



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

**Popravljalni ukrepi pri reviziji vodenja
in prostorskega načrtovanja projekta
3. razvojne osi**



2022

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

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji vodenja in prostorskega načrtovanja projekta 3. razvojne osi

Številka: 320-1/2020/55

Ljubljana, 26. aprila 2022

1. Uvod

V revizijskem poročilu o vodenju in prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi¹, št. 320-1/2020/46 z dne 27. 12. 2021 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Ministrstvu za infrastrukturo (v nadaljevanju: MZI) izreklo mnenje, **da je bilo pri vodenju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020 neučinkovito**, Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) pa mnenje, **da je bilo pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi v obdobju od leta 2015 do leta 2020 delno učinkovito**.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu MZI in MOP podalo zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

MZI je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

MOP je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo³. V odzivnem poročilu, ki ga je z varnim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivni poročili MZI in MOP ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL:https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Projekt_3OS/Projekt_3OS_SP15-20_RevizijskoP.pdf], 6. 4. 2022.

² Št. 061-2/2020/200 z dne 24. 3. 2022.

³ Št. 006-5/2020-2550-78 z dne 22. 3. 2022, ki je bilo podpisano z varnim elektronskim podpisom 27. 3. 2022.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Ministrstvo za infrastrukturo

2.1.1 Načrtovanje, spremljanje in nadzor projekta in usmerjanje in nadzor nad nosilci posameznih projektov

2.1.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.2.1.a revizijskega poročila je navedeno, da MZI do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pristopilo k postopkom analize doseganja ciljev Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030⁴ (v nadaljevanju: SrpRS), ki bi z uporabo nacionalnega prometnega modela prikazovali uresničevanje ukrepov iz SrpRS. Zgolj delne podatke, ki jih je MZI v letu 2020 vključilo v postopke priprav drugih dokumentov, ni mogoče šteti za ustrezno analizo vsebine SrpRS. Za namene spremljanja SrpRS je MZI v letu 2020 začelo s postopki za vzpostavitev informacijskega sistema, vendar so ti postopki do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, omogočili zgolj izdelavo osnutka projektne naloge o vzpostavitvi sistema.

V točki 2.1.2.2.a revizijskega poročila je navedeno, da je MZI z usmeritvami za pripravo predlogov načrtov vlaganj in oblikovanjem delovne skupine za njihovo pripravo zagotovilo ustrezno notranjo strukturo in postopek za načrtovanje uresničevanja Resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030⁵ (v nadaljevanju: ReNPRP30). Vendar pa MZI ni oblikovalo ustreznih notranjih postopkov in vzpostavilo ustrezne notranje organizacijske strukture za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem ReNPRP30.

V točki 2.1.2.2.b revizijskega poročila je navedeno, da MZI od sprejetja ReNPRP30 ni pripravilo nobenega poročila o izvajanju ReNPRP30, temveč je zgolj v okviru sprejemanja predloga Načrta vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje od leta 2020–2025 (v nadaljevanju: načrt vlaganj 2020–2025) pripravilo kratek pregled že realiziranih projektov. Na ta način niso bili zajeti projekti, ki so se zgolj deloma izvedli ali pa se sploh niso izvedli.

V točki 2.1.3.2.a revizijskega poročila je navedeno, da smo z analizo vsebine opisanih parametrov načrtovanja in izvedbe posameznih odsekov projekta 3. razvojne osi v sprejetih načrtih vlaganj ugotovili, da ti sploh niso bili določeni ali pa je bila njihova določitev nejasna. MZI v predlogih načrtov vlaganj posameznih ukrepov za izvedbo projekta 3. razvojne osi sploh ni načrtovalo, niti ni načrtovalo časovnega okvira, kdaj naj bi se začele priprave teh projektov, s čimer je odstopilo od vsebine ReNPRP30.

⁴ [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZI/Dokumenti/Strategija-razvoja-prometa-v-Republiki-Sloveniji-do-leta-2030.pdf>], 6. 4. 2022.

⁵ Uradni list RS, št. 75/16.

MZI je pojasnilo, da so bili za povezavo od Celja do Novega mesta proučevani 3 koridorji, pri čemer se je v okviru študije variant (v nadaljevanju: ŠV) kot najustreznejša izkazala varianta v osrednjem koridorju. ŠV se od javne razgrnitve še vedno dopolnjuje z zahtevami, ki jih postavlja Direkcija Republike Slovenije za vode, zaradi česar operativnost projekta ni na ravni za vključevanje v načrt vlaganj. Opozorili smo, da je ReNPRP30 za srednji del 3. razvojne osi predvidela čas za pripravo projekta v obdobju od 2016 do 2022, kljub temu pa do izdaje tega poročila ni bila potrjena niti ŠV za potek trase. Na ta način so ogroženi cilji SrpRS in ReNPRP30 v zvezi s 3. razvojno osjo, ki je bila predvidena kot enotna cestna povezava čezmejnega pomena.

MZI je Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) že med revizijo posredovalo medresorsko usklajen Predlog Resolucije o spremembah in dopolnitvah ReNPRP30, ki ga je vlada potrdila 11. 3. 2021 in posredovala v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije, ki ga je sprejel 28. 5. 2021⁶. Opozorili smo, da je v predlogu sprememb ReNPRP30 usklajena vsebina tretjega pododseka Ro.9.3 z veljavnim načrtom vlaganj 2020–2025, vendar predlagane spremembe ponekod niso v skladu z namenom sprejemanja predloga sprememb, kot izhajajo iz njegove uradne obrazložitve. SrpRS in ReNPRP30 sta za realizacijo projekta 3. razvojne osi predvideli kot samostojne ukrepe Ro.4 (jug), Ro.9 (sever) in Ro.14 (sredina), s čimer so bili določeni tudi stopnja prioritete teh projektov in posebni cilji SrpRS, ki se z njimi dosegajo. MZI je predloga Načrta vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje od leta 2018–2023 (v nadaljevanju: načrt vlaganj 2018–2023) in načrta vlaganj 2020–2025 pripravilo na način, da je ukrepe v zvezi s projektom 3. razvojne osi spremenilo tako, da je ukrepe glede večjega števila odsekov tega projekta prestavilo pod ukrep Ro.43. Slednji je splošen ukrep, ki je namenjen rednemu in investicijskemu vzdrževanju obstoječe prometne infrastrukture, kjer izbor projektov in prioritete znotraj razpoložljivega dela proračuna v nadaljevanju po lastni presoji določa Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: DRSI).

V točki 2.2.2.1.a revizijskega poročila je navedeno, da MZI ni zagotovilo, da bi DRSI za vsako leto v obdobju, na katero se nanaša revizija, v predlogu programa svojega dela, ki bi ga moral potrditi minister, podrobneje načrtovala svoje aktivnosti. Zato je bilo po naši oceni spremljanje izvajanja nalog DRSI, ki so med letoma 2015 in 2020 vključevale delo na vseh odsekih projekta 3. razvojne osi, oteženo. MZI tudi ni zagotovilo, da bi DRSI razpolagala z zadostnimi proračunskimi finančnimi viri za stroške izvedbenega državnega prostorskega načrtovanja nekaterih odsekov 3. razvojne osi in da bi MZI samo pripravljalo celovit letni načrt izvajanja investicij v javno prometno infrastrukturo.

V točki 2.2.2.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je MZI od DRSI prejemale sprotna poročila o izvajanju svojih nalog na projektu 3. razvojna os, vendar ni šlo za poročanje glede na vsakokratne načrte izvajanja aktivnosti DRSI. Kljub zaostanku pri napredovanju del na posameznih odsekih 3. razvojne osi MZI od DRSI v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni zahtevalo nobenega posebnega poročila o razlogih za zamude, niti ni zagotavljalo usmerjanja ali dajanja obveznih navodil za izvedbo posameznih nalog.

⁶ ReNPRP30-A (Uradni list RS, št. 90/21).

