



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Nova sodna stavba v Ljubljani



2022

16

MIR, PRAVIČNOST
IN MOČ INSTITUCIJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Nova sodna stavba v Ljubljani

Številka: 320-7/2020/33

Ljubljana, 30. marca 2022

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti **Ministrstva za pravosodje** (v nadaljevanju: ministrstvo) pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2020 in pri tem preverilo, ali je bilo ministrstvo pri zagotavljanju dokumentacije, pogojev, finančnih sredstev, časovnem upravljanju ter reševanju prostorske problematike, povezane s projektom nove sodne stavbe v Ljubljani, učinkovito.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bilo poslovanje ministrstva pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani **neučinkovito**.

Nova sodna stavba v Ljubljani je eden od tako imenovanih neuresničenih državnih projektov, načrtovanje katerega sega več kot desetletje in pol v preteklost. Cilj projekta je izgradnja objekta, ki bi rešil prostorsko problematiko pravosodnih organov, ki delujejo razpršeno na več lokacijah v Ljubljani, predvsem v najetih poslovnih prostorih.

Na podlagi Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ je za realizacijo investicije treba izdelati investicijsko dokumentacijo, ki jo sestavljajo 3 dokumenti, in sicer dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP), predinvesticijska zasnova (PIZ) in investicijski program (IP). Ministrstvo ni zagotovilo celotne investicijske dokumentacije, saj ni zagotovilo IP, ki predstavlja strokovno podlago za odločitve o izvedbi investicije. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdelalo kar 5 dokumentov, ki naj bi predstavljali DIIP, zagotovilo dokument PIZ in izdelalo dokument, ki naj bi predstavljal novelacijo IP. Osnovna investicijska dokumentacija – DIIP ne temelji na predhodni idejni rešitvi ali študiji. Navedeni dokumenti, razen DIIP in PIZ iz leta 2013, po vsebini ne predstavljajo dokumentov investicijske dokumentacije, kot jih opredeljuje navedena uredba, in so bili pripravljeni izključno zaradi ohranitve projekta v načrtu razvojnih programov. Poleg tega je od izdelave DIIP in PIZ iz leta 2013 preteklo že 9 let, v tem času pa so se spremenile ključne predpostavke (na primer sprememba cen, časovnega načrta izvajanja, virov financiranja), s tem pa je poteklo tudi obdobje, ko bi bila ta investicijska dokumentacija lahko še ustrezna podlaga za realizacijo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani.

Ministrstvo je v letu 2006 z nakupom zemljišča v znesku 4.209.114 EUR pridobilo zemljišče za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani na lokaciji ob Masarykovi cesti. Za izdelavo projektne dokumentacije, povezane z novo sodno stavbo ob Masarykovi cesti, je porabilo še dodatnih 3.127.200 EUR. Aktivnosti za postavitve nove sodne stavbe na lokaciji ob Masarykovi cesti so se končale v letu 2013, ko je bil projekt v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja. S študijo

preveritve prostorsko-programске postavitve novega objekta sodne stavbe na lokaciji ob Dunajski cesti je postala aktualna nova lokacija, poimenovana Bežigrasjski dvor. Kljub temu da je ministrstvo pridobilo lastništvo nad zemljišči, pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni pridobilo pravice graditi na lokaciji ob Dunajski cesti v Ljubljani.

Ministrstvo je za realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v letu 2013 ustanovilo delovno skupino, ki je delovala zgolj mesec dni in ni opravila nalog, za katere je bila imenovana. V novembru 2020 je ministrstvo ustanovilo projektno skupino za ponoven zagon projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani, ki je delovala zgolj dober mesec dni. V tem času je izvedla zadane naloge, vendar je prenehala z delovanjem, še preden bi bil projekt realiziran.

Ocenjena vrednost projekta nove sodne stavbe v Ljubljani se je z začetnih 75.000.000 EUR v letu 2006 povečala na 95.081.460 EUR v letu 2019 in se še povečuje. Za realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani ministrstvo ni imelo zagotovljenih finančnih sredstev v celotnem obdobju trajanja projekta. Poleg tega ni uspelo zagotoviti sredstev Evropske unije, čeprav je v dokumentih, ki se nanašajo na navedeni projekt, predvidelo tovrstno financiranje.

Ministrstvo v 15 letih ni realiziralo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani. Na lokaciji ob Masarykovi cesti, kjer je bila prvotno predvidena lokacija za novo sodno stavbo v Ljubljani, se nahaja parkirišče. Na lokaciji ob Dunajski cesti, kjer je predvidena aktualna lokacija za novo sodno stavbo v Ljubljani, pa se nahaja gradbena jama.

Projekt nove sodne stavbe se še vedno nahaja v fazi načrtovanja. Sprva je bil zaključek projekta predviden v letu 2013, nato za leto 2017, v letu 2019 je bil znova preložen, kar je projekt nove sodne stavbe v Ljubljani časovno odmaknilo na leto 2027, ko naj bi bil projekt zaključen.

Ministrstvo je za potrebe projekta nove sodne stavbe v Ljubljani po 14 letih načrtovanja z namenom, da bi ocenilo potrebe po investiciji v novo sodno stavbo, šele v letu 2019 zbralo kadrovske podatke od pravosodnih organov, ki naj bi v novi sodni stavbi imeli svoje prostore. Pravosodnim organom ni podalo usmeritev oziroma predpostavk za oblikovanje kadrovskih napovedi, posledično navedene kadrovske napovedi pravosodnih organov, ki jih je zbralo ministrstvo, ne predstavljajo nujno dejanskih potreb po kadrih pravosodnih organov.

Poleg kadrovskih podatkov je ministrstvo v letu 2019 zbralo tudi podatke glede prostorov za delovanje pravosodnih organov. Ministrstvo ni ugotavljalo razlogov za bistveno povečanje prostorskih potreb pravosodnih organov, pri oblikovanju prostorskih potreb ni upoštevalo s strani Vlade Republike Slovenije sprejetih splošnih meril za ureditev poslovnih prostorov, niti ni sprejelo posebnih meril za ureditev prostorov, ki so zaradi narave dela specifični za pravosodne organe. Ministrstvo pravosodnim organom tudi ni podalo usmeritev za oblikovanje potreb po prostorih. Poleg tega so izkazane prostorske potrebe pravosodnih organov, za katere je bila predvidena prvotna vključitev v novo sodno stavbo v Ljubljani, večje od načrtovanih zmožnosti umestitve prostorov v novo sodno stavbo v Ljubljani na predvideni aktualni lokaciji ob Dunajski cesti.

Računsko sodišče je zahtevalo **predložitev odzivnega poročila**, v katerem mora ministrstvo izkazati izvedbo popravljalnega ukrepa za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, ki se nanašajo na začetek postopkov izdelave investicijske dokumentacije v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, kar bi projekt nove sodne stavbe v Ljubljani lahko premaknilo iz faze načrtovanja v fazo izvajanja.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Predstavitev revizije	8
1.2 Predstavitev Ministrstva za pravosodje	9
1.3 Predstavitev predmeta revizije	10
1.4 Predstavitev revizijskega pristopa	13
2. Ugotovitve	15
2.1 Zagotavljanje investicijske dokumentacije	15
2.1.1 Investicijska dokumentacija in strokovne podlage za izdelavo investicijske dokumentacije	16
2.1.1.1 Investicijska dokumentacija DIIP	16
2.1.1.2 Investicijska dokumentacija predinvesticijske zasnove	19
2.1.1.3 Investicijska dokumentacija investicijskega programa in novelacije investicijskega programa	21
2.1.2 Predstavitev, ocena in odločitev o izvedbi investicije	23
2.1.2.1 Predstavitev variant izvedbe investicije	23
2.1.2.2 Ocena variant izvedbe investicije	25
2.1.2.3 Odločitev o izvedbi investicije	34
2.2 Zagotavljanje pogojev	37
2.2.1 Lastništvo zemljišč in ureditev drugih pravnih razmerjih na stavbnih zemljiščih	37
2.2.1.1 Lokacija Masarykova	37
2.2.1.2 Lokacija Bežigrajski dvor	41
2.2.2 Drugi pogoji, povezani z realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani	44
2.2.2.1 Aktivnosti ministrstva, povezane z izpolnjevanjem drugih pogojev	44
2.2.2.2 Delovna oziroma projektna skupina za realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani	50
2.3 Zagotavljanje finančnih sredstev	54
2.3.1 Finančni viri za financiranje projekta nove sodne stavbe v Ljubljani	54
2.3.2 Dinamika financiranja	60
2.4 Časovna realizacija projekta	62
2.4.1 Terminski načrt projekta nove sodne stavbe v Ljubljani	62
2.4.2 Realizacija terminskega načrta projekta nove sodne stavbe v Ljubljani	64
2.5 Reševanje prostorske problematike	67
2.5.1 Kadri v povezavi z reševanjem prostorske problematike pravosodnih organov v Ljubljani	67
2.5.1.1 Kadrovske analize	67

2.5.2	Reševanje prostorske problematike pravosodnih organov v Ljubljani	70
2.5.2.1	Problematika najetih poslovnih prostorov pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe v Ljubljani	70
2.5.2.2	Merila za ureditev poslovnih prostorov	72
2.5.2.3	Prostorske analize	74
3.	Mnenje	79
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	83
5.	Priporočila	84

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Ministrstva za pravosodje pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2020 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴, ki je bil izdan 19. 6. 2020, je bil kot revidiranec določeno Ministrstvo za pravosodje.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja ministrstva pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predstavitev revizije

Predmet revizije je bila realizacija projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2020.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo iskali odgovor na glavno revizijsko vprašanje, **ali je bilo ministrstvo učinkovito pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani**. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri zagotavljanju dokumentacije za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri zagotavljanju pogojev za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri zagotavljanju finančnih sredstev za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri časovnem upravljanju s projektom nove sodne stavbe v Ljubljani;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri reševanju prostorske problematike, povezane s projektom nove sodne stavbe v Ljubljani.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-7/2020/5.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti ministrstva pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so predstavljena v nadaljevanju tega poročila. Odločili smo se, da bomo poslovanje ministrstva ocenili kot učinkovito, če bodo odgovori na vsako od revizijskih podvprašanj pozitivni. Če bi bili odgovori na vsako od revizijskih podvprašanj negativni, bi poslovanje ministrstva ocenili kot neučinkovito. Če ne bi prevladala niti ocena o učinkovitem poslovanju ministrstva niti ocena o neučinkovitem poslovanju ministrstva ali pa bi bila podvprašanja večinoma ocenjena z oceno delno učinkovito, bi poslovanje ministrstva ocenili kot delno učinkovito.

1.2 Predstavitev Ministrstva za pravosodje

Na podlagi 37. člena Zakona o državni upravi⁵ ministrstvo opravlja naloge na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva, ustavnega sodišča in varuha človekovih pravic, nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in državnega pravobranilstva ter druge vrste z zakonom določenih pravosodnih nadzorov, civilnega in kaznovalnega prava, systemskega urejanja omejevanja korupcije, sodnih postopkov, alternativnega reševanja sporov, pravosodne uprave, odvetništva, notariata, izvrševanja kazenskih sankcij, varstva osebnih podatkov, mednarodne pravne pomoči in mednarodnega pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah, usmerjanja ministrstev glede izvrševanja sodb mednarodnih sodišč, proučevanja in načrtovanja uveljavljanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin, e-pravosodja ter naloge na področju načrtovanja in koordiniranja prostorskih potreb pravosodnih organov in vodenje investicij za potrebe teh organov.

Ministrstvo je v obdobju od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁶ (ZVRS-F) delovalo kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, od 20. 3. 2013 pa na podlagi 9. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ (ZVRS-G) ponovno deluje kot Ministrstvo za pravosodje.

Zakon o sodiščih⁸ določa, da je v pristojnosti ministrstva zagotavljanje splošnih pogojev za delo pravosodnih organov, kamor se uvršča tudi zagotavljanje prostorskih pogojev. Ministrstvo je torej dolžno zagotavljati prostorske pogoje za delovanje pravosodnih organov v okviru za to predvidenih proračunskih sredstev. Med naloge ministrstva torej sodi tudi izvedba investicije v izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani⁹.

Do junija 2011 je bil za izvedbo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani v okviru ministrstva pristojen Direktor za pravosodno upravo, Sektor za nepremičnine in investicije v pravosodju.

⁵ 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, 51/16, 36/21 in 82/21.

⁶ Uradni list RS, št. 8/12.

⁷ Uradni list RS, št. 21/13.

⁸ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOPdve.

⁹ 74. člen Zakona o sodiščih v povezavi z 22. in 23. členom Sodnega reda (Uradni list RS, št. 67/16 in 127/21) ter 158. člen v povezavi s 13. členom Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19, 139/20 in 54/21).

V letu 2012 so se aktivnosti projekta nove sodne stavbe v Ljubljani po združitvi ministrstva z Ministrstvom za javno upravo nadaljevale v okviru Ministrstva za pravosodje in javno upravo, in sicer v okviru Direktorata za investicije in nepremičnine.

Po ponovni razdružitvi ministrstev, pristojnih za pravosodje in javno upravo, ki se je zgodila v letu 2013, se je razdelil tudi Direktorat za investicije in nepremičnine med ministrstvo in Ministrstvo za javno upravo. Na ministrstvu se je v okviru sekretariata oblikovala Služba za nepremičnine in investicije pravosodnih organov, ki je prevzela tudi naloge projekta nove sodne stavbe v Ljubljani.

Odgovorne osebe ministrstva, pristojnega za pravosodje, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Odgovorne osebe ministrstva, pristojnega za pravosodje, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Lovro Šturm, minister za pravosodje	do 21. 11. 2008
Aleš Zalar, minister za pravosodje	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje in javno upravo	od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013
Zvonko Černač, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za pravosodje in javno upravo	od 31. 1. 2013 do 20. 3. 2013
dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
Andreja Katič, ministrica za pravosodje	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
mag. Lilijana Kozlovič, ministrica za pravosodje	od 13. 3. 2020 do 15. 6. 2021
Marjan Dikaučič, minister za pravosodje	od 15. 6. 2021 dalje

1.3 Predstavitev predmeta revizije

Ministrstvo projekt izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani načrtuje že več kot desetletje, saj ocenjuje, da je obstoječe prostorsko stanje pravosodnih organov, predvsem v Ljubljani, neprimerno. Lokacije, na katerih delujejo pravosodni organi, so razpršene. V veliki meri pravosodni organi delujejo v najetih prostorih, prostori v lasti ministrstva pa so večinoma stari in energetske neučinkoviti.

Ministrstvo ima v najemu 14 poslovnih prostorov v Ljubljani, za večino katerih plačuje najemnino. Poleg najetih prostorov pravosodni organi v Ljubljani delujejo tudi v 9 lastnih poslovnih prostorih.

Cilj investicijskega projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani je, da pravosodni organi v Ljubljani delujejo v lastnih in ne v najetih prostorih. Pomemben cilj investicijskega projekta je izgradnja nove sodne stavbe v Ljubljani in s tem združitev večine pravosodnih organov, predvsem sodišč, na 2 lokacijah. Poleg lokacije obstoječe sodne stavbe na Tavčarjevi 9 v Ljubljani bi pravosodni organi delovali še na lokaciji nove sodne stavbe v Ljubljani. 2 pravosodna organa pa ne bi delovala niti v obstoječi niti v novi sodni stavbi v Ljubljani, temveč bi ostala na že obstoječih lokacijah v Ljubljani v lasti ministrstva.

Ministrstvo v novo sodno stavbo v Ljubljani načrtuje umestiti pravosodne organe, ki delujejo večinoma v najetih prostorih. Del ostalih pravosodnih organov v Ljubljani bi ostal v obstoječih lastnih prostorih ali se preselil v sodno stavbo na Tavčarjevi 9. Potreb po najemu poslovnih prostorov za delovanje pravosodnih organov v Ljubljani pa ne bi bilo več.

Slika 1 Pravosodni organi, delovanje katerih ministrstvo predvideva v obstoječi sodni stavbi na Tavčarjevi 9 v Ljubljani



Vir: ministrstvo in računsko sodišče.

Slika 2 Pravosodni organi, delovanje katerih ministrstvo načrtuje v novi sodni stavbi v Ljubljani



Vir: ministrstvo.

Slika 3 Obstoječe lokacije, na katerih delujejo pravosodni organi, delovanje katerih ministrstvo predvideva v novi sodni stavbi



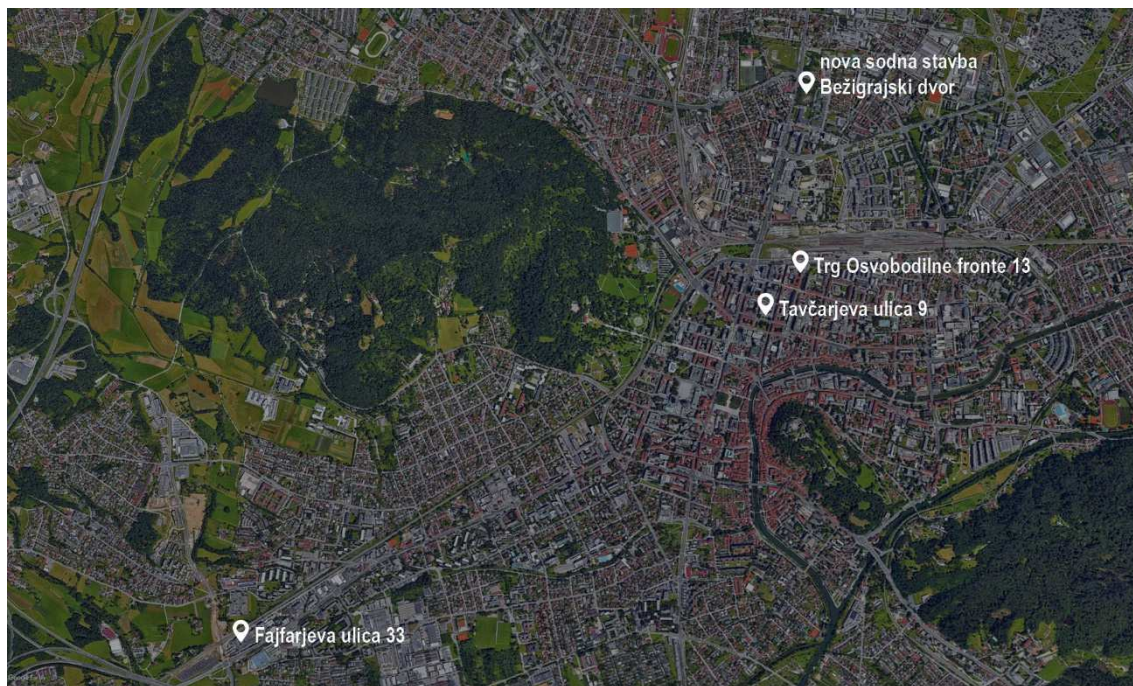
Vir: ministrstvo in Google Earth.

Namen investicijskega projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani je zagotoviti ustrezne delovne pogoje in potrebno stopnjo varnosti, zaposlenim in obiskovalcem nuditi urejene in prijazne prostore, rešiti dolgotrajno prostorsko stisko pravosodnih organov v Ljubljani, združiti vse prvostopenjske pravosodne organe na isti lokaciji ter posledično povečati učinkovitost in produktivnost dela, zmanjšati sodne zaostanke, zagotoviti boljšo organiziranost dela pravosodnih organov v Ljubljani ter zagotoviti poslovanje pravosodnih organov v prostorih v lasti Republike Slovenije in s tem zmanjšati stroške najemnin – vse z namenom povečanja gospodarnosti poslovanja.

Prav tako je namen projekta zagotoviti novo sodno stavbo, ki bo nadomestila energetske neučinkovite prostore, v katerih danes poslujejo pravosodni organi – in to tako v lastnih kot tudi najetih prostorih v Ljubljani, kar bo posledično vplivalo na vrednost obratovalnih stroškov, ki

bremenijo proračunska sredstva, ki so namenjena delovanju pravosodnih organov¹⁰. Osnovni namen projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani pa je rešiti problematiko razpršenosti poslovnih prostorov pravosodnih organov na številnih lokacijah znotraj mesta Ljubljana.

Slika 4 Lokacije, kjer naj bi predvidoma delovali pravosodni organi po izgradnji nove sodne stavbe



Vir: ministrstvo in Google Earth.

Na predlog ministrstva je julija 2020 Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) vključila projekt nove sodne stavbe v Ljubljani na seznam pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji nalezljive bolezni covid-19¹¹ in s sklepom¹² v predlog projektov za program okrevanja in odpornosti.

1.4 Predstavitev revizijskega pristopa

Z revizijskim pristopom smo opredelili, na kakšen način smo pridobili ustrezne in zadostne revizijske dokaze za izrek mnenja oziroma da bi lahko odgovorili na glavno revizijsko vprašanje in posamezna revizijska podvprašanja. Za oceno učinkovitosti poslovanja ministrstva pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani smo uporabili revizijske metode kvalitativne in kvantitativne analize.

¹⁰ Povzeto po Novelaciji investicijskega programa nove sodne stavbe v Ljubljani (v nadaljevanju: NIP2019), št. 2011-06-0055 z dne 26. 8. 2019.

¹¹ 3. člen Interventnega zakona za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20).

¹² Št. 41100-4/2020/8 z dne 18. 6. 2020.

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

- proučevanjem pravnih in drugih podlag;
- zbiranjem, pregledom in oceno podatkov in informacij, pridobljenih od revidiranja;
- zbiranjem, pregledom in oceno podatkov in informacij, pridobljenih iz javno dostopnih virov;
- intervjuji z zaposlenimi in odgovornimi osebami pri revidiranju;
- analiziranjem vseh pridobljenih podatkov in informacij, povezanih s področjem revidiranja;
- ogledom lokacij na terenu.

2. Ugotovitve

Ministrstvo je na reševanje prostorske problematike dela sodnih organov v Ljubljani prvič opozorilo že leta 2006 v Beli knjigi o prostorskih pogojih dela slovenskih sodišč¹³ (v nadaljevanju: Bela knjiga). V omenjenem dokumentu so bile med prioritete postavljene aktivnosti za zagotovitev delovanja sodišč na eni lokaciji v kraju, kjer imajo sedež. Za posebno perečo se je izkazala ta problematika v Ljubljani, kjer so sodišča razpršena po mestu tako v prostorih v lasti Republike Slovenije kot v najetih prostorih. V Beli knjigi je ministrstvo pripravilo sistematičen prikaz dejanskega stanja in ocene stanja glede na prioritete po posameznih sodiščih v državi. Prednostni cilji so obsegali investicije v obstoječe objekte ter način pridobivanja prostorov (odkupi, novi nakupi, novogradnje, prizidki, izselitve, preselitve). V Strategiji Pravosodje 2020¹⁴ nova sodna stavba v Ljubljani ni eksplicitno navedena, so pa v njej navedeni strateški cilji glede investicij, ki se nanašajo na reševanje prostorske problematike pravosodnih organov, in sicer zagotovitev trajnih prostorskih rešitev s poudarkom na kakovostnih delovnih pogojih, nova vlaganja z uporabo sodobnih materialov, upoštevanjem sodobnih ekoloških in tehničnih standardov, centralizacija pravosodnih organov in povečanje energetske učinkovitosti stavb.

2.1 Zagotavljanje investicijske dokumentacije

Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ¹⁵ (v nadaljevanju: uredba) opredeljuje vrste investicijske dokumentacije, ki je povezana s posamezno fazo življenjskega cikla projekta¹⁶.

Pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji je treba izdelati dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), predinvesticijsko zasnovo (v nadaljevanju: PIZ) in investicijski program (v nadaljevanju: IP) ali njegovo novelacijo (v nadaljevanju: NIP). Do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo projekta pa je treba izdelati še študijo izvedbe nameravane investicije, če ni sestavni del IP. V fazi izvedbe projekta je treba izdelati poročilo o izvajanju investicijskega projekta ter, kadar se izkaže za potrebno, tudi NIP. V fazi obratovanja pa je treba izdelati poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta.¹⁷ Investicijsko dokumentacijo (DIIP, PIZ in IP) je treba izdelati za projekte v vrednosti nad 2.500.000 EUR.¹⁸

V okviru zagotavljanja dokumentacije smo preverili, ali je ministrstvo pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji pripravilo investicijsko dokumentacijo, ki je zahtevana v predinvesticijski fazi projekta, in ali jo je pripravilo na osnovi strokovnih podlag (analiz, predhodnih idejnih rešitev ali

¹³ Ministrstvo, 27. 6. 2006 v povezavi s sklepom vlade, št. 70000-3/2006/5 z dne 29. 6. 2006.

¹⁴ Strategija Pravosodje 2020, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, julij 2012, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MP/SIKP/Strategija_Pravosodje_2020.pdf], 24. 3. 2022.

¹⁵ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

¹⁶ Do 16. 12. 2006 je veljala tudi Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99, 79/99-ZJF in 39/00-ZJN-1).

¹⁷ Prvi odstavek 10. člena uredbe.

¹⁸ Prvi odstavek 4. člena uredbe.

študij). Poleg tega smo preverili, ali je ministrstvo zagotovilo dokumentacijo, ki vključuje predstavitev in oceno različnih variant izvedbe investicije po posameznih elementih in omogoča izbiro optimalne variante.

