4. 2020. V študiji so bile opredeljene in razdeljene na sklope posamezne aktivnosti za izvedbo projekta.²⁷⁴ Izdelan je bil časovni načrt vseh načrtovanih aktivnosti investitorja, v katerem so bili predstavljeni ključni razpisi v postopkih javnega naročanja s popisom vrste postopka javnega naročanja, razlogov za izključitev na podlagi 75. člena ZJN-3 in pogojev za sodelovanje na podlagi 76. člena ZJN-3, z opredelitvijo merila za izbor in statusom izvajanja posameznega javnega naročila. Izdelana ŠINI vsebuje terminske plane posameznih postopkov javnih naročil, in sicer za vsak skop posebej. Izdelan je bil tudi projektantski terminski plan gradnje vseh del, popisana vsa do tedaj pripravljena dokumentacija in še načrtovana dokumentacija (PZI projekti za glavna dela, katere zaključek izdelave je bil predviden v prvem polletju leta 2020 in PID, katerega rok priprave ni bil določen) in določeni fizični kazalci za spremljanje projekta.

2.2.3.1.a Ugotovili smo da, investitor družba 2TDK ni ravnal skladno z določili UMJŽI, ker je končno različico ŠINI zagotovil po tem, ko je že začel z izvedbo postopka javnega naročila za izvedbo glavnih del na projektu drugega tira, in po tem, ko je 20. 6. 2019 že oddal javno naročilo za izvedbo objektov za prečkanje doline Glinščice, izvajanje gradnje dostopnih cest pa je bilo v teku.

Pojasnilo družbe 2TDK

Razlog, zakaj družba ni takrat izdelala tudi končne verzije ŠINI, je v tem, ker do takrat še ni bila izdelana strategija JN. Šele ta je podala ključne odgovore v zvezi z javnimi naročili. Zato družba verodostojne ŠINI dne 25. 2. 2019 (3 mesece pred strategijo JN) ni mogla pripraviti. Sicer bi se lahko zgodilo, da bi razpolagali z 2 študijama, ki bi glede navedenega predlagali različne rešitve.

2.2.3.2 Zagotavljanje projektne dokumentacije

Družba 2TDK je po predhodno izvedenem postopku javnega naročanja 17. 6. 2019 z izbranimi izvajalci²⁷⁵ sklenila Pogodbo o izdelavi PZI projektov v BIM okolju²⁷⁶ za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper. Izvajalci so naročniku 30. 6. 2020 predali vso izdelano dokumentacijo.²⁷⁷ Po predhodno izvedenem postopku javnega naročanja je družba 2TDK 20. 10. 2019 z izbranimi izvajalcema²⁷⁸ sklenila Pogodbo o recenziji PZI projektov v BIM okolju za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper. Z recenzijo sta izvajalca preverila skladnost

²⁷⁴ Sklopi: sklopa 1 in 2 glavnih gradbenih del ter sklop 3, deponija Bekovec, nadzor izvedbe dostopnih cest, zunanja kontrola kakovosti, verifikacija izvedbe glavnih del, geološka in geomehanska spremljava, supervizor in ostale predvidene aktivnosti (monitoringi, geološke raziskave, krasoslovni nadzor in naravovarstveni nadzor).

²⁷⁵ Družbe ELEA iC d. o. o., SŽ – Projektivno podjetje in IRGO CONSULTING d. o. o.

²⁷⁶ BIM – Building information modeling.

²⁷⁷ Izvajalec je PZI projektno dokumentacijo izdelal v 3 sklopih, skladno s strategijo, in sicer za glavna gradbena dela na odseku 1: Divača–Črni Kal in odseku 2: Črni Kal–Koper (dokumentacija je obsegala načrte vseh 8 predorov) ter za ostala glavna inštalacijska dela na obeh odsekih, ki zajemajo načrte elektro-strojne opreme predorov, nadzornega centra, vozne mreže, tirov in tirnih naprav, načrte varnostne, signalne in telekomunikacijske opreme vozne mreže.

²⁷⁸ Družbi GEOPORTAL d. o. o. in ZIL inženiring, d. d.

izvedbe PZI projektov s specifikacijo naročila in ustreznost tehničnih rešitev v PZI dokumentaciji. Namen recenziranja PZI dokumentacije je bil v diagnosticiranju njenih pomanjkljivosti in odpravi pomanjkljivosti tehničnih rešitev. Poledica navedenih pomanjkljivosti bi bili lahko zapleti pri končni izvedbi gradbenih del, ki pa bi vplivali na ceno in čas izvajanja glavnih gradbenih del.

PZI projektno dokumentacijo v BIM okolju za izvedbo objektov za prečkanje doline Glinščice je družba 2TDK zagotovila v sklopu oddaje javnega naročila za Izvedbo projektov za prečkanje doline Glinščice pri izgradnji drugega tira železniške proge Divača–Koper. Predmet javnega naročila je bila namreč tako izdelava PZI dokumentacije kot tudi izgradnja objektov.

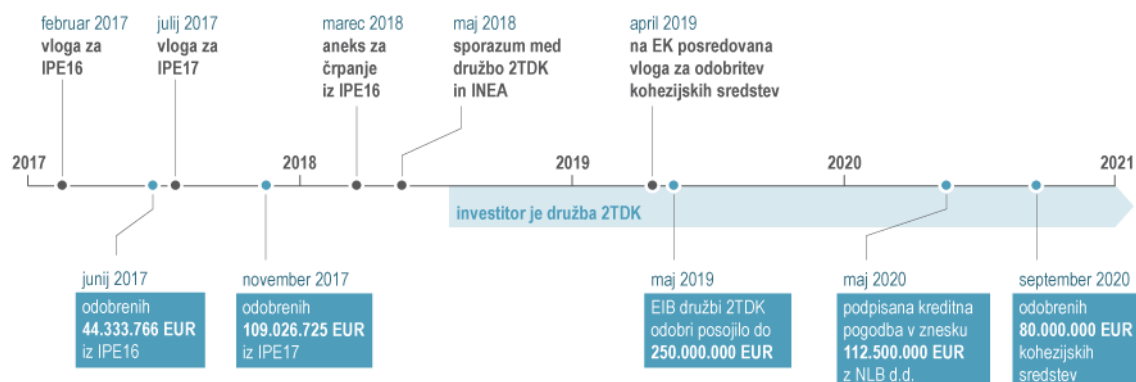
Izdelano PZI projektno dokumentacijo za izgradnjo dostopnih cest je družba 2TDK prevzela od DRSI. Družba 2TDK je pridobila gradbeno dovoljenje za ureditev deponije Bekovec po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, in sicer je MOP izdalo gradbeno dovoljenje 24. 12. 2020.

Družba 2TDK je glede na stanje projekta zagotovila predpisano projektno dokumentacijo, in sicer PZI projektno dokumentacijo v BIM okolju za izgradnjo drugega tira in PZI projektno dokumentacijo v BIM okolju za izvedbo objektov za prečkanje doline Glinščice, od DRSI pa je prevzela že izdelano PZI projektno dokumentacijo za izgradnjo dostopnih cest (projektne dokumentacije je navedena v točki 2.1).

2.2.3.3 Pridobivanje virov financiranja

Družba 2TDK je dolžna pravočasno vlagati pravilne in popolne vloge in storiti vse drugo, kar je potrebno za pridobitev sredstev proračuna EU za namen izgradnje drugega tira, kadar je v pogojih programa za dodelitev sredstev predvideno, da je prejemnik sredstev neposredno investitor infrastrukture. Če družba 2TDK po svoji krivdi takih sredstev ne pridobi, mora Republiki Sloveniji vrniti dodatna sredstva, ki jih je ta iz proračuna namenila za namen izgradnje drugega tira, ker sredstva proračuna EU niso bila zagotovljena. Obveznost dokazovanja, da sredstva niso bila dodeljena brez krivde družbe 2TDK, je na strani družbe. Če je prejemnik sredstev proračuna EU Republika Slovenija, je družba 2TDK dolžna prevzeti vse pravice in obveznosti iz pogodbe, ki jo z EU sklene Republika Slovenija kot prejemnik sredstev.²⁷⁹

²⁷⁹ 30. člen ZIUOGDT.

Slika 14 Aktivnosti družbe 2TDK v zvezi s pridobivanjem finančnih sredstev

Vir: dokumentacija družbe 2TDK.

Družba 2TDK je morala zagotoviti tako nepovratna kot povratna sredstva, med katera sodijo posojila za financiranje izgradnje drugega tira. Preden je družba 2TDK prevzela investitorstvo, sta bili že odobreni vlogi za financiranje projekta z nepovratnimi sredstvi EU iz naslova IPE²⁸⁰ v skupnem znesku 153.360.491 EUR. Družba 2TDK pa je morala uspešno oddati vlogo za odobritev nepovratnih kohezijskih sredstev v sklopu sredstev Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020, za kar je bilo predvideno sofinanciranje projekta drugi tir v znesku 80.000.000 EUR. Porabo teh sredstev je družba 2TDK načrtovala za izgradnjo predora T8 ter viaduktov V1– Gabrovica in V2 – Vinjan.

²⁸⁰ IPE16 in IPE17.

Tabela 11 Nepovratna sredstva EU na projektu drugi tir

Instrument/Sklad	Znesek v EUR	Delež lastne udeležbe v %	Namen financiranja	Odobritev
IPE16	44.333.766	15	Pripravljalna dela (geološke in arheološke raziskave, projektna dokumentacija, izgradnja dostopnih cest in objektov za premostitev Glinščice)	junij 2017
IPE17	109.026.725	80	Gradnja 7 predorov T1 do T7, projektna organizacija in nadzor	november 2017
Kohezijski sklad (kohezijska sredstva v sklopu sredstev Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020)	80.000.000	15	Gradnja predora T8 in viaduktov V1 in V2, projektna organizacija in nadzor	september 2020
IPE Evrope 2021–2027	Najmanj 16.639.509	ni podatka	Neopredeljeno	predvideno v obdobju 2021–2027
Skupaj	250.000.000			

Vir: IP19 in podatki družbe 2TDK.

Od februarja 2018 do aprila 2019 je družba 2TDK dopolnjevala in usklajevala vlogo za odobritev nepovratnih sredstev z JASPERS. 12. 4. 2019 je družba 2TDK na EK posredovala vlogo za odobritev nepovratnih sredstev iz Kohezijskega sklada v znesku 80.000.000 EUR. Po prejemu vloge je EK družbo 2TDK pozvala k dopolnitvi vloge, kar je slednja tudi storila, EK pa je na dopolnjeno vlogo podala dodatne pripombe, od katerih so se ključne nanašale na obseg projekta (širitev servisnih cevi - povezava s točko 2.1.3.1), ekonomsko analizo (povezano s širitvijo servisnih cevi in vpliv na ceno in ekonomsko upravičenost) in opsijsko analizo – izbiro trase. Dopolnjeno vlogo je družba 2TDK po izpolnitvi zahtev EK 15. 1. 2020 ponovno predložila EK v odobritev.²⁸¹ Po več kot 2 leti trajajočih usklajevanjih in pogajanjih je EK v septembru 2020 družbi 2TDK odobrila dodelitev nepovratnih sredstev iz Kohezijskega sklada v znesku 80.000.000 EUR.

Družba 2TDK je morala zagotoviti tudi posojila, ki sodijo med povratna sredstva. V IP19 je bilo predvideno, da bodo slednja zagotovljena s strani EIB oziroma SID – Slovenske izvozne in razvojne banke, d.d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) v skupnem načrtovanem znesku 250.000.000 EUR ter ene ali več komercialnih bank v skupnem znesku do 167.000.000 EUR.

²⁸¹ V času dopolnjevanja vloge je bilo z namenom dodatnih pojasnil in strokovnih utemeljitev, vezanih na projekt, izvedenih več sestankov delovne skupine (*Task Force*), v katero so bili vključeni predstavniki JASPRES, EK, EIB, INEA, ministrstva, Službe vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in družbe 2TDK. V skladu z zahtevo EK je družba 2TDK zagotovila tudi dopolnjeno ŠINI.

Tabela 12 Povratna sredstva na projektu drugi tir

Posojilodajalec	Znesek v EUR	Odobritev	Podpis pogodbe
Evropska investicijska banka (EIB)	250.000.000	15. 5. 2019	/
Komercialna banka (NLB d.d.)	112.500.000	29. 5. 2020	29. 5. 2020
Skupaj	362.500.000		

Vir: podatki družbe 2TDK.

Tako EIB kot tudi SID banka sta že v letu 2017 za potrebe prijave družbe 2TDK na razpis za pridobitev nepovratnih sredstev EU iz instrumenta IPE17 predložili pismi o nameri za zagotavljanje sredstev v obliki dolgoročnega dolga. Družba 2TDK je na EIB 31. 5. 2018 posredovala vlogo za odobritev 250.000.000 EUR posojila, ki jo je morala na podlagi zahtev EIB dopolniti. Svet direktorjev EIB je 15. 5. 2019 družbi 2TDK odobril posojilo²⁸² v višini do 250.000.000 EUR za projekt drugi tir. Pred podpisom kreditne pogodbe in izplačilom prvega obroka je EIB od družbe 2TDK zahtevala izpolnitev naslednjih pogojev²⁸³: podpis pogodbe (*service level agreement (SLA)*) z upravljavcem drugega tira, izbor nadzornika nad izvedbo glavnih gradbenih del na podlagi izvedenega konkurenčnega postopka, revizijo prometnega modela in izvedbo gradbenih del pod mejnim zneskom 550.000.000 EUR.

Finančna konstrukcija za projekt drugi tir je predvidevala pridobitev do 167.000.000 EUR sredstev iz naslova kreditov komercialnih bank. V aprilu 2019 je družba 2TDK pridobila pozitivno mnenje in začetno soglasje k dolgoročnemu zadolževanju v skladu z Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah²⁸⁴. Družba 2TDK je v aprilu 2019 začela s postopkom za pridobitev dolgoročnega posojila komercialnih bank. K oddaji ponudbe za financiranje projekta drugi tir v skupni višini do 225.000.000 EUR²⁸⁵ je pozvala 15 bank.²⁸⁶ Pridobila je ponudbe 6 bank. Na poziv družbe 2TDK k oddaji izboljšane ponudbe so se odzvale vse banke in oddale izboljšane ponudbe. Po izvedeni analizi ponudb je družba 2TDK s 3 najboljšimi ponudniki izvedla pogajanja. Po izvedenih 3 krogih pogajanj je bila izbrana kot najboljši ponudnik banka NLB d.d., s katero je družba 2TDK 29. 5. 2020 sklenila dolgoročno kreditno pogodbo v znesku 112.500.000 EUR za obdobje 20 let.

Zaradi potencialnega zamika pri realizaciji izvajanja projekta je družba 2TDK v novembru 2018 v sodelovanju z ministrstvom izdelala analizo ogroženosti črpanja dodeljenih sredstev EU. Ugotovljeno je bilo, da je ogroženo črpanje 11.900.000 EUR sredstev iz instrumenta IPE17.

2.2.3.3.a Družba 2TDK je do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, pridobila v finančni konstrukciji IP19 predvidena nepovratna sredstva EU iz naslova IPE16 in IPE17 v skupnem znesku 153.360.491 EUR, medtem ko je sredstva iz Kohezijskega sklada v znesku 80.000.000 EUR pridobila

²⁸² Z odobritvijo posojila EIB je bil izpolnjen tudi pogoj iz pogodbe o subvenciji z EK za sofinanciranje predorov T-1 do T-7 v znesku 109.026.725 EUR iz IPE17.

²⁸³ EIB je podala tudi druge pogoje, katerih izpolnitev pa ni bila v izključni domeni družbe 2TDK.

²⁸⁴ Uradni list RS, št. 112/09.

²⁸⁵ Dva dolgoročna kredita v znesku 112.500.000 EUR.

²⁸⁶ V maju 2019 je družba 2TDK poziv za oddajo ponudb dopolnila ter podaljšala rok za oddajo ponudb.

po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, in sicer septembra 2020. Skupno je tako družba 2TDK pridobila 233.360.491 EUR nepovratnih sredstev EU od skupno načrtovanih 250.000.000 EUR, pri čemer pa je predvideno, da bodo sredstva v višini najmanj 16.639.509 EUR pridobljena šele v prihajajočih razpisih za nepovratna sredstva EU v okviru IPE 2021–2027. Družba 2TDK je prav tako pridobila načrtovano posojilo komercialne banke v znesku 112.500.000 EUR in je izpolnila vse pogoje za podpis kreditne pogodbe, ki jih je postavila EIB, pri čemer kreditne pogodbe z EIB do izdaje osnutka revizijskega poročila ni sklenila. Ugotavljamo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, družba 2TDK pridobila finančna sredstva v višini, ki je omogočala sprotno financiranje izvedenih del.

2.2.3.4 Izvajanje gradbenih in drugih del za izgradnjo drugega tira

Da bi ugotovili, ali je družba 2TDK pravočasno izvajala gradnje in druga dela za izgradnjo drugega tira, smo proučili, ali je družba 2TDK v postavljenih rokih izvajala gradnje in izpolnjevala svoje obveznosti.