MZI je pojasnilo, da ima organ v sestavi ministrstva drugačen status kot njegova notranja organizacijska enota, pri čemer Zakon o državni upravi⁷ (v nadaljevanju: ZDU-1) daje ministru možnost in ne obveznosti zahtevanja poročil, podatkov in drugih dokumentov v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Opozorili smo, da je samostojnost organa v sestavi omejena z večjim številom določb ZDU-1, ki dajejo ministru na voljo orodja za spremljanje in usmerjanje dela organa v sestavi. Zato je logična zahteva ZDU-1 iz drugega odstavka 24. člena, da mora predstojnik organa v sestavi ministru redno in na zahtevo poročati o delu organa v sestavi.

MZI je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo osnutek notranjega akta ali dopolnitve že obstoječega akta (na primer akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest), v katerem bodo opredeljeni notranji postopki in struktura za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem SrPRS in ReNPRP30 tako, da bodo določene vsaj enote v ministru in predstojniki teh enot, ki bodo odgovorni za:

- postopke pregleda in analize doseganja ciljev SrPRS na podlagi kazalnikov iz SrPRS, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina posodabljanja SrPRS ter časovnega obdobja, za katero bo ministru pripravilo pregled in analizo doseganja ciljev SrPRS, da bo doseglo predvideno dopolnjevanje SrPRS na vsakih 5 let od sprejema SrPRS;
- spremljanje in nadzor nad uresničevanjem ReNPRP30, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina zagotavljanja, da bodo predlogi načrtov vlaganj skladni z veljavno ReNPRP30, ter časovnega obdobja, za katero bo ministru pripravilo poročila o izvajanju ReNPRP30;
- pripravo, usklajevanje in predložitev programov dela DRSI v sprejem ministru na podlagi načrtov vlaganj;
- pridobivanje poročil o izvajanju aktivnosti DRSI, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina spremljanja in nadzora nad tem, ali DRSI aktivnosti izvaja skladno s programom dela in načrti vlaganj.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

MZI je pripravilo predlog Navodila o spremljanju in nadzoru nad uresničevanjem SrPRS in ReNPRP30 (v nadaljevanju: predlog navodila), v katerem so opredeljeni notranji postopki in struktura za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem SrPRS in ReNPRP30. V predlogu navodila so določene enote v MZI in predstojniki teh enot, ki so odgovorni za:

- postopke pregleda in analize doseganja ciljev SrPRS na podlagi kazalnikov iz SrPRS, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina posodabljanja SrPRS ter časovnega obdobja, za katero bo ministru pripravilo pregled in analizo doseganja ciljev SrPRS, da bo doseglo predvideno dopolnjevanje SrPRS na vsakih 5 let od sprejema SrPRS;
- spremljanje in nadzor nad uresničevanjem ReNPRP30, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina zagotavljanja, da bodo predlogi načrtov vlaganj skladni

⁷ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 65/14 – ZVRS-H, 90/14 in 51/16.

z veljavno ReNPRP30, ter časovnega obdobja, za katero bo ministrstvo pripravilo poročila o izvajanju ReNPRP30;

- pripravo, usklajevanje in predložitev programov dela DRSI v sprejem ministru na podlagi načrtov vlaganj;
- pridobivanje poročil o izvajanju aktivnosti DRSI, z opredelitvijo načina izvajanja te naloge, pričakovanega rezultata, načina spremljanja in nadzora nad tem, ali DRSI aktivnosti izvaja skladno s programom dela in načrti vlaganj.

Iz predloga navodila izhajajo načrtovane aktivnosti MZI v več fazah:

1. pridobitev vseh relevantnih podatkov Direktorata za trajnostno mobilnost in prometno politiko od preostalih notranjih enot MZI in nosilcev ukrepov;
2. vzpostavitev baze podatkov (sistem Excel preglednic), iz katere bo razviden status vseh 108 ukrepov iz SrpRS, na podlagi česar bo mogoče pripravljati načrte vlaganj, poročati o izvajanju ciljev iz SrpRS in ReNPRP30 ter zagotavljati posodabljanje obeh dokumentov na vsakih 5 let;
3. vzpostavitev posebne aplikacije za spremljanje izvajanja SrpRS in ReNPRP30 kot modul, povezan v integrirano platformo za spremljanje investicij infrastrukturnih projektov – DIPSIIP, ki bo zagotavljal tudi neposredno povezavo na veljavni državni proračun.

V skladu s predlogom navodila je predvideno imenovanje interne delovne skupine za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem SrpRS in ReNPRP30 ter pripravo predlogov njunih sprememb. MZI je v ta namen pripravilo predlog Sklepa o imenovanju komisije MZI za koordinacijo aktivnosti, ki so povezane z izvajanjem predloga navodila in s spremljanjem in nadzorom nad uresničevanjem SrpRS in ReNPRP30. MZI si je pripravilo tudi časovni načrt za izvedbo vseh načrtovanih aktivnosti, kar predstavlja Tabela 1.

Tabela 1 Načrt aktivnosti MZI za zagotovitev izvajanja predloga Navodila o spremljanju in nadzoru nad uresničevanjem SrpRS in ReNPRP30

Št.	Dokument/predpis/postopek	Aktivnost/cilj	Nosilec	Rok
1.	Navodilo o spremljanju in nadzoru nad uresničevanjem SrpRS in ReNPRP30	Potrditev navodila	minister	1. 4. 2022
2.	Imenovanje interne delovne skupine	Sklep o imenovanju	minister	1. 4. 2022
3.	Poziv notranjim organizacijskim enotam MZI	Posredovanje podatkov za 6-letni načrt	minister	1. 4. 2022
4.	6-letni načrt za obdobje 2022–2027	Priprava dokumenta in potrditev na vladi	minister	30. 6. 2022
5.	Izvedba pregleda o izvajanju ukrepov SrpRS	Priprava internega dokumenta	ministrstvo	30. 6. 2022
6.	Priprava predlogov sprememb in dopolnitev SrpRS in ReNPRP30	Priprava dokumenta za javno obravnavo	ministrstvo	30. 6. 2022
7.	Vzpostavitev informacijskega sistema	Delujoč informacijski sistem	ministrstvo	31. 12. 2024

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.1.2 Priprava in spremljanje izvajanja načrtov vlaganj

2.1.2.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.3.1.a revizijskega poročila je navedeno, da bi MZI morale predlog prvega načrta vlaganj pravočasno predlagati vladi, da bi ga sprejela v roku 6 mesecev od objave ReNPRP30 v Uradnem listu RS, to je do 30. 4. 2017. MZI je predlog prvega načrta vlaganj pripravilo in predložilo vladi v potrditev šele 15. 2. 2018, kar je 9,5 meseca prepozno. Ocenjujemo, da so se zamude pri sprejemanju izvedbenih dokumentov razvoja prometa v Republiki Sloveniji odrazile tudi z zamudami pri načrtovanju in izvajanju posameznih infrastrukturnih projektov ter s tem povezanimi postopki državnega prostorskega načrtovanja na področju prometa, vključno s projektom 3. razvojne osi. Iz ReNPRP30 izhaja, da bi nosilci morali pripravljene in sprejete načrte vlaganj redno spremljati, jih vsako leto novelirati in tako pripravljene predloge predložiti MZI. MZI bi morale v sodelovanju z družbo DRI upravljanje investicij, d.o.o. predloge načrtov vlaganj za posamezna področja združiti, jih uskladiti in enoten predlog načrta vlaganj vsako leto posredovati v potrditev vladi. Ugotavljamo, da je MZI prvi predlog načrta vlaganj iz leta 2018 (predlog načrta vlaganj 2018–2023) posodobilo in predložilo vladi v potrditev le v letu 2019 (predlog načrta vlaganj 2020–2025), medtem ko v etu 2020 tega ni storilo.