2.1.1 Investicijska dokumentacija in strokovne podlage za izdelavo investicijske dokumentacije

2.1.1.1 Investicijska dokumentacija DIIP

Na podlagi določil uredbe je investitor¹⁹ dolžan zagotoviti ustrezno investicijsko dokumentacijo.²⁰ DIIP mora vsebovati podatke, potrebne za določitev investicijske namere in njenih ciljev v obliki funkcionalnih zahtev, ki jih bo morala investicija izpolnjevati. Vsebovati mora opise tehničnih, tehnoloških ali drugih prvin predlaganih rešitev in je podlaga za odločanje o nadaljnji izdelavi investicijske dokumentacije oziroma nadaljevanju investicije.²¹ DIIP je torej osnovni investicijski dokument, ki v zvezi s projektom identificira probleme in predstavi rešitve za željeno končno stanje projekta.²²

V letu 2006 je bil za področje nakupov in investicijske obnove za potrebe pravosodnih organov s sklepom ministra za pravosodje potrjen Dokument identifikacije investicijskega projekta nove sodne stavbe v Ljubljani²³ (v nadaljevanju: DIIP2006) in odobrena izdelava PIZ za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani²⁴. Leta 2010 je bil sprejet sklep o potrditvi Dokumenta identifikacije projekta nove sodne stavbe v Ljubljani²⁵ (v nadaljevanju: DIIP2010) in odobrena izdelava IP²⁶. Leta 2012 je bil sprejet sklep, da se potrdi Novelacija investicijskega programa²⁷ (v nadaljevanju: DIIP2012). S sklepom, sprejetim v letu 2013, je bil potrjen Dokument identifikacije investicijskega projekta za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani²⁸ (v nadaljevanju: DIIP2013) in odobrena priprava predinvesticijske zasnove za projekt gradnje nove sodne stavbe v Ljubljani²⁹. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil v letu 2016 s sklepom³⁰ potrjen še zadnji osnovni investicijski dokument

¹⁹ Investitor je pravna oseba, ki je opredeljena v investicijski dokumentaciji in po dokončanju projekta praviloma prevzame premoženje v lastništvo in/ali upravljanje ter vzdrževanje (24. točka 2. člena uredbe).

²⁰ 19. in 20. člen uredbe.

²¹ 11. člen uredbe.

²² Pojasnila k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna, Ministrstvo za finance, avgust 2018.

²³ Številka ni navedena, z dne 16. 10. 2006.

²⁴ Sklep o potrditvi dokumenta identifikacije investicijskega projekta in odobritvi izdelave predinvesticijske zasnove z dne 18. 10. 2006.

²⁵ Številka ni navedena, z dne 26. 1. 2010.

²⁶ Sklep o potrditvi Dokumenta identifikacije projekta z dne 26. 1. 2010.

²⁷ Sklep o potrditvi Novelacije investicijskega programa z dne 18. 6. 2012.

²⁸ Št. 478-1136/2012/9, maj 2013.

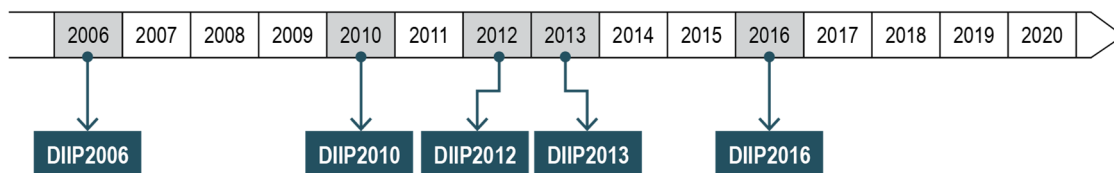
²⁹ Sklep št. 478-1136/2012/17 o Dokumentu identifikacije investicijskega projekta za projekt "Gradnja nove sodne stavbe v Ljubljani" z dne 27. 5. 2013.

³⁰ Sklep št. 410-6/2016/34 o potrditvi Novelacije dokumenta identifikacije projekta z dne 26. 7. 2016.

Novelacija dokumenta identifikacije projekta nove sodne stavbe v Ljubljani³¹ (v nadaljevanju: DIIP2016).

Slika 5 prikazuje časovno dinamiko sprejetja DIIP v predinvesticijski fazi projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani.

Slika 5 Investicijska dokumentacija DIIP v predinvesticijski fazi projekta



Vir: investicijska dokumentacija DIIP.

DIIP mora vsebovati najmanj naslednje podatke³²:

- navedbo investitorja, izdelovalca investicijske dokumentacije in upravljavca ter strokovnih delavcev oziroma služb, odgovornih za pripravo in nadzor nad pripravo ustrezne investicijske ter projektne in druge dokumentacije, z žigi in podpisi odgovornih oseb;
- analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero;
- opredelitev razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritev usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami;
- predstavitev variant;
- opredelitev vrste investicije, oceno investicijskih stroškov (za vse faze, če je predvidena delitev projekta) po stalnih cenah in tekočih cenah (če je predvidena dinamika investiranja daljša od 1 leta), prikazano posebej za upravičene in preostale stroške, in navedbo osnov za oceno vrednosti (najmanj na podlagi analize vrednosti že izvedenih investicij oziroma drugih verodostojnih izhodišč);
- opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo (predhodna idejna rešitev ali študija, opis lokacije, okvirni obseg in specifikacija investicijskih stroškov s časovnim načrtom izvedbe, varstvo okolja, kadrovsko-organizacijska shema s prostorsko opredelitvijo, predvideni viri financiranja in drugi viri), skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta;
- ugotovitev smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije s časovnim načrtom.

DIIP mora torej vsebovati podatke, ki so predpisani in med katerimi je tudi podatek glede opredelitve temeljnih prvin, ki določajo investicijo, skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta. Gre za predhodno idejno rešitev ali študijo z opisom

³¹ Št. 410-6/2016/34 z dne 26. 7. 2016.

³² Tretji odstavek 11. člena uredbe.

lokacije, okvirnim obsegom in specifikacijo investicijskih stroškov, s časovnim načrtom izvedbe, varstvom okolja, kadrovsko-organizacijsko shemo, s prostorsko opredelitvijo, predvidenimi viri financiranja in drugimi viri. DIIP mora torej opredeliti strokovne podlage, na podlagi katerih je bil izdelan.

V okviru opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, je v DIIP2006 in DIIP2010 navedeno, da so bili pri odločitvi glede projekta nove sodne stavbe v Ljubljani upoštevani zaključki Bele knjige. Reševanje prostorske problematike dela pravosodnih organov v Ljubljani, ki poslujejo v številnih najetih poslovnih prostorih na različnih lokacijah v mestu, se pojavi že leta 2006. V navedenem dokumentu so bile med prioritete postavljene aktivnosti za zagotovitev delovanja sodišč na eni lokaciji v kraju, kjer imajo sedež. Za posebno perečo se je izkazala ta problematika v Ljubljani, kjer so sodišča razpršena po mestu tako v prostorih v lasti Republike Slovenije kot v najetih prostorih.

V okviru opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, je v nadaljevanju DIIP2006 navedeno, da so bile pri odločitvi za gradnjo nove sodne stavbe poleg zakonskih določil ter zaključkov Bele knjige upoštevane še analize in raziskave trga, hrupa, geologije in geomehanike. V DIIP2010 pa je bilo v okviru opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, navedeno, da so poleg namer v Beli knjigi podlaga pri odločitvi za pripravo DIIP2010, na podlagi česar naj bi se investicija izvrševala, tudi: nujno stanje v nekaterih objektih pravosodnih organov, seznam potreb pravosodnih organov po dodatnih prostorih, analiza prostorskega stanja po posameznih pravosodnih organih in pregled stroškov za plačevanje najemnin najetih prostorov. V okviru opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, iz DIIP2013 izhaja, da je bila navedena predhodna in spremljajoča dokumentacija, na podlagi katere je bil izdelan DIIP2013. To so uredba, projektna dokumentacija, lokacijska informacija za gradnjo in izvedbeni del prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana. DIIP2012 in DIIP2016 ne vsebujeta podatka glede opredelitve temeljnih prvin, ki določajo investicijo, saj sta bila pripravljena zgolj zaradi spremembe dinamike financiranja in podaljšanja trajanja projekta, torej kot novelaciji že obstoječih dokumentov.

Ministrstvo je v predinvesticijski fazi projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju od leta 2006 do leta 2019 izdelalo kar 5 dokumentov, ki naj bi predstavljali DIIP oziroma njegove novelacije. Kljub temu da navedeni dokumenti vsebujejo naslove dokumentov, ki naj bi vsebovali podatke, ki so predpisani z uredbo, po naši oceni, razen DIIP2013, po vsebini ne predstavljajo DIIP, kot ga opredeljuje uredba. V investicijski dokumentaciji je kot sinonim za začetek projekta uporabljen pojem DIIP. Kljub temu da je zagotovilo DIIP2013, pa ministrstvo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni zagotovilo celotne investicijske dokumentacije, ki bi vključevala predstavitev, oceno in odločitev o izvedbi investicije. Ker ministrstvo ni zagotovilo celotne investicijske dokumentacije, se projekt še vedno nahaja v fazi načrtovanja.

Osnovna investicijska dokumentacija DIIP ne temelji na predhodni idejni rešitvi ali študiji, saj ta ni bila izdelana. V okviru opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, so v DIIP navedeni zgolj spremljajoči dokumenti, ki določajo investicijo, in ne dokumenti, ki bi predstavljali predpisano podlago za pripravo osnovne investicijske dokumentacije DIIP. S spremljajočimi dokumenti³³, ki

³³ Nujno stanje v nekaterih objektih pravosodnih organov, seznam potreb pravosodnih organov po dodatnih prostorih, analiza prostorskega stanja po posameznih pravosodnih organih in pregled stroškov za plačevanje najemnin najetih prostorov.

določajo investicijo in so navedeni v DIIP2010, kot podlago za pripravo DIIP2010 ministrstvo ne razpolaga. Ministrstvo tudi ne razpolaga z vsemi spremljajočimi dokumenti³⁴, ki določajo investicijo in so navedeni v DIIP2006.

Iz sklepa in odločbe³⁵, ki jo je Upravna enota Ljubljana izdala v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani na zemljiščih na lokaciji Masarykova, ne izhaja, da bi ministrstvo ob zahtevi za gradbeno dovoljenje predložilo kakršnekoli analize in raziskave trga ter hrupa, razen končnega geomehanskega poročila³⁶ o predhodnih geomehanskih, hidroloških, geoloških, erozivnih in kemičnih raziskavah ter načinu in predlogih temeljenja objekta na parcelni št. 2106/11 in št. 2106/12.

Ukrep ministrstva

Družba GEA CONSULT, inženiring, projektiranje in svetovanje d.o.o. (v nadaljevanju: GEA CONSULT d.o.o.) je maja 2021 za ministrstvo izdelala Idejno zasnovo nove sodne stavbe v Ljubljani³⁷.

Za lokacijo ob Dunajski cesti v Ljubljani – varianta Bežigrajski dvor je ministrstvo julija 2021, to je po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, pričelo z izvedbo javnega, projektnega, enostopenjskega arhitekturnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve in izbiro izdelovalca projektne dokumentacije za namen izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani³⁸.

2.1.1.2 Investicijska dokumentacija predinvesticijske zasnove

PIZ obravnava vse variante, za katere je verjetno, da bi ekonomsko, finančno, časovno in tehnično-tehnološko sprejemljivo izpolnile cilje, zapisane v DIIP, in so predstavljene s projekcijami v scenarijih z investicijo ter s projekcijami v scenariju brez investicije. Pri tem se v analizi izvedljivosti upoštevajo omejitve in ugotovijo rezultati posameznih variant ter utemelji predlog optimalne variante³⁹. Optimalna varianta se izbere z analizo stroškov in koristi ali drugimi primernimi metodami⁴⁰, na primer z multikriterijsko analizo⁴¹.

³⁴ Analize in raziskave trga, hrupa, geologije in geomehanike.

³⁵ Št. 351-2735/2010-12 z dne 7. 6. 2011.

³⁶ Št. 129/20/08/08-PP z dne 20. 8. 2008.

³⁷ Št. projekta A20-030.

³⁸ Sklep o začetku postopka, št. 4300-11/2021/332 z dne 8. 7. 2021.

³⁹ Drugi odstavek 12. člena uredbe.

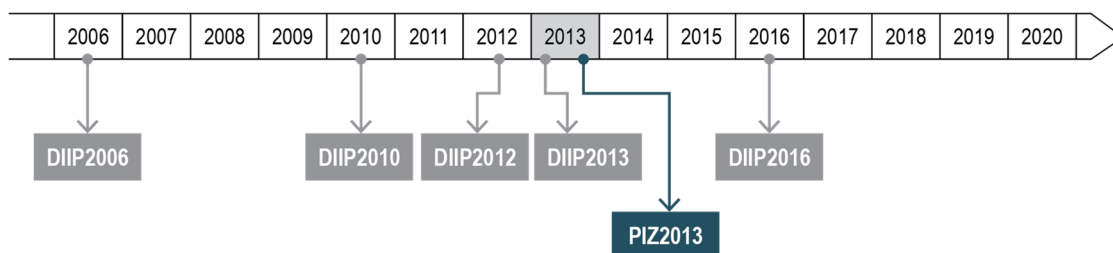
⁴⁰ Četrty odstavek 12. člena uredbe.

⁴¹ Multikriterijska analiza predstavlja način ocenjevanja z več merili, s katerimi zajamemo cilje investicije z več vidikov ter vsakemu določimo utež, da jih je mogoče izmeriti. Glede na kombinacijo različnih finančnih, ekonomskih in drugih meril dobimo enotno oceno različnih ciljev projekta, na podlagi katere lahko razvrstimo predloge projektov oziroma variante posamičnega projekta (27. točka 2. člena uredbe).

Leta 2014 je minister za pravosodje sprejel sklep⁴², da se potrdi Predinvesticijska zasnova nove sodne stavbe v Ljubljani⁴³ (v nadaljevanju: PIZ2013) in s tem odobri priprava IP.

Slika 6 prikazuje časovno dinamiko sprejetja PIZ v predinvesticijski fazi projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani.

Slika 6 Investicijska dokumentacija PIZ v predinvesticijski fazi projekta



Vir: investicijska dokumentacija DIIP in PIZ.

Obvezna vsebina predinvesticijske zasnove vključuje⁴⁴:

- uvodno pojasnilo s povzetkom, osnovne podatke o investitorju ter navedbo ciljev oziroma strategije;
- analizo stanja s prikazom obstoječih in predvidenih potreb po investiciji (projekcije povpraševanja) ter usklajenosti investicijskega projekta z državno strategijo razvoja Slovenije, usmeritvami Skupnosti, prostorskimi akti ter drugimi dolgoročnimi razvojnimi programi in usmeritvami, upošteva tudi medsebojno usklajenost področnih politik (energetika, promet in druge);
- analizo tržnih možnosti skupaj z analizo za tiste dele dejavnosti, ki se tržijo ali izvajajo v okviru javne službe oziroma s katerimi se pridobivajo prihodki s prodajo proizvodov in/ali storitev;
- analizo variant z oceno investicijskih stroškov in koristi ter izračuni učinkovitosti za ekonomsko dobo investicije;
- analizo vplivov z opisom pomembnejših vplivov investicije z vidika okoljske sprejemljivosti (vplivov na okolje ob upoštevanju izvajanja načela, da onesnaževalec plača nastalo škodo, kadar je primerno), zagotavljanja učinkovite rabe prostora in skladnega regionalnega razvoja ter trajnostnega razvoja družbe;
- analizo zaposlenih po posameznih variantah ter vpliva na zaposlovanje z vidika ekonomske in socialne strukture družbe;
- okvirni časovni načrt izvedbe investicije z dinamiko investiranja po variantah;

⁴² Sklep št. 478-1136/2012/132 o potrditvi predinvesticijske zasnove za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani z dne 25. 2. 2014.

⁴³ Št. 39/13-IP-LJ, november 2013.

⁴⁴ Peti odstavek 12. člena uredbe.

- okvirno finančno konstrukcijo posameznih variant z obvezno analizo o smiselnosti vključitve javno-zasebnega partnerstva;
- izračun finančnih in ekonomskih kazalnikov (doba vračanja investicijskih sredstev, neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, relativna neto sedanja vrednost in/ali količnik relativne koristnosti) posameznih variant ter opis tistih stroškov in koristi, ki se ne dajo ovrednotiti z denarjem;
- analizo tveganja in analizo občutljivosti za vsako varianto;
- opis meril in uteži za izbiro optimalne variante;
- primerjavo variant s predlogom in utemeljitvijo izbire optimalne variante.

Ministrstvo je poleg 5 dokumentov, ki naj bi predstavljali DIIP oziroma njegove novelacije, izdelalo tudi dokument PIZ2013, ki je tako kot DIIP2013 ustrezen po vsebini, kot jo predpisuje uredba. Da je PIZ2013 izdelana v skladu s predpisano enotno metodologijo in je osnova za nadaljevanje pripravljalnih aktivnosti, ki bodo omogočale izdelavo dokumentacije, ki bo v fazi izdelave IP odobrila izvedbo investicije, je ugotovila tudi strokovna komisija s poročilom o pregledu in presoji⁴⁵, kar izhaja tudi iz navedb v navedenem sklepu. Kljub temu da je ministrstvo zagotovilo DIIP2013 in PIZ2013, pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni zagotovilo IP, posledično ni zagotovilo celotne investicijske dokumentacije, ki bi vključevala predstavitev, oceno in odločitev o izvedbi investicije. Ker ministrstvo ni zagotovilo celotne investicijske dokumentacije, se projekt še vedno nahaja v fazi načrtovanja.

2.1.1.3 Investicijska dokumentacija investicijskega programa in novelacije investicijskega programa

IP je s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev. IP obravnava podrobno razčlenjeno optimalno varianto⁴⁶. NIP se pripravi, če se spremenijo ključne predpostavke iz IP⁴⁷.

Leta 2019 je državni sekretar ministrstva sprejel sklep⁴⁸ o potrditvi NIP2019, kljub temu da IP nikoli ni bil izdelan. Izdelavo IP sicer zagotovi investitor, ki po pridobitvi gradbenega dovoljenja preveri, če so se spremenila pomembnejša izhodišča (na primer cena, roki, čas gradnje), zaradi česar bi bilo treba izdelati NIP v skladu z uredbo⁴⁹.

Slika 7 prikazuje časovno dinamiko sprejetja NIP v predinvesticijski fazi projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani.

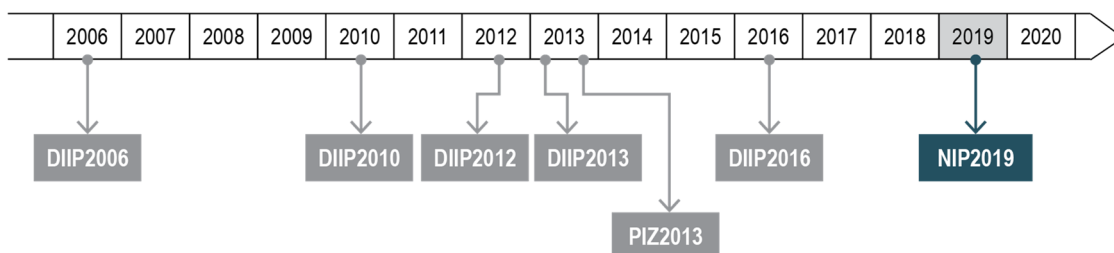
⁴⁵ Št. 478-1136/2012/131 z dne 17. 2. 2014.

⁴⁶ 13. člen uredbe.

⁴⁷ Prvi odstavek 6. člena uredbe.

⁴⁸ Sklep št. 410-7/2019/24 o potrditvi Novelacije investicijskega programa Nova sodna stavba v Ljubljani z dne 26. 8. 2019.

⁴⁹ Četrta točka 25.b člena uredbe.

Slika 7 Investicijska dokumentacija NIP v predinvesticijski fazi projekta

Vir: investicijska dokumentacija DIIP, PIZ in NIP.

Iz sklepa o potrditvi NIP2019 izhaja, da je NIP2019 skladna s predpisano metodologijo in potrjuje upravičenost programa z vidika veljavnih meril uspešnosti in učinkovitosti. V okviru investicijske dokumentacije je bil v letu 2019 izdelan dokument, ki naj bi predstavljal NIP2019, čeprav IP za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani nikoli ni bil izdelan. Tudi za ta dokument ocenjujemo, da po vsebini ne predstavlja NIP, kot jo opredeljuje uredba. Ta določa, da se IP spremeni in dopolni (novelira), kadar se spremenijo ključne predpostavke iz IP (na primer sprememba tehnologije, časovnega načrta izvedbe, virov financiranja) v takem obsegu, da se bodo znatno spremenili pričakovani stroški ali koristi investicije v njeni ekonomski dobi, zlasti pa takrat, kadar se vrednost investicijskih stroškov spremeni za več kot 20 % prvotno ocenjene vrednosti projekta. NIP torej zgolj dopolni prvotni IP z na novo ugotovljenimi odmiki od prvotnega IP in ponovno presodi o smiselnosti nadaljnje izvedbe projekta. Vsa investicijska dokumentacija vključno z NIP2019, razen DIIP2013 in PIZ2013, po vsebini ne predstavlja ustrezne investicijske dokumentacije, saj gre za dokumentacijo, na podlagi katere je ministrstvo le ohranjalo projekt nove sodne stavbe v Ljubljani v načrtu razvojnih programov. Ker IP za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani nikoli ni bil izdelan, ministrstvo ni zagotovilo celotne investicijske dokumentacije, ki bi vključevala predstavitev, oceno in odločitev o izvedbi investicije. Ker ministrstvo ni zagotovilo investicijske dokumentacije IP, ki bi bila strokovna podlaga za investicijsko odločitev, se stanje projekta iz faze načrtovanja ni moglo spremeniti v fazo izvajanja.

Na podlagi uredbe je torej za realizacijo investicije treba izdelati investicijsko dokumentacijo, ki jo sestavljajo 3 dokumenti, in sicer DIIP, PIZ in IP. Ministrstvo bo v primeru sprejetja odločitve, da bo izvedlo investicijo v novo sodno stavbo v Ljubljani, imelo dodatne stroške, saj bo poleg IP moralo za realizacijo investicije ponovno izdelati tudi DIIP in PIZ, čeprav sta že bila izdelana v letu 2013 (DIIP2013 je izdelalo ministrstvo, PIZ2013 pa je izdelal zunanji izvajalec), saj navedena dokumenta nista več ustrezna za izvedbo projekta (povezava s točkama 2.1.2.1 in 2.1.2.2).

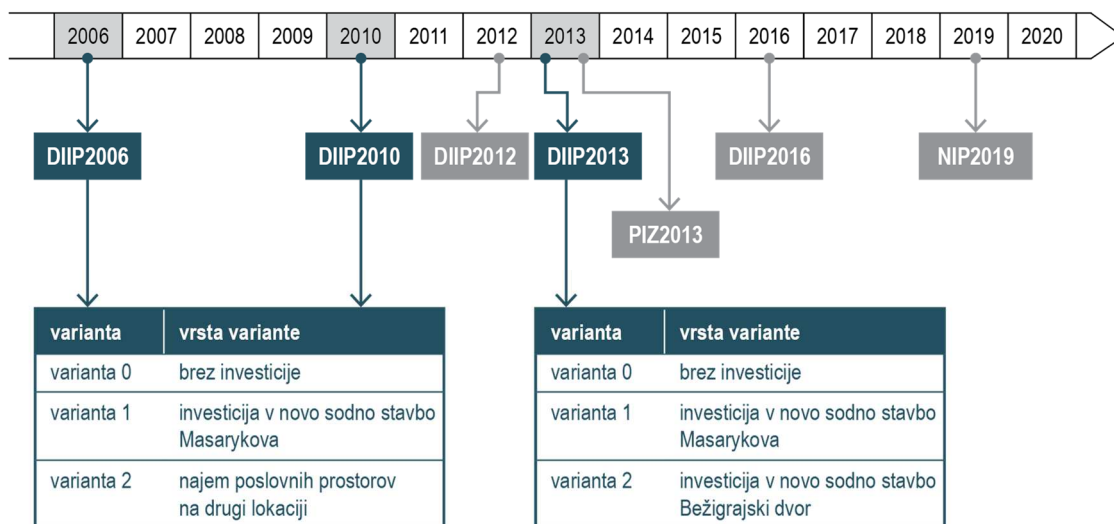
2.1.2 Predstavitev, ocena in odločitev o izvedbi investicije

2.1.2.1 Predstavitev variant izvedbe investicije

Podatek, ki ga mora vsebovati DIIP, je med drugim tudi predstavitev variant izvedbe investicije⁵⁰. Iz že predstavljenih DIIP (povezava s točko 2.1.1.1) izhaja, da obstaja več variant izvedbe investicije, za katere je verjetno, da bi na ekonomsko in tehnično sprejemljiv način izpolnile namen izgradnje poslovnih prostorov za pravosodne organe. V DIIP2010⁵¹ je navedeno, da je treba izbrati optimalno varianto, ki bo najbolj varčna, ekonomična, smotrna in sprejemljiva z ekološkega vidika ter ne bo privedla do takih sprememb, ki bi narekovale spremembo odločitve o izbiri variante. Iz DIIP še izhaja, da so variante izvedbe investicije razvrščene na podlagi kriterijev (na primer način izgradnje, vrsta lokacije, vrsta opreme, vrsta tehnologije) ter ocenjene denarne vrednosti stroškov pri vsaki izmed variant.

Slika 8 prikazuje časovno dinamiko priprave različnih variant izvedbe investicije.

Slika 8 Predstavitev variant izvedbe investicije



Opomba: varianta 0 – je osnovno izhodišče prispevne analize pri oceni projekta, katere namen je primerjati stroške in koristi v pogojih s projektom in brez njega;
 varianta 1 – v okviru ocene projekta se s prispevno analizo glede na izbrani izhodiščni scenarij preverjajo vse izvedljive variante;
 varianta 2 – najem ni investicija, zato opis ni podan.

Vir: investicijska dokumentacija DIIP.

Iz DIIP2006 in DIIP2010 izhaja, da je bilo ugotovljeno, da so pri varianti 1, ki predstavlja investicijo v novo sodno stavbo Masarykova in temelji na analizi obstoječega stanja ter predhodno izdelanem

⁵⁰ Tretji odstavek 11. člena uredbe.