Družba 2TDK je v letu 2019, po potrditvi IP19, začela izvajati aktivnosti za izvedbo gradbenih del, predvidenih v IP19. V letu 2019 je nadaljevala z izvedbo dopolnilnih geoloških, geomehanskih in hidroloških raziskav.²⁸⁷ Ob prevzemu investitorstva je od DRSI prevzela pogodbo Izvedba dostopnih cest za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper, na podlagi katere je izvajalca²⁸⁸ uvedla v delo 25. 1. 2019. Izvajanje gradbenih del je bilo na več mestih ovirano zaradi izvajanja arheoloških raziskav²⁸⁹. Izvajalec je pri izgradnji dostopnih cest T2a, T1b1 in T1b2 za predora T1 in T2 odstopal od terminskega plana.²⁹⁰ Pri gradnji dostopnih cest v dolini Glinščice je bilo treba prilagoditi projektne rešitve zaradi drugačnih geološko-geomehanskih razmer od pričakovanih.

Družba 2TDK je z namenom uporabe deponije Bekovec za odlaganje viškov izkopanega materiala po uveljavitvi ZIUGDT pristopila k pridobivanju potrebnih še manjkajočih zemljišč in gradbenega dovoljenja. V skladu s terminskim načrtom v ŠINI je bilo predvideno, da bo vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja družba 2TDK po pooblaščenju podala najkasneje 16. 6. 2020, javno naročilo pa objavila 21. 5. 2020.

Izgradnja objektov za prečkanje reke Glinščice (2 mostov in galerije med njima) sodi po ZIUGDT med pripravljalna dela in predstavlja nujni pogoj za pričetek gradnje predorov T1 in T2 drugega tira. V sklopu izvedbe del je moral izbrani izvajalec najprej izdelati vso projektno dokumentacijo, ki je bila tudi recenzirana, šele nato je bil uveden v izvedbo gradbenih del. V ŠINI predviden čas izdelave PZI dokumentacije in recenzije PZI je bil od 23. 4. 2020 do 24. 8. 2020.

²⁸⁷ Dopolnilne raziskave so bile v celoti zaključene 24. 9. 2019, pri čemer so bila ugotovljena zgolj minimalna odstopanja v primerjavi s predhodno izvedenimi raziskavami. Njihovi rezultati so bili upoštevani pri izdelavi PZI projektne dokumentacije.

²⁸⁸ KOLEKTOR CPG in EURO - ASFALT.

²⁸⁹ Zlasti zaradi odkritja in raziskav na arheološkem najdišču Staje.

²⁹⁰ Za uvedbo del pri gradnji ceste T2a izvajalec ni imel ustreznega dostopa po lokalnih cestah. Soglasje Občine Hrpelje-Kozina, ki je bilo dano v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja, ni bilo več izvedljivo, saj občina ni več mogla zagotoviti uporabe tedaj predvidenih lokalnih cest za gradnjo dostopnih cest, kot tudi objektov za premostitev Glinščice na tem delu.

2.2.3.4.1.a Družba 2TDK je zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja za ureditev deponije Bekovec po pooblaščenju na MOP vložila kasneje, kot je bilo to načrtovano v ŠINI, in sicer 3. 7. 2020. Kasneje kot je bilo to načrtovano v ŠINI, je objavila tudi obvestilo o javnem naročilu, in sicer 26. 5. 2020²⁹¹.

2.2.3.5 Načrtovanje in izvedba postopkov javnega naročanja družbe 2TDK

Projekt drugi tir se je izvajal brez državnega poročstva, zaradi česar je EIB zahtevala podrobnejši pregled izvedbe projekta in dokument, v katerem naj bo opredeljen nameravani način izvedbe javnih naročil.²⁹² V skladu z določili pogodbe o finančnem svetovanju je finančni svetovalec za družbo 2TDK pred začetkom izvajanja postopkov javnega naročanja glavnih gradbenih del na projektu drugi tir izdelal strategijo JN²⁹³. Strategija JN temelji na dokumentu Izhodišča za strategijo javnega naročanja za projekt drugi tir železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju: izhodišča), v času izdelave strategije JN pa je finančni svetovalec izdelal tudi Načrt javnih naročil.²⁹⁴

Družba 2TDK je 4. 5. 2018 pripravila izhodišča, v katerih so bile izpostavljene vse ključne strateške usmeritve, vendar pa ni bila dorečena konkretna strategija pri izvajanju postopkov javnega naročanja za glavna gradbena dela. V izhodiščih je bila predstavljena tudi analiza okolja²⁹⁵, iz katere izhaja, da slovenska gradbena podjetja ne bi bila konkurenčna v primeru oddaje samostojne ponudbe, ne glede na to, ali se bi dela oddala v sklopih ali kot celota. Kot temeljni so bili prepoznani kakovost izvedenih del, cena izvedenih del in rok zaključka izvedenih del. Proučevani sta bili 2 nasprotujoči si strategiji, in sicer strategija celote, pri kateri bi bil izveden enovit postopek javnega naročanja za vsa glavna gradbena dela, in strategija sklopov, pri kateri se izvede večje število postopkov javnega naročanja, za vsak posamezen sklop. Iz izvedene poenostavljene SWOT analize izhaja, da ima skladno s postavljenimi cilji več prednosti in manj slabosti strategija celote. V izhodiščih so bili prav tako proučevani postopki javnega naročanja skladni z določili ZJN-3. Kot najprimernejša sta bila prepoznana odprti in omejeni postopek javnega naročanja. Iz izvedene poenostavljene SWOT analize in izkušenj s primerljivimi izhaja²⁹⁶, da je v konkretnem primeru ustrežnejši odprti postopek javnega naročanja.

²⁹¹ Pogodbo z izbranim izvajalcem družbo KOLEKTOR CPG je sklenila 27. 10. 2020.

²⁹² Pred pričetkom izdelave Strategije javnega naročanja (v nadaljevanju: strategija JN) je bil s ciljem opraviti razpravo o osnovnih izhodiščih za pripravo strategije JN dne 9. 3. 2018 v prostorih ministrstva izveden sestanek, na katerem so sodelovali predstavniki ministrstva, DRSI, družb 2TDK in DRI ter Direktorata za javno naročanje Ministrstva za javno upravo. Na sestanku so bila osnovana temeljna izhodišča za pripravo strategije JN.

²⁹³ Izdelal jo je v sodelovanju z družbo Mott MacDonald BV.

²⁹⁴ Angl.: *Procurement plan*.

²⁹⁵ Analiza notranjih in zunanjih dejavnikov.

²⁹⁶ Izhodišča izpostavljajo, da sta v enofaznem postopku možni le 2 vrsti revizijskega zahtevka (zoper obvestilo o naročilu in zoper končno odločitev o oddaji naročila), v dvofaznem pa so ponudnikom na voljo 4 vrste revizijskih zahtevkov (zoper obvestilo o naročilu, zoper odločitev o priznanju sposobnosti, zoper povabilo k oddaji ponudbe in zoper končno odločitev o oddaji naročila).

Strategijo JN kot temeljni dokument, ki je opredeljeval pristop k izvedbi javnih naročil za glavna gradbena dela, je finančni svetovalec izdelal 22. 5. 2019.²⁹⁷ Zajemala je pregled značilnosti projekta, zahtev in tveganj, analizo zmogljivosti trga in ponudnikov ter analizo razpoložljivih metod javnega naročanja.²⁹⁸

Iz strategije JN, drugače kot je bilo to opredeljeno v izhodiščih, izhaja, da naj se izvedba glavnih gradbenih del na projektu drugi tir razdeli na 2 glavna sklopa²⁹⁹, da se s tem zmanjšajo tveganja in omogoči boljši nadzor nad projektom. Ob tem je bilo v strategiji JN predlagano, da se za vsak sklop oddajo javna naročila z uporabo omejenega postopka. Predviden je bil tudi tretji sklop, ki pa se ne bo nanašal na izvedbo glavnih gradbenih del, ampak na izvedbo del, kot so položitev tirov, signalizacijskih, komunikacijskih naprav in podobno. Za ta dela bo naročnik javna naročila izvedel posebej. Iz strategije JN izhaja, da razdelitev javnega naročila na 2 glavna sklopa temelji na dokumentu Javna naročila – smernice za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov³⁰⁰, iz katerega izhaja, da je delitev na sklope eden od načinov vključevanja malih in srednje velikih podjetij v postopke javnega naročanja. Izvedba projekta drugi tir v sklopih je bila analizirana tudi v poročilu GEODATA, kjer je bilo ob izvedeni analizi ugotovljeno, da se pri izvedbi projekta drugi tir priporoča delitev na 2 sklopa, z utemeljitvijo, da slednje predstavlja najboljšo možnost za izvedbo projekta tako z organizacijskega kot tudi z vidika koristi, ki izhajajo iz potencialne konkurence in novih tehnologij.

V času usklajevanja strategije JN je družba 2TDK za izvedbo 3 največjih javnih naročil pripravila Načrt javnih naročil, v katerem je predvidela splošne parametre glede vrste postopka za vsako javno naročilo, modalitete plačila in merila za izbor, in sicer za javno naročilo za izvedbo pripravljanih del – izdelava PZI in objektov za premostitev doline Glinščice, javno naročilo glavnih del prvega sklopa (izgradnjo tunelov T1 in T2) in drugega sklopa (izgradnja tunelov T3 do T8 in obeh viaduktov) ter javno naročilo izgradnje železniškega sistema (zgornji ustroj tirov in tirnih naprav, objekti, signalne in telekomunikacijske naprave in podobno). Pri izvedbi postopkov javnega naročanja za glavna gradbena dela je družba 2TDK sledila potrjeni strategiji JN³⁰¹ in izvedla omejeni postopek javnega naročanja za vsak sklop posebej.

Družba 2TDK je ves čas delovanja javni naročnik v skladu z določili ZJN-3. 22. 3. 2019 je sprejela Pravilnik o javnem naročanju (v nadaljevanju: pravilnik), s katerim je podrobneje uredila obvezna ravnanja naročnika pri naročanju blaga, storitev in gradenj na splošnem in infrastrukturnem področju, in sicer v tistem delu, kjer se ZJN-3 ne uporablja zaradi doseganja mejnih vrednosti za

²⁹⁷ Osnutek strategije JN je 25. 6. 2018 za izvajalca družbo Deloitte svetovanje pripravil podizvajalec Mott MacDonald BV. Osnutek je bil dopolnjen na podlagi izpostavljenih izhodišč na sestankih z družbo 2TDK z dne 26. 6. 2018 in z dne 29. 6. 2018.

²⁹⁸ Zajemala je tudi razpravo o pogojih za sodelovanje, merilih za oddajo, modelih izvedbe in mehanizmi plačila, pri čemer so bila upoštevana merila za odločanje in posledice vsake od možnosti.

²⁹⁹ Sklopa sta bila razdeljena na podlagi geografske razdelitve, in sicer na severni del, ki poteka na kraškem površju (apnenčast teren, na katerem bo izvedena tehnično bolj zahtevna gradnja 2 daljših predorov), in južni (flišnat teren, na katerem bo izvedena gradnja 6 krajših tunelov in 2 viaduktov). Iz strategije JN ob tem izhaja, da bi južni del lahko pritegnil konzorcije malih izvajalcev, medtem ko bi bil stroškovno intenzivnejši in bolj tvegan severni del zanimiv za mednarodne družbe, ki so pripravljene nositi več tveganja.

³⁰⁰ Public procurement – Guidelines for professionals to prevent the most common mistakes in projects financed by the European Structural and Investment Funds, European Commission, 2015.

³⁰¹ Potrdili sta jo uprava in nadzorni svet družbe 2TDK ter vlada v vlogi skupščine družbe 2TDK.

uporabo zakona, kakor tudi v delu, ko je uporaba ZJN-3 za naročnika obvezna, vendar pa ZJN-3 določenega področja ali vprašanja ne ureja dovolj podrobno ali celovito. Pravilnik tako določa, da se v pogodbi o oddaji javnega naročila določi skrbnik pogodbe, ki mora pregledati osnutek pogodbe, veljavnost pogodbe, kontrolirati količino in kakovost dobavljenega blaga, opravljene storitve ali gradnje, kontrolirati roke izvedbe pogodbenih obveznosti in listine, ki so podlaga za izplačilo. Skrbnik pogodbe mora spremljati in nadzorovati izvajanje pogodbe ves čas njenega trajanja. Če ugotovi odstopanja, mora upravi nemudoma predlagati ukrepanje. Ob tem določa, da mora naročilnice in pogodbe podpisovati uprava družbe. Pravilnik nadalje določa, da se za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti za uporabo ZJN-3, izvede enostavni postopek – oddaja evidenčnega naročila. Naročnik je pri tem dolžan upoštevati načela gospodarnosti, učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti.

Družba 2TDK je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla in zaključila naslednje postopke javnega naročanja (Tabela 13).

Tabela 13 Ponovljena javna naročila družbe 2TDK

Predmet naročila	Vrsta postopka	Ocenjena vrednost v EUR brez DDV	Pogodbena vrednost v EUR brez DDV	Število prejetih ponudb	Izbrani izvajalec	Posebnosti
Izvedba zunanje kontrole kakovosti pri gradnji dostopnih cest	Odperti postopek	224.070	/	1 /		Naročilo ni bilo oddano
Izvedba zunanje kontrole kakovosti pri gradnji dostopnih cest	Naročilo male vrednosti	141.045	166.258	1	Zavod za gradbeništvo Slovenije	
Izdelava PZI projektov za izgradnjo drugega tira	Odperti postopek	14.369.801	/	1 /		Ustavljen postopek – edina prispela ponudba je presegla naročnikova zagotovljena sredstva
Izdelava PZI projektov v BIM okolju za izgradnjo drugega tira	Konkurenčni dialog	17.582.500	17.499.000	1	ELEA iC d.o.o. (vodilni partner) z SŽ – Projektivno podjetje in IRGO CONSULTING d. o. o.	Konkurenčni dialog izveden zaradi neuspelega odprtega postopka
Monitoring rastlinstva, živalstva in habitatnih tipov pri gradnji drugega tira	Naročilo male vrednosti	225.280	/	0 /		Prispela ni nobena ponudba
Monitoring rastlinstva, živalstva in habitatnih tipov pri gradnji drugega tira	Naročilo male vrednosti	214.919	Sklop 3: 18.800 Sklop 4: 22.088	Po 1 ponudba za sklope 2, 3 in 4	Sklop 3: Center za kartografijo favne in flore Sklop 4: Zavod za ribištvo Slovenije	Ponovljen postopek, razdeljen na 5 sklopov. Za sklopa 1 in 5 ni prispela nobena ponudba.
Monitoring rastlinstva, živalstva in habitatnih tipov pri gradnji drugega tira	Naročilo male vrednosti	178.470	105.750	3	Matrika ZVO d.o.o.	Naročilo je bilo razdeljeno na 3 sklope, izbrani ponudnik je oddal ponudbo za vse sklope.
Zavarovanje odgovornosti družbe, uprave, nadzornega sveta in ostalih zaposlenih v družbi	Naročilo male vrednost	66.000	/	0 /		Prispela ni nobena ponudba
Zavarovanje odgovornosti družbe, uprave, nadzornega sveta in ostalih zaposlenih v družbi	Naročilo male vrednost	38.000	88.350	1	ZAVAROVALNICA TRIGLAV, d.d.	

Vir: podatki družbe 2TDK.

Družba 2TDK je 20. 11. 2018 objavila obvestilo o javnem naročilu Izdelava PZI projektov v BIM okolju za izgradnjo drugega tira in za izvedbo javnega naročila uporabila odprti postopek. Ocenjena vrednost je znašala 14.369.801 EUR. Prispela je le ena ponudba, ki pa je bila nedopustna, ker je presegala naročnikova zagotovljena sredstva.³⁰² Ponudbena cena je znašala 19.932.301 EUR.³⁰³ Naročnik je nato ponudnika povabil v konkurenčni dialog skladno z 42. členom ZJN-3. Ponudnik je 29. 5. 2019 v okviru konkurenčnega dialoga oddal končno ponudbo v skupnem znesku 17.499.000 EUR brez DDV. Naročnik je pogodbo z izvajalcem sklenil 17. 6. 2019. Rok za izvedbo pogodbenih del je znašal 9 mesecev. Družba 2TDK je v pogodbenem roku s strani izvajalca prejela izdelano projektno dokumentacijo PZI projektov v BIM okolju za izgradnjo drugega tira.

Tabela 14 Javna naročila, zaključena v enem postopku

Predmet naročila	Vrsta postopka	Ocenjena vrednost v EUR brez DDV	Pogodbena vrednost v EUR brez DDV	Število prejetih ponudb	Izbrani izvajalec
Koordinator za varnost in zdravje pri delu	Naročilo male vrednosti	44.000	7.796	4	DRI
Geološki nadzor pri gradnji drugega tira	Odpri postopek	431.000	412.694	1	Geološki zavod Slovenije in ZRC SAZU
Izvedba objektov za prečkanje doline Glinščice pri izgradnji drugega tira	Odpri postopek	10.569.042	8.502.042	3	MARKOMARK NIVAL, d.o.o. (vodilni partner) z NIVAL INVEST, d.o.o. in EKOREL d.o.o.
Revizija računovodskih izkazov in poslovnega poročila za poslovna leta 2019, 2020 in 2021	Naročilo male vrednosti	31.555	28.770	4	BDO Revizija d.o.o.
Recenzija PZI projektov v BIM okolju za izgradnjo drugega tira	Odpri postopek	557.880	556.760	1	GEOPORTAL d.o.o. in ZIL INŽENIRING d.d.

Vir: podatki družbe 2TDK.