MZI je pojasnilo, da glede na to, da je bil načrt vlaganj, ki je bil sprejet leta 2019, pripravljen za obdobje od 2020 do 2025, ponovno sprejemanje načrta vlaganj za isto obdobje ni potrebno. Poleg tega je praksa pokazala, da je mogoče zahteva iz ReNPRP30, da se načrt vlaganj pripravlja vsako leto, neustrezna oziroma je to prepogosto. Bolje bi bilo, da se načrti vlaganj sprejmejo na vsaki 2 leti.

Če je MZI, ki mu ReNPRP30 nalaga vzpostavitev ustreznega notranjega postopka in strukture za načrtovanje, spremljanje in nadzor uresničevanja ReNPRP30, ugotovilo, da posamezna določba ReNPRP30 glede na izkušnje pri njenem izvajanju v praksi ni smiselna, bi morale v razumnem času predlagati njeno spremembo. MZI tega ni storilo, niti ni te spremembe vključilo v predlog sprememb ReNPRP30, ki ga je pripravilo 2. 11. 2020.

MZI je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo analizo prednosti in slabosti obstoječe ureditve iz ReNPRP30, ki določa, da se morajo drsni načrti vlaganj v prometno infrastrukturo vsako leto posodabljati in posredovati v potrditev vladi, ter na tej podlagi sprejelo utemeljen zaključek o (ne)smiselnosti te zahteve in odločitev o tem, ali bo ministrstvo predlagalo spremembe ReNPRP30 v tem pogledu.

2.1.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

MZI je v odzivnem poročilu predstavilo analizo prednosti in slabosti obstoječe ureditve iz ReNPRP30. Pojasnilo je, da se ureditev iz ReNPRP30, ki določa, da se morajo drsni načrti vlaganj v prometno infrastrukturo vsako leto posodabljati in posredovati v potrditev vladi, ne izvaja. MZI je navedlo bistvene točke rezultatov analize, kot je navedeno v nadaljevanju:

- praksa je pokazala, da je zahteva iz ReNPRP30, da se načrt vlaganj pripravlja vsako leto, težko izvedljiva brez ustrezne informacijske podpore;

- ukrepi na podlagi Srprs, ReNPRP30, načrta vlaganj 2018–2023, načrta vlaganj 2020–2025, Akcijskega načrta za LUR⁸ so povzeti v ločenih excelovih preglednicah; med leti so se nekateri ukrepi spreminjali in dopolnjevali, pri tem pa je spremljanje njihovega izvajanja nepregledno; gre za količino informacij, ki na letni ravni presega 500 ukrepov in podukrepov, pri čemer je za vsak ukrep navedenih 20 povezanih ali nepovezanih podatkov; MZI ocenjuje, da je v navedenih dokumentih nanizanih okoli 3.000 informacij o ukrepih in podukrepih oziroma 60.000 podatkov, ki jih je treba nadgraditi z informacijami o statusu ukrepa (predviden, načrtovan, v pripravi, v izvajanju, zaključen, brisan, zamenjan) in h katerim ciljem ukrepi prispevajo (k pretočnosti prometa, večji hitrosti, prepustnosti, zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov, digitalizaciji v prometu, trajnostni mobilnosti, učinkoviti rabi energije v prometu, uporabi obnovljivih virov energije v prometu, zmanjšanju rabe osebnih vozil v prometu, povečanju rabe javnega potniškega prometa);
- obvladovanje tolikšne množice podatkov brez ustreznega informacijskega sistema ni možno, kakor tudi ne podajanje ustreznih informacij za druge strateške dokumente na državni ravni ali načrtovanje v večletnem finančnem okviru za izvajanje evropske kohezijske politike in drugih politik;
- Srprs in ReNPRP30 obravnavata celotni prometni sistem; tako infrastrukturo kot tudi druge ukrepe za razvoj prometnega sektorja s področja organizacije in vodenja prometa, prometne varnosti in voznega parka obravnavata celovito; opredeljenih je 108 ukrepov na 5 glavnih prometnih podsistemih (železniški promet, cestni promet, javni potniški promet in trajnostna mobilnost ter vodni promet in letalstvo);
- cilj celovitega pristopa je med drugim zagotoviti stabilno financiranje področja prometa brez občutnejših letnih nihanj in s tem omogočiti nemoteno realizacijo ključnih projektov nacionalnega pomena, saj so investicije v prometnem sektorju praviloma bistveno daljše od proračunskih ciklov; celovita obravnava sistema z vsemi podsistemi omogoča notranje sinergije in boljšo usklajenost z ostalimi politikami, predvsem s področja varstva okolja in prostorskega razvoja; omogoča tudi boljši nadzor in preglednost nad izvedbo in financiranjem prometnega sektorja, vendar so zaradi kompleksnosti celovitega sistema potrebna učinkovita sodobna orodja, saj brez njih izvajanje ukrepov postaja nepregledno;
- za konkretnjšo izvedbo posameznih ukrepov iz Srprs in ReNPRP30 je predviden sprejem 6-letnega operativnega načrta za izvajanje ReNPRP30 v obliki drsnega načrta, ki bi se moral prenavljati vsako leto; s primernimi podatkovnimi bazami in digitalnim orodjem za spremljanje izvajanja Srprs in ReNPRP30 bi bila vsakoletna priprava operativnega načrta in njegovo spremljanje rutinska;
- MZI načrtuje vzpostavitev posebne aplikacije za spremljanje izvajanja Srprs in ReNPRP30 kot modul, povezan v digitalno integrirano platformo za spremljanje investicij infrastrukturnih projektov – DIPSIIP (informacijski sistem, ki je za namene spremljanja statusa infrastrukturnih projektov načrtovan v Načrtu za okrevanje in odpornost); pri tem bo vključena tudi neposredna naveza na proračun; vsak projekt, ki se na podlagi investicijske dokumentacije uvršča v proračun oziroma načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP), ima pripravljeno

⁸ Ljubljanska urbana regija.

investicijsko dokumentacijo⁹, v kateri se sklicuje na ukrepe iz SrpRS oziroma ReNPRP30, vendar pri sedanjí ureditvi po tem, ko je projekt v NRP odprt, aktivne povezave na SrpRS oziroma ReNPRP30 ni več, kar omejuje preglednost izvajanja posamičnega ukrepa;

- z ustrezno podatkovno bazo in aplikacijo, ki bi povezovala ukrepe SrpRS, ReNPRP30 in drsnega programa na eni strani ter investicijske projekte s povezavo na državni proračun na drugi strani, bo omogočen jasen pregled nad izvajanjem SrpRS in ReNPRP30 v vsakem trenutku; v kateremkoli časovnem okviru bodo tako na razpolago podatki o tem, kaj je na določenem ukrepu izvedeno, kaj je predvideno v proračunu ter s kakšno dinamiko financiranja;
- z vzpostavitvijo posebne aplikacije za spremljanje izvajanja SrpRS in ReNPRP30 bodo realizirana določila iz SrpRS o vzpostavitvi strukture za načrtovanje, spremljanje in nadzor uresničevanja ReNPRP30, poročanju o rezultatih izvajanja in doseženih ciljih; omogočena bo tudi redna letna priprava predloga 6-letnega načrta vlaganj v prometno infrastrukturo, ki ga nato potrdi vlada; informacijski sistem bo moral omogočati enostaven zajem vseh podatkov, ki jih nosilci projektov že vodijo po posameznih podsistemih (na primer DRSI za ceste);
- MZI, ki mu ReNPRP30 nalaga vzpostavitev ustreznega notranjega postopka in strukture za načrtovanje, spremljanje in nadzor uresničevanja ReNPRP30, je ugotovilo, da sprejemanje načrta vlaganj za obdobje 2021–2026 ni racionalno, da pa se v letu 2022 pripravi načrt vlaganj za obdobje 2022–2027; ker gre pri tem za vprašanje časovne dinamike (pogostosti) priprave in posodabljanja 6-letnih načrtov vlaganj v prometno infrastrukturo, ki so systemskega pomena za uresničevanje ReNPRP30 in s tem doseganje ciljev SrpRS, je v tej zvezi po oceni MZI nujna čimprejšnja vzpostavitev celovitega informacijskega sistema; do vzpostavitve celovitega informacijskega sistema pa je primerno, da se načrti vlaganj pripravljajo vsaki 2 leti.