⁵¹ DIIP2010, točka 4.5.

prostorskem programu, manjši stroški kot pri varianti 2, ki predstavlja varianto najema poslovnih prostorov na drugi lokaciji, saj so potrebna finančna sredstva za novogradnjo lastnih poslovnih prostorov manjša od finančnih sredstev, potrebnih za najemnino poslovnih prostorov na drugi lokaciji v življenjski dobi nepremičnine. Varianta 0 je varianta brez investicije, ki ne vključuje nobenih investicijskih izdatkov za ohranjanje zmogljivosti na obstoječi ravni v ekonomski dobi investicijskega projekta.

Predstavitev variant poleg že navedenih dokumentov – DIIP2006 in DIIP2010 vsebuje tudi DIIP2013. Pregled in primerjava variant je v DIIP2013 narejena po posameznih elementih za 3 variante, in sicer varianta 0, ki predstavlja varianto brez investicije, varianta 1, ki predstavlja varianto investicije v novo sodno stavbo Masarykova, in varianta 2, ki predstavlja varianto investicije v novo sodno stavbo Bežigrajski dvor. Predhodno izdelana dokumentacija, ki jo obravnavamo v okviru drugih pogojev, povezanih z realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani (povezava s točko 2.2.2), je obravnavala zgolj lokacijo Masarykova, ker je bila na lokaciji Bežigrajski dvor v začetni fazi investicije sodne stavbe predvidena stavba za reševanje prostorske problematike nekaterih ministrstev in Statističnega urada Republike Slovenije. Načrtovanega objekta na lokaciji Bežigrajski dvor pa v predvidenem obsegu ni bilo mogoče umestiti v prostor glede na takrat veljavne zahteve po zagotavljanju parkirnih mest. S sprejemom Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del⁵² pa je gradnja na območju Bežigrajskega dvora spet postala mogoča, saj se je normativ za parkirna mesta spremenil, kar dejansko omogoča gradnjo objekta znotraj višinskih gabaritov, ki so določeni za to prostorsko enoto urejanja v občinskem prostorskem načrtu – izvedbenem delu, in s tem racionalno izrabo zemljišča za potrebe gradnje objekta, kot izhaja iz DIIP2013.

Medtem ko sta bili v investicijski dokumentaciji DIIP, ki je bila izdelana pred letom 2013, med variantami izvedbe investicije predstavljeni 2 varianti, in sicer varianta brez investicije in varianta izgradnje nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti v Ljubljani (varianta Masarykova), je bila v investicijski dokumentaciji DIIP iz leta 2013 poleg obeh prejšnjih variant prvič omenjena tudi tretja varianta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani – varianta Bežigrajski dvor. Varianta Masarykova se je nanašala na nadaljevanje projekta nove sodne stavbe na lokaciji Masarykova v Ljubljani, varianta Bežigrajski dvor pa na lokacijo ob Dunajski cesti v Ljubljani. Varianta brez investicije, ki je prav tako bila obravnavana v investicijski dokumentaciji DIIP iz leta 2013, pa je predstavljala nadaljevanje obstoječega stanja za delovanje pravosodnih organov v Ljubljani.

DIIP2013 je bil izdelan zaradi vključitve variante Bežigrajski dvor v predstavitev možnih variant izvedbe investicije. V predstavitev možnih variant izvedbe investicije, ki je bila narejena v okviru DIIP2013, je bila vključena varianta Bežigrajski dvor, za katero projektna dokumentacija⁵³ (idejna zasnova) ni bila izdelana. Investicijska dokumentacija DIIP2013 tudi ne zajema vseh vsebinskih

⁵² Uradni list RS, št. 9/13.

⁵³ Projektna dokumentacija je dokumentacija, ki se pripravlja za projekte z gradbenimi posegi oziroma gradnjo objektov. S projektno dokumentacijo odgovorni projektanti določijo lokacijske, funkcionalne, oblikovne in tehnične značilnosti predvidene gradnje tako, da ob upoštevanju investitorja zagotovijo skladnost s prostorskimi akti. Dokumenti, ki spadajo pod projektno dokumentacijo, so na primer idejna zasnova, idejni projekt, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt za izvedbo in so ena ključnih podlag za pripravo investicijske dokumentacije.

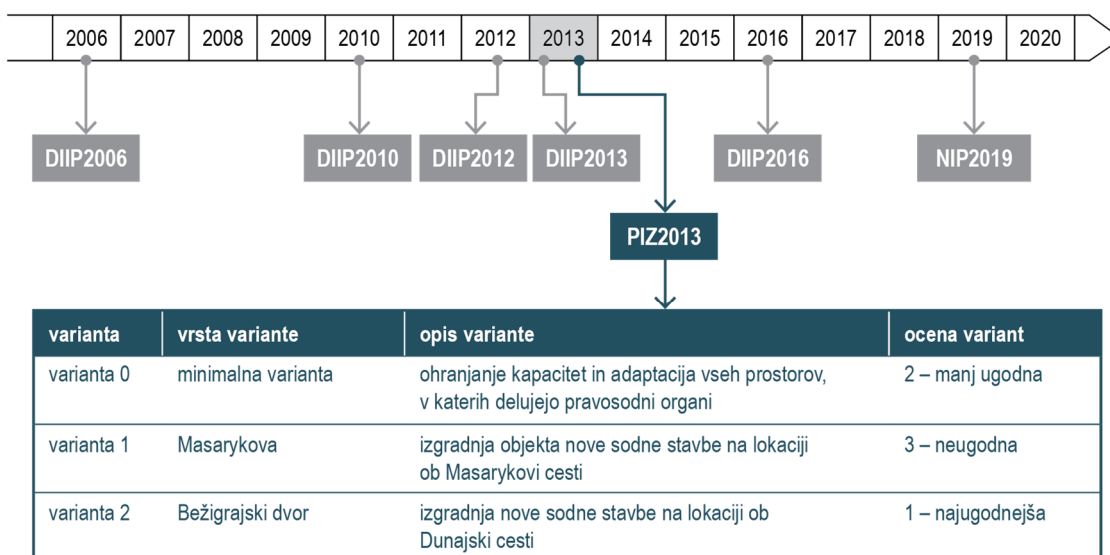
delov⁵⁴. Ker je od izdelave investicijske dokumentacije DIIP2013 poteklo časovno obdobje⁵⁵, ko bi bila ta investicijska dokumentacija lahko še ustrezna podlaga za realizacijo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani, ocenjujemo, da ministrstvo ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, ni razpolagalo s predstavitvijo možnih variant izvedbe investicije, ki bi lahko predstavljala podlago za realizacijo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani.

2.1.2.2 Ocena variant izvedbe investicije

V investicijskem dokumentu PIZ2013 je podana ocena izvedbe investicije za 3 variante, ki izhajajo iz DIIP2013. Pri obeh investicijskih variantah gre za izgradnjo novega objekta, vendar na različnih lokacijah v Ljubljani, medtem ko minimalna varianta predstavlja vlaganja v že obstoječe objekte, v katerih delujejo pravosodni organi v Ljubljani.

Slika 9 prikazuje časovno umestitev priprave ocene variant izvedbe investicije.

Slika 9 Ocena variant izvedbe investicije

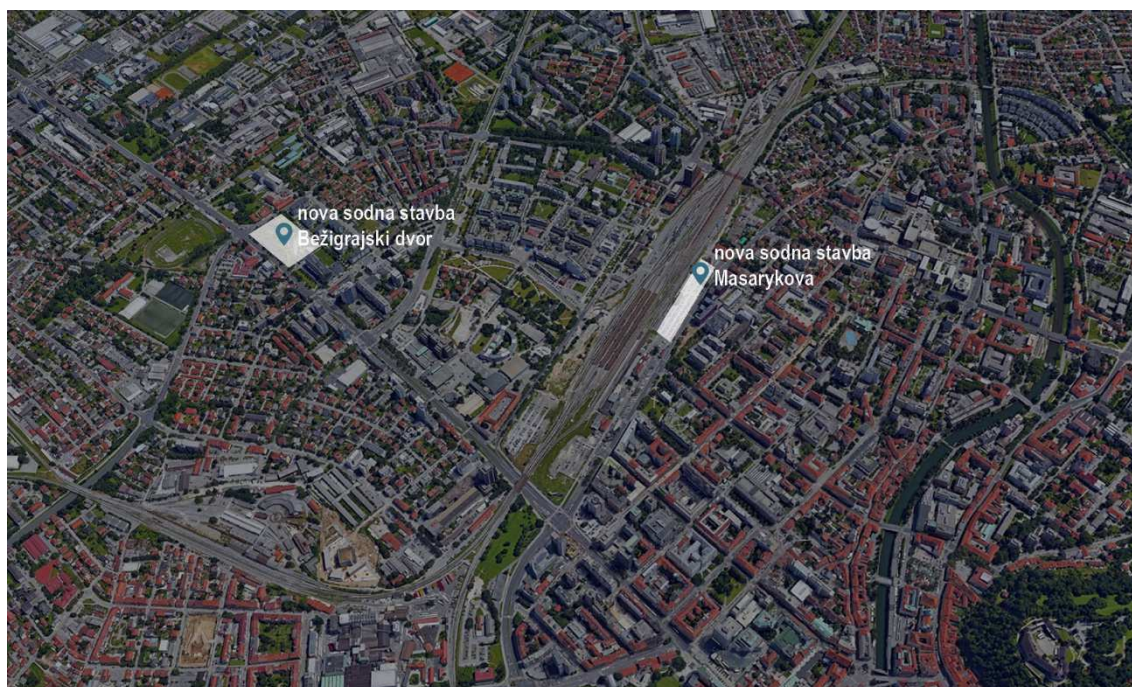


Vir: investicijska dokumentacija PIZ2013.

⁵⁴ Na primer za varianto Bežigrasjski dvor ni bila ocenjena vrednost investicije.

⁵⁵ V tem časovnem obdobju so se spremenile ključne predpostavke, kot na primer sprememba cen, časovnega načrta izvedbe, virov financiranja.

Slika 10 Obstoječa in načrtovani lokaciji delovanja pravosodnih organov, za katere je bila opravljena ocena variante z investicijo



Vir: ministrstvo in Google Earth.

V PIZ2013 je v okviru ocene izvedbe investicije za 3 variante, ki izhajajo iz DIIP2013, predstavljena metoda izbora najugodnejše variante, primerjava variant izvedbe investicije in predlog izbora najugodnejše ocenjene variante izvedbe investicije.

Iz PIZ2013 izhaja, da je bila pri izboru najugodnejše variante izvedbe investicije uporabljena metoda multikriterijske analize, ki upošteva tako denarno kot nedenarno ovrednotene učinke variant investicije. Določeni so bili 3 kriteriji, ki vsebinsko odražajo cilje investicije, in sicer kazalnik ekonomske učinkovitosti, kazalnik primernosti lokacije in kazalnik tržnih možnosti. Kazalnik ekonomske učinkovitosti predstavlja sedanja vrednost stroškov in koristi, ki je izračunana v sklopu ekonomske analize investicije. Kazalnik primernosti lokacije in kazalnik tržnih možnosti pa sta bila določena kot kriterija za izbor najugodnejše variante izvedbe investicije, ker odražata cilje predmetne investicije in vključujeta družbene koristi, ki jih je težko denarno ovrednotiti. Pri vrednotenju je predpostavljeno, da ima v skupni oceni variant kazalnik ekonomske učinkovitosti 50-odstotno težo, kazalnik primernosti lokacije 20-odstotno težo in kazalnik tržnih možnosti 30-odstotno težo. Glede na možne variacije uteži je bila izdelana tudi analiza občutljivosti.

Analiza ekonomske učinkovitosti iz PIZ2013 temelji na izračunu finančnih in ekonomskih kazalnikov posameznih variant. Pri izračunu kazalnikov učinkovitosti se upoštevajo:

- na strani stroškov: naložbe v objekte, opremo, stroški investicijske in projektne dokumentacije, stroški nadzora, stroški najemnin in obratovanja v ekonomski dobi investicije;
- na strani koristi: koristi, ki jih lahko izrazimo v denarju, in nedenarne koristi (neposredne in posredne koristi).

Kazalniki učinkovitosti investicije so neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, modificirana interna stopnja donosnosti, relativna neto sedanja vrednost ter drugi kazalniki učinkovitosti investicije, ki se jih ne da izraziti z denarjem, in razvojna merila. Pri predmetni investiciji, ki obravnava variante investicije z enako življenjsko dobo, a z različnimi stroški, je bil poleg splošnih kazalnikov učinkovitosti, kot sta neto sedanja vrednost in interna stopnja donosnosti, uporabljen tudi dopolnilni relativni kazalnik – relativna neto sedanja vrednost. Pri izračunu je bila upoštevana 7-odstotna diskontna stopnja.

Finančna analiza odraža vidik investitorja. V finančni analizi so bili upoštevani dejanski zneski denarnih sredstev načrtovanih prihodnjih denarnih tokov. Upoštevani so bili celotni investicijski stroški vključno z davki. Opazovano obdobje investicije je bilo določeno na 30 let od vselitve v objekt. Odvisno od variante izvedbe investicije so upoštevani stroški adaptacije oziroma investicije, stroški obratovanja in najemnin, kot prihodek pa je upoštevan prihodek od oddaje parkirnih mest v najem ter prihodek od prodaje prostorov v lasti Republike Slovenije in prihodek od prodaje zemljišča na Masarykovi. Poleg prihodkov predstavlja korist od investicije tudi znižanje obratovalnih stroškov zaradi integracije dejavnosti in predpostavljene višje energetske učinkovitosti nove stavbe ter prenehanje plačevanja najemnin za najete prostore.

Tabela 2 Finančna analiza

	Minimalna varianta	Varianta Masarykova	Varianta Bežigrasjski dvor
Skupaj denarni tok za obdobje od 2013 do 2047	(163.829.688) EUR	(190.239.761) EUR	(149.269.849) EUR
Razlika v denarnem toku glede na minimalno varianto		(26.410.073) EUR	(14.559.839) EUR
Diskontna stopnja		7 %	7 %
Finančna neto sedanja vrednost		(69.308.725) EUR	(40.581.730) EUR
Finančna relativna neto sedanja vrednost		(0,68)	(0,54)
Finančna interna stopnja donosnosti		negativna	0,88 %

Vir: PIZ2013.

Rezultati finančne analize (Tabela 2) kažejo, da prihodki, vezani na investicijo, ne pokrijejo vseh stroškov investicije v primeru variante Masarykova, medtem ko nediskontirani prihodki, vezani na investicijo, v obravnavanem obdobju pokrijejo nediskontirane stroške investicije za varianto Bežigrasjski dvor. Med obravnavanimi variantama je na podlagi vseh finančnih kazalnikov boljša varianta Bežigrasjski dvor.

Namen ekonomske analize je prikazati upravičenost investicije z vidika družbe kot celote. Osnovo za izdelavo ekonomskega vrednotenja je predstavljal izračun donosnosti investicije iz finančne analize, pri čemer so vrednosti upoštevane brez DDV. Ker gre pri najemninah za parkirna mesta za strošek uporabnikov in prihodek lastnika, se z vidika celotne družbe ta strošek izniči in zato v analizi ni upoštevan. Od predvidene investicije je realno pričakovati več družbenih koristi, ki jih je težko denarno ovrednotiti, zato v ekonomsko analizo niso vključene in so podane samo opisno. Posebej je bila pri obeh variantah z investicijo upoštevana družbena korist v smislu vrednosti izpraznjenih

prostorov na Tavčarjevi 9, kamor se bodo preselili drugi sodni organi. Tako kot pri finančnem vrednotenju je tudi pri ekonomskem vrednotenju investicije v izgradnjo objekta nove sodne stavbe prikazana primerjava stroškov in denarno ovrednotenih koristi v primeru minimalne variante in variante z investicijo v primeru obeh variant z investicijo. Opazovano obdobje investicije pa je bilo določeno na 30 let od vselitve v nov objekt.

Tabela 3 Ekonomska analiza

	Minimalna varianta	Varianta Masarykova	Varianta Bežigrajski dvor
Skupaj stroški in koristi od 2013 do 2047	(159.849.387) EUR	(154.584.366) EUR	(125.435.153) EUR
Neto družbene koristi		5.265.021 EUR	34.414.234 EUR
Diskontna stopnja		7 %	7 %
Neto sedanja vrednost		(45.892.005) EUR	(22.717.286) EUR
Relativna neto sedanja vrednost		(0,54)	(0,37)
Interna stopnja donosnosti		0,32 %	2,62 %

Vir: PIZ2013.

Družbenoekonomska smotrnost investicije je ocenjena s primerjavo obeh variant z investicijo glede na minimalno varianto. Pri obeh variantah so z izvedbo investicije manjši stroški obratovanja in ni več stroškov najemnine, dodatno korist predstavlja vrednost sproščenih prostorov na Tavčarjevi 9 in prihodek od prodaje prostorov ter pri varianti Bežigrajski dvor tudi prihodek od prodaje zemljišča Masarykova. Med obravnavanima variantama je na podlagi vseh ekonomskih kazalnikov boljša varianta Bežigrajski dvor.

Ker pri vrednotenju variant z multikriterijsko analizo obravnavamo vse 3 variante, tudi minimalno, kot ekonomski kazalnik za vhod v multikriterijsko analizo upoštevamo sedanjo vrednost stroškov in koristi vseh 3 variant. Pregled stroškov in koristi vsake od variant pokaže, da upoštevane koristi vsake od variant v obravnavanem obdobju ne pokrijejo predvidenih stroškov variant. Nediskontirani neto stroški so največji pri minimalni varianti in najmanjši pri varianti Bežigrajski dvor. Zaradi visokih investicijskih stroškov v prvih letih obravnavanega obdobja pri obeh variantah z investicijo je sedanja vrednost diskontiranih neto stroškov najnižja pri minimalni varianti in najvišja pri varianti Masarykova. Z upoštevanom 7-odstotno diskontno stopnjo je na podlagi sedanje vrednosti stroškov in koristi najboljša minimalna varianta, sledi ji varianta Bežigrajski dvor ter nato varianta Masarykova.

Analiza vplivov, vključujoč analizo primernosti lokacije, zajema opise pomembnejših vplivov investicije z vidika okoljske sprejemljivosti, zagotavljanja učinkovite rabe prostora in skladnega regionalnega razvoja ter trajnostnega razvoja družbe.

Tabela 4 prikazuje primerjavo variant izvedbe investicije glede na različne kriterije prostorske sprejemljivosti, kot izhajajo iz PIZ2013.

Tabela 4 Primerjava obravnavanih variant izvedbe investicije z vidika prostorske sprejemljivosti

Kriteriji prostorske sprejemljivosti	Minimalna varianta	Varianta Masarykova	Varianta Bežigrajski dvor
Primernost lokacije	Številne lokacije so razpršene znotraj mesta, številni prostori so najeti, veliko jih je neprimernih glede varnosti in dostopnosti.	Lokacija v neposredni bližini glavne železniške postaje je problematična glede hrupa, varnosti, dostopnosti, saj objekt nima neposrednega dostopa do javnih površin, za kar je treba pridobiti služnost.	Lokacija ob široki aveniji s parkovno površino pred in za objektom je prometno dostopna direktno z javnih površin.
Lastništvo zemljišča	Nekateri prostori so v najemu, ostali v lasti Republike Slovenije. Prostori nimajo urejenih ločenih dostopov za zaposlene in stranke.	Zemljišče, neposredno pod načrtovanim objektom, je v lasti Republike Slovenije. Vsa ostala zemljišča, ki bi morala biti dejansko funkcionalna zemljišča objekta sodne stavbe, niso v lasti Republike Slovenije (površina zemljišča približno 10.000 m ²).	Površina zemljišča približno 14.000 m ² , dostop do objekta delno direktno z javnih površin, delno po pridobitvi služnosti v območju načrtovanih mestnih avenij.
Komunalna urejenost	Objekti so komunalno urejeni znotraj mestne infrastrukture.	Preveriti komunalno urejenost lokacije.	Lokacija je delno komunalno urejena.
Urbanistična dokumentacija	Ni relevanten podatek.	Območje gradnje obravnava Zazidalni načrt za območje Potniškega centra Ljubljana.	Območje gradnje obravnava Občinski prostorski načrt Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del, prostorski pogoji so določeni na podlagi predhodno izdelane dokumentacije za izgradnjo objektov državnih organov.
Težavnost adaptacije/gradnje	Številni objekti so zelo dotrajani, nekateri tudi spomeniško zaščiteni, kar zahteva ustrezno usposobljenost izvajalca.	Lokacija sodne stavbe je neposredno ob progovnem prostoru železnice.	Lokacija je odmaknjena od Dunajske ceste za toliko, da izdelava zaščitne gradbene jame s pilotno steno ne bi smela biti problematična.

Vir: PIZ2013.

Variante se razlikujejo glede na kriterije prostorske sprejemljivosti. Kot izhaja iz PIZ2013, je najbolj učinkovita varianta Bežigrajski dvor, najmanj učinkovita s prostorskega vidika pa je minimalna varianta.

Tabela 5 prikazuje primerjavo variant izvedbe investicije glede na različne nedenarne koristi, kot izhajajo iz PIZ2013.

Tabela 5 Nedenarne koristi po posameznih variantah izvedbe investicije

Primernost lokacije	Minimalna varianta	Varianta Masarykova	Varianta Bežigrasjski dvor
Zagotovitev ugodne dostopnosti za zaposlene in uporabnike ter zagotovitev neoviranega dostopa za osebe s posebnimi potrebami	Neugodna dostopnost za zaposlene in stranke, nizek standard dostopa za osebe s posebnimi potrebami.	Ugodna dostopnost z javnim prometom, neugodna dostopnost z osebnim prometom, manjša ponudba parkirnih mest.	Ugodna dostopnost z javnim prometom, ugodna dostopnost z osebnim prometom, možnost povečanja ponudbe parkirnih mest.
Boljša koordinacija dela pravosodnih organov	Slaba koordinacija.	Izboljšana koordinacija.	Izboljšana koordinacija.
Boljša organizacija dela pravosodnih organov v Ljubljani	Slaba organizacija.	Izboljšana organizacija.	Izboljšana organizacija.
Boljše in lažje nadziranje in komuniciranje	Slabo nadziranje in komuniciranje.	Izboljšano nadziranje in komuniciranje.	Izboljšano nadziranje in komuniciranje.
Optimizacija delovnih procesov	Ni optimizacije.	Optimizacija.	Optimizacija.
Optimizacija logističnih procesov	Ni optimizacije.	Optimizacija.	Optimizacija.
Uporabnikom prijazen način poslovanja	Neprijazen način.	Prijazen način.	Prijazen način.
Boljša kakovost življenja v soseski	Ni izboljšav.	Ni izboljšav.	Ureditev stanja v soseski, izboljšanje za stanovalce in mesto.
Zagotovitev zahtevane stopnje varnosti	Razpršeno varovanje, nizek standard zaščite.	Integriran varnostni sistem, izpostavljenost dogodkom na V. in X. transportnem koridorju (možnost eksplozije, nevarne snovi).	Integriran varnostni sistem.
Povečanje delovne učinkovitosti in produktivnosti	Ni povečanja.	Je povečanje.	Je povečanje.

Vir: PIZ2013.

Tudi ob upoštevanju nedenarnih koristi je, kot izhaja iz PIZ2013, najbolj učinkovita varianta Bežigrasjski dvor, najmanj učinkovita pa minimalna varianta. Iz primerjave tudi izhaja, da se varianti Masarykova in Bežigrasjski dvor pri upoštevanju nedenarnih koristi razlikujeta predvsem v možnostih za zagotovitev dostopnosti za zaposlene in uporabnike ter zagotovitev neoviranega dostopa za osebe s posebnimi potrebami.

Tržne možnosti se v investiciji izgradnje nove sodne stavbe kažejo v danostih lokacije, ki jih posamezna varianta ponuja. To daje posamezni lokaciji tudi prednost pri izboru in zato je tržna možnost, ki jo nudi lokacija, eden izmed kriterijev v multikriterijski analizi za izbor najugodnejše variante. Tržne možnosti, ki jih ponujajo posamezne lokacije, pomenijo za investicijo dodano vrednost, prav tako pa vplivajo tudi na zaposlovanje. Več tržnih možnosti pomeni tudi možnosti za nove zaposlitve v tržni dejavnosti.

Tabela 6 prikazuje primerjavo variant izvedbe investicije po kriterijih tržnih možnosti, Tabela 7 pa primerjavo nedenarnih koristi z vidika tržnih možnosti, kot izhajajo iz PIZ2013.

Tabela 6 Primerjava obravnavanih variant izvedbe investicije z vidika tržnih možnosti

Kriteriji tržnih možnosti	Minimalna varianta	Varianta Masarykova	Varianta Bežigrasjski dvor
Ponudba tržnih možnosti	Prostori ostajajo lokacijsko razpršeni, zato ne nudi dodatnih tržnih možnosti.	Ponuja tržne možnosti, vezane na gostinsko dejavnost.	Ponuja veliko tržnih možnosti, saj kapaciteta lokacije omogoča restavracijo, arhivske prostore, konferenčne dvorane in večje število parkirnih mest.
Izkoristek zgradb	Možnost boljšega izkoristka zgradb ne obstaja.	Možnost boljšega izkoristka zgradbe, ki se lahko izvede z racionalnejšo fasado glede na njeno veliko površino.	Možnost boljšega izkoristka zgradbe, ki se lahko izvede z racionalnejšo fasado glede na njeno veliko površino.
Javno-zasebno partnerstvo	Ni relevantno.	Vključitev javno-zasebnega partnerstva v izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani ni smiselna.	Smiselna vključitev javno-zasebnega partnerstva v izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani.

Vir: PIZ2013.