1. 10. 2019 je družba 2TDK poslala v objavo na portal javnih naročil in v Uradni list EU periodični informativni obvestili o javnih naročilih za gradnjo objektov drugega tira železniške proge za odsek 1: Divača–Črni Kal in za odsek 2: Črni Kal–Koper, s čimer je želela seznaniti potencialne ponudnike o skorajšnji objavi 2 glavnih naročil za gradnjo drugega tira, in sicer z namenom, da bi na ta način pridobila čim večje število ponudb. 15. 11. 2019 je družba 2TDK na portalu javnih naročil in v

³⁰² Ponudbo je oddal konzorcij partnerjev, ELEA iC d. o. o. (vodilni partner), SŽ – Projektivno podjetje (partner) in IRGO CONSULTING d. o. o. (partner).

³⁰³ Pri pregledu ponudbe je naročnik ugotovil, da je ponudba bila pravočasna in je v celoti ustrezala razpisni dokumentaciji ter tehničnim specifikacijam naročila.

Uradnem listu EU objavila javni naročili za glavna dela izgradnje drugega tira, in sicer:

- javno naročilo Gradnja objektov drugega tira železniške proge – odsek 1: Divača–Črni Kal in
- javno naročilo Gradnja objektov drugega tira železniške proge – odsek 2: Črni Kal–Koper.

Odločitev o tem, da naj družba 2TDK glavna dela za izgradnjo drugega tira odda v 2 ločenih sklopih je temeljila na strategiji JN. Naročnik je pri tem uporabil omejeni postopek, v skladu s katerim javni naročnik v prvi fazi najprej preveri usposobljenost posameznih ponudnikov, v drugi fazi pa ponudniki, ki jim je bila priznana sposobnost, podajo svoje ponudbe. Za odsek Divača–Črni Kal je družba 2TDK prejela 15 prijav za sodelovanje, v drugo fazo je povabila k oddaji ponudb 10 kandidatov oziroma 3 konzorcije družb, ki jim je bila priznana sposobnost. Za odsek Črni Kal–Koper je družba 2TDK prejela 14 prijav za sodelovanje, v drugo fazo je k oddaji ponudb prav tako povabila istih 10 kandidatov oziroma 3 konzorcije, ki jim je bila priznana sposobnost.

Iz pregleda strategije JN izhaja, da glede na dejstvo, da družba 2TDK v času izvedene analize še ni imela tehničnih specifikacij (izdelanih PZI projektov za izgradnjo drugega tira), ki so sicer bistveni del razpisne dokumentacije, in ob upoštevanju časovnega okvira za izvedbo projekta, ki je povezan z upravičenostjo do črpanja evropskih sredstev, je bil v danem trenutku najprimernejši postopek za naročilo glavnih gradbenih del dvostopenjski postopek (omejeni postopek).

2.2.3.5.1.a Načrt javnih naročil je zgolj na splošni ravni opredelil okvire in parametre za oblikovanje in izvedbo posameznega javnega naročila, vendar ni bil konkretiziran do take stopnje, da bi lahko služil kot ustrezna strokovna podlaga – načrt, na podlagi katerega bi lahko javni naročnik bolj učinkovito in uspešno izvedel javna naročila, zato ocenjujemo, da bi bilo treba ta načrt nadgraditi s podrobnejšim načrtom izvedbe vseh načrtovanih javnih naročil, ki bi vključeval okvirno ocenjeno vrednost načrtovanih javnih naročil z opredelitvijo predvidenih meril za izbor ponudnika za vsako javno naročilo posebej.

2.2.3.5.1.b Družba 2TDK je prvo različico pravilnika sprejela 22. 3. 2019, to je po tem, ko je že izvedla oziroma začela s postopkom izvedbe 5 javnih naročil po prevzemu investitorstva. Ugotovili smo, da družba 2TDK ni vzpostavila notranjih pravnih podlag pred začetkom izvajanja postopkov javnega naročanja ali njihovim prevzemom. Prav tako ni določila internih procesov v postopkih javnega naročanja družbe.

2.3 Nadzor vlade in ministrstva nad izvajanjem projekta drugi tir

Naloge razvoja železniške infrastrukture, strokovno-tehnične, organizacijske, razvojne in upravne naloge s področja gradenj in nadgradenj JŽI je do primopredaje poslov družbi 2TDK opravljala DRSI³⁰⁴, s primopredajo pa so bile naloge v zvezi z izvajanjem projekta drugi tir prenesene na družbo 2TDK. Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri nadziranju

³⁰⁴ Četrty odstavek 13. člena ZZelP.

izvajanja projekta drugi tir, smo preverili vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor DRSI, in v obdobju, ko je bila investitor družba 2TDK.

2.3.1 Vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor DRSI

Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir, smo preverili vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor DRSI.

Podlaga za nadzor ministrstva nad izvajanjem projekta drugi tir na DRSI je ZDU-1. Ta določa, da organ v sestavi ministrstva, kar je DRSI, izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi ministrstva, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z ZJF. Usmeritve za delo organa v sestavi ministrstva določa minister ministrstva, ki daje organu v sestavi ministrstva obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča.³⁰⁵ Predstojnik organa v sestavi ministrstva mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi ministrstva. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi ministrstva in lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z njegovim opravljanjem dela.³⁰⁶ Ministrstvo je odgovorno tudi za načrtovanje in zagotovitev zadostnih proračunskih sredstev³⁰⁷ za izvedbo nalog in investicijskih projektov, katerih nosilec je organ v sestavi ministrstva.

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo³⁰⁸ določa, da je za pripravo zakonov in podzakonskih predpisov s področja prometa ter skrb za njihovo izvajanje zadolžen Direktorat za kopenski promet kot notranja organizacijska enota ministrstva. Prav tako je določeno, da v delovno področje Finančnega sektorja sodi opravljanje strokovnih nalog, ki se nanašajo na nadzor nad porabo proračunskih sredstev ministrstva in organov v sestavi, izvajanje finančnih postopkov za realizacijo projektov z delovnega področja, spremljanje realizacije investicijskih projektov, izdelavo in vzdrževanje potrebnih operativnih priročnikov za izvajanje postopkov vodenja, financiranja in nadzora projektov, sofinanciranih z evropskimi sredstvi, koordinacijo postopkov za koriščenje evropskih sredstev med upravljavskimi strukturami ter končnimi uporabniki teh pomoči, spremljanje realizacije projektov, sofinanciranih iz evropskih sredstev, ter spremljanje in pripravo napovedi koriščenja evropskih sredstev, skladno s pravili črpanja evropskih sredstev, prejemanje plačil iz naslova prispevka EU s strani EK v okviru centraliziranega upravljanja z odobrenimi evropskimi sredstvi ter vodenje za ta namen ustreznih

³⁰⁵ 23. člen ZDU-1.

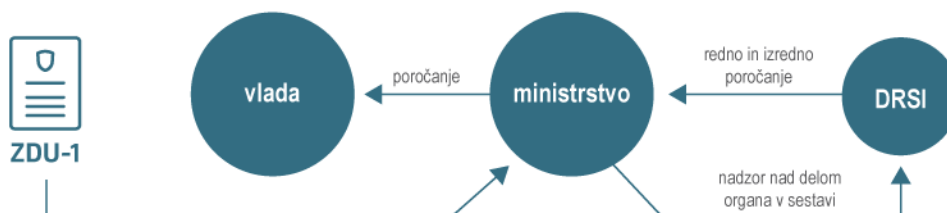
³⁰⁶ 24. člen ZDU-1.

³⁰⁷ Ministrstva v postopku priprave in sprejema proračuna pripravijo in predložijo finančni načrt za organe v njihovi sestavi, kar je opredeljeno v 19. členu ZJF.

³⁰⁸ Nazadnje spremenjen z Aktom o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo št. 1000-3/2012/508 z dne 6. 5. 2020.

obrestnih podračunov, izvajanje nalog kontrolne enote za črpanje evropskih sredstev v okviru administrativne kontrole na mestu ter pripravo s tem povezanih evidenc in poročil.

Slika 15 Nadzor vlade in ministrstva nad projektom drugi tir v obdobju, ko je bila investitor DRSI



Vir: ZDU-1.

2.3.1.a Ministrstvo je razpolagalo s pravnimi podlagami, ki so omogočale reden in sistematičen nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir. Ugotovili smo, da kljub visokemu znesku porabljenih sredstev na projektu drugi tir³⁰⁹, ministrstvo ni izkazalo, da je izvajalo nadzor nad delom DRSI na projektu drugi tir. Ministrstvo ni zagotovilo, da bi mu DRSI redno (periodično) poročala o izvajanju svojih nalog, zato ministrstvo ni moglo izvajati pregleda nad načrtovanjem aktivnosti DRSI na projektu drugi tir, njenim usmerjanjem ter možnostjo kontrole realizacije načrtovanih aktivnosti.

2.3.1.b Ministrstvo ni zagotovilo, da bi DRSI v skladu z ZDU-1 za vsako leto med letoma 2015 in 2018 pripravila predlog programa svojega dela, ki bi ga moral potrditi minister.³¹⁰ Zato je bilo spremljanje izvajanja nalog DRSI oteženo, saj ministrstvo brez programa dela DRSI ni moglo izvajati nadzora na način, da bi preverilo v programu dela DRSI načrtovane aktivnosti DRSI na projektu drugi tir in jih primerjalo z realizacijo teh aktivnosti DRSI.

2.3.2 Vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor družba 2TDK

Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir, smo preverili vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor družba 2TDK.

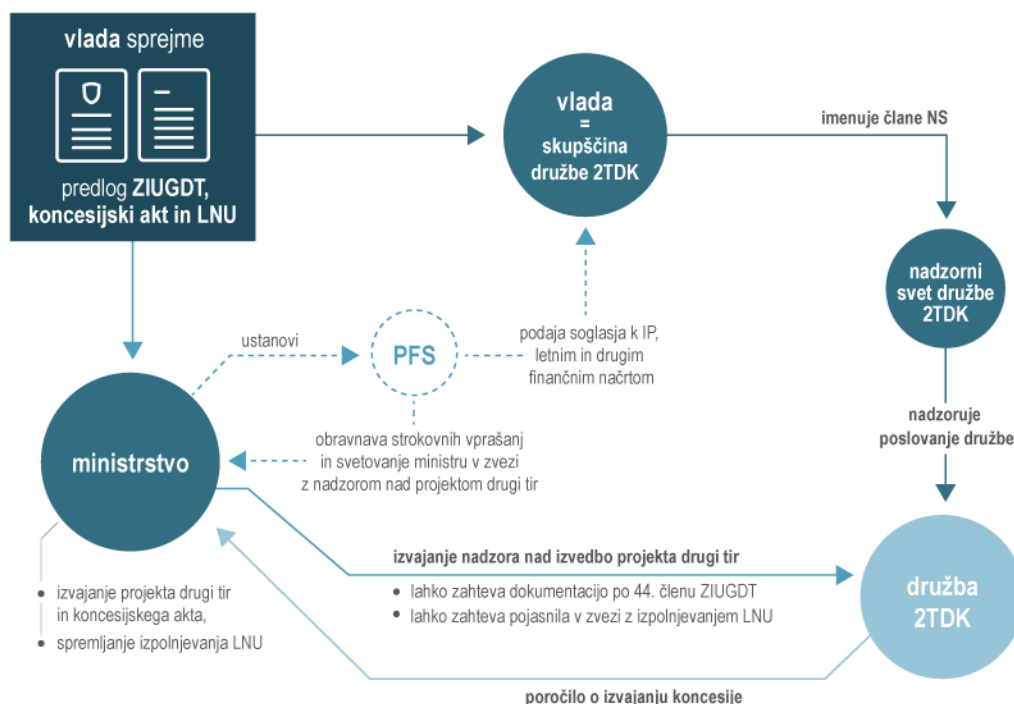
Ministrstvo in vlada sta s predlogom ZIUGDT hkrati s spremembo investitorja projekta drugi tir in spremembo upravljavca kapitalske naložbe v družbi 2TDK predlagala tudi nekatere spremembe v nadzoru nad izvajanjem projekta drugi tir. Slika 16 predstavlja vse deležnike, ki so bili po uveljavitvi ZIUGDT vključeni v nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir. Od dneva uveljavitve ZIUGDT dalje je upravljalvske pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji na podlagi kapitalske naložbe v

³⁰⁹ Iz primopredajnega zapisnika, ki sta ga DRSI in družba 2TDK podpisali 25. 10. 2018, izhaja, da je bilo na presečni datum 10. 10. 2018 za financiranje projekta drugi tir porabljenih 60.279.997 EUR.

³¹⁰ Prvi odstavek 23. člena ZDU-1.

družbi 2TDK, izvrševala vlada³¹¹, kar pomeni, da sta vlada in ministrstvo spremljala izvajanje projekta drugi tir tudi prek spremljanja realizacije letnih načrtov upravljanja (v nadaljevanju: LNU).

Slika 16 Nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir in družbo 2TDK



Vir: ZIUGDT in koncesijski akt.

Nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir poleg ZIUGDT urejajo koncesijski akt, koncesijska pogodba, prav tako pa tudi akt o ustanovitvi družbe 2TDK³¹², in sicer prek nadzornega sveta, ki je pristojen za nadzor, spremljanje in obravnavo finančnih in drugih poslovnih vprašanj družbe.

Nadzor nad izvajanjem ZIUGDT in projekta drugi tir izvaja ministrstvo. Za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ZIUGDT je pristojen Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo, za nadzor nad izvajanjem določil glede pribitka k cestnini in takse na pretovor v koprskem tovornem pristanišču pa Finančna uprava Republike Slovenije.

Za izvajanje nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir lahko ministrstvo od družbe 2TDK zahteva:

- predložitev rednih in izrednih poročil o izvajanju projekta,
- predložitev revidiranih letnih računovodskih izkazov,
- vso dokumentacijo o oddaji javnega naročila za določena dela v okviru projekta drugi tir,
- katere koli druge podatke v zvezi s poslovanjem družbe in izvajanjem projekta drugi tir.

³¹¹ Prvi odstavek 6. člena ZIUGDT.

³¹² 11. člen akta o ustanovitvi, ki je veljal v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Ministrstvo lahko samo ali po pooblaščenim osebam na stroške družbe 2TDK izvede izredno revidiranje izvedbe projekta drugi tir v določenem obdobju ali revidiranje izvedbe določenega naročila v okviru tega projekta. Družba 2TDK mora revizijsko poročilo nemudoma po prejemu poslati ministrstvu.

V skladu z ZIUGDT se v koncesijskem aktu določi organ, ki izvaja nadzor nad koncesijo, v koncesijski pogodbi pa način in oblika nadzora koncedenta, zlasti glede kakovosti in rokov pri izvajanju gradnje, stanja in opremljenosti objektov in naprav koncesije ter gospodarjenja. ZIUGDT določa organe družbe, med drugim nadzorni svet, ki je v skladu z 281. členom Zakona o gospodarskih družbah³¹³ pristojen, da nadzoruje vodenje poslova družbe 2TDK³¹⁴.

V skladu s koncesijskim aktom nadzor nad izvajanjem koncesije izvajajo ministrstvo in drugi državni organi v okviru svojih pristojnosti. Koncesionar mora v času gradnje³¹⁵ in obratovanja³¹⁶ redno letno poročati ministrstvu ter ima obveznost predložitve revidiranega letnega poročila, takoj po njegovem sprejemu. Nadzor se lahko izvaja v prostorih koncesionarja in na območju koncesije ter je lahko napovedan ali nenapovedan, mora pa potekati tako, da ne ovira rednega izvajanja koncesije. O nadzoru se sestavi zapisnik ali drug dokument o ugotovitvah nadzora.

Nadzor nad koncesionarjem podrobneje ureja koncesijska pogodba. Ta določa obveznosti koncesionarja v zvezi z obveščanjem koncedenta o svojem finančnem poslovanju ter, ali financiranje koncesije in njegovo finančno poslovanje potekata skladno z IP in letnimi finančnimi načrti. V primeru kakršnega koli poslovnega ali drugega dogodka oziroma dogajanja, katerega posledica je ali bi lahko bilo odstopanje od IP19, mora koncesionar o tem nemudoma oziroma najkasneje v 14 dneh od tega dogodka oziroma začetka dogajanja pisno obvestiti koncedenta³¹⁷ in koncedentu predlagati ukrepanje v okviru njegovih pristojnosti.

Za javna naročila za izvedbo projekta drugi tir Divača–Koper, ki jih je do uveljavitve ZIUGDT izvajala DRSI, po uveljavitvi pa družba 2TDK, je predviden pregled s strani pristojne notranje organizacijske enote ministrstva, če je pogodba predvidena za sofinanciranje s sredstvi EU. Obveznost ministrstva

³¹³ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17 in 22/19 – ZPosS.

³¹⁴ Od ustanovitve družbe 2TDK do spremembe akta o ustanovitvi z dne 14. 3. 2017 je v skladu z aktom o ustanovitvi imel nadzorni svet družbe 2TDK 5 članov in je bil imenovan za 5 let, sestavljen je bil iz 2 predstavnikov ministrstva, pristojnega za železniško infrastrukturo, 2 predstavnikov ministrstva, pristojnega za finance, in 1 predstavnika upravljalca kapitalske naložbe Republike Slovenije. Člani nadzornega sveta so morali imeti ustrezna finančna, pravna in tehnična znanja s področja priprave investicijske dokumentacije, financiranja in izvedbe projektov.