MZI je na podlagi analize prednosti in slabosti obstoječe ureditve iz ReNPRP30, ki določa, da se morajo drsni načrti vlaganj v prometno infrastrukturo vsako leto posodabljanjati in posredovati v potrditev vladi, zaključilo, da je v prehodnem obdobju primerna rešitev, da se načrti vlaganj pripravljajo vsaki 2 leti, po vzpostavitvi informacijskega sistema pa vsako leto. V skladu z ugotovljenim bo ustrezno posodobljeno besedilo SrpRS in ReNPRP30. MZI je odzivnemu poročilu priložilo tudi predstavitev sheme načrtovanega informacijskega sistema.

2.1.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.1.3 Odločanje na podlagi investicijske dokumentacije

2.1.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.5.d revizijskega poročila je navedeno, da je MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot (za)ključna dokumenta v fazi načrtovanja oziroma pred odločitvijo o investiciji potrdilo le

⁹ V skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16) in Uredbo o metodologiji priprave in obravnave investicijske dokumentacije na področju državnih cest in javne železniške infrastrukture (Uradni list RS, št. 5/17).

2 investicijska progama, ki se nanašata na 3. razvojno os, čeprav je bila posamezna investicijska dokumentacija izdelana že v letih 2007 in 2008. Ne glede na dolgo časovno obdobje priprave investicijske dokumentacije MZI ni pripravilo terminskega načrta izdelave in potrditve investicijske dokumentacije za posamezne odseke 3. razvojne osi, na podlagi katerega bi lahko pravočasno zaznalo zastoje in ustrezno ukrepalo.

MZI je že med revizijo v letu 2021 pripravilo tabelo za spremljanje investicijske dokumentacije, v kateri je za posamezne projekte, ki jih izvaja DRSI, določilo načrtovan datum predložitve investicijske dokumentacije na Komisijo za pregled in oceno investicijske dokumentacije na področju državnih cest, javne železniške infrastrukture, letalstva in pomorstva (v nadaljevanju: KIOP) in potrditve investicijske dokumentacije s sklepom MZI.

Opozorili smo, da v tabelo za spremljanje investicijske dokumentacije ni vključen niti projekt 3. razvojne osi sredina niti odseki nosilca DRUŽBE ZA AVTOCESTE V REPUBLIKI SLOVENIJI D.D., zato bi MZI moralo pripraviti terminski načrt za vse odseke 3. razvojne osi, iz katerih bodo jasno razvidni roki izdelave posamezne investicijske dokumentacije, roki predložitve na KIOP in pričakovani roki potrditve s strani MZI.

MZI je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je za vsak posamezen odsek na 3. razvojni osi pripravilo časovni načrt z opredelitvijo meseca in leta izdelave in potrditve za vso še neizdelano investicijsko dokumentacijo (vključno z investicijsko dokumentacijo, ki se izdela med izvedbo projekta in v fazi spremljanja projekta), ki je temeljil na rokih za pripravo in izvedbo investicij iz ReNPRP30 in načrtov vlaganj.

2.1.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

MZI je v odzivnem poročilu navedlo, da je pripravilo tabelo s časovnim načrtom izdelave in potrditve investicijske dokumentacije za posamezni odsek na 3. razvojni osi in jo priložilo. V tabeli je za posamezne odseke na 3. razvojni osi navedena vrsta, naziv in status priprave investicijske dokumentacije, vključitev investicijske dokumentacije v strateške dokumente (ReNPRP30) in v NRP ter načrtovani datumi predložitve investicijske dokumentacije na KIOP in potrditve investicijske dokumentacije. MZI je v tabelo za odsek 1 na 3. razvojni osi sever Šentrupert (AC A1)–Velenje jug vključilo le načrtovane datume predložitve ŠV oziroma predinvesticijske zasnove (v nadaljevanju: PIZ) in investicijske zasnove (v nadaljevanju: IZ) na KIOP in potrditve za povezovalno cesto Podgora–Letuš, ne pa za celoten odsek; za odsek 2 na 3. razvojni osi sever Velenje jug–Slovenj Gradec jug, na katerem se je gradnja pričela v obdobju, na katero se nanaša revizija, MZI ni vključilo časovnega načrta izdelave in potrditve investicijske dokumentacije, ki se izdela v fazi izvedbe in v fazi obratovanja; za odsek 3 na 3. razvojni osi sever Slovenj Gradec jug–Dravograd z obvoznici in odsek 4 na 3. razvojni osi sever Otiški Vrh–MMP Holmec je MZI v tabelo vključilo le časovni načrt izdelave in potrditve za IZ, ne pa tudi za ostalo investicijsko dokumentacijo. MZI v tabelo ni vključilo časovnega načrta izdelave in potrditve investicijske dokumentacije za odsek 1 na 3. razvojni osi jug Ljubljana–Obrežje pri Novem mestu (AC A2)–priključek Maline, za odsek 2 na 3. razvojni osi jug Maline–MMP Metlika in priključek Črnomelj jug pa je vključilo časovni načrt izdelave in potrditve za PIZ in investicijski program, ne pa tudi za ostalo investicijsko dokumentacijo. MZI je v tabelo za 3. razvojno os sredina navedlo le časovni načrt izdelave in potrditve za PIZ, ne pa tudi za ostalo investicijsko dokumentacijo.

MZI je navedlo, da bo z vzpostavitvijo informacijskega sistema, za katerega načrtuje, da bo delujoč 31. 12. 2024, za vsak posamezen odsek na 3. razvojni osi pripravljen in razviden časovni načrt z opredelitvijo meseca in leta izdelave in potrditve za vso še neizdelano investicijsko dokumentacijo (vključno z investicijsko dokumentacijo, ki se izdela med izvedbo projekta in v fazi spremljanja projekta), ki bo temeljil na rokih za pripravo in izvedbo investicij iz ReNPRP30 in potrjenih načrtov vlaganj.

2.1.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **delno zadovoljiv**.

Ugotavljamo, da MZI ni predložilo tabele, v katero bi bili vključeni vsi odseki na 3. razvojni osi in tudi niso opredeljeni vsi načrtovani datumi izdelave in potrditve za vso še neizdelano investicijsko dokumentacijo, ki se izdela v posamezni fazi projektnega ciklusa. Načrtovane vzpostavitve informacijskega sistema na dan 31. 12. 2024, s katerim bo za vse odseke na 3. razvojni osi pripravljen in razviden celovit časovni načrt izdelave in potrditve investicijske dokumentacije, zaradi časovne oddaljenosti ne moremo upoštevati kot del izvedenega popravljalnega ukrepa MZI, saj je namen načrtovanja izdelave in potrditve investicijske dokumentacije pravočasno zaznavanje zastojev in ukrepanje.

2.2 Ministrstvo za okolje in prostor

2.2.1 Koordinacijski organi

2.2.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.1.1.1.a revizijskega poročila je navedeno, da MOP ni ustanovilo in zagotovilo delovanja zakonsko predvidenih koordinacijskih organov za državno prostorsko načrtovanje, saj do konca leta 2020 Prostorski svet (v nadaljevanju: PS) ni bil ustanovljen, prav tako ni bil pripravljen poslovnik, ki bi urejal njegovo delovanje. MOP kot pristojno ministrstvo za ustanovitev PS ter zagotavljanje administrativne in finančne podpore njegovemu delovanju do konca leta 2020 ni ustanovilo PS. S tem se je MOP odreklo možnosti sodelovanja strokovne javnosti pri prostorskem načrtovanju na način, kot je bil predviden z določbami Zakona o urejanju prostora¹⁰ (v nadaljevanju: ZUreP-2) o PS.