Minimalna varianta tržnih možnosti ne ponuja. Kot izhaja iz PIZ2013, obe obravnavani varianti z investicijo ponujata tržne možnosti, in sicer dodatno gostinsko dejavnost in/ali druge ustrezne tržne dejavnosti, ki jih je mogoče pridobiti z boljšo izrabo površin v korist neto površin. Varianta Bežigrasjski dvor poleg tega ponuja še dodatne tržne možnosti, vezane na parkirna mesta, arhive, konferenčne dvorane ali druge ustrezne dejavnosti.

Tabela 7 Nedenarne koristi po posameznih variantah izvedbe investicije z vidika nedenarnih koristi tržnih možnosti

Nedenarne koristi tržnih možnosti	Minimalna varianta	Varianta Masarykova	Varianta Bežigrasjski dvor
Tržne možnosti	Ne ponuja tržnih možnosti.	Tržne možnosti, vezane na gostinsko dejavnost.	Tržne možnosti, vezane na gostinsko dejavnost, plačljiva parkirna mesta, arhivi, konferenčne dvorane.

Vir: PIZ2013.

Kot izhaja iz PIZ2013, analiza nedenarnih koristi z vidika tržnih možnosti kaže, da največ nedenarnih koristi z vidika tržnih možnosti izkazuje varianta Bežigrasjski dvor, sledi ji varianta Masarykova ter kot zadnja minimalna varianta, kar prikazuje Tabela 7.

Analiza občutljivosti je analiza učinkov sprememb nekaterih ključnih predpostavk na rezultate ocenjevanja stroškov in koristi. Cilj analize je ugotoviti, pod katerimi pogoji se lahko vrstni red variant spremeni. Iz PIZ2013 izhaja, da ob postavljenih predpostavkah možne variacije stroškov in koristi in ob neupoštevanju posrednih družbenih koristi ostaja varianta Bežigrasjski dvor boljša od variante Masarykova. V primeru znižanja investicijskih stroškov za 20 % in večjih koristi za 20 % varianta Bežigrasjski dvor izkaže družbenoekonomsko smotrnost. Z namenom ugotovitve višine koristi, s katerimi bi se ob predpostavljenih stroških investicije ta izkazala za družbenoekonomsko smotrno, se je izračunalo še točko preloma. Glede na povprečno bruto plačo septembra 2013 v Sloveniji bi bila varianta Bežigrasjski dvor družbenoekonomsko smotrna, če bi vsak

od 1.168 zaposlenih na račun predmetne investicije (na primer zaradi izboljšane delovnega procesa) prihranil 1 delovno uro na dan.

Primerjava variant izvedbe investicije temelji na določitvi prioritete posamezne variante. Prioriteta variante je enaka uteženi vsoti kazalnikov. Kazalniki, ki jih prikazuje Tabela 8, so normirani tako, da njihove vrednosti ležijo na intervalu od 1 do 2, pri čemer je vsota vseh uteži enaka 1.

Tabela 8 Primerjava variant izvedbe investicije na podlagi multikriterijske analize

Varianta	Vrsta variante	Ocena variante			Skupna ocena
		Kazalnik ekonomske učinkovitosti	Kazalnik primernosti lokacije	Kazalnik tržnih možnosti	
Varianta 0	Minimalna varianta	2,0	1,0	1,0	1,5
Varianta 1	Masarykova	1,0	1,5	1,5	1,3
Varianta 2	Bežigraski dvor	1,5	2,0	2,0	1,8

Vir: PIZ2013.

Glede na rezultate primerjave variant izvedbe investicije, ki je bila narejena na podlagi multikriterijske analize, je bila v PIZ2013 kot najugodnejša ocenjena varianta izvedbe investicije – varianta 2, ki predstavlja investicijo v novo sodno stavbo na lokaciji Bežigraski dvor. Sledila ji je minimalna varianta, ki se nanaša na ohranjanje obstoječih kapacitet in adaptacijo vseh prostorov, v katerih delujejo pravosodni organi, za najmanj ugodno pa se je izkazala varianta 1, ki predstavlja investicijo v novo sodno stavbo na lokaciji Masarykova. Iz PIZ2013 izhaja ocena variant izvedbe investicije, na podlagi katere je bila kot najugodnejša lokacija za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani s strani projektanta⁵⁶ prepoznana varianta Bežigraski dvor ob Dunajski cesti v Ljubljani.

V okviru PIZ2013 je bila poleg primerjave variant izvedbe investicije narejena tudi analiza tveganja, ki je v uredbi definirana kot ocenjevanje verjetnosti, da investicijski projekt ne bo dosegel pričakovanih ciljev⁵⁷. Analiza tveganja zajema ovrednotenje projektnih (tveganja razvoja projekta, tveganje izvedbe in obratovanja projekta) in splošnih tveganj (politična, narodnogospodarska, družbeno-kulturna in druga tveganja).

Tabela 9 podrobneje prikazuje različna projektna tveganja, kot izhajajo iz PIZ2013.

⁵⁶ OMEGA CONSULT, projektni management, d.o.o. Ljubljana.

⁵⁷ 7. točka 2. člena uredbe.

Tabela 9 Možna tveganja pri izvedbi investicije za varianti Masarykova in Bežigrajski dvor

Projektna tveganja	Vpliv na čas	Vpliv na stroške	Vpliv na kakovost	Možnost kontrole/vplivanja
Tveganja, povezana z razvojem in pripravo projekta				
Izdelava investicijske dokumentacije	✓	✗	✓	✓
Sprememba in dopolnitev obstoječe projektne dokumentacije	✓	✓	✓	✓
Izdelava nove projektne dokumentacije	✓	✗	✓	✓
Problem zagotavljanja sredstev za financiranje	✓	✓	✗	✓
Pridobitev služnosti	✓	✓	✗	✓
Vodenje projekta	✓	✓	✓	✓
Tehnološka tveganja	✓	✓	✓	✗
Tveganja, povezana z izgradnjo objekta				
Pravočasnost izgradnje objekta	✓	✓	✗	✓
Tveganje neustrezne kakovosti del	✗	✓	✓	✓
Tveganja, povezana z uporabo objekta				
Sprememba stroškov obratovanja in vzdrževanja	✗	✓	✗	✗
Tveganja, povezana s poslovanjem				
Neustrezna izkoriščenost kapacitet	✗	✓	✗	✓
Upravljavsko tveganje projekta	✗	✓	✓	✓
Splošna zunanja tveganja				
Spremembe na finančnih trgih (ekonomska tveganja)	✓	✓	✗	✗
Sprememba zakonodaje	✓	✓	✗	✗
Tveganja višje sile				
Tveganje naravnih nesreč	✓	✓	✓	✗

Legenda: ✓ – tveganje obstaja; ✗ – tveganje ne obstaja.

Vir: PIZ2013.

Iz analize tveganja, navedene v PIZ2013, izhaja, da sta obe varianti z investicijo, in sicer varianta Masarykova in varianta Bežigrajski dvor, podvrženi enakim tveganjem. V primerjavi z varianto Bežigrajski dvor se lahko pri varianti Masarykova pojavijo še dodatna tveganja, povezana z razvojem in pripravo projekta. Pri varianti Masarykova je namreč že izdelana projektne dokumentacija neustrezna in jo je treba bodisi dopolniti oziroma spremeniti bodisi izdelati novo⁵⁸. S stališča morebitnih tveganj pri izvedbi investicije je bila zato tudi v analizi tveganja varianta Bežigrajski dvor ocenjena kot boljše od variante Masarykova.

⁵⁸ PIZ2013, točka 10.2. Razlogi za neustreznost izhajajo iz recenzije projektne dokumentacije.

V oceno variant izvedbe investicije, ki je bila narejena v okviru PIZ2013, je bila vključena varianta Bežigraski dvor, za katero smo ugotovili, da projektna dokumentacija (idejna zasnova) do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bila izdelana (povezava s točko 2.1.2.1). Za varianto Masarykova pa je bilo že na podlagi recenzije projektne dokumentacije, izdelane v juliju 2013, torej še pred izdelavo PIZ2013 v novembru 2013, ugotovljeno, da projektna dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja ni več ustrezna. Poleg tega je od izdelave PIZ2013 že poteklo časovno obdobje⁵⁹, ko bi bila ta investicijska dokumentacija lahko še ustrezna. Posledično ministrstvo ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, ni razpolagalo z oceno variant izvedbe investicije, ki bi lahko predstavljala podlago za realizacijo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani.

2.1.2.3 Odločitev o izvedbi investicije

IP je s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev. IP dokončno definira bistvene vidike projekta in predstavlja strokovno oceno oziroma utemeljitev upravičenosti izvedbe investicije. IP je torej dokument, ki predstavlja strokovno podlago za investicijsko odločitev, in sicer odločitev investirati "da" ali "ne". IP vsebuje analizo različnih vidikov izbrane variante, to je tehnično-tehnološki vidik, kadrovske vidik, vidik stroškov in koristi, časovni vidik in podobno. Z izbrano strokovno metodo (metodološko osnovo iz uredbe) se na podlagi analize utemelji odločitev o smiselnosti izvedbe projekta.

Obvezne vsebine, ki jih mora vsebovati IP, so⁶⁰:

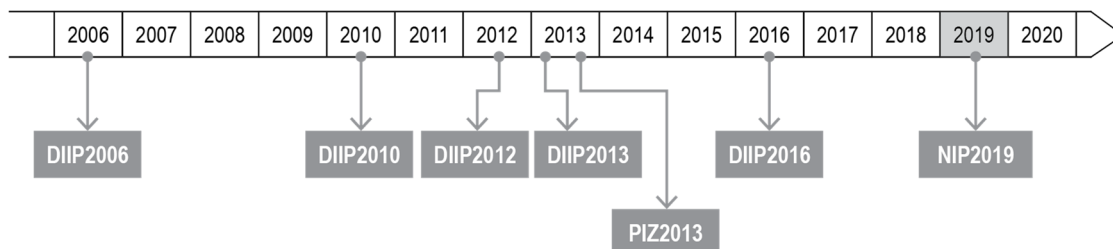
- uvodno pojasnilo s predstavitevjo investitorja in izdelovalcev IP, namena in ciljev investicijskega projekta ter povzetkom iz DIIP oziroma PIZ s pojasnili poteka aktivnosti in morebitnih sprememb (do priprave IP);
- povzetek IP, ki vsebuje najmanj:
 - cilje investicije (v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov, potrebnih za spremljanje njihovega uresničevanja),
 - spisek strokovnih podlag,
 - kratek opis upoštevanih variant ter utemeljitev izbire optimalne variante,
 - navedbo odgovorne osebe za izdelavo IP, projektne in druge dokumentacije ter odgovornega vodje za izvedbo investicijskega projekta,
 - predvideno organizacijo in druge potrebne prvine za izvedbo in spremljanje učinkov investicije, če ni posebej izdelana študija izvedbe investicije,
 - prikaz ocenjene vrednosti investicije ter predvidene finančne konstrukcije z izračunanim deležem sofinanciranja investicije s sredstvi proračuna Republike Slovenije,
 - zbirni prikaz rezultatov izračunov ter utemeljitev upravičenosti investicijskega projekta;
- osnovni podatki o investitorju, izdelovalcih investicijske dokumentacije in prihodnjem upravljavcu z žigi in podpisi odgovornih oseb;

⁵⁹ V tem časovnem obdobju so se spremenile ključne predpostavke, kot na primer sprememba cen, časovnega načrta izvedbe, virov financiranja.

⁶⁰ Četrty odstavek 13. člena uredbe.

- analiza obstoječega stanja s prikazom potreb, ki jih bo zadovoljevala investicija, ter usklajenosti investicijskega projekta z državnim strateškim razvojnim dokumentom in drugimi razvojnimi dokumenti, usmeritvami Skupnosti ter strategijami in izvedbenimi dokumenti strategij posameznih področij in dejavnosti;
- analiza tržnih možnosti skupaj z analizo za tiste dele dejavnosti, ki se tržijo ali izvajajo v okviru javne službe oziroma s katerimi se pridobivajo prihodki s prodajo proizvodov in/ali storitev;
- tehnično-tehnološki del (opredelitev investicijskega projekta na podlagi normativov in materialnih bilanc);
- analiza zaposlenih za scenarij z investicijo glede na scenarij brez investicije in/ali minimalno alternativo;
- ocena vrednosti projekta po stalnih in tekočih cenah – ločeno za upravičene in preostale stroške z navedbo osnov in izhodišč za oceno;
- analiza lokacije, ki vsebuje tudi imenovanje prostorskih aktov, in navedba glasil, v katerih so objavljeni;
- analiza vplivov investicijskega projekta na okolje ter ocena stroškov za odpravo negativnih vplivov z upoštevanjem načela, da onesnaževalec plača nastalo škodo, kadar je primerno;
- časovni načrt izvedbe investicije s popisom vseh aktivnosti vključno z organizacijo vodenja projekta in izdelano analizo izvedljivosti;
- načrt financiranja v tekočih cenah po dinamiki in virih financiranja (pri financiranju s krediti tudi izračun stroškov financiranja in odplačil kreditov);
- projekcije prihodkov in stroškov poslovanja po vzpostavitvi delovanja investicije za obdobje ekonomske dobe investicijskega projekta;
- vrednotenje drugih stroškov in koristi ter presoja upravičenosti (ex-ante) v ekonomski dobi z izdelavo finančne in ekonomske ocene ter izračunom finančnih in ekonomskih kazalnikov po statični in dinamični metodi (doba vračanja investicijskih sredstev, neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, relativna neto sedanja vrednost in/ali količnik relativne koristnosti) skupaj s predstavitvijo učinkov, ki se ne dajo ovrednotiti z denarjem;
- analiza tveganj in analiza občutljivosti;
- predstavitev in razlaga rezultatov.

Slika 11 prikazuje odločitev o izvedbi investicije.

Slika 11 Odločitev o izvedbi investicije

variana	vrsta variante	opis variante	ocena variant	odločitev o izvedbi investicije
variana 0	Minimalna variana	ohranjanje kapacitet in adaptacija vseh prostorov, v katerih delujejo pravosodni organi	2 – manj ugodna	IP, ki naj bi najugodnejšo varianto iz PIZ podrobno obdelal, ni bil izdelan
variana 1	Masarykova	izgradnja objekta nove sodne stavbe na lokaciji ob Masarykovi cesti	3 – neugodna	
variana 2	Bežigrasjski dvor	izgradnja nove sodne stavbe na lokaciji ob Dunajski cesti	1 – najugodnejša	

Vir: podatki ministrstva.

IP, ki naj bi najugodnejšo varianto iz PIZ2013 podrobno obdelal, ni bil izdelan. Posledično ni bil sprejet ali zavrnjen sklep o izvedbi investicije. S potrditvijo IP s strani odgovorne osebe investitorja se šele sprejme odločitev o izvedbi projekta. Pred to potrditvijo projekt nima potrjene vsebine in vodja projekta nima pooblastila, da prične z izvedbo projekta. Zato pred tem datumom ni mogoče objaviti javnega naročila za izbor glavnega izvajalca. Za začetek izvedbe kateregakoli projekta torej obstaja predpogoj, da ima investitor izdelan in potrjen IP ter študijo izvedbe, ki je lahko vključena v IP.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je glede IP, ki naj bi izbrano varianto iz PIZ podrobno obdelal, pojasnilo, da IP še ni izdelalo, saj nima izdelane projektne dokumentacije niti izbranega projektanta.

2.2 Zagotavljanje pogojev

Pridobivanje, razpolaganje in upravljanje s stvarnim premoženjem države je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejeno z zakonskimi⁶¹ in podzakonskimi akti⁶².

Ministrstvo je upravljaivec nepremičnin, ki jih za opravljanje nalog iz svoje pristojnosti ali v povezavi z njimi potrebujejo pravosodni organi⁶³. Skrb za pravno urejenost nepremičnega premoženja obsega med drugim urejeno zemljiškoknjižno stanje nepremičnine⁶⁴. Poleg urejenega zemljiškoknjižnega stanja nepremičnine pa je zaradi posega v prostor treba izpolnjevati še druge pogoje (na primer upravna dovoljenja, gradbeno dovoljenje). Na podlagi akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva se lahko za realizacijo določenega projekta imenuje tudi delovna oziroma projektna skupina.

V okviru zagotavljanja pogojev smo zato preverili, ali je ministrstvo pridobilo lastništvo nad zemljišči in uredilo druga pravna razmerja na stavbnih zemljiščih ter katere ostale pogoje za realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani je izvedlo, med katerimi je tudi vzpostavitev kadrovske-organizacijske strukture za realizacijo navedenega projekta.

2.2.1 Lastništvo zemljišč in ureditev drugih pravnih razmerij na stavbnih zemljiščih

2.2.1.1 Lokacija Masarykova

Lokacija Masarykova se nanaša na izgradnjo objekta nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti v Ljubljani, in sicer na območju, ki je predvideno za gradnjo novega Potniškega centra Ljubljana. Območje stavbe meji na južni strani na Masarykovo cesto, na severni strani na območje glavne železniške postaje v Ljubljani, na zahodni strani sega območje do križišča z Resljevo cesto, na vzhodni strani pa do križišča z Metelkovo ulico. Lokacija obsega zemljišče⁶⁵ s skupno površino 10.007 m²⁶⁶.

Slika 12 prikazuje lokacijo izgradnje nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti v Ljubljani, Slika 13 pa lokacije parcel za izgradnjo nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti v Ljubljani.

⁶¹ Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/07), Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-11, 14/15 – ZUUJFO in 76/15), Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1; Uradni list RS, št. 11/18, 79/18, 61/20 – ZDLGPE, 175/20).

⁶² Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države (Uradni list RS, št. 12/03, 77/03 in 14/07 – ZSPDPO), Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 55/09 – odl. US, 100/09 in 49/10), Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14 in 58/16), Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18).

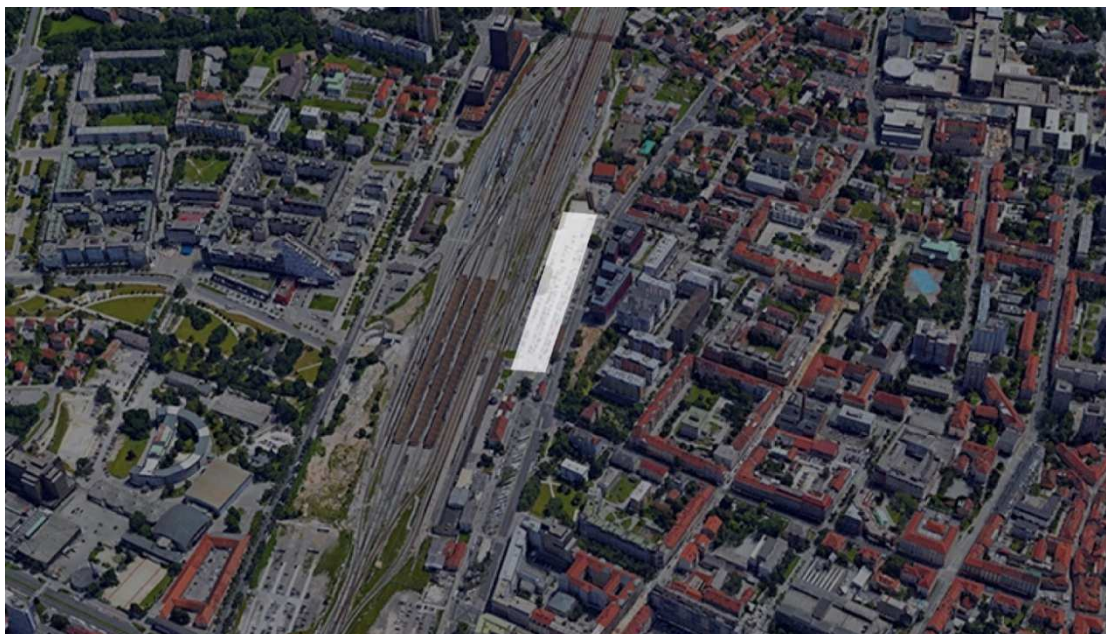
⁶³ Četrty odstavek 14. člena ZSPDSLS-1.

⁶⁴ 59. člen ZSPDSLS-1.

⁶⁵ Parcelna št. 2106/11, št. 2106/12 in št. 2132, vse k. o. Tabor.

⁶⁶ PIZ2013.

Slika 12 Lokacija izgradnje nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti v Ljubljani



Vir: ministrstvo in Google Earth.

Slika 13 Lokacije parcel za izgradnjo nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti v Ljubljani



Vir: Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS), Javni vpogled v nepremičnine⁶⁷.

⁶⁷ [URL: <http://prostor3.gov.si/javni-arhiv/javniVpogled.jsp>], 24. 3. 2022.

Leta 2006 je minister za pravosodje v imenu vlade⁶⁸ za potrebe nove sodne stavbe s Holdingom Slovenske železnice, d. o. o. sklenil kupoprodajno pogodbo za nakup zemljišča s parcelno št. 2106/12, k. o. 1737 – Tabor v izmeri 6.004 m².⁶⁹ Od Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije pa je ministrstvo v letu 2006 brezplačno pridobilo še zemljišče s parcelno št. 2106/11, k. o. Tabor v izmeri 3.992 m².⁷⁰

Nepremičnina s parcelno št. 2106/11, k. o. 1737 – Tabor v velikosti 3.992 m² je bila 13. 7. 2017 ukinjena⁷¹, nastali sta novi nepremičnini s parcelno št. 2106/51 v velikosti 32 m² in parcelno št. 2106/52 v velikosti 3.959 m², obe k. o. 1737 – Tabor⁷². Na podlagi Sporazuma o uporabi nepremičnega premoženja⁷³ je prišlo tudi do parcelacije parcelne št. 2106/52, k. o. 1737 – Tabor na parcelno št. 2106/64 in št. 2106/63. Del zemljišča s parcelno št. 2106/52, k. o. 1737 – Tabor je predstavljal južni vstop v podhod pod tire in zelenico neposredno ob njem, zato se je tudi ta del zemljišča uporabljal v funkciji javne železniške infrastrukture in je skladno z Zakonom o železniškem prometu⁷⁴ (v nadaljevanju: ZZelP) izpolnjeval pogoje⁷⁵ za pridobitev statusa javnega dobra – javne železniške infrastrukture. Po izvedeni parcelaciji sta novonastali nepremičnini s parcelno št. 2106/64 v izmeri 820 m² (nastala iz parcelne št. 2106/52) in parcelno št. 2106/51 v izmeri 32 m² (nastala iz parcelne št. 2106/11), obe k. o. Tabor na podlagi sklepa vlade⁷⁶ prešli v upravljanje SŽ – Infrastruktura. Na podlagi odločbe vlade⁷⁷ sta pridobili status javnega dobra – javne železniške infrastrukture. Nepremičnina s parcelno št. 2106/63 (nastala iz parcelne št. 2106/52) v izmeri 3.140 m² je ostala v upravljanju ministrstva na podlagi sklepa vlade iz leta 2006⁷⁸.

Nepremičnina s parcelno št. 2106/12, k. o. 1737 – Tabor je bila 21. 3. 2019 ukinjena. Na podlagi parcelacije sta nastali novi nepremičnini s parcelno št. 2106/61 v izmeri 4. 900 m² in parcelno št. 2106/62 v izmeri 1.103 m², obe k. o. 1737 – Tabor. Pravna podlaga za izvedeno parcelacijo je bil sklenjeni Sporazum o uporabi nepremičnega premoženja. Razlog za parcelacijo parcelne št. 2106/12, k. o. 1737 – Tabor je bil, da je del takrat enovitega zemljišča s parcelno št. 2106/12, k. o. 1737 – Tabor predstavljal asfaltno površino pred poslovno stavbo na naslovu Trg OF št. 7/8, ki se nahaja zahodno od južnega vstopa v podhod pod tire in služi kot dostopna pot za potnike in intervencijska pot do železniških tirov, kar pomeni, da se je ta del zemljišča uporabljal v funkciji javne železniške infrastrukture⁷⁹. Po izvedeni parcelaciji je novonastala nepremičnina s parcelno št. 2106/62,

⁶⁸ Sklep vlade, št. 47803-984/2006/5 z dne 23. 11. 2006.

⁶⁹ Kupoprodajna pogodba med vlado in Holdingom Slovenske železnice, d. o. o. z dne 24. 11. 2006.

⁷⁰ Sklep vlade o prenosu upravljanja, št. 47803-1061/2006/4 z dne 20. 12. 2006.

⁷¹ Na podlagi Zakona o vzpostavitvi etažne lastnine na določenih stavbah in o ugotavljanju pripadajočega zemljišča (Uradni list RS, št. 34/17).

⁷² Pri parcelaciji je nastala razlika v izmeri za 1 m².

⁷³ Št. C2030-18-673108 z dne 24. 8. 2018, ki je bil sklenjen med ministrstvom, Ministrstvom za infrastrukturo in Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo in Slovenskimi železnicami – Infrastruktura, družba za upravljanje in vzdrževanje železniške infrastrukture ter vodenje železniškega prometa, d. o. o. (v nadaljevanju: SŽ – Infrastruktura).

⁷⁴ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo in 30/18.

⁷⁵ Prva in osma alineja prvega odstavka 10. člena ZZelP.

⁷⁶ Št. 47805-13/2019/4 z dne 19. 9. 2019.

⁷⁷ Št. 47805-13/2019/5 z dne 19. 9. 2019.

⁷⁸ Št. 47803-1061/2006/4 z dne 20. 12. 2006.

⁷⁹ Prva in osma alineja prvega odstavka 10. člena ZZelP.

k. o. 1737 – Tabor v izmeri 1.103 m² na podlagi sklepa vlade⁸⁰ prešla v upravljanje SŽ – Infrastruktura⁸¹ in na podlagi odločbe vlade⁸² pridobila status javnega dobra – javne železniške infrastrukture. Nepremičnina s parcelno št. 2106/61 v izmeri 4.900 m² je ostala v upravljanju ministrstva.