³¹⁵ Poročilo zajema najmanj podatke, vključno z njihovim komentarjem in prikazom morebitnih težav in razlogov za odstopanja od načrtov, ki se nanašajo na stanje izvedenih gradbenih del pri izgradnji drugega tira in morebitna odstopanja od predvidenih rokov dokončanja posameznih del, zagotavljanje finančnih sredstev za gradnjo po vrstah virov sredstev za gradnjo, pri čemer se posebej poroča o črpanju sredstev EU, oddajanje gradbenih in drugih del v zvezi z gradnjo drugega tira, morebitne prekoračitve potrebnih sredstev za gradnjo, kot izhajajo iz IP19, in morebitne prihranke pri tem, predvideni rok dokončanja del in začetek obratovanja drugega tira ter stroške delovanja družbe.

³¹⁶ Poročilo zajema podatke, vključno z njihovim komentarjem in prikazom morebitnih problemov, ki se nanašajo na zagotavljanje dosegljivosti drugega tira v zadevnem letu in kakovost storitev zagotavljanja dosegljivosti, prihodke za izvajanje koncesije in njihovo uporabo, izvajanje pogodbe z upravljavcem drugega tira, izvajanje obnovitvenih del na drugem tiru in morebitna sredstva za financiranje obnovitvenih del ter stroške delovanja družbe.

³¹⁷ Koncesionar koncedenta obvesti o značilnostih tega dogodka oziroma dogajanja, njegovih pričakovanih posledicah, vplivu na financiranje koncesije oziroma poslovanje koncesionarja in o ukrepih, ki jih izvede sam za ublažitev teh posledic.

glede spremljanja in finančnega nadziranja izvajanja projekta, ki je bil sofinanciran v okviru IPE, je določal 22. člen uredbe 1316/2013/EU. Ministrstvo je za vodenje in spremljanje projektov, financiranih v okviru IPE, določilo³¹⁸ postopke načrtovanja, izvajanja ter spremljanja in izvajanja nadzora nad projekti splošnega interesa na vseevropskem prometnem in energetskega omrežju, sofinanciranih s sredstvi IPE. V primeru javnega naročila, ki je sofinancirano s strani IPE, mora naročnik, če je izvajalsko telo pravna oseba, upravičenec pa ministrstvo, pridobiti soglasje ministrstva pred objavo javnega naročila oziroma soglasje ministrstva pred sklenitvijo aneksa. V skladu s pravilnikom za IPE ministrstvo prejema poročila upravičenca, spremlja napredek na projektu ter pregleda končno poročilo z zahtevkom za končno plačilo. Pravilnik za IPE tudi določa, da je za projekte, kjer je izvajalsko telo pravna oseba, treba skleniti sporazum o spremljanju in nadzoru nad izvajanjem projekta.

Izvajanje nadzora v postopkih javnega naročanja, kjer ima ministrstvo vlogo kontrolnega organa, ureja pravilnik o javnem naročanju. Ministrstvo izvaja 2 vrsti nadzorov, in sicer nad razpisno dokumentacijo in nad sklenitvijo aneksa, pri čemer naročnik pridobi soglasje pred objavo javnega naročila oziroma soglasje pred sklenitvijo aneksa. Naročnik pošlje Službi za javna naročila na ministrstvu potrebno dokumentacijo, ki jo ta posreduje v pregled na pristojni direktorat glede vsebine in časa izvedbe predlaganega javnega naročila glede na predmet projekta v okviru evropskih sredstev. Služba za javna naročila ministrstva pa dokumentacijo pregleda z vidika ustreznosti in pravilnosti postopka glede na zakonodajo ter z vidika ustreznosti obveščanja in informiranja javnosti. Ob upoštevanju mnenja pristojnega direktorata Služba za javna naročila ministrstva naročniku izda mnenje s pripombami ali priporočili oziroma soglasje. Naročnik mora pripombe upoštevati, priporočila pa upošteva po lastni presoji. Dopolnjeno oziroma popravljeno dokumentacijo mora posredovati v ponovni pregled in v primeru, da se pripombe ustrezno upoštevajo, se izda soglasje.

Ministrstvo je z družbo 2TDK sklenilo 2 sporazuma o izvajanju in nadzoru nad izvajanjem projekta in 1 sporazum o spremljanju in nadzoru nad izvajanjem ukrepa. Ti določajo nadzor nad izvedbo projekta in spremljanje tehničnega in finančnega napredka na projektu z vidika upravičenosti porabe dodeljenih sredstev EU. Nadzor med drugim obsega predhodni pregled razpisne dokumentacije za oddajo javnega naročila, pregled sklenjenih pogodb, pregled poročil o izvedenih delih, pregled plačil in potrditev upravičenih stroškov. Izvajalec projekta mora v zvezi z vodenjem in izvedbo projekta Službi za javna naročila na ministrstvu posredovati vso dokumentacijo glede postopkov javnega naročila³¹⁹ in skrbniku projekta za namene sprotne izvedbene in finančne kontrole projekta in plačil za izvedbena dela³²⁰.

³¹⁸ Pravilnik o izvajanju postopkov za vodenje projektov, ki jim je dodeljena finančna pomoč Unije v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope na vseevropskem prometnem in energetskega omrežju v programskem obdobju 2014–2020 (verzija 1.0 iz novembra 2016 s spremembami Verzija 2.0 iz julija 2017, Verzija 3.0 iz aprila 2018 in Verzija 4.0 iz decembra 2019 – v nadaljevanju: pravilnik za IPE).

³¹⁹ Pred objavo obvestila o javnem naročilu najmanj predlog za začetek postopka, sklep o začetku postopka in razpisno dokumentacijo. V primeru sklenitve aneksa k pogodbi pa pred njegovo sklenitvijo vso dokumentacijo, ki je potrebna za izvedbo postopka za sklenitev aneksa k pogodbi.

³²⁰ Polletno poročilo o napredku, dokumentacijo, povezano z javnimi naročili za izdatke, in zahtevek za izplačilo (objavo javnega naročila na portalu EU, zapisnik o odpiranju ponudb, poročilo o ocenjevanju, končno poročilo o izvedenem javnem naročilu, obvestilo o izbiri, sklenjeno pogodbo in anekse, ki vplivajo na terminski oziroma finančni načrt), overjene kopje plačanih računov, dokazila o izvedenih plačilih in druga dokazila.

Za obravnavo strokovnih vprašanj in svetovanje v zvezi z nadzorom nad izvedbo projekta drugi tir je minister imenoval PFS, ki pregleda in obravnava vso pridobljeno dokumentacijo v zvezi z nadzorom projekta in daje v zvezi s tem predloge ministrstvu. Poleg tega mora PFS dati soglasje k IP ter letnim in drugim finančnim načrtom za izvedbo investicije v drugi tir pred njihovim sprejemom. PFS je problematiko projekta drugi tir in vsebino IP obravnaval na 5 sejah. Na sejah PFS so z odgovori sodelovali tudi predstavniki družbe 2TDK in predstavniki družbe Deloitte svetovanje, ki je pripravila IP19, ki so PFS na 3 sejah seznanili z vsebino IP.

PFS ima 5 članov, ki jih minister imenuje na predlog ministrstev, pristojnih za finance, gospodarstvo, javno naročanje in infrastrukturo, ter na predlog organizacij civilne družbe. Organizacijo in način dela PFS določa Poslovnik projektne finančnega sveta za nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir železniške proge Divača–Koper.

Od 1. konstitutivne seje PFS 25. 10. 2018 do imenovanja novih članov s sklepom z dne 3. 6. 2020 se je PFS sestel na 13. sejah. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, so se člani novoimenovanega PFS sestali 1-krat. Na seje so bili vabljeni in se jih udeleževali predstavniki družbe 2TDK.

Družba 2TDK izvaja izključno gradnjo drugega tira in storitev gospodarjenja z drugim tirom in ne opravlja drugih dejavnosti, zato je posledično tako določanje njenih ciljev, ukrepov in usmeritev za doseganje ciljev v LNU, kakor nadzor nad njihovim izvajanjem neločljivo povezano z izvajanjem in nadzorom nad projektom drugi tir. Z nadzorom nad izvajanjem LNU za družbo 2TDK se tako hkrati nadzira projekt drugi tir.

Vlada sprejme³²¹ LNU kapitalskih naložb Republike Slovenije, za upravljanje katerih je pristojna³²². V LNU se opredelijo podrobni cilji vlade pri upravljanju posameznih naložb, ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev, pričakovani denarni tokovi iz upravljanja in vpliv doseganja ciljev na proračun. Vlada je 25. 4. 2019 sprejela Letni načrt upravljanja kapitalskih naložb Republike Slovenije, za upravljanje katerih je pristojna Vlada Republike Slovenije, za leto 2019 (v nadaljevanju: LNU 2019), Letni načrt upravljanja kapitalskih naložb za leto 2020 (v nadaljevanju: LNU 2020) pa 13. 2. 2020. Ministrstvo spremlja izpolnjevanje LNU 2019 in LNU 2020 in mora v 30 dneh po prejemu poročila za drugo in četrto četrtletje poročati MF o doseženih rezultatih družbe, navesti pojasnila o razlogih za bistvene odmiške od sprejetih ciljev ter ukrepe in usmeritve za doseganje zastavljenih ciljev. MF mora najpozneje do konca marca vladi posredovati letno poročilo o upravljanju družb v preteklem letu, to mora prikazovati izpolnjevanje ciljev ter ukrepov in usmeritev za doseganje teh ciljev.

Zaradi prejetih pobud in okrepitve sodelovanja neodvisne strokovne javnosti pri izvajanju nadzora nad projektom drugi tir je vlada 8. 6. 2017 ministrstvu naložila, da najkasneje v 15 dneh po uveljavitvi

³²¹ Prvi odstavek 46.a člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19) in prvi odstavek 46. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19 in 61/20 – ZDLGPE).

³²² Družbe 2TDK, DRI, Slovenski državni gozdovi, d. o. o., Holding Kobilarina Lipica, d.o.o., ELES, d.o.o., SODO d.o.o. in BORZEN, operater trga z elektriko, d. o. o.

ZIUGDT prouči možnosti sodelovanja predstavnikov civilne družbe pri nadzoru nad izvajanjem projekta drugi tir. Ministrstvo je pripravilo predlog in vlada je 30. 11. 2017 ustanovila³²³ PSCN.

Iz sklepa o ustanovitvi PSCN izhaja, da je namen ustanovitve PSCN zagotoviti seznanitev strokovne in druge zainteresirane javnosti s potekom projekta ter okrepiti zaupanje javnosti v zakonito, ekonomično in transparentno izvedbo projekta. Civilni nadzor se nanaša na seznanjanje članov PSCN s podatki in dokumentacijo, ki se nanaša na izvajanje projekta, obravnavanje podatkov in dokumentacije ter podajanje nezavezujočih mnenj in priporočil, ne pa na sprejemanje odločitev glede projekta drugi tir. PSCN so dodeljene naloge obravnavanja IP, letnih in drugih finančnih načrtov za izvedbo projekta, druge dokumentacije, ki je podlaga za pomembnejše odločitve investitorja v zvezi s projektom drugi tir, in drugih vprašanj, povezanih z izvajanjem projekta drugi tir, spremljanja izvajanja projekta drugi tir ter seznanjanja strokovne in druge zainteresirane javnosti s potekom projekta drugi tir. Vlada je člane PSCN imenovala 10. 5. 2018³²⁴, njihov mandat pa traja do zaključka izgradnje drugega tira oziroma preneha s sprejemom sklepa vlade.

PSCN v zvezi z obravnavano dokumentacijo oblikuje mnenja in stališča ter jih predloži vladi v obravnavo najkasneje v 15 dneh po predložitvi dokumentacije v obravnavo. PSCN mnenja in stališča ter morebitna ločena mnenja objavi na svoji spletni strani, najmanj 2-krat letno, praviloma do 30. 6. in do 15. 12. v posameznem letu, pa vladi predloži mnenje o poteku projekta in ga objavi na svoji spletni strani.

PSCN je spremljal izvajanje projekta na svojih sejah, prek odgovorov družbe 2TDK, DRSI, pripravljavcev dokumentov in ministrstva na njegova vprašanja in prek razprav ter ogleda stanja na terenu. Najprej je spremljal načrtovanje izvajanja projekta, pripravo in vsebino dokumentov za njegovo izvajanje, kasneje pa samo izvajanje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je PSCN pripravil 3 poročila³²⁵ o izvajanju projekta drugi tir. PSCN je v poročilih predstavil svoje delo, ugotovitve glede opravljenih nalog in porabe sredstev v okviru projekta in podal mnenja in priporočila vladi glede obravnavanih vprašanj. Na poročila PSCN se je z odzivnimi mnenji odzvala družba 2TDK, vlada pa je v zvezi s poročili PSCN sprejela stališča in podala pojasnila.

PSCN je v 3 poročilih o svojem delu izpostavil, da od ministrstva, DRSI in družbe 2TDK ni prejel pravočasno vseh podatkov za opravljanje svojih nalog. V skladu s 3. členom sklepa o ustanovitvi PSCN ministrstvo zagotovi dokumentacijo za izvajanje nalog PSCN ob smiselnem upoštevanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja³²⁶, ta pa v prvem odstavku 6. člena določa izjeme, za katere se

³²³ Sklep o ustanovitvi Projektnega sveta za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper, št. 02401-12/2017/6 (v nadaljevanju: sklep o ustanovitvi PSCN).

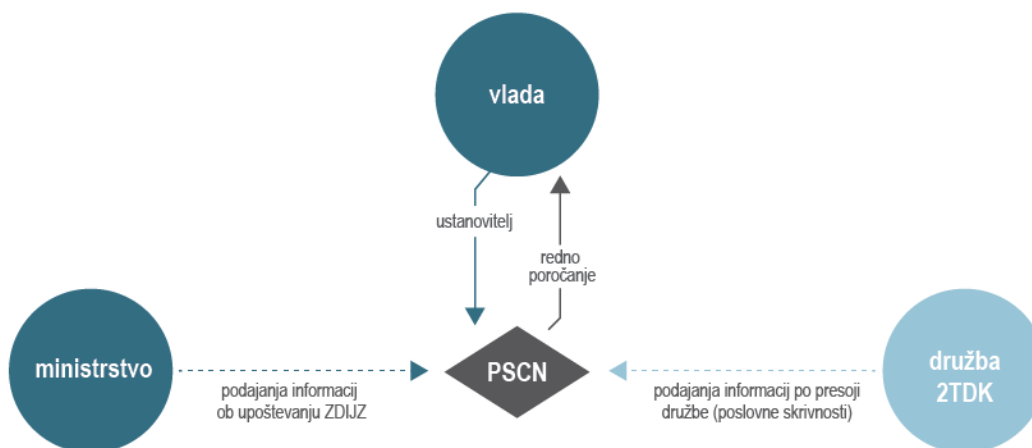
³²⁴ Sklep o imenovanju Projektnega sveta za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper, št. 02401-7/2018/2.

³²⁵ 1. poročilo projektnega sveta za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper za časovno obdobje od 10. 5. 2018 do 10. 10. 2018, št. 024-3/2018/24 z dne 6. 11. 2018 (v nadaljevanju: 1. poročilo PSCN), 2. poročilo projektnega sveta za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper za časovno obdobje od 11. 10. 2018 do 30. 6. 2019 z dne 5. 7. 2019, Tretje poročilo z dne 7. 2. 2020 (v nadaljevanju: 3. poročilo PSCN).

³²⁶ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

zavrne dostop do zahtevane informacije, med drugimi tudi poslovno skrivnost, podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. V zvezi z navedenim je SVZ v mnenju zavzela stališče, da člani PSCN niso upravičeni dostopati do podatkov, ki v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja niso dostopni javnosti, ministrstvo pa podatkov, ki jih je družba 2TDK označila kot poslovno skrivnost, ne sme razkrivati PSCN.

Slika 17 Vloga PSCN



Vir: prejeta dokumentacija vlade in ministrstva.

2.3.2.a Vlada je z določitvijo besedila predloga ZIUGDT ter sprejemom koncesijskega akta načrtovala vzpostavitev nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir, ki vključuje predložitev rednih in izrednih poročil o izvajanju projekta, predložitev revidiranih letnih računovodskih izkazov ter predložitev katerih koli podatkov v zvezi z izvajanjem projekta drugi tir ministrstvu s strani družbe 2TDK. Pri tem je vlada tudi predvidela, kdo je pristojen za izvajanje nadzora nad projektom drugi tir, in sicer je za to pooblastila ministrstvo. Določila je tudi pogoje za izvedbo nadzora, kot so dostop do podatkov, možnost izvedbe izredne revizije in možnost imenovanja posebnega telesa za obravnavo strokovnih vprašanj in svetovanje ministru v zvezi z nadzorom nad izvedbo projekta drugi tir. Vlada je v pravnih podlagah določila tudi obveznosti koncesionarja, da sodeluje pri izvedbi nadzora in ga omogoči, glede poročanja ter spremljanja in obveščanja koncedenta o svojem finančnem poslovanju.

2.3.2.b Ugotavljamo, da je ministrstvo vzpostavilo pravne podlage za vodenje in spremljanje projekta drugi tir, ki omogočajo izvedbo nadzora nad porabo nepovratnih sredstev EU glede pravilnosti in namenskosti plačil, skladnosti poročil ter v zvezi s potrditvijo upravičenih stroškov. Ministrstvo je do 30. 6. 2020 izvedlo nadzor nad porabo nepovratnih sredstev EU v okviru projekta drugi tir, s tem ko je pregledalo razpisno dokumentacijo in anekse pri 20 javnih naročilih, pri čemer je družbi 2TDK podalo 20 mnenj s pripombami in priporočili ter 24 soglasij, ter izvedlo pregled upravičenih stroškov na podlagi 7 izstavljenih zahtevkov za izplačilo sredstev.