V točki 3.1.1.2.a revizijskega poročila je navedeno, da MOP kot pristojno ministrstvo za organizacijsko, administrativno in strokovno podporo za delovanje Komisije vlade za prostorski razvoj (v nadaljevanju: KVPR) do konca leta 2020 ni pripravilo vladnega gradiva s predlogom sklepa o ustanovitvi delovnega telesa KVPR in s tem vladi ni predlagalo sprejema odločitve o začetku delovanja zakonsko predvidenega koordinacijskega organa za državno prostorsko načrtovanje. MOP do 17. 1. 2018 tudi ni pripravilo osnutka poslovnika, ki bi urejal njeno delovanje. MOP kot pristojno

¹⁰ Uradni list RS, št. 61/17.

ministrstvo za pripravo poslovnika KVPR je sicer v letu 2020 pripravilo osnutek poslovnika KVPR, ki pa ni bil dokončan. Ocenjujemo, da je bila koordinacija postopkov priprave vseh državnih prostorskih načrtov (v nadaljevanju: DPN), ki so se od leta 2018 do konca leta 2020 pripravljali v Republiki Sloveniji, ne zgolj DPN za 3. razvojno os, posledično manj učinkovita, saj bi predvidena sestava in pristojnosti KVPR odpravile ključne pomanjkljivosti obstoječih koordinacijskih mehanizmov.

MOP je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo osnutka poslovnika PS in KVPR po ZUreP-2 in načrt aktivnosti za vzpostavitev njunega delovanja, v katerem je določilo aktivnosti, nosilce in roke za izvedbo potrebnih aktivnosti.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

31. 12. 2021 je začel veljati Zakon o urejanju prostora¹¹ (v nadaljevanju: ZUreP-3), ki se bo začel uporabljati 1. 6. 2022. Z dnem uveljavitve ZUreP-3 je prenehal veljati ZUreP-2, ki pa se uporablja do začetka uporabe ZUreP-3.¹²

Tako kot razveljavljeni ZUreP-2 tudi ZUreP-3 predvideva naloge in vzpostavitev delovanja PS¹³ in KVPR¹⁴. MOP ostaja pristojno za ustanovitev in podporo delovanju PS¹⁵ ter za organizacijsko, administrativno in strokovno podporo delovanju KVPR¹⁶ in pripravo vladnih gradiv s predlogom sklepa o ustanovitvi delovnega telesa KVPR in osnutkom poslovnika KVPR¹⁷. V ZUreP-3 rok za ustanovitev PS ni določen, KVPR pa mora začeti delovati v 3 mesecih od začetka uporabe ZUreP-3, torej do 1. 9. 2022¹⁸, do takrat pa se naloge KVPR ne izvajajo¹⁹.

Namen, naloge in sestava KVPR po ZUreP-2 so podobni ureditvi po ZUreP-3, ne pa identični. Razlika med ureditvijo PS po ZUreP-2 in ZUreP-3 pa je pomembna. Vzpostavitev delovanja obeh koordinacijskih organov po ZUreP-2, in sicer od poteka roka za oddajo odzivnega poročila MOP 28. 3. 2022 do začetka uporabe ZUreP-3 1. 6. 2022 oziroma roka za začetek delovanja KVPR 1. 9. 2022, zaradi kratkega časa delovanja ne bi bila smiselna, hkrati pa bi bilo treba takoj začeti pripravljati spremembe njunega ustroja za uskladitev z novo ureditvijo po ZUreP-3. MOP je zato v odzivnem poročilu opredelilo pogoje za začetek delovanja in pripravilo načrt aktivnosti za vzpostavitev delovanja KVPR in PS po določilih ZUreP-3, kot je navedeno v nadaljevanju:

Pogoji za začetek delovanja KVPR:

- priprava poslovnika delovanja KVPR in sprejem na vladi.

¹¹ Uradni list RS, št. 199/21.

¹² Prvi in drugi odstavek 338. člena ZUreP-3.

¹³ 43. člen ZUreP-3.

¹⁴ 40. in 311. člen ZUreP-3.

¹⁵ Prvi in deveti odstavek 43. člena ZUreP-3.

¹⁶ Sedmi odstavek 40. člena ZUreP-3.

¹⁷ Drugi odstavek 311. člena ZUreP-3.

¹⁸ Prvi odstavek 311. člena ZUreP-3.

¹⁹ Tretji odstavek 311. člena ZUreP-3.

Tabela 2 Načrt aktivnosti za vzpostavitev delovanja KVPR

Aktivnost	Pristojnost	Datum izvedbe
Osnutek poslovnika	MOP	do 1. 6. 2022
Medresorska uskladitev poslovnika	MOP	1. 6. do 15. 7. 2022
Priprava predloga poslovnika	MOP	do 10. 8. 2022
Posredovanje predloga poslovnika v sprejem vladi	MOP	11. 8. 2022
Sprejem poslovnika na vladi	vlada	25. 8. 2022
Sklic 1. seje KVPR	MOP	25. 8. 2022
Seja KVPR	KVPR	1. 9. 2022

Pogoji za začetek delovanja PS so:

- poziv ministra, pristojnega za prostor, za predlaganje članov PS v širši sestavi (na Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije, Inženirsko zbornico Slovenije, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Geodetski inštitut Slovenije, fakultete s področja urejanja prostora, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Zvezo mestnih občin Slovenije, gospodarsko, obrtno in kmetijsko-gozdarsko zbornico, nevladne organizacije, ki so pridobile status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora);
- posredovanje predlogov članov iz vabljenih organizacij;
- priprava predloga poslovnika;
- sprejem sklepa ministra o ustanovitvi PS;
- ustanovna seja PS in sprejem poslovnika.

Tabela 3 Načrt aktivnosti za vzpostavitev delovanja PS

Aktivnost	Pristojnost	Datum izvedbe
Poziv ministra organizacijam za predlaganje članov PS	MOP	1. 6. 2022
Posredovanje predlogov članov PS	organizacije	do 1. 7. 2022
Osnutek poslovnika	MOP	do 15. 7. 2022
Sklep ministra o ustanovitvi PS	MOP	15. 7. 2022
Uskladitev osnutka poslovnika s člani PS	MOP	15. 7. 2022 do 15. 8. 2022
Priprava predloga poslovnika	MOP	do 1. 9. 2022
Sklic 1. seje PS	MOP	25. 8. 2022
1. seja PS in sprejem poslovnika	PS	1. 9. 2022

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.2.2 Procesi načrtovanja, spremljanja in nadzora in splošni ukrepi za pospešitev postopkov priprave DPN

2.2.2.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.1.3.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je MOP določilo pristojnosti in naloge notranje organizacijske enote Direktorata za prostor, graditev in stanovanja (v nadaljevanju: DPGS), ki je odgovoren za izvajanje koordinacijskih aktivnosti za pripravo DPN, vendar v notranjih aktih ni opredelilo načina in poteka koordinacijskih aktivnosti ter predvsem obveznosti in načina sodelovanja drugih notranjih organizacijskih enot in organov v sestavi, katerih aktivnosti so bile nujno potrebne za dokončanje postopkov priprave DPN za 3. razvojno os.

V točki 3.1.3.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je MOP za koordinatorja določilo notranjo organizacijsko enoto Sektor za prostorsko načrtovanje na MOP DPGS, ki ni imel pristojnosti izdati zavezujočih navodil za izvedbo aktivnosti, glede katerih je potekala koordinacija. Nekatera področja so bila problematična zaradi slabe usklajenosti in nesoglasij med posameznimi direktorati oziroma sektorji in organi v sestavi MOP. Zastoj je povzročal tudi nesprejem nekaterih odločitev oziroma aktov, za pripravo katerih je bil odgovoren eden izmed drugih direktorats ali organov v sestavi MOP, pa DPGS kot koordinator priprave DPN tega ni mogel razrešiti. Do usklajevanja v kabinetu ministra je prišlo preredko in z zastoji. To je imelo za posledico manj učinkovito koordinacijo med notranjimi organizacijskimi enotami, organi v sestavi MOP ter zastoj pri pripravi DPN za 3. razvojno os.