Ko je Ministrstvo za pravosodje v letu 2006 pričelo s projektom izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani, je bila Republika Slovenija lastnica 2 parcel⁸³ na lokaciji ob Masarykovi cesti. V letu 2006 je namreč ministrstvo za potrebe izgradnje nove sodne stavbe od Holdinga Slovenske železnice, d. o. o. kupilo zemljišče⁸⁴ s parcelno št. 2106/12, k. o. Tabor na Masarykovi v izmeri 6.004 m². Decembra 2006 pa je od Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije po sklepu vlade o prenosu upravljanja⁸⁵ brezplačno pridobilo še dodatno zemljišče⁸⁶ s parcelno št. 2106/11, k. o. Tabor v izmeri 3.992 m². Leta 2017 in leta 2019 je zaradi parcelacije in na podlagi ZZelP del zemljišča, ki se je do takrat uporabljalo v funkciji javne železniške infrastrukture, pridobilo status javnega dobra – javne železniške infrastrukture. 3 parcele⁸⁷ v skupni izmeri 1.955 m² so prešle v upravljanje SŽ – Infrastruktura⁸⁸ kot javno dobro. Po parcelacijah in prenosu dela zemljišča v upravljanje SŽ – Infrastruktura je bilo ministrstvo za pravosodje ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, upravljavec 2 parcel⁸⁹ na Masarykovi v skupni izmeri 8.040 m².

Pri varianti z investicijo, ki se nanaša na izgradnjo objekta nove sodne stavbe v Ljubljani, na lokaciji ob Masarykovi cesti (varianta Masarykova) gre za izgradnjo nove sodne stavbe na zemljišču, ki je v lasti Republike Slovenije. Lokacija ob Masarykovi cesti nima neposrednega dostopa do javnih površin, zato bi moralo ministrstvo, če bi se odločilo za investicijo na tej lokaciji, za to lokacijo pridobiti pravico graditi za vsa tangirana zemljišča. Kljub temu da je ministrstvo pridobilo lastništvo nad parcelama v izmeri 8.040 m² na lokaciji Masarykova do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, pa bi moralo v primeru, da bi se odločilo za investicijo na tej lokaciji, urediti še vsa pravna razmerja na stavbnih zemljiščih, ki bi mu omogočala pričetek izvedbe projekta gradnje nove sodne stavbe v Ljubljani na lokaciji Masarykova.

⁸⁰ Št. 47805-13/2019/4 z dne 19. 9. 2019.

⁸¹ Ta je na podlagi določbe drugega odstavka 11.c člena ZZelP upravljavec javne železniške infrastrukture.

⁸² Št. 47805-13/2019/5 z dne 19. 9. 2019.

⁸³ Parcelna št. 2106/11 in št. 2106/12, obe k. o. Tabor.

⁸⁴ Parcelna št. 2106/61 in št. 2106/62, obe k. o. Tabor - Ljubljana.

⁸⁵ Št. 47803-1061/2006/4 z dne 20. 12. 2006.

⁸⁶ Parcelna št. 2106/51, št. 2106/64 in št. 2106/63, vse k. o. Tabor - Ljubljana.

⁸⁷ Parcelna št. 2106/62 v izmeri 1.103 m², parcelna št. 2106/64 v izmeri 820 m² in parcelna št. 2106/51 v izmeri 32 m², vse k. o. Tabor.

⁸⁸ Sklep vlade, št. 47805-13/2019/4 z dne 19. 9. 2019.

⁸⁹ Parcelna št. 2106/61 v izmeri 4.900 m² in parcelna št. 2106/63 v izmeri 3.140 m², obe k. o. Tabor.

Pojasnilo ministrstva

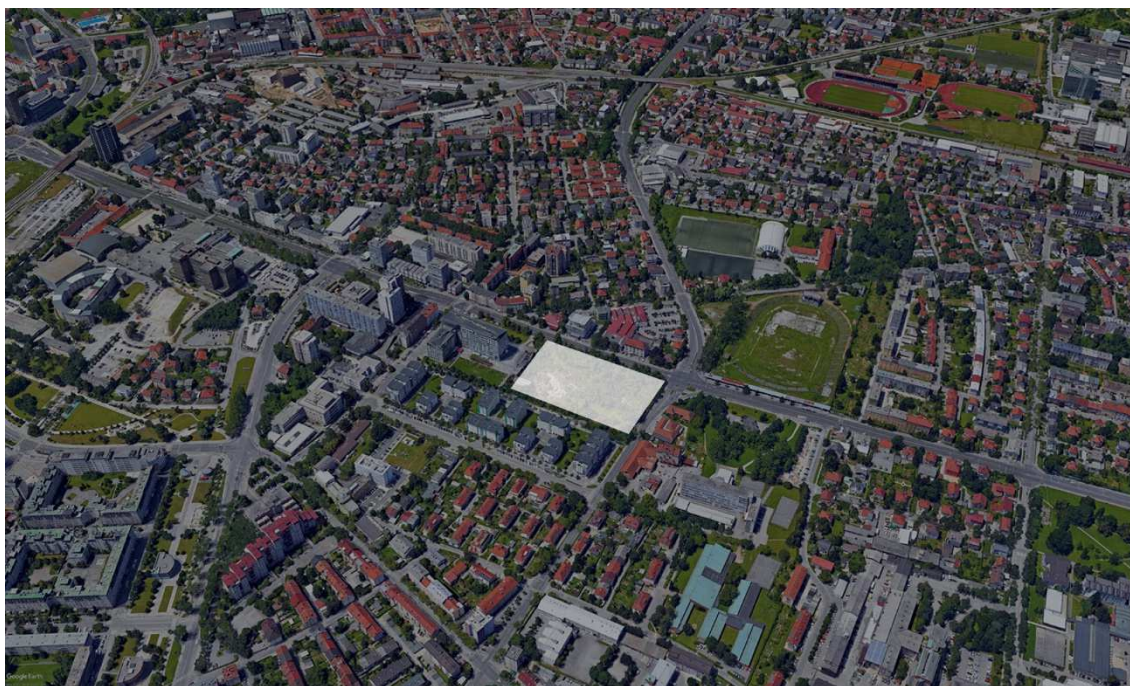
Ministrstvo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni uredilo dostopov do javnih površin z zemljišč v njegovem upravljanju, saj je upravljavska razmerja na lokaciji Masarykova po sprejemu PIZ2013 vodilo v smeri urejenih razmerij z upravljavcem enotnega parkirišča na Masarykovi, ki zajema tudi zemljišči v upravljanju ministrstva, in ne v smeri zagotovitve dostopov za potrebe nove sodne stavbe, saj se je njena izvedba na tej lokaciji s PIZ2013 izkazala za najmanj ugodno.

2.2.1.2 Lokacija Bežigrajski dvor

Lokacija Bežigrajski dvor se nanaša na izgradnjo objekta nove sodne stavbe ob Dunajski cesti v Ljubljani. Lokacija se nahaja med Dunajsko cesto, Topniško ulico in Kržičevo ulico. Območje obsega zemljišče⁹⁰ s skupno površino 14.098 m².

Slika 14 prikazuje lokacijo izgradnje nove sodne stavbe ob Dunajski cesti v Ljubljani, Slika 15 pa lokacije parcel za izgradnjo nove sodne stavbe ob Dunajski cesti v Ljubljani.

Slika 14 Lokacija izgradnje nove sodne stavbe ob Dunajski cesti v Ljubljani



Vir: ministrstvo in Google Earth.

⁹⁰ Parcelna št. 970/31, št. 970/32, št. 970/33, št. 970/34, št. 970/37, št. 970/45 in št. 970/46, vse k. o. Bežigrad.

Slika 15 Lokacije parcel za izgradnjo nove sodne stavbe ob Dunajski cesti v Ljubljani



Vir: GURS, Javni vpogled v nepremičnine⁹¹.

Na lokaciji Bežigrajski dvor je Republika Slovenija lastnica 5 parcel⁹² v skupni izmeri 12.173 m² (lokacija bivše vojašnice)⁹³. Zemljišča na lokaciji Bežigrajski dvor so bila v prvotnem načrtu namenjena reševanju prostorske problematike nekaterih ministrstev in Statističnega urada Republike Slovenije. Za načrtovani projekt ni bilo izdano gradbeno dovoljenje, zato so se aktivnosti ustavile in se je posamična prostorska problematika navedenih upravnih organov reševala na drug način. Ob združitvi Ministrstva za javno upravo in ministrstva v marcu 2012 je ta lokacija prešla v upravljanje skupnega ministrstva. Vlada je 14. 7. 2020 izdala sklep⁹⁴, na podlagi katerega je določila ministrstvo za upravljavca navedenih nepremičnin.

Zemljišča s parcelno št. 970/31, št. 970/32, št. 970/33 – del, št. 970/34 in št. 970/37 – del so po Odloku o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – strateški del⁹⁵ in Odloku o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del⁹⁶ umeščena v enoti

⁹¹ Tako kot opomba 67.

⁹² Parcelna št. 970/31, št. 970/32, št. 970/33, št. 970/34, in št. 970/37, vse k. o. 2636 Bežigrad.

⁹³ Vojašnica je bila zgrajena v času avstro-ogrskega cesarstva (okrog leta 1860) in se je imenovala Topniška vojašnica. V času SFRJ se je imenovala Vojašnica Ljubo Šercer. V vojaški uporabi je bila vse do osamosvojitve Slovenije.

⁹⁴ Št. 47803-115/2020/4.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 78/10, 10/11 – DPN, 72/13 – DPN, 92/14 – DPN, 17/15 – DPN, 50/15 – DPN, 88/15 – DPN, 12/18 – DPN in 42/18.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 78/10, 10/11 – DPN, 22/11 – popr., 43/11 – ZKZ-C, 53/12 – obv. razl., 9/13, 23/13 – popr., 72/13 – DPN, 71/14 – popr., 92/14 – DPN, 17/15 – DPN, 50/15 – DPN, 88/15 – DPN, 95/15, 38/16 – avtentična razlaga, 63/16, 12/17 – popr., 12/18 – DPN, 42/18 in 78/19 – DPN.

urejanja z namensko rabo območja centralnih dejavnosti za javno upravo. Zemljišči s parcelno št. 970/33 – del in št. 970/37 – del pa sta umeščeni v enoti urejanja z namensko rabo – parki.

Z združitvijo ministrstev, pristojnih za pravosodje in javno upravo, v letu 2013 ter selitvenim načrtom takratne vlade, ki je z umestitvijo v nov objekt na Litostrojski cesti rešila prostorsko problematiko Ministrstva za notranje zadeve in Statističnega urada Republike Slovenije, ni bilo več interesa za lokacijo Bežigrajski dvor⁹⁷. Lokacija Bežigrajski dvor s skupno površino 12.173 m² je bila v upravljanju ministrstva, pristojnega za javno upravo, in se je ponudila za novo lokacijo za sodno stavbo v Ljubljani, ki je v lasti Republike Slovenije in je zaradi združitve ministrstev, pristojnih za pravosodje in javno upravo, prešla v upravljanje Ministrstva za pravosodje in javno upravo.

Pri obeh variantah z investicijo, ki se nanašata na izgradnjo objekta nove sodne stavbe v Ljubljani, na lokaciji ob Masarykovi cesti (varianta Masarykova) ali ob Dunajski cesti (varianta Bežigrajski dvor) gre za izgradnjo nove sodne stavbe na zemljišču, ki je v lasti Republike Slovenije. Kljub temu da je ministrstvo pridobilo lastništvo nad zemljišči, do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni pridobilo pravice graditi na lokaciji ob Dunajski cesti v Ljubljani.

Glede na to, da IP, ki naj bi najugodnejšo varianto iz PIZ2013 podrobno obdelal, še ni bil izdelan, tudi nimamo zagotovila, da bo lokacija ob Dunajski cesti dejansko sprejeta za lokacijo izvedbe projekta gradnje nove sodne stavbe v Ljubljani. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da se lahko z varianto Bežigrajski dvor zgodi podobno kot z varianto Masarykova, in sicer da tudi ta lokacija ob Dunajski cesti ne bo sprejeta za lokacijo izvedbe sodne stavbe v Ljubljani. Kot izhaja iz ugotovitev v nadaljevanju tega poročila (več v točki 2.5.2), so izkazane prostorske potrebe pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe v Ljubljani, večje od načrtovanih zmožnosti nove sodne stavbe na lokaciji ob Dunajski cesti. Poleg tega Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani (v nadaljevanju: okrožno državno tožilstvo), katerega delovanje je bilo prvotno načrtovano v novi sodni stavbi v Ljubljani, ministrstvo ne more umestiti v novo sodno stavbo v Ljubljani na lokaciji ob Dunajski cesti zaradi omejenosti volumna stavbe, ki ga bodo popolnoma zapolnila že sodišča s svojim programom.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je uredilo status dokončnega upravljavca na zemljiščih na lokaciji ob Dunajski cesti, poleg tega pa si je vse od pridobitve pravice upravljanja na teh zemljiščih prizadevalo za ureditev dostopa do javnih površin. Dostop je bil v omejenem v obsegu, in sicer v križišče Dunajske ceste in Topniške ulice, omogočen ves čas prek zemljišča s parcelno št. 970/45 k. o. 2636 – Bežigrad. S pridobitvijo lastništva Mestne občine Ljubljana na zemljiščih s parcelno št. 970/36 in št. 970/40, obe k. o. 2636 – Bežigrad pa je dostop omogočen vzdolž celotne Dunajske ceste in Topniške ulice. Mestna občina Ljubljana je lastništvo na teh zemljiščih pridobila v stečajnem postopku nad dolžnikom IMOS HOLDING d. d., Ljubljana, s katerim je ministrstvo že komuniciralo glede ureditve dostopa na Topniško ulico, a žal neuspešno. Prav tako se je ministrstvo te problematike zavedalo že v času, ko je potekal stečajni postopek nad zemljiškooknjižnim lastnikom, in je na podlagi vknjižene stavbne pravice Mestne občine Ljubljana na teh zemljiščih navedeno vprašanje vključilo v Dogovor o izvajanju programov in nalog

⁹⁷ Parcelna št. 970/31, št. 970/32, št. 970/33, št. 970/34 in št. 970/37, vse k. o. Bežigrad.

po ZGMRS⁹⁸ za obdobje 2016–2018⁹⁹ in v Dogovor o izvajanju programov in nalog po ZGMRS za obdobje 2020–2023¹⁰⁰, sklenjena med vlado in Mestno občino Ljubljana.

2.2.2 Drugi pogoji, povezani z realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani

2.2.2.1 Aktivnosti ministrstva, povezane z izpolnjevanjem drugih pogojev

Po podatkih ministrstva so aktivnosti, povezane z izpolnjevanjem drugih pogojev za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani, potekale v obdobju od leta 2006, to je po opravljenem nakupu zemljišča na lokaciji ob Masarykovi cesti v Ljubljani, vse do leta 2013, ko so se končale z izdelavo PIZ2013 s strani zunanjega izvajalca. Ministrstvo je za te aktivnosti porabilo skupaj vsaj 7.619.792 EUR. Od tega zneska je 7.336.314 EUR¹⁰¹ porabilo za investicijo v novo sodno stavbo na lokaciji Masarykova, ki po 7 letih od začetka aktivnosti ministrstva na tem projektu ni bila več aktualna (več v točki 2.1.2.2). Največja zneska porabe ministrstva predstavljata nakup zemljišča ob Masarykovi cesti v Ljubljani v znesku 4.209.114 EUR in izdelava projektne dokumentacije za gradnjo nove sodne stavbe na Masarykovi cesti v Ljubljani v znesku 3.127.200 EUR. Od leta 2014 dalje so na ministrstvu potekale le manjše aktivnosti, povezane s projektom nove sodne stavbe v Ljubljani. Predvsem je šlo za dokumentacijo, ki je bila potrebna za ohranjanje navedenega projekta v Načrtu razvojnih programov¹⁰² (v nadaljevanju: NRP) in za pripravo različnih poročil o projektu.

Slika 16 prikazuje glavne sklope aktivnosti ministrstva, ki so povezane z izpolnjevanjem drugih pogojev in so podrobneje predstavljene v nadaljevanju točke 2.2.2.1.

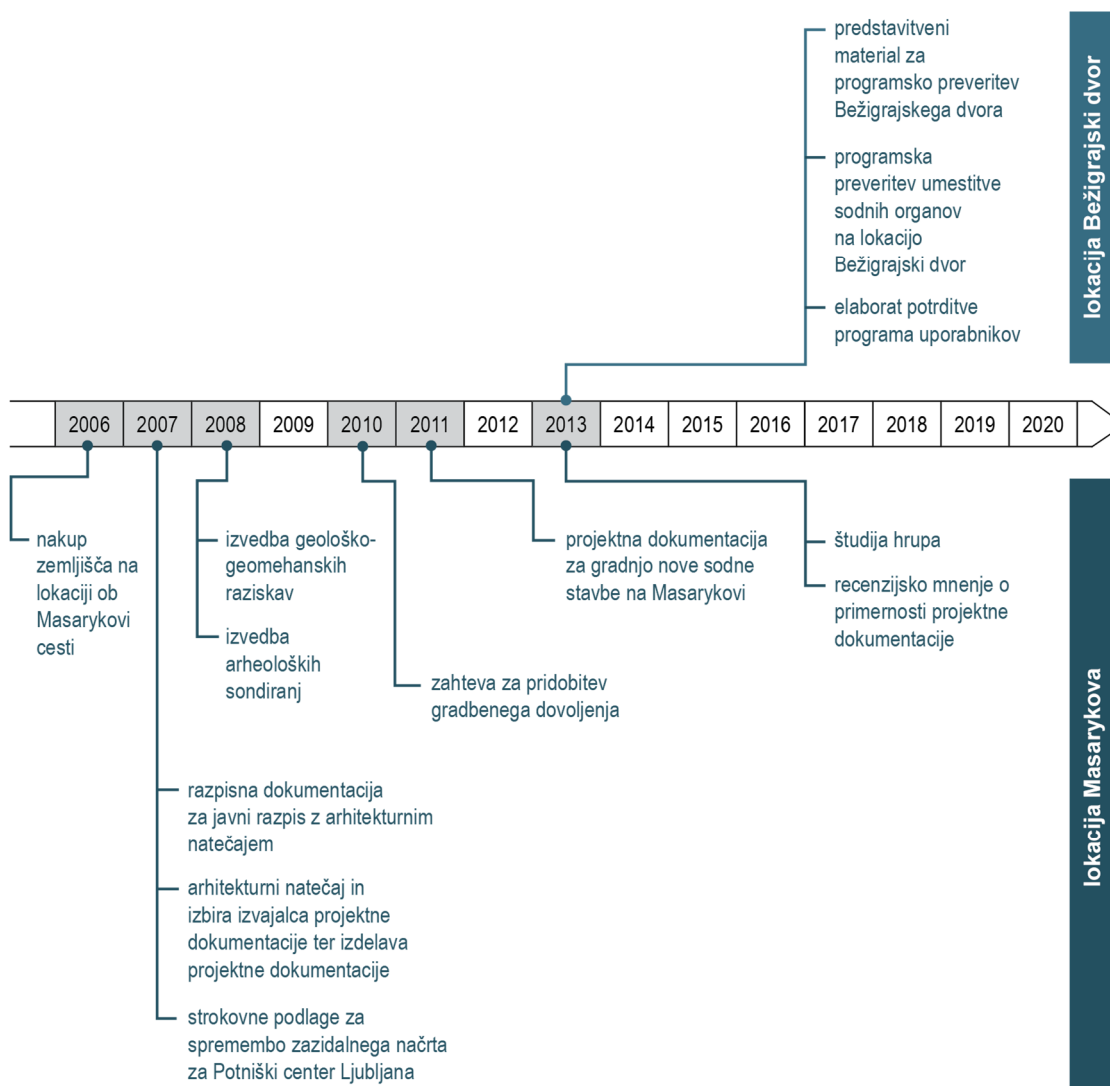
⁹⁸ Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 22/04, 110/09, 104/12 – ZIPRS1314 in 59/17).

⁹⁹ Z dne 10. 5. 2016.

¹⁰⁰ Z dne 6. 5. 2021.

¹⁰¹ Preostanek do vrednosti 7.619.792 EUR se nanaša na več manjših zneskov.

¹⁰² Št. 2011-06-0055/303 z dne 16. 9. 2020.

Slika 16 Aktivnosti ministrstva, povezane z izpolnjevanjem drugih pogojev

Vir: podatki ministrstva.

2.2.2.1.1 Aktivnosti ministrstva, povezane z izpolnjevanjem drugih pogojev za projekt nove sodne stavbe na lokaciji Masarykova

Ministrstvo je leta 2007 sklenilo pogodbo z Ljubljanskim urbanističnim zavodom, d. d., za izdelavo razpisne dokumentacije za javni razpis z arhitekturnim natečajem za pridobitev najprimernejše rešitve in izbiro izvajalca projektne in tehnične dokumentacije za novo sodno stavbo v Ljubljani.¹⁰³

¹⁰³ Št. 2011-07-200003 z dne 24. 1. 2007.

Projektni preizkus je vseboval preverbo zmožnosti umestitve programa za novo sodno stavbo v veljavni Zazidalni načrt za Potniški center Ljubljana¹⁰⁴, ki je veljal na območju ob Masarykovi cesti.

Za spremembo zazidalnega načrta za Potniški center Ljubljana je bila potrebna izdelava strokovnih podlag, ki naj bi jih izdelala družba Real engineering d. o. o. Ministrstvo je z navedeno družbo v letu 2007 sklenilo pogodbo za izdelavo volumenske in urbanistične preveritve umestitve nove sodne stavbe na območju Potniškega centra Ljubljana ob Masarykovi cesti v Ljubljani¹⁰⁵, vendar teh strokovnih podlag ministrstvo ni predložilo.

Pojasnilo ministrstva

Strokovne podlage za spremembo zazidalnega načrta za Potniški center Ljubljana v arhivu ni bilo, saj je bil edini izvod poslan na Mestno občino Ljubljana v okviru postopka spremembe zazidalnega načrta.

V letu 2007 je bil izveden tudi javni razpis z arhitekturnim natečajem za izbiro izvajalca projektne in tehnične dokumentacije za novo sodno stavbo v Ljubljani na območju ob Masarykovi cesti. Skupaj z ministrstvom je natečaj izvedla Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije¹⁰⁶. Na natečaju je zmagala rešitev, katere avtorji so bili Ravnikar Potokar arhitekturni biro, d. o. o., s katerimi je bila sklenjena pogodba za izdelavo projektne dokumentacije za gradnjo objekta nove sodne stavbe v Ljubljani na lokaciji ob Masarykovi cesti¹⁰⁷. Od leta 2009 do leta 2011 je bila izdelana projektna dokumentacija za gradnjo nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti v Ljubljani, ki je med drugim obsegala izdelavo geodetskega posnetka, izdelavo idejne zasnove za vse načrte s tekstualnim in grafičnim delom, izdelavo projektne dokumentacije po načrtih, elaborate¹⁰⁸, izdelavo dokumentacije s popisom del za načrte, izvedbo revizije projektne dokumentacije, načrt opreme, popis notranje opreme, ločeno tipsko opremo in opremo po meri.

Pri Zavodu za varstvo kulturne dediščine Slovenije je bilo v letu 2008 izvedeno naročilo za izvedbo arheoloških sondiranj na zemljišču na lokaciji Masarykova¹⁰⁹, ki je obsegalo arheološka sondiranja in izdelavo poročila o arheološkem vrednotenju terena z izkopom strojnih testnih jarkov na območju predvidene gradnje nove sodne stavbe¹¹⁰.

V letu 2008 je bila pri družbi IRMAK gradbeni inženiring, raziskave in tehnologija d. o. o. naročena izvedba geološko-geomehanskih raziskav na območju predvidene gradnje nove sodne stavbe na lokaciji Masarykova¹¹¹, ki so obsegale izvedbo različnih preizkusov zemljine in izdelavo predloga

¹⁰⁴ Odlok o zazidalnem načrtu za območje Potniškega centra Ljubljana, Uradni list RS, št. 107/06, 83/08, 43/09, 78/10 in 109/11.

¹⁰⁵ Št. 2011-07-2000013 z dne 8. 6. 2007.

¹⁰⁶ Objava 28. 1. 2007 na spletni strani Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije.

¹⁰⁷ Št. 2011-08J298742 z dne 24. 6. 2008 ter Aneks št. 1 z dne 31. 10. 2008, Aneks št. 2 z dne 17. 8. 2009, Aneks št. 3 z dne 24. 12. 2009, Aneks št. 4 z dne 25. 2. 2010 in Aneks št. 5 z dne 21. 9. 2010.

¹⁰⁸ Študija požarne varnosti, študije vpliva na okolje, elaborat gradbene fizike, elaborat akustike in varnostni načrt v fazi priprave projekta.

¹⁰⁹ Št. 2-6/2008 z dne 24. 1. 2008.

¹¹⁰ Št. 1/2003-BV_MT-2008-1, marec 2008.

¹¹¹ Pogodba med ministrstvom in IRMAK gradbeni inženiring, raziskave in tehnologija d. o. o., št. 2011-08J298752 z dne 10. 7. 2008.

načina temeljenja¹¹², kar je ministrstvo priložilo Upravni enoti Ljubljana k zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani.

Ministrstvo je decembra 2010 na Upravno enoto Ljubljana podalo zahtevo¹¹³ za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo na lokaciji Masarykova in dopolnitev vloge¹¹⁴. Upravna enota Ljubljana je julija 2011 zahtevek zavrnila¹¹⁵, ker ministrstvo kljub podaljšanju rokov v 4 mesecih ni predložilo vse zahtevane dokumentacije¹¹⁶. Ministrstvo namreč ni predložilo vseh dokazov o pravici graditi za ta projekt.