2.3.2.c Ministrstvo ni zagotovilo pogojev za realizacijo vsaj 2 sklepov PFS, kljub temu da je bil ta ustanovljen za obravnavno strokovnih vprašanj in svetovanje ministru v zvezi z nadzorom nad izvedbo projekta drugi tir:

- 1) zaradi tveganja glede črpanja sredstev EU je PFS sprejel sklep, da se bo z izvedenimi postopki glede priprave IP19 seznanil po pisni obrazložitvi ministrstva glede vpliva morebitne prekoračitve časovnice, predložene evropskim institucijam, na pridobljena sredstva EU;
- 2) zaradi tveganja neustrezne računovodske obravnave zbranih sredstev iz naslova uporabnine in povečane uporabnine pa je PFS sprejel sklep, da predstavniki družbe Deloitte svetovanje članom PFS najkasneje do naslednje seje posredujejo podrobno pojasnilo s prikazom poteka plačila za uporabnino in povečano uporabnino, vključno z opredelitvijo, kdo, komu, kdaj in zakaj izda račun.

PFS navedenih sklepov ni mogel realizirati, saj ministrstvo navedenega mnenja o vplivu morebitne časovnice na pridobljena sredstva EU ni pripravilo, prav tako pa ni izvedlo aktivnosti v zvezi s pridobitvijo pojasnila družbe Deloitte svetovanje o prikazu poteka plačila za uporabnino in povečano uporabnino.

2.3.2.d Namen LNU je vnaprej predvideti izvedbo aktivnosti v posameznem koledarskem letu. Ugotavljamo, da vlada tega namena ni v celoti dosegla, saj ni pravočasno sprejela LNU, LNU 2019 je namreč sprejela aprila 2019, LNU 2020 pa februarja 2020, torej v aktualnem letu, v katerem naj bi se načrtovane aktivnosti že izvrševale.

2.3.2.e Ministrstvo ni poročalo o izpolnjevanju LNU 2019 MF, vlada pa ga k temu ni pozvala. Ocenjujemo, da tovrstna poročila zagotavljajo urejeno podatkovno zbirko in strokovno podporo za odločanje o nadaljnjem upravljanju družbe 2TDK in s tem tudi projekta drugi tir, česar vlada ni zagotovila.

2.3.2.f Pravna ureditev dopušča vladi, da ustanavlja telesa, ki so ji lahko v pomoč pri njenem delovanju (sveti vlade, delovne skupine, odbori, komisije), vendar tem telesom ne more podeliti izvajanja zakonsko določenih nalog oziroma jim dodeliti izvajanja takšnih nalog, za izvajanje katerih bi morala obstajati izrecna pravna podlaga v zakonu. Vlada je sprejela sklep o ustanovitvi PSCN na podlagi 5. člena poslovnika vlade, ki določa, da vlada z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami na posameznem področju (so)ustanavlja svete vlade. V sklepu o ustanovitvi PSCN je tudi določila, kaj po tem sklepu pomeni civilni nadzor. PSCN predstavlja posvetovalno telo vlade, nima pa avtonomije, samostojnosti ali drugih nalog, ki bi lahko vplivale ali posegale v delovanje odločevalcev. Zaradi navedenega ni jasno, čemu služi oziroma zakaj je vlada pri poimenovanju tega sveta vlade uporabila izraz "civilni nadzor". PSCN je posvetovalno telo vlade, ki vladi podaja stališča in mnenja predstavnikov civilne družbe glede izvajanja projekta drugi tir, pri čemer ta svet ne more imeti več pravic in pooblastil kot drugi tovrstni sveti vlade. Ugotavljamo, da kljub temu da se na spletni strani za objavljanje informacij PSCN³²⁷

³²⁷ Ministrstvo je na svoji spletni strani dodelilo prostor za objavljanje informacij PSCN.

podatki niso posodabljali, poleg tega pa so bile objavljene zgolj 4 novice³²⁸ in 3. poročilo PSCN³²⁹, vlada ni pozvala ministrstva in PSCN, da zagotovita pravočasno objavo vseh relevantnih informacij PSCN v zvezi s projektom drugi tir. Prav tako ni bil objavljen naslov elektronske pošte, kamor bi javnost lahko pošiljala svoje predloge. Navedeno ravnanje vlade ni prispevalo k seznanitvi javnosti s potekom projekta drugi tir ter krepitvi zaupanja javnosti v zakonito, ekonomično in transparentno izvedbo projekta. Ocenjujemo, da bi vlada morala zagotoviti zbirno objavo vseh poročil in mnenj PSCN ter odzivnih mnenj in stališč vlade in družbe 2TDK.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Namen PSCN ni v zagotavljanju formaliziranih pravic in pristojnosti v zvezi s projektom drugi tir, kajti projekt je v pristojnosti države in investitorja. PSCN je oblika vladnega projektnega sveta, katerega naloga je zgolj posvetovalna, to jasno izhaja iz pravnih podlag (sklep o ustanovitvi PSCN). PSCN predstavlja "civilni nadzor", ki v zakonu ni opredeljen. Civilni nadzor ne pomeni nadzora v klasičnem smislu in tudi ni opredeljen kot nadzor v formalnem smislu, kot denimo nadzorni svet, pri katerem imajo nadzorniki jasno določene pristojnosti odločanja, s tem pa tudi jasno določene odgovornosti. Namen PSCN je v prvi vrsti sodelovanje javnosti (civilne družbe) pri projektu, njihovo seznanjanje s potekom projekta in krepitev zaupanja javnosti v transparentno izvedbo projekta drugi tir. PSCN ima lastno avtonomijo glede delovanja in obravnavanja gradiv, v katero vlada in ministrstva ne smejo posegati. Cilj vlade in ministrstva je zagotavljanje pogojev za delo PSCN v skladu z usmeritvami PSCN. Zato je bila vzpostavljena spletna stran, ki se ureja v skladu z usmeritvami in navodili PSCN. Vsekakor je izključna pristojnost PSCN, da določi, kateri od njegovih dokumentov ali informacij se objavijo na spletni strani in kako bo PSCN komuniciral z javnostjo.

2.3.2.g PSCN je prejel IP19 v papirni obliki na svoji 1. izredni seji 22. 1. 2019, kar je 2 dni pred obravnavo na vladi. Na navedeni seji je PSCN sprejel sklep, v katerem je opozoril na nepravočasni prejem IP19, neustrezna pojasnila glede investicijskih stroškov projekta s strani pripravljavca IP in nesprejemljivost IP zaradi neustrezne obrazložitve ocene investicijskih stroškov³³⁰. Ministrstvo je sprejeti sklep 1. izredne seje PSCN priložilo v gradivo za obravnavo na vladi, ki se nanaša na IP19, ter s tem zagotovilo, da se je z njim seznanila vlada. PSCN je sklenil, da bo sklical posebno sejo za obravnavo IP19, na kateri se bo opredelil do njegove vsebine, in poročal vladi. PSCN je obravnaval IP19 na 7. seji 1. 2. 2019, torej teden dni zatem, ko je IP19 vlada že sprejela. Ugotavljamo, da vlada ni zagotovila ustrezne seznanitve PSCN s predlogom IP19, saj ni bilo zagotovljenega dovolj časa za proučitev IP19 in pripravo mnenja o njegovi vsebini. Zaradi navedenega je bila tudi onemogočeno obravnavanje IP19, ki sodi med naloge PSCN. Ocenjujemo, da v zvezi s pripravo in sprejemom IP19 na vladi PSCN ni dosegel namena, zaradi katerega je bil ustanovljen.

³²⁸ Novice so se nanašale na predsednika projektne sveta za civilni nadzor, 1. poročilo PSCN s priloženim poročilom, mnenje PSCN glede IP19 s priloženim mnenjem in mnenje glede stanja projekta.

³²⁹ [URL: http://mzi.arhiv-spletisc.gov.si/si/medijsko_sredisce/projektne_svet_za_civilni_nadzor_projekta_drugi_tir/novice/index.html, <https://www.gov.si/novice/2020-05-29-projektne-svet-za-civilni-nadzor-opozarja-da-pri-gradnji-drugega-tira-ni-vec-casovnih-rezerv/>], 21. 9. 2020.

³³⁰ PSCN je menil, da je za IP19 treba izvesti revizijo, posebej še: primerljive cene, uporabljene pri vrednotenju, indeksacije primerljivih cen, vrednotenje rezerve oziroma tveganj, upravičenost in velikost nekaterih stroškov, prikaz nadomestil za prevoz, določitev optimalnih rokov izvedbe.

2.3.2.h Vlada je PSCN ustanovila kot posvetovalno telo z namenom nadzora civilne družbe nad projektom, pri čemer pa bi morala še pred njegovo ustanovitvijo proučiti, ali lahko zagotovi pogoje za njegovo učinkovito delovanje, zlasti glede omejitev dostopa do podatkov o načrtovanju in izvajanju projekta drugi tir. PSCN je namreč od ministrstva zahteval tudi dokumentacijo, katere ministrstvo ni smelo predložiti, saj je bila ta označena kot poslovna skrivnost družbe 2TDK.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj pred ustanovitvijo svetov vlade z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami presodi, ali je zaradi zakonskih omejitev njihovih članov (na primer omejitev dostopa do podatkov) mogoče doseči namen njihove ustanovitve.

3. Mnenje

Izvedli smo revizijo učinkovitosti Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za infrastrukturo, Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo (DRSI) in 2TDK, Družbe za razvoj projekta, d.o.o. pri pripravi in izvedbi projekta drugi tir v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2020. Za izrek mnenja smo pridobili odgovore na vprašanja, ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri vzpostavitvi podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom, ali sta bili DRSI in družba 2TDK kot investitorja učinkoviti pri izvajanju svojih nalog pri pripravi in izvedbi projekta drugi tir in ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir.

3.1 Mnenje o učinkovitosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo pri vzpostavljanju podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom

Menimo, da vlada in ministrstvo pri vzpostavljanju podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom **nista bila učinkovita**.

Vlada in ministrstvo sta gradnjo drugega tira načrtovala v strateških in v izvedbenih načrtih, vendar pa nista vnaprej načrtovala nobenih aktivnosti v zvezi z nadgradnjo drugega tira iz enotirnosti v dvotirnost, čeprav sta se v zreli fazi razvoja projekta odločila za začetek postopkov za zagotovitev dvotirnosti drugega tira. Ministrstvo je pripravilo in vlada sprejela Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 in predlog Resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030, v katerih je izpostavljena potreba po pravočasni zgraditvi drugega tira ter je v ta namen predvidena priprava modela financiranja z možnostjo vključitve javno-zasebnega partnerstva (JZP), potencialna sklenitev tega partnerstva glede gradnje ter izvedba investicije. Vlada in ministrstvo v Strategiji razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 in predlogu Resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030 nista predvidela nadaljnjih aktivnosti za proučitev upravičenosti dvotirnosti drugega tira, čeprav so bili že izdelani posamezni dokumenti investicijske dokumentacije za obe varianti in čeprav je vlada s sklepom z dne 23. 2. 2015 naložila vsem deležnikom, da se zaradi obvladovanja vseh finančnih, tehničnih in izvedbenih tveganj, povezanih s tem velikim investicijskim projektom, investicija v drugi tir v vseh fazah oziroma postopkih obravnava enotno kot zaključena nedeljiva celota. Prav tako sta vlada in ministrstvo načrtovala gradnjo drugega tira v izvedbenih dokumentih. Med letoma 2015 in 2018 so bili sprejeti letni načrti investicij javne železniške infrastrukture (LNI) za posamezno leto, v katerih so bile načrtovane konkretne aktivnosti v zvezi z drugim tirom za posamezno koledarsko leto. LNI niso bili sprejeti pravočasno, zato niso dosegali namena letnih načrtov, to je vnaprejšnjega načrtovanja izvedbe aktivnosti. 29. 3. 2018 je ministrstvo pripravilo in vlada sprejela prvi 6-letni načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo z dinamiko vlaganj 2018–2023, drugi načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje 2020–2025 pa je ministrstvo predlagalo in vlada sprejela 5. 12. 2019.

Vlada in ministrstvo pred odločitvijo o načinu izvedbe in o virih financiranja investicije v projekt drugi tir nista pridobila ustreznih strokovnih podlag, v zadostni meri proučila več možnih variant in izbrala optimalne variante. Ugotovili smo, da je bila odločitev o gradnji in upravljanju drugega tira sprejeta brez predhodno opravljene analize, ki bi pokazala, ali je za projekt drugi tir primernejši javni ali

javno-zasebni model financiranja, saj je vlada pred odločitvijo o gradnji in upravljanju drugega tira naročila zgolj proučitev možnih oblik JZP. Za proučitev možnih oblik JZP za izgradnjo drugega tira je vlada ustanovila medresorsko delovno skupino (MDS), pri čemer ni določila roka za izvedbo nalog MDS in ni pozvala MDS k rednemu mesečnemu poročanju. Prav tako ni pozvala MDS, da se opredeli do končnega poročila OECD-ITF, v katerem je bila predlagana možnost alternativne rešitve zalednega terminala, saj vlada v zvezi s tem ni izkazala, da razpolaga z analizo, iz katere bi izhajale prednosti in slabosti gradnje drugega tira v primerjavi z gradnjo zalednega terminala. Vlada tudi ni pozvala MDS, da pravočasno pripravi dokončno stališče glede možnih oblik JZP, saj je končno poročilo MDS prejela kar 6 mesecev pozneje, ko je že bilo določeno besedilo predloga Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper (ZIUGDT), v katerem se je vlada odločila, da se projekt drugi tir ne bo gradil po modelu JZP, dopustila pa je možnost vstopa druge države ali druge države članice Evropske unije kot družbenika v družbo 2TDK (tuji družbenik). Prav tako vlada in ministrstvo nista pravočasno proučila možnosti gradnje drugega tira kot enotirne ali dvotirne proge, saj sta šele v zreli fazi razvoja projekta drugi tir začela postopke za spremembo državnega lokacijskega načrta (DLN) za drugi tir za dvotirno progo. Prav tako vlada in ministrstvo pred začetkom postopkov za spremembo DLN za drugi tir nista izvedla analize upravičenosti takšne nadgraditve.

Tudi v zvezi z vstopom tujega družbenika vlada ni izkazala, da bi predhodno opravila analize smotrnosti tovrstnega modela gradnje drugega tira ter primerjalne analize, kateri model financiranja (javni ali javno-javni) je ustrežnejši v primeru projekta drugi tir. Menimo, da je odločitev o modelu financiranja bistven element načrtovanja investicije, zato bi morale biti tovrstne odločitve utemeljene na predhodno opravljenih analizah, ki bi jasno izkazovale prednosti in pomanjkljivosti posameznega modela financiranja za konkretno investicijo.

Vlada in ministrstvo sta še pred seznanitvijo z možnimi oblikami JZP in dokončno odločitvijo o obliki financiranja izvedbe gradnje drugega tira ustanovila družbo 2TDK. Z ustanovitvijo družbe 2TDK naj bi se tudi reševala kadrovska podhranjenost organov, ki so bili pristojni za gradnjo drugega tira, pri čemer ni bila opravljena predhodna analiza smotrnosti zaposlitve potrebnega dodatnega strokovnega kadra v organih v primerjavi z ustanavljanjem nove projektne družbe. Vlada in ministrstvo sta bila pri tem neučinkovita, saj so zgolj stroški dela družbe 2TDK ter stroški sejin ter prejemkov za opravljanje funkcije članov nadzornega sveta družbe 2TDK v obdobju 18 mesecev (od 28. 6. 2016³³¹ do 31. 12. 2017) zadostovali za pokritje stroškov zaposlitve 6,1 javnega uslužbenca v pristojnih organih za dobo 24 mesecev s povprečno bruto plačo v sektorju država v letu 2017. Menimo, da je bilo reševanje zatrtjevanje problematike kadrovske podhranjenosti organov z ustanovitvijo družbe 2TDK neustrezno in z vidika porabe javnih sredstev stroškovno neučinkovito.

Po tem, ko je bila družba 2TDK že ustanovljena in je bilo očitno, da izvedba JZP pri gradnji projekta drugi tir ne bo realizirana, prav tako pa je bilo očitno, da se bo vrednost investicije v drugi tir štela v javni dolg, bi morala vlada znova preveriti smotrnost gradnje drugega tira v okviru projektne družbe v primerjavi z do tedaj uveljavljenim sistemom gradnje javne železniške infrastrukture in na tej

³³¹ 28. 6. 2016 je bila družba 2TDK vpisana v poslovni register, prav tako pa se je na ta dan zaposlil tudi direktor družbe 2TDK.

podlagi presoditi, ali še obstajajo razlogi za obstoj družbe 2TDK oziroma ali je treba družbo 2TDK likvidirati.

Vlada in ministrstvo sta bila neučinkovita pri določitvi virov financiranja, saj sta sprejela Investicijski program za novo železniško progo Divača–Koper (IP19), v katerem ni bilo zagotovljenih 96.639.509 EUR nepovratnih sredstev EU, kar je predstavljalo 8,4 % predvidenih investicijskih stroškov. Prav tako vlada ni obvladovala tveganja, da iz naslova pribitka k cestnini v obdobju gradnje drugega tira ne bo mogoče zagotoviti v celoti predvidenih sredstev.