V točki 3.2.2.2.b revizijskega poročila je navedeno, da je bilo reševanje problemov iz pristojnosti MOP, ki so neposredno vplivali na zastoj pri pripravi DPN za 3. razvojno os in ki so se nanašali na sprejem določenih splošnih pravnih aktov oziroma smernic iz pristojnosti MOP ali organov v sestavi MOP, dolgotrajno in neučinkovito. Posamezne notranje organizacijske enote MOP se tudi niso mogle uskladiti glede načina rešitve problemov iz pristojnosti MOP kot celote. Pri reševanju problematike upravljanja z vodami je v enem primeru trajalo več let, da je prišlo do usklajevanja na ravni državnega sekretarja oziroma na sestanku z ministrico in je organ v sestavi Direkcija Republike Slovenije za vode prejel navodila ministra, na podlagi katerih je sprejel smernice, ki so omogočile nadaljevanje postopkov priprave DPN za 3. razvojno os.

MOP je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo osnutek notranjega akta (ali dopolnilo obstoječe notranje akte), ki bo določal način in potek koordinacijskih aktivnosti pri državnem prostorskem načrtovanju med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva in organi v sestavi ministrstva; notranji akt naj vsebuje določilo, da je treba v primeru nezmožnosti sprejema odločitve ali nesoglasij med notranjimi organizacijskimi enotami ali organi v sestavi ministrstva najkasneje v roku 1 meseca od nastanka težave zadevo obravnavati na kolegiju ministra.

2.2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

MOP je predložilo predlog Akta o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za okolje in prostor, št. 1000-2/2021-2550-37 z dne 18. 3. 2022

(v nadaljevanju: akt o spremembah), ki ga je 21. 3. 2022 posredovalo v soglasje Sindikatu državnih organov Slovenije²⁰.

V predlogu akta o spremembah je v 1. členu predvidena sprememba 30. člena Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za okolje in prostor²¹, ki po omembi naloge "vodenja in koordinacije postopkov priprave in sprejema državnih prostorskih načrtov (DPN), vključno z izvajanjem tehničnih in strokovnih nalog, povezanih s pregledom gradiv" v prvi alineji, v drugi alineji določa novo nalogo Sektorja za prostorsko načrtovanje²², in sicer da "v primeru odprtih stališč in nesoglasij, povezanih s postopki iz prejšnje alineje, najkasneje v roku enega meseca obvesti o problematiki vodstvo ministrstva (državni sekretarji, Kabinet ministra)".

Edina druga vsebinska določba (2. člen akta o spremembah) se nanaša na sistemizacijo nekaterih delovnih mest in se ne nanaša na popravljalne ukrepe iz revizijskega poročila.

2.2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **delno zadovoljiv**.

MOP je z aktom o spremembah določilo novo nalogo Sektorja za prostorsko načrtovanje, ki se nanaša na obveščanje državnih sekretarjev in kabineta ministra v primeru nesoglasij pri koordinaciji postopkov priprave DPN, vendar pa akt ne vsebuje nikakršnih drugih določb o tem, kako naj te koordinacijske aktivnosti potekajo in kako poteka sodelovanje in koordiniranje med notranjimi organizacijskimi enotami in organi v sestavi MOP pri državnem prostorskem načrtovanju. Prav tako bistvo popravljalnega ukrepa ni v tem, da Sektor za prostorsko načrtovanje o odprtih stališčih in nesoglasjih zgolj obvesti državne sekretarje in kabinet ministra, temveč bi moralo biti kot del koordinacijskih aktivnosti določeno, da v primeru nezmožnosti sprejema odločitve ali nesoglasij med notranjimi organizacijskimi enotami ali organi v sestavi MOP najkasneje v roku 1 meseca od nastanka težave zadevo obravnava kolegij ministra²³.

2.2.3 Načrti priprave DPN za 3. razvojno os

2.2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.2.1.1.a revizijskega poročila je navedeno, da MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni dopolnilo programov priprave oziroma pripravilo dopolnitve sklepov za sprejem na vladi, s katerimi

²⁰ Dopis MOP št. 1000-2/2021-2550-38 z dne 21. 3. 2021.

²¹ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za okolje in prostor, št. 1000-7/2014/1 z dne 15. 12. 2014 s spremembami in dopolnitvami.

²² Sektor za prostorsko načrtovanje MOP opravlja strokovne in povezane upravne naloge, ki se nanašajo na prostorsko načrtovanje, pripravo urbanističnih normativov in standardov (državni prostorski red), naloge državnih nosilcev urejanja prostora (v nadaljevanju: DNUP) za področje poselitve in koordinacijo postopkov priprave in sprejemanja DPN za prostorske ureditve državnega pomena.

²³ V skladu s 45. členom Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za okolje in prostor minister prek kolegija ministra vodi in koordinira delo ministrstva tako, da obravnava načelna in druga vprašanja, ki so skupnega pomena za ministrstvo. Praviloma na kolegiju sodelujejo generalni direktorji, generalni sekretar in vodja kabineta ministra ter drugi uslužbenci, ki jih imenuje minister.

se začne postopek priprave DPN, z opredelitvijo rokov za izvedbo posameznih faz priprave DPN in dokončnim sprejetjem uredbe o DPN za posamezne dele 3. razvojne osi, ki bi bili usklajeni z roki za dokončanje faze priprave investicije iz ReNPRP30 in načrtov vlaganj.

V točki 3.2.1.2.a revizijskega poročila je navedeno, da MOP v gradivih za sprejem sklepov vlade, s katerimi je vsakoletno določila roke za sprejem DPN, ni opredelilo časovnic za sprejem DPN na vseh odsekih 3. razvojne osi. MOP je sicer pripravilo poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN, vendar rokov za sprejem DPN ni določilo za vse odseke 3. razvojne osi. MOP bi moralo časovne aktivnosti za sprejem DPN načrtovati tako, da bi bili vsi DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi sprejeti v rokih, ki jih ReNPRP30 oziroma načrti vlaganj predvidevajo za zaključek faze priprave, da se bo faza izvedbe projekta 3. razvojne osi nadaljevala v rokih, ki so bili načrtovani v strateških in izvedbenih dokumentih, ali pripravljavca teh dokumentov opozoriti, da rokov ne bo mogoče doseči. MOP poročila o problematiki in dinamiki priprave DPN za obdobje od maja 2019 dalje do konca revizijskega obdobja ni pripravilo.

MOP je že med revizijo 15. 6. 2021 vladi v obravnavo poslalo 10. Poročilo o problematiki in dinamiki priprave državnih prostorskih načrtov za obdobje junij 2019–april 2021 s predlogi ukrepov za pospešitev postopkov njihove priprave in ustavitve postopka priprave DPN za odsek 3 na 3. razvojni osi jug Črnomelj jug–MMP Vinica, kar je vlada sprejela.

V točki 3.2.1.2.b revizijskega poročila je navedeno, da MOP v poročilih o problematiki in dinamiki priprave DPN v zvezi s pripravo posameznega DPN ni opredelilo obveznosti posameznih nosilcev aktivnosti in načina in virov financiranja postopkov priprave DPN. V točki 3.2.1.3.a revizijskega poročila je navedeno, da MOP ni izdelalo oziroma ustrezno posodabljal vseh podrobnejših terminskih načrtov za izdelavo in sprejem DPN za posamezne odseke 3. razvojne osi. V točki 3.2.1.3.b revizijskega poročila je navedeno, da MOP v podrobnejših terminskih načrtih posameznih nosilcev aktivnosti (razen redkih izjem) in načina in virov financiranja postopkov priprave DPN ni opredelilo.