Aprila 2013 je bil pripravljen elaborat potrditve programa uporabnikov, v katerem so bili izdelani povzetki programskih shem na osnovi PIZ2013 po uporabnikih na lokaciji Masarykova¹¹⁷. V njej je prikazana programska umeščenost posameznih sodnih organov po nadstropjih: Okrožno sodišče v Ljubljani (v nadaljevanju: okrožno sodišče), Okrajno sodišče v Ljubljani (v nadaljevanju: okrajno sodišče), Delovno in socialno sodišče v Ljubljani (v nadaljevanju: delovno in socialno sodišče) ter okrožno državno tožilstvo, s posebnim prikazom umestitve centralnega oddelka za verodostojno listino in Zemljiško knjigo.

Julija 2013 je ministrstvo¹¹⁸ pridobilo dokument Recenzijsko mnenje o primernosti projektne dokumentacije projekta gradbenih del (v nadaljevanju: PGD) za sodno stavbo v Ljubljani za ponovno vlogo za pridobitev gradbenega dovoljenja¹¹⁹ (v nadaljevanju: recenzija), ki ga je izdelala družba PROTIM Ržišnik Perc arhitekti in inženirji d. o. o. Ministrstvo je recenzijo naročilo, da bi odgovorilo na vprašanje Kakšen obseg sprememb in dopolnitev projektne dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki jo je v letu 2009 pripravila družba Ravnika Potokar arhitekturni biro d. o. o., bi bil potreben, da bi bil projekt primeren za ponovno vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja. Projektne dokumentacije se je dopolnjevala do leta 2011 in je bila sestavni del zahtevka za izdajo gradbenega dovoljenja, ki ga je ministrstvo decembra 2010 vložilo na Upravno enoto Ljubljana.

Iz recenzije izhaja, da dokumentacija ni več ustrezna za pridobitev gradbenega dovoljenja, zato bi ministrstvo pred ponovno vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja moralo:

- izdelati nov elaborat gradbene fizike za področje učinkovite rabe energije in pripadajoči izkaz,
- izdelati nov elaborat energijskih karakteristik prezračevanja stavbe in pripadajoči izkaz,

¹¹² Končno geomehansko poročilo o predhodnih geomehanskih, hidroloških, geoloških, erozivnih, in kemičnih raziskavah, načinu in predlogih temeljenja objekta na zemljiščih s parcelno št. 2106/11, št. 2106/12, št. 129/20/08/08 – PP z dne 20. 8. 2008.

¹¹³ Št. 478-50/2008/90 z dne 24. 12. 2010.

¹¹⁴ Št. 478-50/2008/91 z dne 28. 12. 2010 in 14. 1. 2011, 23. 3. 2011.

¹¹⁵ Sklep in odločba Upravne enote Ljubljana, št. 351-2735/2010-15 z dne 7. 6. 2011.

¹¹⁶ Dopis za opredelitev do ugotovitev v upravnem postopku Upravne enote Ljubljana, št. 351-2735/2010-8 z dne 4. 3. 2011 in sklep št. 351-2735/2010-10 z dne 18. 5. 2011 o podaljšanju roka za predložitev dokazov zaradi ureditve služnosti in uskladitve z Ministrstvom za obrambo.

¹¹⁷ Povzetek Nova sodna stavba Programske sheme projekta PZI, Ravnika Potokar arhitekturni biro d. o. o., november 2010 in projekti PZI, povzetek, april 2013.

¹¹⁸ Naročilo male vrednosti, naročilnica št. 250/13-DIN-VG z dne 19. 6. 2013.

¹¹⁹ Z dne 15. 7. 2013.

- izdelati nov elaborat zaščite pred hrupom v stavbah in pripadajoči izkaz,
- v celotni projektni dokumentaciji upoštevati spremembe, ki so zahtevane zaradi uveljavitve Uredbe o zelenem javnem naročanju¹²⁰,
- projekt dopolniti in uskladiti glede na spremembo predpisov, ki so ugotovljene z recenzijo,
- obnoviti nekatera soglasja za projektno dokumentacijo, ki niso več veljavna,
- projekt uskladiti z zahtevami prostorskega akta in določili občinskega prostorskega akta Mestne občine Ljubljana.

Spremembe zakonodaje, ki so nastale od časa izdelave projektne dokumentacije do izdelave recenzije, so bile take narave, da bi bilo treba spremeniti skoraj vse načrte, ki so bili sestavni del projektne dokumentacije vključno z vodilno mapo. Od izdelave projektne naloge, na podlagi katere je bil izdelan projekt Masarykova, naj bi se spremenilo tudi organizacijsko delovanje sodstva. Zaradi spremenjenih potreb sodnih organov (na določenih oddelkih se je število delovnih mest povečalo, na drugih zmanjšalo) bi bilo treba izdelati tudi spremenjeno projektno zasnovo delovanja pravosodnih organov in novo organizacijo upoštevati pri načrtovanju nove sodne stavbe.

Avgusta 2013 je ministrstvo¹²¹ pridobilo elaborat Študija hrupa – sodna stavba Masarykova¹²². V okviru elaborata so bili pridobljeni podatki o hrupu, s katerim bi bila nova stavba obremenjena. Podatki o hrupu, ki ga povzročata predvsem promet železnice in promet na Masarykovi cesti, so bili pridobljeni iz uradnih evidenc pristojnih organov, prav tako pa so bile v okviru tega elaborata izvedene tudi nove meritve hrupa. Izračuni so bili izdelani za dejanski hrup v letu 2013 in tudi za predvideni hrup v letu 2017, ko je bil načrtovan predviden rok selitve, s projekcijo prognoze naraščanja prometa (števila vozil).

Od leta 2006 do leta 2011 so na ministrstvu potekale aktivnosti za pridobitev gradbenega dovoljenja in izdelavo projektne dokumentacije za novo sodno stavbo na lokaciji Masarykova, in sicer aktivnosti za izvedbo javnega razpisa z arhitekturnim natečajem za pridobitev najprimernejše rešitve in izbire izvajalca projektno-tehnične dokumentacije za novo sodno stavbo, arheološke in geološko-geomehanske raziskave ter izdelavo projektne dokumentacije. Vloga za pridobitev gradbenega dovoljenja, podana s strani ministrstva konec leta 2010, je bila junija 2011 zavrnjena¹²³, kar je poleg tega, da ni bilo zagotovljenih sredstev za nadaljevanje aktivnosti, projekt nove sodne stavbe v Ljubljani ustavilo. V letu 2013 so se aktivnosti znova nadaljevale, in sicer z recenzijo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani na Masarykovi cesti. V okviru recenzije je bilo ugotovljeno, da bo treba zaradi zastarelosti večine načrtov in spremembe zakonodaje izdelati nov projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, saj je obstoječi projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja neskladen s prostorskim aktom. Hkrati s še drugimi

¹²⁰ Uradni list RS, št. 102/11, 18/12, 24/12, 64/12, 2/13.

¹²¹ Naročilo male vrednosti, naročilnica št. 247/13-DIN-VG z dne 19. 6. 2013.

¹²² Št. 2013-019/PHZ, avgust 2013, EPI Spektrum, Varstvo okolja, informacijski sistemi in storitve d. o. o.

¹²³ Razlog za zavrnitev je bila neurejena služnost za zunanjo, prometno in komunalno ureditev.

okolščinami¹²⁴ ni bilo več interesa za navedeni projekt in lokacijo nove sodne stavbe na Masarykovi ulici v Ljubljani. Poleg tega je bila izdelana študija hrupa za lokacijo na Masarykovi¹²⁵, iz katere izhaja, da je hrup eden izmed ključnih slabosti omenjene lokacije, ki je prostorsko utesnjena med železnico in Masarykovo cesto, čeprav bi glede na zvočne obremenitve in dovoljene ravni hrupa za delo, specifično za sodne organe, predvideni fasadni elementi omogočili delo znotraj dopustnih ravni hrupa. Opisana ravnanja ministrstva niso zagotovila pogojev za pričetek postopka gradnje nove sodne stavbe v Ljubljani na lokaciji Masarykova, poleg tega pa ministrstvo, še pred pridobitvijo vseh pogojev za pričetek postopka gradnje nove sodne stavbe v Ljubljani na lokaciji Masarykova, ni več izkazovalo interesa za novo sodno stavbo v Ljubljani tej lokaciji.

2.2.2.1.2 Aktivnosti ministrstva, povezane z izpolnjevanjem drugih pogojev za projekt nove sodne stavbe na lokaciji ob Dunajski cesti

Avgusta 2013 je ministrstvo pridobilo dokument Študija preveritve prostorsko programske postavitve novega objekta sodne stavbe na lokaciji Bežigrajski dvor v Ljubljani (v nadaljevanju: študija), ki jo je pripravila Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo¹²⁶. Študija je zajela pregled urbanizma s kapacitetami in možnostmi, ki jih ponuja lokacija, umeščanje programa, ki naj bi ga umestili v novo zgradbo in navedeno podkrepila z idejno zasnovo prostorov pravosodnih organov ter preliminarno oceno investicije. V okviru te študije je bila narejena idejna zasnova prostorov sodišča, ki obsega prostorsko projekcijo programa nove sodne stavbe na lokaciji Bežigrajski dvor, preliminarno oceno investicije kot tudi izdelavo natečajnega gradiva – programski del natečajne naloge s prilogami. Iz študije izhaja, da urbanistični pogoji Občinskega prostorskega načrta – izvedbeni del omogočajo umestitev "noveliranega" programa na lokacijo Bežigrajski dvor tako glede površin, umeščenosti programov glede na funkcijo in delovanje, zahtevanega števila parkirnih mest in dostopnosti do objekta. Za preveritev niso bili uporabljeni zgolj podatki za načrtovanje nove sodne stavbe na lokaciji Masarykova, ampak so bili s strani uporabnikov pridobljene tudi nove potrebe glede delovnih mest in glede zahtevanih prostorov. Pri načrtovanju so bili upoštevani enaki varnostni standardi kot za objekt na Masarykovi. Predvideno je bilo, da bo študija služila kot osnova za pregled ponovnih potreb uporabnikov in tudi za razpis naročila oziroma natečaja za pridobitev usklajene projektne rešitve nove sodne stavbe na lokaciji Bežigrajski dvor, na podlagi katere naj bi bil izbran izvajalec izdelave projektne dokumentacije.

Ugotovili smo, da je s študijo preveritve prostorsko-programske postavitve novega objekta sodne stavbe na lokaciji Bežigrajski dvor (avgusta 2013) postala aktualna nova lokacija za gradnjo sodne stavbe v Ljubljani, in sicer lokacija ob Dunajski cesti (varianta Bežigrajski dvor). Ministrstvo je za aktivnosti, povezane z novo sodno stavbo na lokaciji Masarykova, porabilo skupaj vsaj 7.336.314 EUR, ki se je v okviru PIZ2013 in ocene variant izvedbe investicije izkazala za najmanj ugodno varianto, medtem ko je bila nova lokacija ob Dunajski cesti prepoznana kot najugodnejša

¹²⁴ Z združitvijo ministrstev in selitvenim načrtom takratne vlade, ki je rešila prostorsko problematiko Ministrstva za notranje zadeve in Statističnega urada Republike Slovenije z umestitvijo v nov objekt na Litostrojski cesti v Ljubljani, se je sprostila lokacija Bežigrajski dvor.

¹²⁵ Elaborat: Študija hrupa – Sodna stavba Masarykova, avgust 2013.

¹²⁶ Naročilo male vrednosti, naročilnica št. 173/13-DIBN-VG z dne 22. 4. 2013 v vrednosti 13.274 EUR.

varianta. Posledično lokacija Masarykova za postavitev nove sodne stavbe v Ljubljani ni bila več aktualna.

Aktivnosti ministrstva, povezane z izpolnjevanjem drugih pogojev za izvedbo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani na lokaciji Masarykova, so potekale od leta 2006 do 2013, medtem ko so za lokacijo ob Dunajski cesti potekale od leta 2013 dalje, saj lokacija Masarykova s pojavom nove lokacije ob Dunajski cesti ni bila več aktualna.

2.2.2.2 Delovna oziroma projektna skupina za realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani

2.2.2.2.1 Delovna skupina za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani

Minister za pravosodje je v letu 2013 izdal sklep o imenovanju delovne skupine za izgradnjo nove sodne stavbe¹²⁷ (v nadaljevanju: delovna skupina), v katero je imenoval 17 predstavnikov¹²⁸. Delovna skupina naj bi se sestajala po potrebi, vendar ne manj kot 2-krat letno. Delovna skupina je morala do 20. 12. tekočega leta pripraviti tudi letno poročilo o delu delovne skupine in ga posredovati v vednost članom delovne skupine in kabinetu ministra.

Delovna skupina je imela naslednje naloge:

- pridobitev podatkov o posameznih uporabnikih za izdelavo investicijske dokumentacije,
- pridobitev podatkov o prostorskih potrebah posameznega uporabnika s specifičnimi zahtevami in organizacijsko strukturo delovanja posameznega uporabnika,
- odzivno sodelovanje pri posameznih fazah načrtovanja projektne dokumentacije in druge dokumentacije,
- odzivno sodelovanje pri izgradnji in prevzemu objekta,
- na posamezni seji delovne skupine se določijo roki za izvedbo aktivnosti, ki se jih morajo člani delovne skupine dosledno držati.

Junija 2013 se je delovna skupina prvič sestala, da bi se seznanila z načrtovanjem nove sodne stavbe in določila način dela delovne skupine. Iz Zabeležke prvega sestanka delovne skupine¹²⁹ izhaja, da so se dogovorili, da bodo člani prejeli potrjen DIIP (pri tem ni navedeno kateri DIIP), na katerega naj bi podali pripombe, ki jih bo zbirala strokovna služba Direktorata za investicije in nepremičnine na Ministrstvu za pravosodje (v nadaljevanju: strokovna služba). Za sodišča naj bi pripombe zbralo in posredovalo strokovni službi vrhovno sodišče, Državno tožilstvo Republike Slovenije pa naj bi jih posredovalo ločeno. Strokovna služba naj bi pripravila in članom posredovala tudi vprašalnike¹³⁰, na podlagi katerih naj bi ti posredovali podatke o prostorskih potrebah za vse uporabnike nove sodne

¹²⁷ Sklep št. 024-18/2013/1 z dne 17. 5. 2013.

¹²⁸ V delovno skupino so bili imenovani predstavniki ministrstva, Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: vrhovno sodišče), Višjega sodišča v Ljubljani, okrožnega sodišča, okrajnega sodišča, Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije (v nadaljevanju: vrhovno državno tožilstvo) in Višjega delovnega in socialnega sodišča.

¹²⁹ Zabeležka Prvega sestanka delovne skupine za izgradnjo sodne stavbe, št. 478-1136/2012/50 z dne 6. 6. 2013.

¹³⁰ Vprašalnike je strokovna služba ministrstva poslala po elektronski pošti 11. 6. 2013.

stavbe (število delovnih mest po sistemizaciji, skupne površine posameznih delovnih prostorov, podatke o zahtevanih arhivih, razpravnih dvoranah, specializiranih prostorih) z napovedjo do leta 2015. Podatke naj bi strokovna služba uporabila za načrtovanje potreb v novi sodni stavbi, ker so ocenili, da so se potrebe od časa zasnove nove sodne stavbe spremenile (zmanjšale ali povečale). Uporabniki naj bi ob izpolnjenih vprašalnikih dostavili tudi morebitne posebne zahteve ali potrebe po vseh spremljajočih prostorih in njihovi zahtevani specifikih. Pripombe na DIIP in izpolnjene vprašalnike naj bi strokovna služba prejela do 14. 6. 2013.

Delovna skupina se je glede na obstoj formalnih zapisov (zapisnikov sej delovne skupine) sestala samo 1-krat. Ministrstvo je vprašalnike posredovalo uporabnikom 11. 6. 2013, kar je samo 3 dni pred rokom za vrnitev izpolnjenih vprašalnikov. Vrhovno sodišče skupnega dokumenta, ki naj bi ga do 14. 6. 2013 posredovalo delovni skupini, ni posredovalo.

Pojasnilo ministrstva

Delovna skupina se je večkrat sestala, vendar druga vabila oziroma zapisi, z izjemo zapisnika prve seje, niso bili izdelani. V dokumentaciji ni skupnega dokumenta, ki bi ga moralo do 14. 6. 2013 poslati vrhovno sodišče, saj so bili relevantni podatki poslani neposredno od okrožnega državnega tožilstva, okrajnega sodišča, okrožnega sodišča in delovnega in socialnega sodišča, ki so bili predvideni za umestitev v novo sodno stavbo.

Z ustanovitvijo delovne skupine se je pripravila in podpisala zaveza vlade in vrhovnega sodišča ter ministrstva¹³¹ (v nadaljevanju: zaveza). Iz zaveze izhaja, da se je ministrstvo med drugim zavezalo, da bo v sodelovanju z vrhovnim sodiščem do 15. 7. 2013 pripravilo načrt reševanja prostorske problematike sodišč in nadaljevalo s projektom izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani tako, da bi se postopek pridobivanja gradbenih dovoljenj in inženiring pričel v januarju 2014.

Ministrstvo posebnega načrta reševanja prostorske problematike skupaj z vrhovnim sodiščem ni pripravilo.

Novembra 2006 je ministrstvo izvedlo prve aktivnosti (nakup zemljišča za izgradnjo nove sodne stavbe na lokaciji Masarykova) v zvezi s projektom nove sodne stavbe v Ljubljani, vendar do maja 2013, ko je sprejelo sklep o imenovanju delovne skupine za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani, ni vzpostavilo delovne skupine za realizacijo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani. 7 let od pričetka aktivnosti na projektu nove sodne stavbe v Ljubljani ministrstvo ni imelo vzpostavljene delovne skupine za realizacijo omenjenega projekta. Iz formalnih zapisnikov izhaja, da so se člani delovne skupine sestali le na eni seji, in sicer v juniju 2013. Po tem datumu delovna skupina ni več delovala.

Člani delovne skupine v času svojega delovanja niso posredovali nobenih pripomb na DIIP, ki naj bi bil osnova za PIZ, niti niso posredovali nobenih morebitnih potreb po spremljajočih prostorih in njihovi zahtevani specifikih, kot je bilo dogovorjeno na prvi seji delovne skupine. Poleg tega izpolnjenih vprašalnikov o kadrovskih in prostorskih potrebah niso posredovali strokovni službi ministrstva v za to določenem roku, ministrstvo pa na podlagi prejetih podatkov ni pripravilo zbirnega poročila oziroma načrta reševanja prostorske problematike pravosodnih organov. Ker se delovna skupina ni sestajala 2-krat letno, tudi ni posredovala letnih poročil kabinetu ministra.

¹³¹ Zavezo so 4. 6. 2013 podpisali predsednica vlade, predsednik vrhovnega sodišča in minister za pravosodje.

Ministrstvo je na vprašanje o razlogih za neaktivnost delovne skupine oziroma ali je delovna skupina na podlagi sklepa prenehala delovati odgovorilo, da ne razpolaga z nobenim dokumentom v zvezi s tem.

2.2.2.2.2 Projektna skupina za zagon projekta nova sodna stavba v Ljubljani

Ministrstvo je novembra 2020 ustanovilo projektno skupino za zagon projekta nova sodna stavba¹³² (v nadaljevanju: projektna skupina) z namenom oblikovanja končnih zahtev in potreb, kataloga tipičnih prostorov, ki so potrebni za delovanje sodne stavbe (sodniški kabineti, pisarne za strokovne sodelavce, vpisnike, razpravne dvorane in druge), ter shemo programskih sklopov in njihove medsebojne povezave (organigrama) v 2 variantah z umestitvijo tožilstva in brez njega¹³³.

Naloge projektne skupine so:

- konstruktivno sodelovanje s predstavniki projektanta in naročnika,
- pregled dokumentacije prostorsko-programske postavitve nove sodne stavbe v Ljubljani, ki jo posreduje projektant z namenom uskladitve predlogov,
- pravočasni odziv in podajanje pripomb, opomb in sugestij na posamezne rešitve,
- potrditev končnih zahtev in pregled idejne zasnove objekta nove sodne stavbe v Ljubljani in pripombe nanjo.

Projektna skupina je aprila 2021 zaključila z delom. Potrdila je zapisnik in sprejela sklep za zagon projekta sodne stavbe v Ljubljani.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v sodelovanju z Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije objavilo Javni, projektni, enostopenjski natečaj za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za Novo sodno stavbo v Ljubljani, natečaj je tudi že zaključen, vendar zaradi vložitve revizije na Državno revizijsko komisijo za revizijo postopkov javnih naročil odločitev še ni pravnomočna.

Projektna skupina se je 16. 12. 2020 sestala na prvem sestanku. Iz zabeležke 1. sestanka projektne skupine izhaja, da jim je bil na sestanku predstavljen dokument Programsko prostorska preveritev in izhodišča za NSS, ki ga je izdelal projektant GEA CONSULT, d. o. o.¹³⁴ Projektant je v navedenem dokumentu poudaril, da je objekt volumensko definiran in ga ni mogoče spreminjati, kar pomeni, da sta kvadratura in tudi oblika omejeni. Zato naj bi bilo po njegovem mnenju treba v nadaljnji fazi v okviru usklajevanj sprejeti stališče glede umestitve okrožnega državnega tožilstva v objekt nove sodne stavbe v Ljubljani. Člani projektne skupine so se strinjali, da bo pri odločitvi prednostno umeščanje vseh sodišč. V primeru ne umestitve okrožnega državnega tožilstva v novo sodno stavbo v Ljubljani pa se bo njegova oddaljenost od sodišč povečala. Glede na to, da je okrožno državno

¹³² Sklep o ustanovitvi Projektne skupine za zagon projekta Nova sodna stavba, št. 024-30/2020/2 z dne 20. 11. 2020.

¹³³ V projektno skupino je bilo imenovanih 9 predstavnikov, in sicer 2 predstavnici ministrstva, 2 predstavnika okrožnega sodišča, 2 predstavnika okrajnega sodišča in po 1 predstavnik vrhovnega sodišča, delovnega in socialnega sodišča ter okrožnega državnega tožilstva.

¹³⁴ Pogodba št. C2030-20-298735 med ministrstvom in GEA CONSULT d. o. o. v znesku 47.202 EUR.

tožilstvo v najetih prostorih, pa je v času do izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani mogoče razrešiti tudi to problematiko. Na sestanku projektne skupine so se dogovorili, da naj pravosodni organi, ki naj bi se selili v novo sodno stavbo, podajo pripombe ter druga morebitna vprašanja na gradivo do konca januarja 2021.¹³⁵

Izven obdobja, na katero se nanaša revizija, se je projektna skupina sestala 10. 3. 2021. Obravnavali so gradivo Analiza odgovorov sodišč na prvo predstavitev, ki jo je pripravil projektant na podlagi odziva pravosodnih organov, ki so pregledala Programsko prostorsko preveritev in izhodišča NSS. Ugotovili so, da so se potrebe pravosodnih organov povečale. Zaznano je bilo bistveno povečanje števila sodniških pisarn, kar je nesorazmerno številu sodnikov. Pojasnilo sodišč je bilo, da so sodišča navedla število sodnikov iz kadrovskega načrta in ne zasedena delovna mesta. Tudi pri razpravnih dvoranh so se potrebe po njihovi površini povečale. Sodišča so pojasnila, da so povečala število zasliševalnic.

Sklep projektne skupine je bil, da se do natečaja nujno uskladi katalog razpravnih dvoran, določiti je treba površine dvoran, mediacijskih sob in zasliševalnic, definirati se morajo potrebni vhodi v dvorane različnih tipov in tudi tam, kjer se bo iz večjih dvoran omogočilo tudi več dvoran (po potrebi iz večje dvorane s pomočjo drsne stene lahko nastaneta najmanj 2 manjši dvorani). Ugotovili so tudi, da se okrožnega državnega tožilstva ne more umestiti v novo sodno stavbo v Ljubljani zaradi omejenosti volumna stavbe, ki ga bodo popolnoma zapolnila že sodišča s svojim programom. Dogovorili so se glede usmeritve, da se okrožnemu državnemu tožilstvu zagotovijo prostori na lokaciji, ki bo v bližini nove sodne stavbe v Ljubljani.¹³⁶

Projektant je po ogledu okrožnega sodišča in okrajnega sodišča in po pripombah sodišč 31. 3. 2021 posredoval projektni skupini 2 dokumenta Tabelo prostorov NSS in Komentarje oziroma pojasnila k pripombam oziroma predlogom sodišč. Projektant je v skladu s pogodbo pripravil še idejno zasnovo objekta nove sodne stavbe v 2 variantah ter usmeritev za nadaljnje načrtovanje.¹³⁷

7 let od prenehanja delovanja delovne skupine za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani ministrstvo ni imelo vzpostavljene skupine za realizacijo omenjenega projekta. Šele v novembru 2020 je ministrstvo ustanovilo projektno skupino za ponoven zagon projekta nove sodne stavbe v Ljubljani. Projektna skupina, ki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, delovala zgolj dober mesec dni, je v tem času pričela z izvedbo zadanih nalog, jih izvedla in prenehala z delovanjem. Ministrstvo ni vzpostavilo kadrovske-organizacijske strukture v obliki delovne oziroma projektne skupine v pretežnem delu obdobja trajanja projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani, ki bi lahko učinkovito privedla investicijo do realizacije.

¹³⁵ Zabeležka 1. sestanka projektne skupine z dne 16. 12. 2020.

¹³⁶ Zabeležka 2. sestanka projektne skupine z dne 10. 3. 2021.

¹³⁷ Dopis ministrstva projektni skupini 31. 3. 2021.