Menimo, da je tveganje nedoseganja predvidenega prihodka iz pribitka k cestnini in takse na pretovor v času obratovanja drugega tira izključno na strani državnega proračuna, saj je višina predvidenih namenskih vplačil v državni proračun odvisna od povpraševanja na trgu, medtem ko so izplačila iz državnega proračuna odvisna od zagotavljanja dosegljivosti tirov (in ne povpraševanja na tirih). Poleg tega pa je bilo pobiranje pribitka k cestnini odobreno le do leta 2052 in ne do konca koncesijskega obdobja, zato obstaja tveganje, da se bo delež plačila za dosegljivost, ki naj bi se sicer financiral iz namenskega prihodka proračuna (pribitek k cestnini), do konca koncesijskega obdobja zagotavljal iz drugih prihodkov proračuna.

Ministrstvo je pripravilo in vlada sprejela pravne podlage za izbrani način gradnje in gospodarjenja z drugim tirom, ki niso bile v celoti ustrezne. Vlada je na predlog ministrstva 8. 6. 2017 sprejela sklep, s katerim je naložila ministrstvu in DRSI, da do 31. 12. 2017 pridobita potrebne pravne in strokovne podlage, ki bodo omogočile, da se predvideni drugi tir v naslednji fazi nadgradi v dvotirno progo. V sklepu vlade je tudi določeno, da naj se pri tem že v prvi fazi zagotovijo potrebne podlage in projekti za povečanje profila servisnih cevi. Menimo, da je gradnja servisnih cevi predorov v prerezu, ki bo v prihodnosti omogočala dograditev dodatnega tira, smotrna le, če se bo gradnja vzporednega tira v prihodnje tudi izvedla.

Menimo, da gre v primeru gradnje drugega tira in vzporednega tira za zaključeno, nedeljivo celoto z zemljepisnega in gospodarskega vidika, ki je fizično oziroma funkcijsko povezana. Vlada ni zagotovila, da bi se projekt drugi tir obravnaval kot zaključena celota, kar kaže na slabo strateško upravljanje projekta. Prav tako je vlada načrtovala projekt drugi tir kot enotirno progo in se je nato v zreli fazi razvoja projekta odločila za začetek postopkov za zagotovitev dvotirnosti drugega tira. Menimo, da bi morala vlada zagotoviti, da vse njene odločitve o izvedbi drugega tira kot enotirne ali dvotirne proge temeljijo na predhodno opravljenih študijah in analizah, kar bi prispevalo k temu, da v nadaljnjih fazah izvedbe projekta ne prihaja do bistvenih sprememb projekta in da projekt v celoti vodi en investitor.

Pri pripravi predloga ZIUGDT sta ministrstvo in vlada s predlaganjem posebnega zakona v sprejem državnemu zboru pristopila k parcialnemu urejanju izvedbe investicije na zelo majhnem delu javne železniške infrastrukture in ne s pravnosistemskim razmislekom k spremembam in dopolnitvam sistemske zakonodaje, s katerim bi zagotovili rešitve, ki bi bile uporabne tudi za izvedbo investicij v preostalem delu javne železniške infrastrukture. Ministrstvo je pripravilo in vlada je sprejela predlog ZIUGDT, ki je urejal gradnjo enotirnega drugega tira v skladu z veljavnim DLN za drugi tir in gradbenim dovoljenjem, hkrati pa sta le po 3 mesecih sprejela odločitev, da se pristopi k pripravi predloga za spremembo DLN za drugi tir, s katerim bi se ta nadgradil v dvotirno progo. Navedeno kaže na to, da predhodno ni bila opravljena strateška presoja projekta izgradnje nove železniške proge Divača–Koper.

Izhajajoč iz načela pravne varnosti, menimo, da bi morala vlada in ministrstvo zagotoviti, da bi obrazložitve k posameznim členom predloga ZIUGDT pojasnjevale vsebino in namen posameznega člena ter posledice in medsebojne povezave vsebovanih rešitev in ne zgolj povzemale vsebino členov.

Menimo, da bi moralo ministrstvo, zaradi popolnega razumevanja končnih posledic predlaganih rešitev predloga ZIUGDT, pripraviti in vladi predložiti predloge podzakonskih aktov (predvsem osnutek koncesijskega akta) hkrati s predložitvijo predloga ZIUGDT v obravnavo na vlado.

Menimo, da razlog, ki ga je pripravilo ministrstvo in vlada predlagala v zvezi z obrazložitvijo predloga za obravnavo predloga ZIUGDT po nujnem postopku glede tveganja za nepravočasno izvedbo predvidenih aktivnosti za prijavo na razpis za sredstva Instrumenta za povezovanje Evrope (IPE), ni utemeljen, saj so bila še pred uveljavitvijo ZIUGDT uspešno pridobljena sredstva EU iz naslova Investicijskega programa za novo železniško progo Divača–Koper (IPE17) v znesku 109.026.725 EUR za sofinanciranje izgradnje predorov. Menimo, da sta vlada in ministrstvo odgovorna za zagotovitev pravočasne priprave in sprejema pravnih podlag ter njihovega pošiljanja v obravnavo državnemu zboru, ki bi omogočile pridobitev sredstev EU. Nezmožnost pridobitve nepovratnih sredstev EU, ki so eden ključnih dejavnikov za financiranje projekta drugi tir, sicer predstavlja veliko oviro pri izvedbi projekta, vendar menimo, da je nujni postopek utemeljen, če bi bilo zaradi nesprejetja določenega zakona onemogočeno normalno funkcioniranje države, česar pa v navedenem konkretnem primeru ni mogoče trditi. Menimo, da morebitne zamude, za katere sta odgovorna vlada in ministrstvo, ni mogoče reševati z uporabo postopka, ki posega v pravico javnosti do sodelovanja pri pripravi predlogov predpisov.

Menimo, da je v primeru osnutka ZIUGDT, ko ima ta izražene finančne, okoljske, gospodarske in druge posledice, še posebej pomembno, da bi ministrstvo zagotovilo celovito javno razpravo o osnutku ZIUGDT, s katero bi se poskušalo doseči čim širše soglasje o družbeni potrebnosti predlaganega zakona. Ministrstvo je sicer izvedlo javno obravnavo osnutka ZIUGDT v času od 24. 3. do 29. 3. 2017, a vseh prispelih pripomb v tako kratkem času ni bilo možno temeljito proučiti in na tej podlagi sprejeti morebitnih popravkov osnutka ZIUGDT, zato tako kratka javna obravnava ni dosegla svojega namena.

Menimo, da vlada ni zagotovila sorazmerne razporeditve tveganj v koncesijskem razmerju, saj je celotno tveganje investicije v končni fazi na Republiki Sloveniji, enako kot če bi se investicija drugega tira izvajala v okviru sistema financiranja in izgradnje javne železniške infrastrukture, ki je veljal do uveljavitve ZIUGDT. Iz predloga ZIUGDT ni razvidno, kakšno tveganje naj bi prevzela družba 2TDK kot koncesionar, saj bo po izgradnji drugega tira od Republike Slovenije prejemala plačilo za dosegljivost, ki bo omogočalo družbi 2TDK, da ob dobrem poslovanju skupaj z drugimi viri (povečana uporabnina, prihodki iz gospodarjenja z drugim tirom) zagotavlja financiranje vseh svojih dejavnosti, vključno z nalogami finančnega inženiringa, organizacije in izvedbe gradenj ter gospodarjenja z drugim tirom.

Koncesijski akt in koncesijska pogodba imata več vsebinskih pomanjkljivosti, saj se v zvezi z roki za izvedbo posameznih del sklicujeta na IP19, v katerem naj bi bili ti roki določeni. IP19 določa zgolj okvirno časovnico fizičnih dejavnosti projekta, pri čemer so ob podpisu koncesijske pogodbe roki za začetek izvedbe posameznih del že bili prekoračeni. Menimo, da je v konkretnem primeru rok izvedbe posameznih del bistvenega pomena, zato bi vlada morala zagotoviti, da se neposredno v koncesijskem aktu določijo vsaj okvirni roki, ki bi bili v koncesijski pogodbi konkretizirani in jasno določeni z navedbo določnih datumov.

Menimo, da bi morala vlada že v koncesijskem aktu natančneje opredeliti pojem "začetna višina plačila za dosegljivost" ter določiti stroške, ki se štejejo za upravičene pri izračunu plačila za dosegljivost, saj morajo biti bistveni elementi koncesijskega razmerja določeni že v koncesijskem aktu ter se nato v koncesijski pogodbi in investicijskem programu (IP) zgolj uporabijo kot osnova za določitev elementov oziroma izračune vrednosti.

3.2 Mnenje o učinkovitosti Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo in družbe 2TDK pri izvajanju nalog priprave in izvedbe projekta drugi tir

Menimo, da DRSI v obdobju med 1. 1. 2015 in 21. 7. 2018 kot investitor pri izvajanju svojih nalog priprave in izvedbe projekta drugi tir **ni bila učinkovita**, medtem ko je bila družba 2TDK v obdobju med 21. 7. 2018 in 30. 6. 2020 kot investitor pri izvajanju svojih nalog priprave in izvedbe projekta drugi tir **delno učinkovita**.

DRSI ni zagotovila vseh potrebnih podlag za izvedbo projekta drugi tir, saj med 1. 1. 2015 in 21. 7. 2018 kot investitor ni zagotovila investicijskega programa in študije izvedbe nameravane investicije, prav tako pa tudi ne projekta za izvedbo izgradnje drugega tira. DRSI kot odgovorni investitor projekta drugega tira ni ravnala z zadostno skrbnostjo v procesu priprave IP17, ker je dopustila, da je aktivnosti za zagotovitev IP17 izvajala družba 2TDK, ki pa v tistem obdobju ni razpolagala z zadostnimi kadrovskimi kapacitetami in ni imela ustreznih referenc za izdelavo tovrstne investicijske dokumentacije, s čimer pa je razpolagala Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o. kot dolgoletna izvajalka storitev za DRSI in s katero je DRSI že imela sklenjeno veljavno izvedbeno pogodbo, ki je zajemala tudi izdelavo investicijske dokumentacije. DRSI kot odgovorni investitor ni izvedla nikakršnih aktivnosti v smeri dopolnitve IP17 na način, kot je to predlagala Komisija za pregled in oceno investicijske dokumentacije na področju državnih cest, javne železniške infrastrukture, letalstva in pomorstva v Poročilu o pregledu in oceni investicijske dokumentacije, da bi slednji izpolnjeval vse pogoje po Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javne železniške infrastrukture in bil ustrezno potrjen. V času izdelave IP pripravljanih del je že oddala javno naročilo, na podlagi katerega bi moral izvajalec izdelati IP19 za celotno traso. DRSI kot odgovorni investitor ni izvajala ustreznega nadzora in ni ustrezno koordinirala aktivnosti za pripravo investicijske dokumentacije, predvsem pa ni bila seznanjena z aktivnostmi, ki jih je v tej smeri izvajala družba 2TDK, zaradi česar sta se v istem obdobju pripravljala 2 istovrstna dokumenta. V celotnem obdobju svojega investitorstva ni zagotovila IP, ki bi bil potrjen in da bi bila s tem sprejeta odločitev o izvedbi investicije v drugi tir, čeprav je bil sklep o odobritvi izdelave IP sprejet že 14. 10. 2010 in čeprav je DRSI že razpolagala z IP13, financirala izdelavo 2 različic investicijskega programa (IP17 in IP pripravljanih del) ter naročila izdelavo IP19. DRSI ni opredelila medsebojnih pravic in obveznosti DRSI in družbe 2TDK, določila načrta aktivnosti in rokov za njihovo izvedbo ter odpravila nedorečenosti v zvezi z izvedbo knjigovodskega prenosa. Za področje izvajanja javnih naročil na projektu drugega tira v obdobju investitorstva ni izdelala posebne strategije, na podlagi katere bi določila najustreznejši pristop k sukcesivnemu izvajanju javnih naročil, prav tako ni izvedla predhodne analize trga ponudnikov. V internih aktih ni imela urejenega postopka potrjevanja prejetih študij zunanjih izvajalcev.

DRSI je projekt drugega tira *le v omejenem obsegu* izvajala skladno z vzpostavljenimi pravnimi podlagami in *je v omejenem obsegu* uresničila letne načrte investicij, saj je veliko večino za leto 2015

načrtovanih aktivnosti, ki so se nanašale na izvedbo projekta drugi tir, prenesla v leto 2016, velik del načrtovanih aktivnosti za leto 2017 pa je prenesla v leto 2018. DRSI ni pridobila letnih poročil o izvajanju LNI za leta 2015, 2016 in 2018, poleg tega ni pridobila letnih poročil o stanju aktivnosti in problematiki pri realizaciji projekta drugi tir za leti 2016 in 2017, zaradi česar je bilo v tem delu spremljanje izvajanja projekta izgradnje drugega tira pomanjkljivo. Slednje se je odražalo tudi v pomanjkljivem spremljanju realiziranih in načrtovanih postopkov javnih naročil, ker letna poročila o izvajanju LNI predstavljajo strokovno podlago za odločitve o morebitni pripravi sprememb LNI, ki zajemajo tudi popise načrtovanih javnih naročil. DRSI ni izkazala upravičenosti izvedbe naročil pravnih in svetovalnih storitev ter storitev medijske podpore, namenjene vzpostavitvi pogojev za realizacijo projekta prek projektnega podjetja.

DRSI je z družbo 2TDK sklenila pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta, na podlagi katere je velik del investitorskih aktivnosti prenesla na slednjo, pri čemer ni preverila usposobljenosti izvajalca, ampak je storitve v izvajanje podelila družbi 2TDK, ki v tistem obdobju ni razpolagala z ustreznimi resursi, da bi lahko v celoti in samostojno izpolnila predmet pogodbe. Roki za izvedbo posameznih nalog izvajalca v pogodbi niso bili definirani, zaradi česar je bilo trajanje pogodbenega razmerja negotovo. DRSI kot naročnik ni obvladovala tveganj glede neizpolnitve oziroma nepravočasne izpolnitve pogodbenih obveznosti izvajalca. Družba 2TDK bi morala v skladu z navedeno pogodbo DRSI predložiti mesečna, polletna in letna poročila, česar pa ni storila, k izpolnitvi pogodbenih zavez pa je DRSI tudi ni pozvala. DRSI družbi 2TDK glede izvedbe predmeta obveznosti ni dajala navodil in ni bila seznanjena s tem, v kolikšnem deležu so posamezne obveznosti po pogodbi izpolnjene, niti ni izvedla strokovnega nadzora nad izvajanjem pogodbe s strani družbe 2TDK, s katerim bi preverila pravilno, pravočasno in učinkovito izvajanje njenih nalog, čeprav je v skladu s pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta imela to možnost. V okviru pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta je DRSI plačala tudi izvedbo storitev družbe 2TDK, za katere ocenjujemo, da sodijo med avtonomne naloge poslovanja družbe 2TDK, prav tako pa je plačala tudi storitve drugih zunanjih izvajalcev, katerih izvedbo bi prav tako po naši oceni morala financirati družba 2TDK iz lastnih sredstev.

Kljub sklenitvi aneksa k pogodbi o subvenciji za sofinanciranje pripravljalnih del, na podlagi katerega je DRSI postala izvedbeno telo in bi lahko pred uveljavitvijo ZIUGDT pričela z izvedbo pripravljalnih del, DRSI ni izvedla nikakršnih aktivnosti v smeri začetka izvajanja pripravljalnih del. DRSI ni spremljala izvajanja pogodbe in realizacije pogodbe s finančnim svetovalcem, katere naročnik in plačnik do sklenitve aneksa št. 1 je bila, izvajalca ni uvedla v delo in mu ni podala navodil za izvedbo posameznih aktivnosti. DRSI je svoje pristojnosti naročnika in vse aktivnosti, ki so se navezovala na spremljanje izvedbe predmeta naročila, prepustila v izvajanje družbi 2TDK, čeprav slednja ni bila pogodbeni stranka in iz pogodbenega razmerja s finančnim svetovalcem ni imela nikakršnih pravic in obveznosti. V postopku primopredaje je brez predhodnega soglasja družbe 2TDK slednji poskusila predati dokumentacijo in prenesti v reševanje zahtevke izvajalca KOLEKTOR CESTNO PODJETJE NOVA GORICA, Družba za vzdrževanje in gradnjo cest, d.o.o.

Družba 2TDK je med 21. 7. 2018 in 30. 6. 2020 kot investitor v omejenem obsegu zagotovila potrebne podlage za izvedbo projekta drugi tir. Družba 2TDK je (upoštevaje stopnjo razvoja projekta in fazo izvedbe posameznih gradbenih del) zagotovila zahtevano projektno in investicijsko dokumentacijo, ni pa pravočasno zagotovila študije izvedbe nameravane investicije, saj jo je zagotovila po tem, ko je že začela z izvedbo postopka javnega naročila za izvedbo glavnih del na projektu drugi tir. Prvo različico pravilnika o javnem naročanju je sprejela po tem, ko je že izvedla oziroma začela s postopkom izvedbe 5 javnih naročil po prevzemu investitorstva. Načrt javnih naročil je zgolj na

splošni ravni opredelil okvire in parametre za oblikovanje in izvedbo posameznega javnega naročila, ni bil pa izdelan podrobnejši načrt izvedbe vseh načrtovanih javnih naročil, ki bi vključeval ocenjene vrednosti načrtovanih javnih naročil, z opredelitvijo pogojev in meril za vsako javno naročilo posebej.