Čeprav je MOP pojasnilo, da so bili terminski načrti pripravljeni, usklajeni ali novelirani v fazi, ko je to bilo potrebno in ko so bili termini trajanja posameznih faz opredeljeni verjetno oziroma realno, ocenjujemo, da potreba po izdelavi oziroma novelaciji podrobnejših terminskih načrtov obstaja od začetka postopka priprave DPN ter ves čas postopka, saj vodenje poteka postopkov prostorskega načrtovanja ne more učinkovito potekati, če pred začetkom izvajanja aktivnosti niso opredeljeni časovni načrti, nosilci in njihove aktivnosti ter viri financiranja izvedbe teh aktivnosti.

MOP je moralo v odzivnem poročilu izkazati:

- da je pripravilo časovni načrt za pripravo DPN za vse odseke 3. razvojne osi, ki so še v pripravi, z navedbo datumskega roka (mesec, leto) za sprejem uredbe o DPN tako, da bo določen najkasneje takrat, ko je predviden zaključek faze priprave investicije iz ReNPRP30 in načrtov vlaganj, z navedbo datumskih rokov za izvedbo aktivnosti, ki jih predvideva predpis, po katerem se na posameznem odseku 3. razvojne osi vodi postopek priprave DPN, in ki še niso bile izvedene, za udeležence MOP, nosilce urejanja prostora (v nadaljevanju: NUP), pobudnika ter nosilca posameznega odseka ter z navedbo obveznosti udeležencev glede financiranja posameznih postopkovnih aktivnosti priprave DPN z oceno stroškov teh aktivnosti, ki jih morajo posamezni udeleženci postopka še financirati;

- da je pripravilo načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti), s katerim bo MOP načrtovalo uskladitev vsebine časovnih načrtov iz popravljalnega ukrepa pod prejšnjo alinejo s pobudnikom, nosilcema in NUP, za obravnavo in potrditev teh časovnih načrtov priprave DPN na vladi ter pripravo podrobnejših časovnih načrtov, kot so obravnavani v točki 3.2.1.3 revizijskega poročila.

2.2.3.2 Izkazana popravljalna ukrepa

2.2.3.2.1 Priprava časovnega načrta za pripravo DPN

MOP je pripravilo in predložilo 3 podrobnejše časovne načrte za pripravo DPN²⁴, ki predvidevajo sprejem uredb o DPN:

- za odsek 3 na 3. razvojni osi sever Slovenj Gradec jug–Dravograd z obvoznici: maja 2023;
- za odsek 4 na 3. razvojni osi sever Otiški Vrh–MMP Holmec: septembra 2024;
- za 3. razvojno os sredina: septembra 2026.

V časovnih načrtih so podrobno opredeljene aktivnosti, ki jih je v postopkih priprave DPN za posamezni odsek 3. razvojne osi še potrebno izvesti. Aktivnosti so opredeljene natančneje, kot to predvideva predpis, po katerem se vodi priprava DPN, saj so opredeljene tudi priprave in opravila, ki sestavljajo posamezno fazo postopka priprave DPN. Opredeljen je začetni datum, končni datum in trajanje opravila v dnevih. Pri časovnih načrtih za odsek 4 na 3. razvojni osi sever Otiški Vrh–MMP Holmec in za 3. razvojno os sredina je opredeljen tudi nosilec posamezne aktivnosti, medtem ko te navedbe pri časovnem načrtu za odsek 3 na 3. razvojni osi sever Slovenj Gradec jug–Dravograd z obvoznici ni. Pri nobenem izmed podrobnejših časovnih načrtov ali drugje MOP ni opredelilo obveznosti udeležencev glede financiranja posameznih postopkovnih aktivnosti priprave DPN z oceno stroškov teh aktivnosti, ki jih morajo posamezni udeleženci postopka še financirati.

2.2.3.2.2 Priprava načrta aktivnosti za uskladitev vsebine časovnih načrtov z udeleženci postopka državnega prostorskega načrtovanja in obravnavo na vladi

MOP je navedlo, da je izkazanost tega popravljalnega ukrepa razvidna iz podrobnejših časovnih načrtov za pripravo DPN (povezava s točko 2.2.3.2.1), predložilo pa je tudi tabele, iz katerih naj bi bil razviden načrt aktivnosti in njihovi nosilci: pripravljavec DPN, pobudnik DPN, investitor, DNUP in lokalni NUP, njihova vloga pa naj bi bila razvidna iz priloženih podrobnejših časovnih načrtov. 3 predložene tabele se nanašajo na DPN za odsek 3 na 3. razvojni osi sever Slovenj Gradec jug–Dravograd z obvoznici, odsek 4 na 3. razvojni osi sever Otiški Vrh–MMP Holmec in 3. razvojno os sredina. Opredeljena je dinamika priprave DPN, kratek opis vsebine DPN, leto pobude za pripravo DPN, krajša časovnica s pglavitnimi še neizvedenimi fazami postopka priprave DPN do sprejema uredbe na vladi, navedba že izvedenih faz, pojasnilo problemov oziroma vzrokov za zamudo, navedba pripravljavca, pobudnika, investitorja ter kratek pregled njihovih pglavitnih nalog v postopku priprave DPN ter navedba različnih DNUP. Lokalni NUP, torej občine na področju DPN, posebej niso navedeni.

²⁴ Ti podrobnejši terminski načrti priprave DPN so bili obravnavani v točki 3.2.1.3 revizijskega poročila.

Niti iz predloženih tabel niti iz podrobnejših časovnih načrtov ne izhaja načrt aktivnosti MOP (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti), s katerim bi MOP načrtovalo uskladitev vsebine časovnih načrtov iz popravljalnega ukrepa, obravnavanega v točki 2.2.3.2.1, s pobudnikom, nosilcema in NUP za obravnavo in potrditev teh časovnih načrtov priprave DPN na vladi ter pripravo podrobnejših časovnih načrtov.

2.2.3.3 Ocena popravljalnih ukrepov

2.2.3.3.1 Priprava časovnega načrta za pripravo DPN

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **delno zadovoljiv**.

MOP je pripravilo še podrobnejše časovne načrte, kot so bili s popravljalnim ukrepom zahtevani, za vse 3 DPN za odseke 3. razvojne osi, ki so še v pripravi²⁵. Za odseka 3 in 4 na 3. razvojni osi sever je rok za sprejem uredbe o DPN določen pred rokom, ki je predviden za zaključek faze priprave investicije iz ReNPRP30-A. Za 3. razvojno os sredina pa je rok za sprejem uredbe o DPN določen več kot pol leta kasneje, kot je v ReNPRP30-A²⁶ določen skrajni rok za zaključek faze priprave investicije. MOP je za odsek 4 na 3. razvojni osi sever Otiški Vrh–MMP Holmec in 3. razvojno os sredina opredelilo nosilca posamezne aktivnosti, ni pa tega storilo v podrobnejšem časovnem načrtu za 3. odsek na 3. razvojni osi sever Slovenj Gradec jug–Dravograd. Pri nobenem izmed podrobnejših načrtov tudi ni opredelilo obveznosti udeležencev glede financiranja posameznih postopkovnih aktivnosti priprave DPN z oceno stroškov teh aktivnosti, ki jih morajo posamezni udeleženci postopka še financirati. MOP je navedlo, da se to ne nanaša na delovno področje MOP, temveč MZI, in da zato vanj ne more posegati.

Vsi predpisi, ki so se in se še uporabljajo za pripravo DPN za odseke 3. razvojne osi²⁷, so določali, da MOP v sklepih o pripravi DPN, ki so temeljni postopkovni akt, po katerem se vodi postopek priprave DPN in v katerem se opredelita vsebina in načrt priprave DPN, samo določi²⁸ oziroma v predlogu sklepa vlade opredeli obveznosti udeležencev v zvezi s financiranjem priprave DPN. Ne samo, da z izvedbo popravljalnega ukrepa MOP ne bi poseglo v pristojnosti MZI, temveč ima ta pristojnost MOP celo zakonsko podlago. S popravljalnim ukrepom tudi nismo zahtevali proračunskega načrtovanja sredstev udeležencev državnega prostorskega načrtovanja, temveč pripravo ustreznega načrta poteka postopka priprave posameznega DPN, iz katerega bi bile razvidne tudi informacije o obveznostih udeležencev glede financiranja izvedbe posameznih aktivnosti in ocene njihovih

²⁵ V spremenjeni ReNPRP30-A odsek 3 na 3. razvojni osi jug Črnomelj jug–MMP Vinica ni več predviden in se DPN zato ne bo pripravil.