2.3 Zagotavljanje finančnih sredstev

Ocenjeno vrednost projekta predstavljajo investicijski stroški z upoštevanjem DDV in drugi izdatki, ki so pri načrtovanju ocenjeni na podlagi predračunov in drugih predpisanih strokovnih ocen ter analiz in vsebujejo upravičene stroške in vse preostale stroške oziroma izdatke, potrebne za pripravo in izvedbo projekta¹³⁸. Proračunski viri sredstev za financiranje projektov se prikažejo v NRP za proračunsko leto, na katero se nanaša, in za naslednja 3 leta za vse odhodke¹³⁹. Glede na navedeno smo v okviru zagotavljanja finančnih sredstev preverili, ali so za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani zagotovljeni finančni viri za financiranje navedenega projekta in ali je bila opravljena ocena glede odločitve o najemu poslovnih prostorov ali investiciji v novo sodno stavbo.

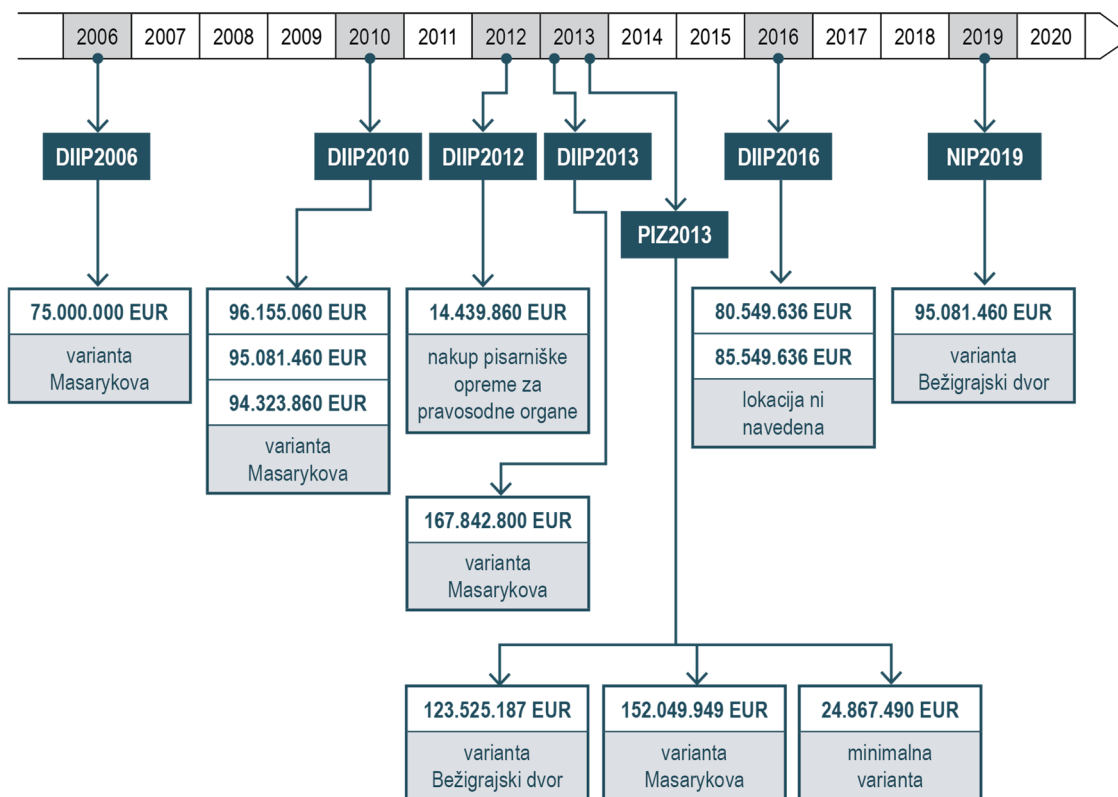
2.3.1 Finančni viri za financiranje projekta nove sodne stavbe v Ljubljani

V sklopu analize variant je bila narejena tudi ocena vrednosti investicije. V nadaljevanju so prikazane ocenjene vrednosti investicije v novo sodno stavbo, kot izhajajo iz investicijske dokumentacije.

Slika 17 prikazuje ocenjene vrednosti investicije v različnih dokumentih investicijske dokumentacije.

¹³⁸ 31. točka 2. člena uredbe.

¹³⁹ 40. člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18). Pred tem je veljala Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07).

Slika 17 Ocenjene vrednosti investicije v različnih dokumentih investicijske dokumentacije

Vir: investicijska dokumentacija DIIP, PIZ2013 in NIP2019.

Iz PIZ2013 izhaja, da ocenjena vrednost adaptacij v okviru minimalne variante zajema 24.868 m² poslovnih površin, ki so tako v lasti Republike Slovenije kot v najemu, in ne vključuje adaptacije 11.372 m² prostorov na Tavčarjevi 9 v Ljubljani. Po podatkih ministrstva znašajo primerljive adaptacije prostorov od 600 do 1.000 EUR/m². Zaradi dotrajanosti obstoječih prostorov je predpostavljena cena adaptacije 1.000 EUR/m², kar znaša 24.867.490 EUR z DDV.

Ocenjena vrednost investicije v primeru variante Masarykova znaša 152.049.949 EUR z DDV (nivo stalnih cen september 2013) oziroma 159.320.295 EUR z DDV (nivo tekočih cen september 2013).

Tabela 10 Dinamika investiranja za varianto Masarykova po letih

	v EUR					
	Pred 2013	2013	2014	2015	2016	2017
Pridobitev zemljišča	4.210.000					
Pridobitev služnosti			265.472			
Komunalna ureditev		4.880.000				
Gradnja				25.705.818	44.985.181	57.838.090
Zunanja ureditev						950.657
Oprema						4.100.000
Investicijska dokumentacija		5.380	7.620			
Projektna dokumentacija			3.855.873			
Inženiring in nadzor			192.794	1.010.613	1.768.573	2.273.880
Skupaj	4.210.000	5.380	9.201.759	26.716.431	46.753.754	65.162.626

Vir: PIZ2013.

Varianta Masarykova zajema tudi strošek zemljišča, za namen te investicije pridobljenega v letu 2006, ocena stroškov pridobitve služnosti za dostop do objekta pa je povzeta iz DIIP2013. V okviru izdelave projektne dokumentacije je bila za varianto Masarykova že izdelana projektna dokumentacija, ki bi jo bilo treba glede na recenzijsko mnenje dopolniti. V investicijskih stroških so stroški projektne dokumentacije pri varianti Masarykova ocenjeni v višini 3 % od vrednosti gradbenih del. Strošek komunalnega prispevka temelji na podlagi informativnega izračuna Mestne občine Ljubljana. Dejanski strošek je lahko tudi višji, saj gre le za grobo oceno na podlagi predvidene lokacije in površine objekta. Strošek opreme po podatkih ministrstva je bil ocenjen v znesku 70 EUR/m² bruto površine z upoštevanjem 20-odstotne racionalizacije. Stroški inženiringa in nadzora vključujejo tudi stroške svetovanja v pripravljalni fazi investicije (finančno, pravno in strokovno-tehnično svetovanje) ter v fazi izvedbe investicije in so po podatkih ministrstva ocenjeni v višini 4 % od vrednosti gradbenih del.

Ocenjena vrednost investicije v primeru variante Bežigrajski dvor znaša 123.526.187 EUR z DDV (nivo stalnih cen september 2013) oziroma 132.409.574 EUR z DDV (nivo tekočih cen september 2013).

Tabela 11 Dinamika investiranja za varianto Bežigrajski dvor po letih

	v EUR				
	2013	2014	2015	2016	2017
Komunalni prispevek		6.100.000			
Gradnja			20.809.366	36.416.391	46.821.074
Zunanja ureditev					1.957.856
Oprema					3.200.000
Investicijska dokumentacija	5.380	7.620			
Projektna dokumentacija		3.961.872			
Inženiring in nadzor		212.331	806.859	1.412.004	1.815.433
Skupaj	5.380	10.281.824	21.616.225	37.828.395	53.794.363

Vir: PIZ2013.

Pri varianti Bežigrajski dvor je zemljišče že v lasti Republike Slovenije in ni bilo vključeno v investicijske stroške variante. Za varianto Bežigrajski dvor je bila izdelana študija. V investicijskih stroških so stroški projektne dokumentacije pri varianti Bežigrajski dvor ocenjeni v višini 4 % od vrednosti gradbenih del. Strošek komunalnega prispevka, strošek opreme in stroški inženiringa in nadzora so bili za varianto Bežigrajski dvor ocenjeni v enaki višini kot za varianto Masarykova. Navedena ocena stroškov za varianto Bežigrajski dvor se nanaša na izgradnjo objekta z minimalnimi bruto površinami, ki ustrezajo standardom in zahtevam pravosodnih organov.

Ministrstvo je v investicijskih dokumentih ocenjeno vrednost v obdobju, na katero se nanaša revizija, večkrat spreminjalo. Kot primer navajamo ocenjeno vrednost za lokacijo Masarykova, ki je bila v letu 2013 v primerjavi z letom 2006 višja kar za 223,7 % glede na ocenjeno vrednost, ki izhaja iz DIIP2013, oziroma za 202,7 %, glede na ocenjeno vrednost, ki izhaja iz PIZ2013. Ocenjena vrednost projekta, za lokacijo Bežigrajski dvor je bila v letu 2019¹⁴⁰ kar za 29,9 % manjša kot v letu 2013¹⁴¹. Ocenjena vrednost, ki izhaja iz NIP2019, ni specificirana. Iz NIP2019 izhaja, da ocenjena vrednost projekta ostaja v višini izhodiščne vrednosti 95.081.460 EUR in da se bo ponovna proučitev investicije v povezavi z oceno vrednosti projekta izvedla po izdelavi novega idejnega projekta, ko bodo na razpolago relevantni podatki. Čeprav je iz navedenega dokumenta, v okviru analize lokacije, mogoče ugotoviti, da gre za investicijo v novo sodno stavbo na lokaciji Bežigrajski dvor, se navedena ocenjena vrednost investicije nanaša na lokacijo Masarykova, saj le izhaja v enaki vrednosti iz dokumenta DIIP2010. Poleg tega spremembe ocenjene vrednosti projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v investicijskih dokumentih v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso utemeljene, saj niso pojasnjeni vzroki za spremembe. V nekaterih dokumentih, DIIP2010 in DIIP2016, je navedenih celo več različnih ocenjenih vrednosti iste investicije.

¹⁴⁰ NIP2019.¹⁴¹ PIZ2013.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo poudarja, da so ocenjene vrednosti investicije (Slika 17) vezane na čas priprave in vsebino kot tudi namen, zaradi česar je bila izdelana posamezna investicijska dokumentacija. Relevantne so vrednosti investicije, podane v DIIP2006 ter DIIP2013 in PIZ2013. Ostale dokumentacije – DIIP2010, DIIP2012, DIIP2016, NIP2019 – pa so posledica ohranjanja investicije v NRP, saj potreba po izgradnji nove sodne stavbe v Ljubljani ves čas obstaja in je aktualna, zato je ministrstvo izvajalo nujno potrebne aktivnosti za ohranjanje nove sodne stavbe v Ljubljani v NRP. Zato vrednosti v njih ne odsevajo dejanskega stanja. Tako je bil NIP2019 izdelan izključno zaradi ohranjanja projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v NRP, posledično vrednost ne ustreza dejanskemu stanju, ker je bil vnos podatkov ob upoštevanju predpisov omejen zaradi drugih investicij (ženski zapor na Igu in moški zapor v Dobrunjah).

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v investicijskih dokumentih navede utemeljitve ocenjene vrednosti projekta nove sodne stavbe v Ljubljani.

Ministrstvo je projekt nove sodne stavbe vključilo v NRP v letu 2006 in vodi navedeni projekt pod številko 2011-06-0055. Projekt nove sodne stavbe je bil v NRP vključen na podlagi dokumentacije, ki naj bi predstavljala investicijsko dokumentacijo.

Tabela 12 prikazuje informacije o načrtovanem financiranju projekta nove sodne stavbe, kot izhajajo iz sprejetih NPR v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Tabela 12 Vključenost projekta nove sodne stavbe v NRP v obdobju od leta 2006 do leta 2020

v EUR				
Leto	Sprejeta vrednost	Veljavna vrednost	Začetek financiranja	Konec financiranja
2006	12.530.000	Ni podatka	13. 7. 2005	31. 12. 2006
2007	83.459	10.112.660	19. 8. 2006	31. 12. 2009
2008	10.112.660	Ni podatka	19. 8. 2006	31. 12. 2009
2009	7.001.460	95.081.460	18. 9. 2006	31. 12. 2013
2010	94.323.860	91.503.860	18. 9. 2006	31. 12. 2014
2011	91.719.860	91.719.860	18. 9. 2006	31. 12. 2014
2012	91.669.860	91.669.860	18. 9. 2006	31. 12. 2016
2013	110.539.860	110.448.860	18. 9. 2006	31. 12. 2016
2014	110.692.860	Ni podatka	18. 9. 2006	31. 12. 2016
2015	76.180.636	95.548.636	18. 9. 2006	31. 12. 2024
2016	95.548.636	95.548.636	18. 9. 2006	31. 12. 2024
2017	90.549.636	90.057.636	18. 9. 2006	31. 12. 2026
2018	90.057.636	90.036.636	18. 9. 2006	31. 12. 2026
2019	90.057.636	Ni podatka	18. 9. 2006	31. 12. 2026
2020	95.081.460	95.081.460	18. 9. 2006	31. 12. 2027

Vir: NRP.

Projekt nove sodne stavbe v Ljubljani se je od uvrstitve v letu 2006 ohranil v NRP, čeprav so bile večje aktivnosti na tem projektu ustavljene, saj sta bila kot prioriteta investicijska projekta ministrstva ocenjena projekta za reševanje prostorske problematike zavodov za prestajanje kazni zapora Ljubljana in Ig. Medtem ko je bilo v DIIP2013 predvideno financiranje projekta iz proračuna Republike Slovenije ter tudi s prodajo okvirno 8.500 m² prostorov v lasti Republike Slovenije za okvirno 8,5 milijona EUR, s prodajo drugih prostih lokacij in iz sredstev Evropske unije, pa tako iz NIP2019 kot iz NRP izhaja, da se bo projekt financiral le iz proračuna Republike Slovenije.

Ministrstvo ni izdelalo IP, katerega bistven del so tudi viri sredstev, ki morajo biti dokazljivi (za razliko od DIIP, kjer so samo predvideni). Izvedba projekta brez zaprte finančne konstrukcije, ki se opredeli z IP, pa ni mogoča, zato je pomembno, da se ob pripravi NRP načrtuje srednjeročno in s tem zagotovi vse potrebne pravice porabe. Skladno z javnofinančno zakonodajo¹⁴² se lahko začnejo izvajati zgolj projekti, ki imajo dokazljivo zagotovljene zadostne vire za pokritje vseh obveznosti, ki jih bo predvidoma povzročila izvedba projekta. Tudi zato je potrditev IP pogoj, da lahko investitor prične s postopkom za izbor glavnega izvajalca.

Ministrstvo ni imelo zagotovljenih finančnih virov za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani v celotnem obdobju trajanja projekta, ko naj bi se projekt realiziral.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri izdelavi finančne konstrukcije prouči različne možnosti financiranja projekta nove sodne stavbe v Ljubljani (proračunska sredstva, evropska sredstva, prodaja nepremičnin in druga).

Z namenom ugotovitve potrebne stopnje sofinanciranja investicije s strani Evropske unije, da bi bila ta za investitorja finančno upravičena, je bila v okviru PIZ2013 izvedena finančna analiza sofinanciranja investicije s strani Evropske unije. Predpostavljeno je bilo, da se sofinancira izvedba gradbenih del v letih od 2015 do 2017. Opazovano obdobje je bilo določeno na 30 let od vselitve v nov objekt. Investicija je finančno upravičena ob izpolnitvi pogoja, da je neto sedanja vrednost investicije pri 7-odstotni diskontni stopnji pozitivna.

Iz PIZ2013 izhaja, da je bilo ugotovljeno, da je pogoj izpolnjen v primeru 67-odstotnega deleža sofinanciranja s strani Evropske unije za varianto Masarykova in 48-odstotnega deleža sofinanciranja s strani Evropske unije za varianto Bežigrajski dvor. Izvedena simulacija sofinanciranja investicije s strani Evropske unije torej kaže, da bi bila investicija za investitorja finančno upravičena v primeru sofinanciranja investicije s strani Evropske unije v letih od 2015 do 2017 v navedenih deležih.

¹⁴² 50. in 51. člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US).

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo si je prizadevalo za financiranje investicije izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani pridobiti tudi evropska sredstva, pri čemer pa ni bilo uspešno.

2.3.2 Dinamika financiranja

V okviru PIZ2013 je bila predstavljena predvidena dinamika financiranja variant izvedbe investicije, ki podaja odgovor na vprašanje o investiciji ali najemu. Varianta brez investicije poleg stroškov adaptacije vseh prostorov, ki jih uporabljajo pravosodni organi v Ljubljani (povezava s točko 2.3.1), zajema tudi stroške najemnin in obratovanja. Ocena stroškov najemnin in obratovanja temelji na dejanskih stroških, ki jih imajo okrožno sodišče, okrajno sodišče, delovno in socialno sodišče ter okrožno državno tožilstvo v obstoječih prostorih. Iz PIZ2013 izhaja, da stroški najemnin znašajo v povprečju 3.102.069 EUR z DDV na leto. Stroški obratovanja za lastne prostore in prostore v najemu pa v povprečju znašajo 1.795.183 EUR z DDV na leto. V stroških najemnin so upoštevane najemnine, ki jih obravnavani pravosodni organi plačujejo za najete poslovne prostore (Slika 4). Glede na predvideno adaptacijo vseh prostorov v letu 2017 je zaradi višje energetske učinkovitosti adaptiranih stavb od leta 2018 naprej predviden nižji strošek obratovanja. Na podlagi Operativnega programa za črpanje sredstev EU v letih od 2014 do 2020¹⁴³ pa je predpostavljen 50-odstotni prihranek obratovalnih stroškov (897.592 EUR z DDV na leto).

Varianta brez investicije, kot jo prikazuje Tabela 13, ima poleg stroškov tudi določene prihodke, in sicer do adaptacije v letu 2017 prihodek od oddaje parkirnih mest v najem na območju med glavno železniško postajo v Ljubljani in Masarykovo cesto, ki znaša 126.000 EUR z DDV na leto. Oddaja v najem je vključevala 210 parkirnih mest po ceni 50 EUR za parkirno mesto na mesec. V letu adaptacije pa je bila predvidena prodaja zemljišča na Masarykovi v znesku 5.009.900 EUR.

Tabela 13 Dinamika financiranja adaptacije v primeru variante brez investicije

v EUR					
Leto	Stroški adaptacije	Stroški najemnine	Stroški obratovanja	Oddaja parkirnih mest	Prodaja zemljišča na lokaciji Masarykova
2013–2047		108.572.432	35.903.666		
2017	24.867.490				5.009.900
2013–2016				504.000	
Skupaj denarni tok					163.829.688

Vir: PIZ2013.

V obdobju do vključno leta 2017 so bili predvideni izdatki za financiranje investicije v novo sodno stavbo na lokaciji Masarykova skladni z dinamiko financiranja, kar prikazuje Tabela 14. Stroški najemnin in obratovanja so do vključno leta 2016 enaki kot v primeru variante brez investicije.

¹⁴³ [URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/2014-2020/operativni-program-za-obdobje-2014-2020>], 24. 3. 2022.

V letu 2017 je pri stroških najemnin upoštevanih samo 11 mesecev plačevanja najemnin, saj so predvidevali, da bi se novembra 2017 pravosodni organi predvidoma selili v nov objekt, ki bo v njihovi lasti (2.843.564 EUR z DDV). Pri stroških obratovanja je v letu 2017 upoštevanih 11 mesecev obratovalnih stroškov v obstoječih prostorih in 1 mesec obratovalnih stroškov v novem objektu (1.694.952 EUR z DDV). Po letu 2017 se obratovalni stroški znižajo, saj je ministrstvo predvidevalo, da bodo pravosodni organi delovali v objektu, ki bo energetske učinkovit. Pri določitvi višine stroškov obratovanja v novem objektu se izhaja iz podatkov o prihrankih energije v primeru energetske varčnih objektov. Na podlagi večjega števila pregledanih dokumentov o energetske varčnih objektih se je pri investiciji v PIZ2013 predpostavil dvotretjinski prihranek stroškov obratovanja. Nižji stroški obratovanja znašajo 592.410 EUR z DDV. Predpostavljena višina obratovalnih stroškov v novem objektu predstavlja le grobo oceno stroškov v prihodnje.

V letu 2018 je bila predvidena prodaja prostorov v lasti Republike Slovenije, ki so jih v obdobju pred investicijo zasedali okrožno sodišče, okrajno sodišče, delovno in socialno sodišče ter okrožno državno tožilstvo, z izjemo stare sodne stavbe, kamor je po adaptaciji stavbe v letu 2018 predvidena vselitev drugih sodnih organov (ocena adaptacije ni vključena v finančno konstrukcijo, saj ni predmet investicije). Gre za 3.710,03 m² površin (15.082,09 m² površin v lasti Republike Slovenije, ki so jih zasedali obravnavani pravosodni organi, zmanjšano za 11.372,06 m² površin v lasti Republike Slovenije, ki jih je zasedalo okrožno sodišče na Tavčarjevi 9). Pri oceni prihodkov od prodaje gre le za grobo oceno vrednosti, saj bo točna vrednost prodaje lahko podana le na podlagi izvedene dejanske cenitve objektov in prostorov v njih. Ocena vrednosti je odvisna tudi od tržnih razmer, ki bodo veljale v obdobju prodaje. Na podlagi ocene vrednosti poslovnih nepremičnin v Ljubljani, ki jo je izdelala GURS, je bila v letu 2012 povprečna cena pisarn 1.650 EUR/m² s povprečno površino 91 m² in letom izgradnje 1970. Vrednost prodaje poslovnih prostorov v primeru investicije je ocenjena na podlagi vrednosti GURS, na podlagi trenutnih tržnih razmer ter na podlagi podatka, da gre za dotrajane prostore, in sicer 1.000 EUR z DDV/m².

Tabela 14 Dinamika financiranja investicije za varianto Masarykova

v EUR				
Leto	Stroški investicije	Stroški najemnine	Stroški obratovanja	Prihodek od prodaje prostorov
Do 2017	152.049.949	15.251.842		
2013–2047			26.648.000	
2018				3.710.030
Skupaj denarni tok				190.239.761

Vir: PIZ2013.

V obdobju do vključno leta 2017 so bili predvideni izdatki za financiranje investicije v novo sodno stavbo za varianto Bežigradski dvor skladni z dinamiko financiranja, kot prikazuje Tabela 15. Stroški najemnin in obratovanja ter prihodki od prodaje prostorov v letu 2018 so bili ocenjeni na enak način kot pri varianti Masarykova. Enako kot pri varianti brez investicije je bila predvidena prodaja zemljišča na lokaciji Masarykova, in sicer v letu 2014, pred tem pa prihodek od oddaje parkirnih mest v najem na območju med glavno železniško postajo v Ljubljani in Masarykovo cesto. Takoj po vselitvi novembra 2017 je bila na novi lokaciji predvidena oddaja v najem 405 parkirnih mest, ki niso namenjena za službene avtomobile, po ceni 50 EUR/parkirno mesto/mesec, kar bi znašalo 243.000 EUR z DDV na leto.

Tabela 15 Dinamika financiranja investicije za varianto Bežigrajski dvor

v EUR

Leto	Stroški investicije	Stroški najemnine	Stroški obratovanja	Oddaja parkirnih mest	Prodaja zemljišča na lokaciji Masarykova	Prihodek od prodaje prostorov	Prihodek od najemnin za parkirna mesta
2013–2017	123.526.187	15.251.842					
2013–2047			26.648.000				
2013				126.000			
2014					5.009.900		
2018						3.710.030	
2017–2047							7.310.250
Skupaj denarni tok							149.269.849

Vir: PIZ2013.

V primerjavi z obsegom vloženih sredstev za najem poslovnih prostorov skozi določeno število let oziroma glede na število let, ki so potrebna, da se porabijo za najemnino načrtovana sredstva za gradnjo nove sodne stavbe, je bilo v PIZ2013 ugotovljeno, da bi število let, v katerih bi se za najemnino ocenjena sredstva v znesku 152.049.949 EUR porabila za novogradnjo sodne stavbe, v primeru variante Masarykova, znašalo 49 let. Za varianto Bežigrajski dvor pa 39 let. Za razliko od izračuna, ki izhaja iz PIZ2013, pa iz DIIP2006 izhaja, da bi trajalo le 3 do 7 let, v katerih bi se najemnina porabila za ocenjena sredstva novogradnje sodne stavbe v znesku 75.000.000 EUR.

Ministrstvo razpolaga s finančno oceno, ki se nanaša na to, ali investirati ali najemati, ki pa ni bila upoštevana v okviru sprejetja odločitve o izvedbi investicije ali ne, saj ministrstvo še ni izdelalo investicijske dokumentacije IP, ki predstavlja osnovo za sprejemanje odločitev o investiciji.