Družba 2TDK je projekt drugi tir v *pretežnem delu* izvajala skladno z *vzpostavljenimi pravnimi podlagami* in je v *pretežnem obsegu* realizirala načrtovane aktivnosti, pri čemer v procesu primopredaje svojih načrtovanih in izvedenih ravnanj ni uskladila z DRSI.

3.3 Mnenje o učinkovitosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir

Menimo, da sta bila vlada in ministrstvo pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir **delno učinkovita**.

Vlada in ministrstvo sta bila *delno učinkovita* pri vzpostavitvi in izvajanju nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor DRSI.

Vlada in ministrstvo sta vzpostavila nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir, ki je omogočal ministrstvu izvajanje rednega in izrednega nadzora nad izvedbo projekta drugi tir v obdobju, ko je bila investitor DRSI.

Kljub visokemu znesku porabljenih sredstev na projektu drugi tir ministrstvo ni izkazalo, da je izvajalo reden nadzor nad delom DRSI na projektu, prav tako pa ni zagotovilo, da bi DRSI za vsako leto med letoma 2015 in 2018 pripravila predlog programa svojega dela, ki bi ga moral potrditi minister, zaradi česar je bilo spremljanje izvajanja nalog DRSI oteženo, saj ministrstvo ni moglo izvajati nadzora nad realizacijo načrtovanih aktivnosti DRSI na projektu drugi tir.

Vlada in ministrstvo sta bila *delno učinkovita* pri vzpostavitvi in izvajanju nadzora nad izvajanjem projekta drugi tir v obdobju, ko je bil investitor družba 2TDK.

Menimo, da sta vlada in ministrstvo s predlaganim sistemom nadzora v predlogu ZIUGDT ter sprejemom koncesijskega akta vzpostavila podlage za nadzor nad izvajanjem projekta drugi tir, ki vključuje predložitev rednih in izrednih poročil o izvajanju projekta, predložitev revidiranih letnih računovodskih izkazov ter predložitev katerih koli podatkov v zvezi z izvajanjem projekta drugi tir. Pri tem je vlada predvidela, kdo je pristojen za izvajanje nadzora nad projektom drugi tir, in sicer je za to pooblastila ministrstvo. Določila je tudi pogoje za izvedbo nadzora, kot so dostop do podatkov, možnost izvedbe izredne revizije ter možnost imenovanja posebnega telesa za obravnavo strokovnih vprašanj in svetovanje ministru v zvezi z nadzorom nad izvedbo projekta drugi tir. Vlada je v pravnih podlagah določila tudi obveznosti koncesionarja, da sodeluje pri izvedbi nadzora in ga omogoči, glede poročanja ter spremljanja in obveščanja koncedenta o svojem finančnem poslovanju.

Vlada je sprejela LNU 2019 šele v aprilu 2019, LNU 2020 pa šele v februarju 2020. Menimo, da je namen letnih načrtov vnaprej predvideti izvedbo aktivnosti v posameznem koledarskem letu, zato sprejemanje letnih načrtov upravljanja v aktualnem letu, v katerem naj bi se že izvrševali, ne dosega njihovega namena. Poleg tega ministrstvo ni poročalo o izpolnjevanju LNU 2019, vlada pa ga k temu ni pozvala. Menimo, da tovrstna poročila zagotavljajo urejeno podatkovno zbirko in strokovno podporo za odločanje o nadaljnjem upravljanju družbe 2TDK in s tem tudi projekta drugi tir.

Ministrstvo je vzpostavilo pravne podlage za vodenje in spremljanje projekta drugi tir, ki se financira s sredstvi EU, ki omogočajo izvedbo nadzora nad porabo nepovratnih sredstev EU, in sicer v skladu s pravilnostjo in namenskostjo plačil, glede skladnosti poročil ter potrditve upravičenih stroškov.

Menimo, da Projektni svet za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper predstavlja posvetovalno telo vlade, nima pa nobene avtonomije, samostojnosti ali drugih nalog, ki bi lahko vplivale ali posegale v delovanje odločevalcev, zato ni jasno, čemu služi oziroma zakaj je vlada pri poimenovanju tega sveta vlade uporabila izraz "civilni nadzor". Projektni svet za civilni nadzor je posvetovalno telo vlade, ki vladi podaja stališča in mnenja predstavnikov civilne družbe glede izvajanja projekta drugi tir, pri čemer ta svet ne more imeti več pravic in pooblastil kot drugi tovrstni sveti vlade.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Vlada Republike Slovenije mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

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.

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati:

1. pripravo načrta aktivnosti za pregled investicijskih vlaganj Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo v izgradnjo drugega tira Divača–Koper, ki so evidentirana med investicijami v teku v poslovnih knjigah Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo tako, da natančno opredeli odgovorne osebe, roke in aktivnosti, s katerim se bodo iz poslovnih knjig Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo izločila vlaganja, ki jih ni mogoče pripisati investiciji v drugi tir, ter uredi prenos preostalih sredstev na 2TDK, Družbo za razvoj projekta, d.o.o. – točki 2.1.3.2.k in 2.2.2.3.2.a.

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 poslovanja³³². Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

5. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

1. zagotovi celovito analizo ustreznosti ocenjenih tveganj v registru tveganj v IP19 in njihovo prilagoditev ugotovitvam analize, prav tako naj zagotovi ustreznost predvidenih ukrepov za obvladovanje oziroma omilitev posameznih tveganj, če pa ukrepi pri posameznih tveganjih niso predvideni, naj jih dodatno določi;
2. bistvene elemente koncesijskega razmerja, ki so nujni za razumevanje vsebine in končnih posledic koncesijskega razmerja, določi že v koncesijskem aktu in ne šele v koncesijski pogodbi;
3. pred ustanovitvijo svetov vlade z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami presodi, ali je zaradi zakonskih omejitev njihovih članov (na primer omejitev dostopa do podatkov) mogoče doseči namen njihove ustanovitve.

Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo priporočamo, naj:

1. pri sklepanju pogodb z zunanjimi izvajalci določno opredeli predmet, obveznosti in roke za izvedbo naročila, in sicer najmanj na način, da bodo ti vsaj določljivi.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
3. Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo, priporočeno;
4. 2TDK, Družbi za razvoj projekta, d.o.o., priporočeno;
5. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
6. Marjanu Šarcu, priporočeno;
7. Ivanu Janši, priporočeno;
8. dr. Petru Gašperšiču, priporočeno;

9. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
10. Jerneju Vrtovcu, priporočeno;
11. Sergiju Grmeku, priporočeno;
12. Damirju Topolku, priporočeno;
13. Moniki Pintar Mesarič, priporočeno;
14. Ljiljani Herga, priporočeno;
15. mag. Žarku Sajiču, priporočeno;
16. Metodu Dragonji, priporočeno;
17. mag. Dušanu Zorku, priporočeno;
18. Marku Brezigarju, priporočeno;
19. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
20. arhivu.

6. Priloge

- Priloga 1 Seznam okrajšav
- Priloga 2 Kapital Republike Slovenije – pribitek k cestnini v stalnih in tekočih cenah brez DDV (v mio EUR)
- Priloga 3 Po vrednosti in vsebini ključne načrtovane investicije DRSI na projektu drugi tir za posamezno leto
- Priloga 4 Načrtovane aktivnosti na projektu drugi tir v LNI
- Priloga 5 Seznam vseh naročenih študij DRSI za projekt drugega tira v obdobju 2015–2020
- Priloga 6 Predmet pogodbe s finančnim svetovalcem s prikazom pogodbeno dogovorjenih rokov za izvedbo del in njihovo realizacijo
- Priloga 7 Prenesena projektna in investicijska dokumentacija med DRSI in 2TDK
- Priloga 8 Aktivne pogodbe, ki so bile prenesene na 2TDK

Priloga 1 Seznam okrajšav

V revizijskem poročilu so uporabljene spodaj navedene okrajšane, ki imajo naslednji pomen:

- **ARSO** – Agencija Republike Slovenije za okolje
- **Aquarius d.o.o.** – AQUARIUS ekološki inženiring d.o.o. Ljubljana
- **BIM** – Building information modeling
- **delovno besedilo ZIUGDT** – delovno besedilo zakona, ki je urejalo ureditev financiranja izgradnje drugega tira
- **DIIP** – dokument identifikacije investicijskega projekta
- **DLN** – državni lokacijski načrt
- **DLN za drugi tir** – Uredba o državnem lokacijskem načrtu za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper³³³
- **DPN** – državni prostorski načrt
- **družba Deloitte svetovanje** – DELOITTE SVETOVANJE d.o.o.
- **družba DRI** – DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o.
- **družba Geodata** – GEODATA Engineering SpA
- **DRSI** – Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo
- **drugi tir** – vsa javna železniška infrastruktura, ki jo je dovoljeno zgraditi na podlagi gradbenega dovoljenja št. 35105-118/2011/162 1093-05 z dne 31. 3. 2016
- **družba 2TDK** – 2TDK, Družba za razvoj projekta, d.o.o.
- **državni zbor** – Državni zbor Republike Slovenije
- **EBRD** – Evropska banka za obnovo in razvoj
- **EFSI** – Evropski sklad za strateške investicije
- **EIAH** – Evropsko svetovalno vozlišče (angl.: *European Investment Advisory Hub*)
- **EIB** – Evropska investicijska banka
- **EK** – Evropska komisija
- **EU** – Evropska unija
- **EURO - ASFALT** – EURO - ASFALT Društvo za proizvodnjo, gradevinarstvo, trgovinu, ugostiteljstvo i usluge d.o.o. Sarajevo - podružnica Slovenija
- **FUTURA DDB d.o.o.** – FUTURA DDB, oglaševalska agencija d.o.o.
- **GJS** – gospodarska javna služba
- **IDZ** – idejna zasnova
- **IJU** – Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
- **INEA** – Izvajalska agencija za inovacije in omrežja Evropske komisije³³⁴

³³³ Uradni list RS, št. 43/05, 48/11, 59/14 in 88/15.

³³⁴ Angl.: *Innovation and Networks Executive Agency*.

- **IP** – investicijski program
- **IP za pripravljala dela** – Investicijski program za drugi tir železniške proge Divača–Koper, pripravljala dela
- **IP13** – Investicijski program za novo železniško progo Divača–Koper
- **IP17** – Investicijski elaborat za novo železniško progo Divača–Koper
- **IP19** – Investicijski program za novo železniško progo Divača–Koper, končno poročilo 1.2, 21. 1. 2019, DELOITTE SVETOVANJE d.o.o.
- **IPE** – Instrument za povezovanje Evrope
- **IPE14** – nepovratna sredstva IPE, št. projekta 2014-SI-TMC-0301-M
- **IPE16** – nepovratna sredstva IPE, št. projekta 2016-SI-TMC-0151-M
- **IPE17** – nepovratna sredstva IPE, št. projekta 2017-SI-TM-0016-W
- **IZOOPIZG** – Interventni zakon za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19³³⁵
- **izvedbena pogodba** – Izvedbena pogodba o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena Zakona o železniškem prometu za opravljanje nalog vodenja investicije v javno železniško infrastrukturo za gradnjo Nove železniške povezave na odseku Divača–Koper
- **JASPERS** – Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah³³⁶
- **JZP** – javno-zasebno partnerstvo
- **JŽI** – javna železniška infrastruktura
- **KIOP** – Komisija za pregled in oceno investicijske dokumentacije na področju državnih cest, javne železniške infrastrukture, letalstva in pomorstva
- **KOLEKTOR CPG** – KOLEKTOR CESTNO PODJETJE NOVA GORICA, Družba za vzdrževanje in gradnjo cest, d.o.o.
- **koncesijska pogodba** – Koncesijska pogodba za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper³³⁷
- **koncesijski akt** – Uredba o koncesiji za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge Divača–Koper³³⁸
- **LINEAL d.o.o.** – LINEAL biro za projektiranje, inženiring, storitve in gradbeništvo d.o.o.
- **LNI** – letni načrt investicij javne železniške infrastrukture
- **LNU** – letni načrt upravljanja
- **Luka Koper, d.d.** – Luka Koper, pristaniški in logistični sistem, d.d.
- **McKinsey & Company** – McKinsey & Company Inc., Hungary, Budapest

³³⁵ Uradni list RS, št. 80/20.

³³⁶ Angl.: *Joint Assistance to Support Projects in European Regions*.

³³⁷ Št. 2430-19-800001 z dne 9. 5. 2019.

³³⁸ Uradni list RS, št. 22/19.

- **MDS** – medresorska delovna skupina za pripravo nabora oblik JZP za izgradnjo nove železniške povezave med Divačo in Koperom
- **MF** – Ministrstvo za finance
- **MGRT** – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
- **ministrstvo** – Ministrstvo za infrastrukturo
- **MOP** – Ministrstvo za okolje in prostor
- **NATM** – The New Austrian tunneling method
- **novelacija IP19** – Novelacija investicijskega programa za projekt Drugi tir Divača–Koper
- **NRP** – načrt razvojnih programov
- **OECD** – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
- **OECD-ITF** – Mednarodni prometni forum pri OECD
- **osnutek ZIUGDT** – osnutek Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z izvedbo investicije v izgradnjo drugega tira železniške proge na odseku Divača–Koper
- **OZ** – Obligacijski zakonik³³⁹
- **PFS** – projektno-finančni svet
- **PGD** – projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
- **PID** – projekt izvedbenih del
- **PIZ** – predinvesticijska zasnova
- **pobuda/DIIP** – pobuda/DIIP Spremembe in dopolnitve državnega lokacijskega načrta za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper (nadgradnja v dvotirno progo)³⁴⁰
- **PoDZ-1** – Poslovnik državnega zbora³⁴¹
- **pogodba o finančnem svetovanju** – Pogodba o izvedbi javnega naročila za pridobitev finančnega svetovalca in podpore projektne vodenju za projekt 2. tir železniške proge Divača–Koper z dne 29. 1. 2018
- **pogodba o izvajanju storitev razvoja projekta** – Pogodba o izvajanju storitev razvoja projekta izgradnje drugega tira med DRSI in družbo 2TDC z dne 3. 10. 2016
- **poročilo GEODATA** – Preveritev ocenjene vrednosti ter vse možne racionalizacije in optimizacije za projekt drugega tira nove železniške proge Divača–Koper z dne 30. 9. 2016
- **poročilo KIOP** – Poročilo o pregledu in oceni investicijske dokumentacije³⁴²
- **poročilo OECD-ITF** – Review of risk and delivery options for the Port of Koper hinterland rail link, Final report, Case specific policy analysis project, ITF, Paris, september 2015
- **poročilo o izvajanju LNI** – Letno poročilo o izvajanju Letnega načrta investicij

³³⁹ Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

³⁴⁰ Urbis d.o.o., junij 2019, dopolnitev julij 2020.

³⁴¹ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20.

³⁴² Št. 411-8/2017/1 z dne 31. 1. 2017.

- **poslovník vlade** – Poslovník Vlade Republike Slovenije³⁴³
- **pravilnik o javnem naročanju** – Pravilnik o izvajanju postopkov javnega naročanja v Ministrstvu za infrastrukturo (izdaja 19 z dne 5. 8. 2017 in izdaja 20 z dne 1. 1. 2020)
- **predlog ZIUOGDT** – predlog Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper
- **projekt drugi tir** – vsi akti in dejanja, ki jih morajo izvesti revidiranci za izvedbo investicije v drugi tir in gospodarjenje z njim
- **PSCN** – Projektni svet za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper
- **PZI** – projekt za izvedbo
- **ReNPRP30** – Resolucija o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030³⁴⁴
- **SLA** – Service Level Agreement oziroma sporazum o storitvah
- **SrpRS** – Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030
- **sprememba PGD** – PGD za širitev servisnih cevi za drugi tir železniške proge Divača–Koper; odsek Divača–Črni Kal; Predori; Sprememba zaradi povečanja prereza servisnih cevi predorov T1 in T2 na velikost glavnih cevi (projekt št. 3675/3623/P, SŽ – Projektivno podjetje, februar 2018, dopolnitev april 2018) in PGD za širitev servisnih cevi za drugi tir železniške proge Divača–Koper; odsek Črni Kal–Koper; Predori; Sprememba zaradi povečanja prereza servisnih cevi predora T8 na velikost glavnih cevi (projekt št. 3675/3610/P, SŽ – Projektivno podjetje, februar 2018, dopolnitev april 2018)
- **SVZ** – Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- **SWOT analiza** – strengths, weaknesses, opportunities, and threats analysis oziroma PSPN analiza (prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti)
- **SŽ - Infrastruktura** – Slovenske železnice - Infrastruktura, družba za upravljanje in vzdrževanje železniške infrastrukture ter vodenje železniškega prometa, d.o.o.
- **SŽ - Projektivno podjetje** – SŽ - PROJEKTIVNO PODJETJE LJUBLJANA d.d.
- **ŠINI** – študija izvedbe nameravane investicije
- **TBM** – tehnologija gradnje z vrtnikom tunelov (angl.: *tunnel boring machine*)
- **temeljna pogodba** – Pogodba o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena Zakona o železniškem prometu za opravljanje nalog vodenja investicij v javno železniško infrastrukturo v Republiki Sloveniji
- **TEN-T** – The Trans-European Transport Network oziroma vseevropsko prometno omrežje
- **UEM** – Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ³⁴⁵

³⁴³ 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 in 10/14.

³⁴⁴ Uradni list RS, št. 75/16.