²⁶ V Prilogi 1 (Cestni promet) ReNPRP30-A je pri ukrepu, ki se nanaša na 3. razvojno os sredina (ukrep Ro.14 Povezava Štajerska–Dolenjska) predvidenih 5 podukrepov; pri nekaterih je rok za dokončanje faz priprave leto 2022, pri nekaterih leto 2025, zato smo kot skrajni rok za dokončanje faze priprave investicije pri teh podukrepih šteli leto 2025.

²⁷ Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1; Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C in 80/10 – ZUPUDPP); Zakon o prostorskem načrtovanju (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); Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP; Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr., 57/12 in 61/17 – ZUreP-2) in ZUreP-2. ZUreP-3, ki zadevo ureja nekoliko drugače, se bo začel uporabljati šele 1. 6. 2022.

²⁸ ZUreP-1 je še določal, da sklep sprejme MOP; v kasnejših predpisih je MOP zadolženo za pripravo sklepa, ki ga sprejme vlada.

stroškov. To bi udeležencem pomagalo pri proračunskem načrtovanju njihovih sredstev, vendar podrobnejši časovni načrti za pripravo DPN, ki jih je predložilo MOP, finančno niso ovrednoteni. Opozarjamo, da je MOP odgovorno za strokovno pomoč pri pripravi prostorskih aktov, vodi postopke priprave prostorskih aktov iz državne pristojnosti in usklajuje sodelovanje drugih udeležencev postopka. Zaradi dostopa do podatkov in svoje koordinacijske vloge je v edinstvenem položaju, kar bi mu omogočalo sistematično zbiranje podatkov o stroških postopkov državnega prostorskega načrtovanja. Na podlagi zbranih podatkov bi MOP lahko svoje načrte poteka postopkov priprave DPN dopolnilo z verodostojnimi informacijami o stroških teh postopkov, kar bi odločevalcem na vseh ravneh (strateško, izvedbeno in proračunsko načrtovanje investicij) omogočalo sprejem kakovostnejših odločitev.

2.2.3.3.2 Priprava načrta aktivnosti za uskladitev vsebine časovnih načrtov z udeleženci postopka državnega prostorskega načrtovanja in obravnavo na vladi

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **nezadovoljiv**.

MOP ni pripravilo načrta aktivnosti z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti, s katerim bi načrtovalo uskladitev vsebine časovnih načrtov iz popravljalnega ukrepa pod točko 2.2.3.3.1 z vsemi udeleženci postopka priprave DPN za obravnavo in potrditev teh časovnih načrtov priprave DPN na vladi ter pripravo podrobnejših časovnih načrtov.

Smisel obeh popravljalnih ukrepov skupaj (ukrepa pod točkama 2.2.3.2.1 in 2.2.3.2.2) je bil zagotoviti najprej pripravo manj podrobnih časovnih načrtov za poglavitne faze postopka priprave DPN (ukrep pod točko 2.2.3.2.1) ter na podlagi teh uskladitev z vsemi udeleženci, katerih aktivnosti bi bile načrtovane (ukrep pod točko 2.2.3.2.2). Ključen nadaljnji korak bi bila potrditev usklajenih časovnih načrtov na vladi, podobno kot je to bila praksa z obravnavo in potrditvijo poročil o problematiki in dinamiki priprave DPN na vladi, kar je bilo opisano v točki 3.2.1.2 revizijskega poročila. Šele na podlagi na vladi potrjenih manj podrobnih časovnih načrtov bi MOP pripravilo podrobnejše časovne načrte aktivnosti za pripravo DPN. S popravljalnim ukrepom pod točko 2.2.3.2.2 smo zahtevali, da MOP pripravi načrt aktivnosti za izvedbo opisanih aktivnosti, kar pa iz tabel in podrobnejših časovnih načrtov, ki jih je predložilo MOP, ne izhaja. Načrtovane aktivnosti se namreč nanašajo zgolj na pripravo posameznega DPN, ne pa na uskladitev časovnih načrtov priprave DPN z udeleženci postopka in na potrditev na vladi.

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivni poročili, ki sta ju na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o vodenju in prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi izdelala Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za okolje in prostor. Ocenili smo, da sta odzivno poročilo Ministrstva za infrastrukturo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo, in odzivno poročilo Ministrstva za okolje in prostor, ki ga je z varnim elektronskim podpisom potrdil mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor, verodostojna.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

3.1 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Ministrstva za infrastrukturo

Ocenjujemo, da sta izkazana popravljalna ukrepa, opisana v točkah 2.1.1.2 in 2.1.2.2, ki ju je sprejelo Ministrstvo za infrastrukturo, **zadovoljiva**.

Izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.1.3.2, je **delno zadovoljiv**.

3.2 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Ministrstva za okolje in prostor

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2.1.2, ki ga je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor, **zadovoljiv**.

Izkazana popravljalna ukrepa, opisana v točkah 2.2.2.2 in 2.2.3.2.1, sta **delno zadovoljiva**.

Izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2.3.2.2, je **nezadovoljiv**.

4. Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti

4.1 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti Ministrstva za infrastrukturo

Nesmotrnost, opisana v točki 2.1.3.1, za katero Ministrstvo za infrastrukturo ni izkazalo v celoti zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanaša na pripravo časovnega načrta izdelave in potrditve vse še neizdelane investicijske dokumentacije (vključno z investicijsko dokumentacijo, ki se izdelava med izvedbo projekta in v fazi spremljanja projekta) za vse odseke 3. razvojne osi.

Nesmotrnost, ki ni bila v celoti zadovoljivo odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

4.2 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti Ministrstva za okolje in prostor

Nesmotrnosti, opisani v točkah 2.2.2.1 in 2.2.3.1, za kateri Ministrstvo za okolje in prostor ni izkazalo v celoti zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanašata na:

- pripravo osnutka notranjega akta, ki bi določal način in potek koordinacijskih aktivnosti pri državnem prostorskem načrtovanju med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva in organi v sestavi ministrstva;
- pripravo časovnega načrta za pripravo državnih prostorskih načrtov za vse odseke 3. razvojne osi, ki so še v pripravi.

Nesmotrnost, opisana v točki 2.2.3.1, za katero Ministrstvo za okolje in prostor ni izkazalo zadovoljivega popravljalnega ukrepa, se nanaša na načrt aktivnosti, s katerim bo ministrstvo načrtovalo uskladitev vsebine časovnih načrtov za pripravo državnih prostorskih načrtov z vsemi udeleženci in njihovo obravnavo in potrditev na vladi.

Nesmotrnosti, ki nista bili v celoti zadovoljivo odpravljene, ne presegata pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja

5.1 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo v odzivnem poročilu ni izkazalo v celoti zadovoljivega popravljalnega ukrepa za odpravo nesmotnosti, opisanega v točki 2.1.3.2.

S tem je Ministrstvo za infrastrukturo v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču²⁹ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³⁰ kršilo obveznost dobrega poslovanja.

5.2 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor v odzivnem poročilu ni izkazalo:

- v celoti zadovoljivih popravljivih ukrepov za odpravo nesmotnosti, opisanih v točkah 2.2.2.2 in 2.2.3.2.1;
- zadovoljivega popravljalnega ukrepa za odpravo nesmotnosti, opisanega v točki 2.2.3.2.2.

S tem je Ministrstvo za okolje in prostor v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

²⁹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

³⁰ Uradni list RS, št. 91/01.

Poslano:

1. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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