³⁴⁵ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

- **UEMJŽI** – Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javne železniške infrastrukture³⁴⁶
- **UMJŽI** – Uredba o metodologiji priprave in obravnave investicijske dokumentacije na področju državnih cest in javne železniške infrastrukture³⁴⁷
- **uredba 1316/2013/EU** – Uredba (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 in razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010 (UL L št. 348 z dne 20. 12. 2013, str. 129), zadnjič spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L št. 193 z dne 30. 7. 2018, str. 1)
- **vlada** – Vlada Republike Slovenije
- **vzporedni tir** – dodaten vzporedni oziroma levi tir na celotnem poteku trase drugega tira (levi tir, gledano v smeri iz Divače proti Kopru)
- **ZDU-1** – Zakon o državni upravi³⁴⁸
- **ZIUGDT** – Zakon o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper³⁴⁹
- **ZRacS-1** – Zakon o računskem sodišču³⁵⁰
- **ZJF** – Zakon o javnih financah³⁵¹
- **ZJN-3** – Zakon o javnem naročanju³⁵²
- **ZJNVETPS** – Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve³⁵³
- **ZJZP** – Zakon o javno-zasebnem partnerstvu³⁵⁴
- **ZUJF** – Zakon za uravnoteženje javnih financ³⁵⁵

³⁴⁶ Uradni list RS, št. 6/08.

³⁴⁷ Uradni list RS, št. 5/17.

³⁴⁸ 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.

³⁴⁹ Uradni list RS, št. 51/18.

³⁵⁰ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

³⁵¹ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

³⁵² Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

³⁵³ Uradni list RS, št. 72/11 – uradno prečiščeno besedilo, 43/12 – odl. US, 90/12, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3.

³⁵⁴ Uradni list RS, št. 127/06.

³⁵⁵ Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15 in 102/15

- **ZUreP-1** – Zakon o urejanju prostora³⁵⁶
- **ZVRS** – Zakon o Vladi Republike Slovenije³⁵⁷
- **ZZelP** – Zakon o železniškem prometu³⁵⁸
- **ZZelP-K** – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu³⁵⁹

³⁵⁶ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C, 80/10 – ZUPUDPP in 61/17 – ZUreP-2.

³⁵⁷ 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.

³⁵⁸ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo in 30/18.

³⁵⁹ Uradni list RS, št. 30/18.

Priloga 2 Kapital Republike Slovenije – pribitek k cestnini v stalnih in tekočih cenah brez DDV
(v mio EUR)

Leto	STALNE CENE			TEKOČE CENE		
	IP19	novelacija IP19	Indeks	IP19	novelacija IP19	Indeks
2019	14,2	12,3	86,62	14,8	12,3	83,11
2020	13,8	11,8	85,51	14,7	11,8	80,27
2021	14,6	12,5	85,62	15,9	12,6	79,25
2022	15,5	13,4	86,45	17,1	13,7	80,12
2023	16,4	14,3	87,20	18,4	14,9	80,98
2024	17,4	15,2	87,36	19,8	16,2	81,82
2025	18,5	16,2	87,57	21,3	28,1	131,92
Skupaj	110,4	95,7	86,68	122	109,6	89.84

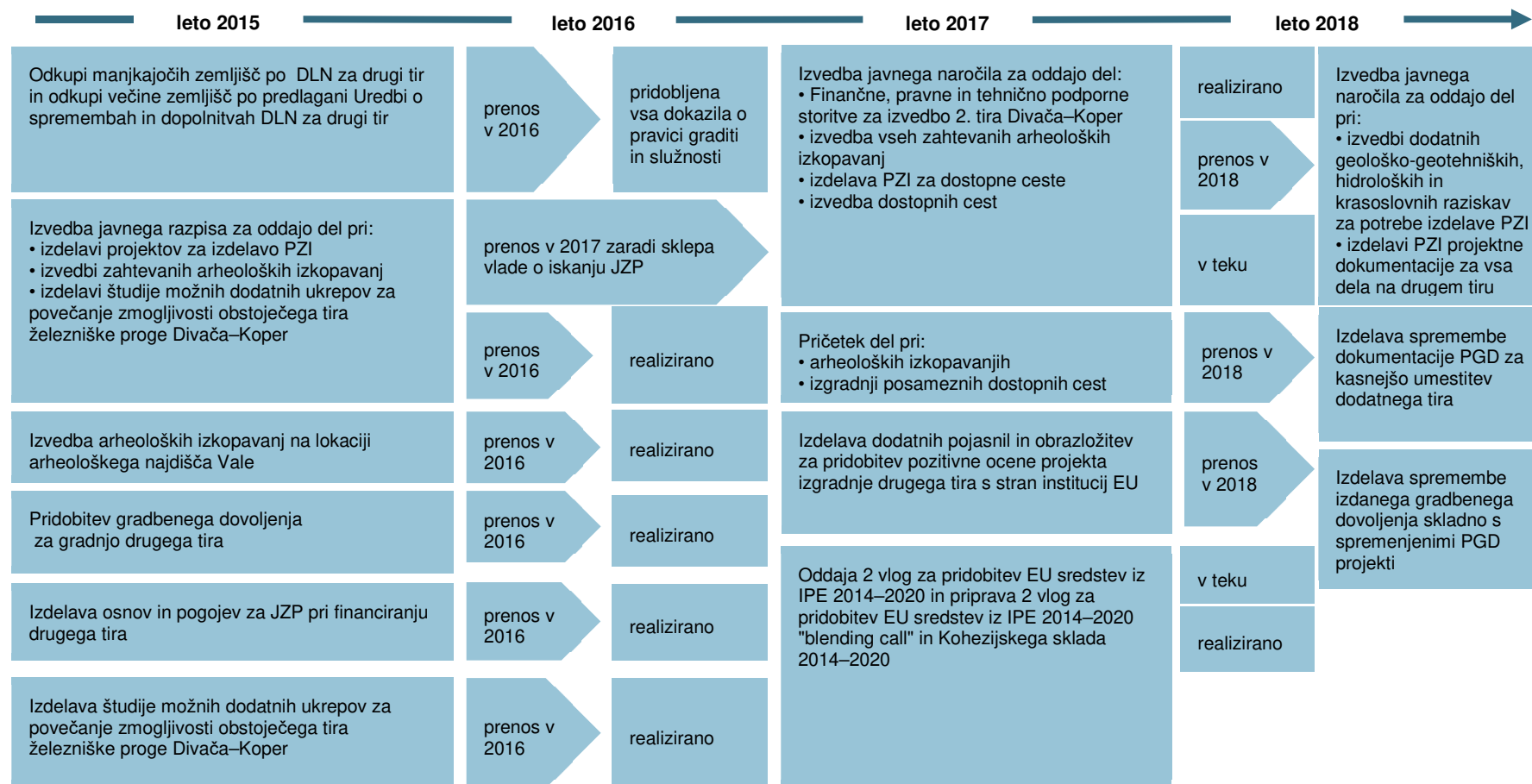
Vir: IP19, novelacija IP19, lastni izračuni.

Priloga 3 Po vrednosti in vsebini ključne načrtovane investicije DRSI na projektu drugi tir za posamezno leto

		v EUR
Leto	Struktura poglavitnih načrtovanih investicij za posamezno leto	Znesek
2015	• Svetovanje in nadzor (DRI)	760.443
	• Izdelava PZI projektov	900.000
	• Odkupi zemljišč	800.000
	• Izravnalni ukrepi krajinskega parka Beka	185.000
2016	• Svetovanje in nadzor (DRI)	589.556
	• Recenzija ocenjene vrednosti drugega tira	897.600
	• Izdelava PZI projektov	5.000.000
	• Odkupi zemljišč	250.000
2017	• Svetovanje in nadzor (DRI)	569.839
	• Arheološka izkopavanja	2.047.927
	• Študija JZP	1.403.561
	• Odkupi zemljišč za deponijo Bekovec	500.000
2018	• Izgradnja dostopnih cest	19.939.981
	• Izvedba dopolnilnih strukturno-geoloških in hidroloških raziskav za PZI projekte drugega tira	2.523.202
	• Sprememba izdelane dokumentacije PGD zaradi povečanja servisnih cevi	1.786.240
	• Finančni svetovalec	658.800

Vir: letni načrti investicij, aktivnosti za projekt NRP 2411-07-0016 drugi tir in podatki DRSI o realizaciji.

Priloga 4 Načrtovane aktivnosti na projektu drugi tir v LNI



Vir: LNI 2015, LNI 2016, LNI 2017, LNI 2018.

Priloga 5 Seznam vseh naročenih študij DRSI za projekt drugi tir v obdobju 2015–2020

Vsebina študije	Izvajalec	Vrsta postopka javnega naročanja	Št. prejetih ponudb	Namen naročila	Vrednost v EUR
Dokumentacija za izvedbo predhodnega postopka za OVS	PRO LOCO d.o.o., družba za prostorski inženiring	Zbiranje ponudb	3	Za potrebe predhodnega postopka za pridobitev okoljevarstvenega soglasja	8.883
Analiza občutljivosti s prometnim modelom tovornega prometa	PNZ svetovanje projektiranje d.o.o.	Zbiranje ponudb	3	Za potrebe izdelave investicijske dokumentacije	12.932
Študija možnih dodatnih ukrepov za povečanje zmogljivosti obstoječega tira	SŽ – Projektivno podjetje	Naročilo male vrednost	3	Za potrebe pogovorov z JASPERS	54.656
Enotna študija povpraševanja za projekt drugega tira	PNZ svetovanje projektiranje d.o.o.	Zbiranje ponudb	1	Za potrebe izdelave investicijske dokumentacije in pogovore za EU sofinanciranje	2.440
Analiza potrebnih ukrepov za ureditev razmer na obstoječem tiru	SŽ – Projektivno podjetje	Odprti postopek	1	Za potrebe pogovorov z JASPERS	118.950
Strokovne podlage za predhodni postopek za povečanje servisnih cevi	EPI SPEKTRUM varstvo okolja, informacijski sistemi in storitve d.o.o.	Zbiranje ponudb	3	Podlaga za morebitno spremembo gradbenega dovoljenja	22.570
Strokovno mnenje v predhodnem postopku povečanja servisnih cevi	Aquarius d.o.o.	Zbiranje ponudb	3	Podlaga za morebitno spremembo gradbenega dovoljenja	1.952
Ocena ogljičnega odtisa za drugi tir	EPI SPEKTRUM varstvo okolja, informacijski sistemi in storitve d.o.o.	Zbiranje ponudb	3	Za potrebe pridobitve okoljevarstvenega soglasja	9.004
Študija možnih modelov javno-zasebnega partnerstva	OECD-ITF	Direktna oddaja	1	Za potrebe izdelave investicijske dokumentacije in pogovore za EU sofinanciranje	165.270
Preveritev ocenjene vrednosti ter vse možne racionalizacije in optimizacije	GEODATA Engineering S.p.A.	Odprti postopek	5	Za potrebe pogovorov z JASPERS	176.900
Okoljske optimizacije variant iz leta 1999 za gradnjo drugega tira	Aquarius d.o.o.	Zbiranje ponudb	3	Za potrebe pogovorov z JASPERS	23.102
Dopolnitev naloge Demand Study for Divača–Koper	PNZ svetovanje projektiranje d.o.o.	Zbiranje ponudb	1	Za potrebe izdelave investicijske dokumentacije in pogovore za EU sofinanciranje	21.383

Vsebina študije	Izvajalec	Vrsta postopka javnega naročanja	Št. prejetih ponudb	Namen naročila	Vrednost v EUR
Optimizacija variant iz leta 1999 po usmeritvah s področja varstva okolja	SŽ – Projektivno podjetje	Zbiranje ponudb	3	Za potrebe pogovorov z JASPERS	23.424
Analiza napovedi možne preusmeritve ladijskega prometa iz severnomorskih pristanišč	MDS Transmodal Limited	Zbiranje ponudb	1	Za potrebe izdelave investicijske dokumentacije in pogovore za EU sofinanciranje	17.470
Izvedba poslovnega modela za izvedbo projekta drugega tira	PwC SVETOVANJE d. o. o.	Zbiranje ponudb	3	Za potrebe izdelave investicijske dokumentacije in pogovore za EU sofinanciranje	24.339
Ocena stroškov izvedbe z NATM in TBM tehnologijo	GEODATA Austria Gmbh	Zbiranje ponudb	1	Za potrebe pogovorov z JASPERS	24.156
Preveritev možnosti izvedbe nove – hibridne variante	SŽ – Projektivno podjetje	Zbiranje ponudb	3	Za potrebe pogovorov z JASPERS	23.973
Podrobna analiza tveganja metodologije TBM za enotirno progo	GEODATA Austria Gmbh	Zbiranje ponudb	1	Za potrebe pogovorov z JASPERS	24.156
Pojasnila za Generalni direktorat Okolje	Aquarius d.o.o.	Zbiranje ponudb	3	Za potrebe pogovorov z JASPERS	7.552
Napovedi o preusmerjenem tovoru med Luko Koper, d.d. in ostalimi evropskimi pristanišči	MDS Transmodal Limited	Zbiranje ponudb	1	Za potrebe izdelave investicijske dokumentacije in pogovore za EU sofinanciranje	5.490
Skupaj					768.602

Vir: podatki DRSI.

Priloga 6 Predmet pogodbe s finančnim svetovalcem s prikazom pogodbeno dogovorjenih rokov za izvedbo del in njihovo realizacijo

Predmet pogodbe	Rok za izvedbo	Izvedba
Faza A		
Izdelava IP19	29. 4. 2018	21. 1. 2019
Izdelava ŠINI	29. 4. 2018	30. 4. 2020
Izdelava Strategije javnega naročanja	29. 4. 2018	22. 5. 2019
Izdelava študije upravičenosti projekta (feasibility study)	29. 4. 2018	maj 2018
Izdelava ocene investicijske vrednosti projekta	29. 4. 2018	28. 5. 2018
Validacija in izboljšave poslovnega načrta 2TDK vključno s pripravo ustreznih projekcij denarnih tokov in finančnih izkazov	29. 4. 2018	21. 1. 2019
Izdelava finančne analize projekta in načrta izboljšav neto sedanje vrednosti projekta	29. 4. 2018	
Faza B		
Postavitev koncepta upravljanja projekta in obvladovanja projektnih tveganj	29. 7. 2018	maj 2018
Svetovanje in pomoč pri pridobivanju finančnih virov	29. 7. 2018	julij 2018
Svetovanje in pomoč pri pripravi koncesijske pogodbe	29. 7. 2018	november 2018
Svetovanje in pomoč pri usklajevanju vseh ključnih deležnikov projekta	29. 7. 2018	julij 2019
Oblikovanje organizacijske strukture in procesov za učinkovit zagon in izvedbo projekta	29. 7. 2018	julij 2019
Postavitev integriranega projektne managementa	29. 7. 2018	maj 2018
Validacija in optimizacija terminskega plana izvedbe projekta	29. 7. 2018	maj 2018
Postavitev sistema spremljave porabe resursov	29. 7. 2018	julij 2019
Priprava strategije oddaje naročil	29. 7. 2018	22. 5. 2019
Faza C		
Finančno-ekonomska svetovanja do zaprtja finančne konstrukcije	12 mesecev po zaključku faze B	marec 2019
Morebitne dopolnitve izdelanih dokumentov	12 mesecev po zaključku faze B	

Vir: pogodba s finančnim svetovalcem in podatki družbe 2TDK.

Priloga 7 Prenesena projektna in investicijska dokumentacija med DRSI in 2TDK

Prenesena dokumentacija iz DRSI na 2TDK	
Projektna dokumentacija	Investicijska dokumentacija
- PGD projekti - PGD spremembe projektne dokumentacije (zaradi povečanja prereza servisnih cevi predorov) - PZI dokumentacija za dostopne ceste	- Predinvesticijska zasnova Nova železniška proga Divača–Koper; na odseku Divača–Črni Kal in na odseku Črni Kal–Koper³⁶⁰ - Predlog Investicijskega programa za novo železniško progo Divača–Koper³⁶¹ - Predlog Študije izvedljivosti³⁶²

Vir: primopredajni zapisnik.

³⁶⁰ Izdelal: Prometni institut Ljubljana d. o. o., julij 2010.

³⁶¹ Izdelal: družba DRI, oktober 2013.

³⁶² Izdelal: družba DRI, december 2014.

Priloga 8 Aktivne pogodbe, ki so bile prenesene na 2TDK

Zap. št.	Vsebina pogodbe	Izvajalec	Vrednost v EUR	Realizirana vrednost v EUR	Ostanek vrednosti – prenos na 2TDK v EUR
1	Izdelava PZI projektov za izgradnjo dostopnih cest in deviacij obstoječih poti	LINEAL d.o.o.	548.499	535.689	12.810
2	Izdelava sprememb izdelanega projekta za pridobitev PGD za drugi tir železniške proge Divača–Koper zaradi povečanja prereza servisnih cevi predorov na velikost glavnih cevi	SŽ – Projektivno podjetje	1.946.378	1.802.346	144.032
3	Izvedba dopolnilnih strukturno- geoloških, hidrogeoloških, krasoslovnih in geotehničnih raziskav za PZI drugega tira železniške proge med Divačo in Koprom	GRADBENI INŠTITUT ZRMK d.o.o.	3.109.789	2.299.639	810.150
4	Pridobitev finančnega svetovalca in podpore projektnemu vodenju II. tir Divača–Koper	družba Deloitte svetovanje	829.600	0	829.600
5	Izvedba dostopnih cest za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper	KOLEKTOR CPG	14.478.078	0	14.478.078
Skupaj			20.912.344	4.637.674	16.274.670

Vir: primopredajni zapisnik.

*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