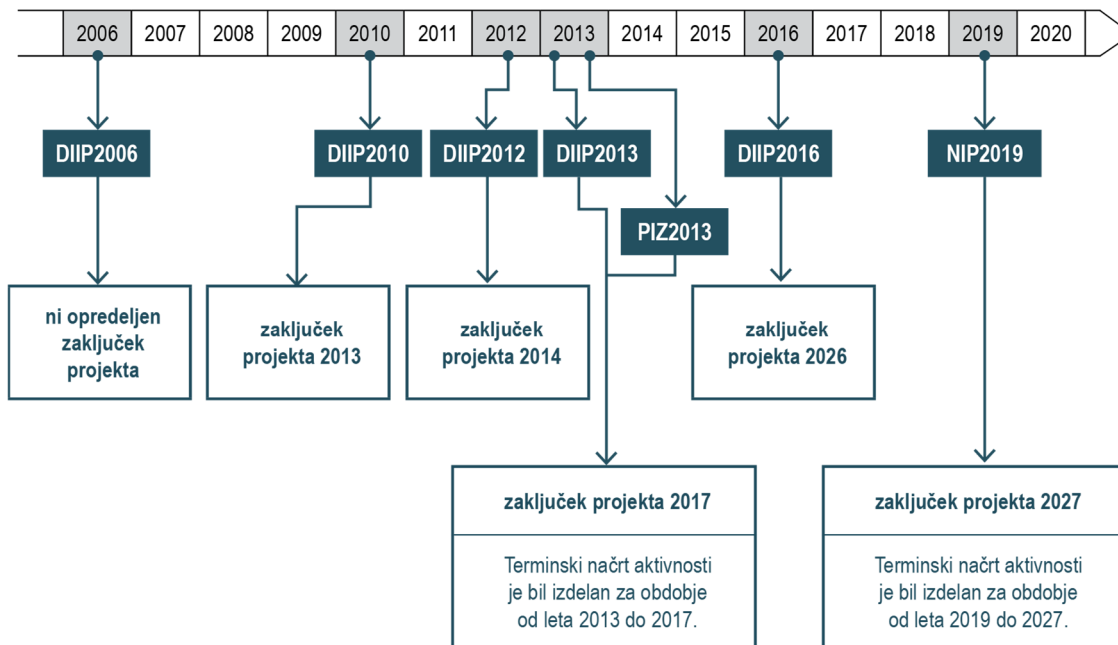
2.4 Časovna realizacija projekta

S pripravo terminskega načrta projekta se natančno opredelijo termini in trajanje vseh potrebnih aktivnosti za doseganje cilja realizacije projekta nove sodne stavbe. Določiti je treba tudi izvajalce aktivnosti in nekoga, ki nadzoruje, ali se aktivnosti odvijajo po terminskem načrtu. V okviru časovne realizacije projekta smo zato preverili, ali ministrstvo razpolaga s terminskim načrtom projekta in če z njim razpolaga, ali ga je tudi realiziralo.

2.4.1 Terminski načrt projekta nove sodne stavbe v Ljubljani

V nadaljevanju je predstavitev časovnih okvirov izvedbe investicije z dinamiko investiranja v primerih, ko je bila ta izdelana.

Slika 18 prikazuje časovni okvir projekta nove sodne stavbe v Ljubljani.

Slika 18 Časovni okvir projekta nove sodne stavbe v Ljubljani

Vir: investicijska dokumentacija DIIP, PIZ2013 in NIP2019.

Terminskega načrta aktivnosti na projektu nova sodna stavba v Ljubljani ministrstvo za obdobje od leta 2006 do leta 2013 ni pripravilo. Ni ga pripravilo niti v DIIP2006, kot tudi ne v DIIP2010 ali DIIP2012. Je pa mogoče iz navedenih dokumentov (razen iz DIIP2006) ugotoviti vsaj leto načrtovanega dokončanja projekta nove sodne stavbe v Ljubljani. V DIIP2010 je navedeno še, da se bo vsa potrebna investicijska in projektna dokumentacija izdelala med letom, glede na potrebe.¹⁴⁴

DIIP2013 je poleg PIZ2013 dokument, ki vsebuje "terminski načrt aktivnosti na projektu nova sodna stavba v Ljubljani" za obdobje od leta 2013 do 2017, in sicer tako za varianto Masarykova kakor tudi za varianto Bežigranski dvor¹⁴⁵, ker varianta izvedbe investicije še ni bila izbrana. V obeh dokumentih, ki naj bi predstavljali terminske načrte, so bili podani časovni okviri za aktivnosti, ki jih investicija zahteva v zvezi s pripravljenimi aktivnostmi: izdelavo projektne in nadaljnjih faz investicijske dokumentacije, izgradnjo novega objekta, nabavo opreme, tehnični pregled in primopredajo objekta ter selitev v nove prostore.¹⁴⁶ Za obe varianti je bilo predvideno, da se aktivnosti začnejo leta 2013 in končajo s selitvijo v objekt v letu 2017, torej naj bi se selitev izvedla v roku 5 let. Ministrstvo je predvidelo 26 aktivnosti, ki naj bi jih izvedlo za varianto Masarykova in 25 aktivnosti za varianto Bežigranski dvor. Slika 19 prikazuje realizacijo časovnih okvirov projekta nove sodne stavbe v Ljubljani za tiste aktivnosti, ki so skupne za obe varianti.

¹⁴⁴ DIIP2010 točka 4.13.

¹⁴⁵ DIIP2013, prilogi: terminski plan (2 varianti).

¹⁴⁶ DIIP2013, točka 6.3.

V letu 2019 je ministrstvo v NIP2019 pripravilo okvirni "terminski načrt aktivnosti na projektu nova sodna stavba v Ljubljani" za obdobje 2019 do 2027, ko naj bi se končala selitev v novo sodno stavbo, in sicer za varianto Bežigranski dvor. Podrobne specifikacije posameznih aktivnosti "terminskega načrta" v NIP2019 ministrstvo ni pripravilo. Iz NIP2019 izhaja le okvirni časovni potek izvedbe investicije in navedba aktivnosti, ki naj bi se izvajale v navedenem časovnem okviru.

Pojasnilo ministrstva

Terminski načrti v investicijskih dokumentih so bili pripravljeni glede na čas in razpoložljiva sredstva, ko so bili investicijski dokumenti izdelani. Iz njih je razvidno, da je obdobje investicijskega cikla (od začetka projektiranja do izgradnje) 5 let, kar velja še danes.

Ministrstvo za obdobje od leta 2006 do leta 2013 terminskega načrta aktivnosti na projektu nova sodna stavba v Ljubljani ni pripravilo. Dokument, ki naj bi predstavljal terminski načrt izvedbe aktivnosti na projektu nova sodna stavba v Ljubljani, je bil v letu 2013 izdelan za obdobje od leta 2013 do leta 2017 z zaključkom projekta v letu 2017, sicer določa aktivnosti, termine in trajanje aktivnosti, ne določa pa izvajalcev aktivnosti in nadzora nad izvajalci aktivnosti. Leta 2019 je bil izdelan nov dokument, ki naj bi predstavljal terminski načrt za obdobje od leta 2019 do leta 2027, ki pa ne vsebuje niti podrobnih specifikacij posameznih aktivnosti in je zaključek projekta zgolj podaljšal v leto 2027. Ministrstvo razpolaga z dokumentom, ki naj bi predstavljal terminski načrt projekta nove sodne stavbe v Ljubljani in naj bi pripeljal do realizacije projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v letu 2027, vendar ta ne vključuje niti specifikacije izvedbe posameznih aktivnosti, povezanih z izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani.

Ministrstvo ne razpolaga z IP oziroma s študijo izvedbe investicije, ki je lahko sestavni del IP in jo predpisuje uredba kot dokument, ki mora biti pripravljen pred začetkom izvedbe projekta. Posledično ministrstvo ne razpolaga s časovnim načrtom izvedbe investicije s popisom vseh aktivnosti skupaj z organizacijo vodenja projekta in izdelano analizo izvedljivosti, ki po uredbi predstavlja obvezno vsebino IP. Ministrstvo kljub temu da razpolaga z dokumenti, ki naj bi predstavljali terminski načrt izvedbe aktivnosti na projektu nova sodna stavba v Ljubljani, za obdobje od leta 2013 do leta 2017 in za obdobje od leta 2019 do leta 2027 ne razpolaga s časovnim načrtom projekta nove sodne stavbe v Ljubljani, ki na podlagi uredbe predstavlja podlago za izvedbo investicije.

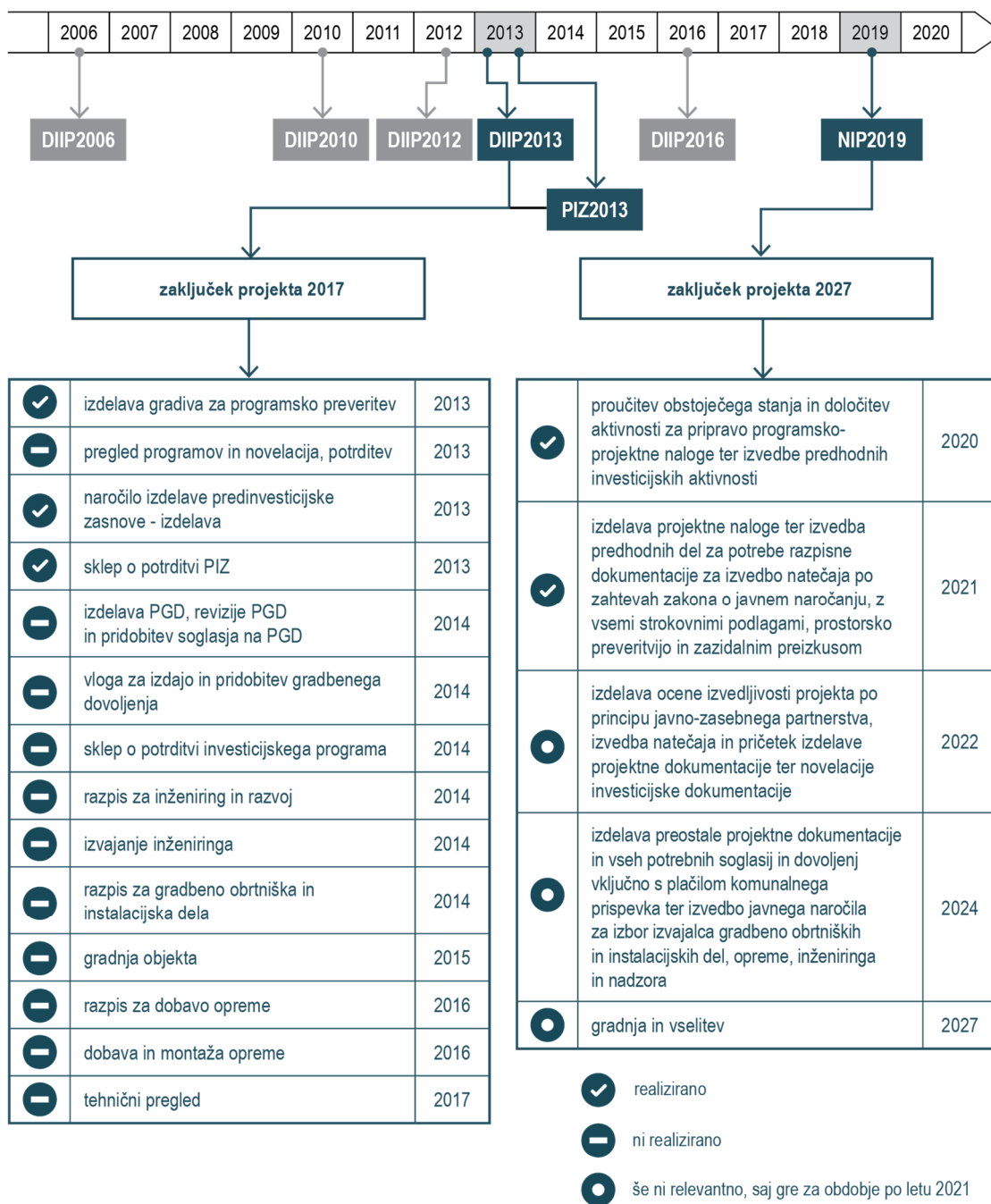
2.4.2 Realizacija terminskega načrta projekta nove sodne stavbe v Ljubljani

Glede na 15. člen uredbe, ki določa, da se pri investiciji sestavi poročilo o izvajanju investicije najmanj 1-krat letno, najkasneje ob zaključku leta, je ministrstvo pripravilo poročila o izvajanju projekta, in sicer za leta 2017¹⁴⁷, 2018¹⁴⁸ in 2019¹⁴⁹, v katerih je potrdilo dinamiko časovnih okvirov aktivnosti iz DIIP2013 in NIP2019.

¹⁴⁷ Št. 410-6/2016/230 z dne 29. 1. 2018.

¹⁴⁸ Št. 410-6/2017/274 z dne 24. 1. 2019.

¹⁴⁹ Št. 410-24/2018/225 z dne 21. 1. 2020.

Slika 19 Realizacija časovnih okvirov projekta nove sodne stavbe v Ljubljani

Vir: DIIP2013 in NIP2019.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil projekt nove sodne stavbe v Ljubljani še vedno v fazi načrtovanja oziroma v predinvesticijski fazi življenjskega cikla projekta. Na lokaciji ob Masarykovi cesti, kjer je bila prvotno predvidena nova sodna stavba za varianto Masarykova, se nahaja parkirišče pravosodnih organov, javno parkirišče in kolesarnica. Na lokaciji ob Dunajski cesti, kjer je predvidena nova sodna stavba za varianto Bežigrasjski dvor, pa se nahaja gradbena jama.

Slika 20 prikazuje lokaciji nove sodne stavbe v Ljubljani, kot sta bili videti v naravi jeseni 2021.

Slika 20 Lokaciji nove sodne stavbe v Ljubljani, kot sta videti v naravi



Vir: računsko sodišče.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni realiziralo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani. Ministrstvo ni realiziralo "terminskega načrta" projekta nove sodne stavbe v Ljubljani, ki je bil v letu 2013 izdelan za obdobje od leta 2013 do leta 2017, z zaključkom projekta v letu 2017, temveč je realizacijo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani zgolj časovno odmaknilo za 10 let, in sicer iz leta 2017, ko naj bi bil projekt zaključen, na leto 2027.

Pojasnili ministrstva

Za zemljišči, ki sta v okviru lokacije Masarykova in predstavljata del enovitega parkirišča, s katerim upravlja družba SŽ-ŽIP, storitve, d.o.o., ima ministrstvo z navedeno družbo sklenjeno Pogodbo o poslovnem sodelovanju in najemno pogodbo¹⁵⁰, ki predstavlja nadaljevanje predhodnega pogodbenega sodelovanja. Na podlagi navedene pogodbe ministrstvo pravosodnim organom zagotavlja parkirna mesta, preostanek parkirnih mest pa lahko navedena družba trži po ceniku, veljavnem za to parkirišče, ministrstvo pa za to prejme mesečno dogovorjeno nadomestilo¹⁵¹.

Lokacijo Bežigrajski dvor, ki v naravi predstavlja gradbeno jamo, pa je ministrstvo na podlagi pogodbe o brezplačni uporabi oddalo v brezplačno uporabo kulturnemu društvu prostoRož in nato na podlagi aneksa št. 1 k osnovni pogodbi še društvu Zavetišče za zavržene rastline z namenom, da se z izvajanjem projektnih aktivnosti oživi degradirana površina in lokalnim skupnostim ter obiskovalcem ponudi bogat izobraževalno-ustvarjalni program s poudarkom na trajnostnih vsebinah ter uporabi biomase invazivnih rastlin. S tem je ministrstvo zemljiščem do nadaljevanja projektnih aktivnosti začasno dalo novo vsebino in jih s tem deloma revitaliziralo, kar je bilo pozitivno sprejeto tudi v tamkajšnji lokalni skupnosti.

¹⁵⁰ Z dne 30. 9. 2016 ter k njej sklenjen Aneks št. 1 z dne 26. 6. 2017, Aneks št. 2 z dne 28. 3. 2018, Aneks št. 3 z dne 21. 8. 2019, Aneks št. 4 z dne 21. 10. 2019 in Aneks št. 5 z dne 7. 10. 2021.

¹⁵¹ Mesečna višina nadomestila je izračunana upoštevajoč ceno mesečne parkirne karte za parkirno mesto po veljavnem ceniku upravljavca parkirišča, zmanjšano za stroške vzdrževanja in obratovanja parkirnega mesta.

2.5 Reševanje prostorske problematike

Ministrstvo je že leta 2006 v Beli knjigi predstavilo dejansko stanje in oceno stanja glede na prioritete po posameznih sodiščih. V Beli knjigi je ministrstvo predstavilo za vsako sodišče v Sloveniji povzetek stanja iz leta 2006 (lokacije sodišč in število sodnikov ter sodnega osebja), izvedene in načrtovane investicije v obdobju od leta 2000 do leta 2005, najnujnejše potrebe po investicijah v obdobju od leta 2006 do leta 2008, potrebno opremo in ukrepe za zagotovitev varnosti sodišč ter oceno stanja glede na prioritete¹⁵². Ministrstvo je v Beli knjigi tudi navedlo, da je treba zagotoviti lastne prostore na eni lokaciji za okrožno sodišče in okrajno sodišče v Ljubljani. Za delovno in socialno sodišče pa je navedlo, da je do leta 2007 kot prednostni cilj izvedba odkupa prostorov na Resljevi 14 v Ljubljani od Mestne občine Ljubljana ter obnovitvena dela prostorov, v katerih delujejo pravosodni organi.

V okviru reševanja prostorske problematike pravosodnih organov v Ljubljani smo preverili, ali projekt nove sodne stavbe v Ljubljani rešuje prostorsko problematiko pravosodnih organov v Ljubljani.

2.5.1 Kadri v povezavi z reševanjem prostorske problematike pravosodnih organov v Ljubljani

2.5.1.1 Kadrovske analize

2.5.1.1.1 Kadrovske analize v investicijski dokumentaciji

Glede na določila uredbe bi morala investicijska dokumentacija vsebovati kadrovsko analizo oziroma odgovoriti na vprašanje, "ali in kako bo projekt nove sodne stavbe reševal prostorsko problematiko pravosodnih organov v Ljubljani"¹⁵³ (povezava s točko 2.1.1). Ministrstvo v investicijski dokumentaciji DIIP2006 ni prikazalo kadrovske analize. Prav tako navedene analize ni prikazalo 4 leta kasneje v DIIP2010, 6 let kasneje v DIIP2012 in 7 let kasneje v DIIP2013. Ministrstvo je v PIZ2013 navedlo samo, da so pravosodni organi¹⁵⁴ imeli v letu 2013 zaposlenih 1.166 uslužbencev, po projekciji do leta 2017 pa naj bi se število zaposlenih povečalo največ za 2 osebi¹⁵⁵, pri tem pa poudarilo, da po izvedbi investicije niso predvidene bistvene spremembe v skupnem številu zaposlenih¹⁵⁶. Tudi v NIP2019 iz leta 2019 je navedeno, da po izvedbi investicije niso predvidene bistvene spremembe v skupnem številu zaposlenih.¹⁵⁷

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v investicijski dokumentaciji ni pripravilo ustrezne kadrovske analize. Iz navedene dokumentacije tudi ne izhaja pojasnilo predpostavk, na

¹⁵² Stopnja prioritete: A = rok za sanacijo leto 2007 in stopnja prioritete B = rok za sanacijo leto 2008.

¹⁵³ Določbe uredbe, ki se nanašajo na vsebino investicijske dokumentacije, in sicer 11. člen, 12. člen in 13. člen.

¹⁵⁴ Okrožno sodišče, okrajno sodišče, delovno in socialno sodišče in okrožno državno tožilstvo.

¹⁵⁵ 23 % oziroma 268 zaposlenih naj bi bilo sodnikov/tožilcev, ostalih 77 % oziroma 900 zaposlenih pa naj bi predstavljali drugi javni uslužbenci.

¹⁵⁶ PIZ2013, točka 2. 2. 1.

¹⁵⁷ NIP2019, točka 4.

podlagi katerih je bilo v PIZ2013 navedeno, da po končani investiciji bistvene spremembe v skupnem številu zaposlenih niso predvidene.

2.5.1.1.2 Kadrovske analize v drugi interni dokumentaciji

Kadrovski podatki za potrebe projekta nove sodne stavbe v Ljubljani so bili zbrani šele v letu 2019. Aprila 2019 je ministrstvo posredovalo vrhovnemu sodišču dopis¹⁵⁸, s katerim ga je obvestilo, da je pristopilo k izvajanju aktivnosti zbiranja podatkov o obstoječem stanju in predvidenih povečanjih prostorskih potreb pravosodnih organov, ki bi se selili v novo sodno stavbo. V izpolnitev je priložilo tabelo, ki naj bi jo vrhovno sodišče posredovalo tudi vsem ostalim pravosodnim organom, vključenim v projekt nove sodne stavbe, in sodiščem, ki niso načrtovana za umestitev v novo sodno stavbo, ter jih pozvalo, da poleg dejanskih podatkov o površini prostorov, delovnih mestih, stroških najemnin ter obratovalnih stroških posredujejo tudi kadrovske podatke, in sicer iz kadrovskih načrtov in specifikacije delovnih mest, ter podatke o pričakovanih kadrovskih potrebah za obdobje 10 let. Ministrstvo je na podlagi prejetih podatkov pripravilo kadrovski pregled podatkov glede števila zaposlenih in pričakovanih potreb po kadrih do leta 2024 (Tabela 16).

Tabela 16 Število zaposlenih in pričakovane potrebe po kadrih do leta 2024

Uporabniki nove sodne stavbe	Št. zaposlenih 2013	Pričakovane potrebe 2013 do 2017	+/-	Št. zaposlenih 2019	Kadrovski načrt 2019	Pričakovane potrebe 2019 do 2024	+/-
Okrožno sodišče	448	445	-3	536	536	643	107
Okrajno sodišče	541	529	-12	483	528	558	75
Delovno in socialno sodišče	64	92	28	94	105	105	11
Okrožno državno tožilstvo	113	102	-11	131	137	155	24
Skupaj	1.166	1.168	2	1.244	1.306	1.461	217

Vir: podatki ministrstva.

Iz podatkov, ki jih prikazuje Tabela 16, izhaja, da se je število zaposlenih v pravosodnih organih, ki so vključeni v projekt nove sodne stavbe, v obdobju od leta 2013 do leta 2019 povečalo za 6,7 %, kar predstavlja 1,1-odstotno letno povečanje. Glede na načrtovana delovna mesta v kadrovskem načrtu za leto 2019 bi navedeni pravosodni organi lahko povečali zaposlovanje za 5 % v letu 2019. V naslednjih 5 letih, v obdobju od leta 2019 do leta 2024, pa naj bi se zaposlovanje še povečalo, in sicer kar za 17,4 % oziroma 3,5 % letno, kar je 3-krat več, kot je bila rast zaposlovanja izkazana v obdobju od leta 2013 do leta 2019. Največje potrebe po zaposlovanju je izrazilo okrožno sodišče, in sicer za več kot 20 %. Če bi ministrstvo pri projekciji za obdobje od leta 2019 do leta 2024 upoštevalo trend rasti zaposlovanja iz obdobja od leta 2013 do leta 2019, torej 1,1 % letno, bi bilo povečanje v tem obdobju zgolj 5,5 %, torej bi pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe, imeli največ 1.312 zaposlenih in ne 1.461.

Ministrstvo po prejemu podatkov od pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, teh podatkov ni preverjalo in ni ugotavljalo razlogov za bistveno povečanje kadrovskih potreb,

¹⁵⁸ Št. 351-2/2019/8 z dne 25. 4. 2019.

izkazanih za obdobje od leta 2019 do leta 2024. Poleg tega predpostavke, na podlagi katerih so temeljile izkazane pričakovane potrebe po zaposlovanju, niso pojasnjene. Od pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, je ministrstvo zahtevalo podatke o pričakovanih potrebah po zaposlovanju za obdobje 10 let, medtem ko je bila kadrovska analiza narejena za obdobje 5 let. Na podlagi odgovorov pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, smo ugotovili, da so bili kriteriji za določanje pričakovanih potreb po zaposlovanju različni (na primer kadrovski načrt, trend zaposlitev zadnjih 10 let, kadrovski načrt samo za leto 2019). Ugotovili smo tudi, da se podatki o dejanskem številu zaposlenih iz različnih dokumentov razlikujejo¹⁵⁹.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v kadrovski analizi samo komentiralo povečanje kadrovskih potreb, ni pa se do tega opredeljevalo. Z namenom, da se preverijo in uskladijo dejanske zahteve in želje pravosodnih organov, ki bodo uporabniki nove sodne stavbe, ter da se oblikuje dokument, ki bo podlaga za natečaj, je bila ustanovljena projektna skupina. Vodila je dialog s pravosodnimi deležniki, ki bodo uporabniki nove sodne stavbe, saj je bila pretežno sestavljena iz predstavnikov pravosodnih organov. Dejanske potrebe sodišč so se oblikovale v projektni nalogi, ki je bila tudi podlaga za oblikovanje natečajne naloge. Dialog je bil zaključen v začetku aprila 2021.

Kadrovske analize za potrebe projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju od leta 2006 do leta 2018 niso bile izdelane. Podatki o kadrih in o pričakovanih potrebah po kadrih so bili zbrani v letu 2019 za potrebe projekta nove sodne stavbe v Ljubljani. Rezultati analize kadrovskih podatkov kažejo, da pričakovane potrebe po zaposlovanju za obdobje od leta 2013 do leta 2017, glede na število zaposlenih za leto 2013, niso bile bistvene, saj gre za minimalno odstopanje, in sicer je izkazano povečanje za 2 zaposlena. Pričakovane potrebe po zaposlovanju za obdobje od leta 2019 do leta 2024, glede na število zaposlenih za leto 2019, pa je bistveno. Izkazano je, da bi pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe, v obdobju od leta 2019 do leta 2024 potrebovali več prostora za kar 217 ali 10 % več kadrov glede na stanje leta 2019. Glede na rezultate analize kadrovskih podatkov navedbe, ki izhajajo iz PIZ2013 in NIP2019, da se ne pričakuje bistvenih sprememb v skupnem številu zaposlenih, ob koncu projekta nove sodne stavbe v Ljubljani ne držijo.

Ministrstvo je zaznalo problematiko razhajanja podatkov glede dejanskega števila zaposlenih v pravosodnih organih, vključenih v projekt nove sodne stavbe, in problematiko glede velikega obsega pričakovanih potreb po kadrih, izkazanih za obdobje od leta 2019 do leta 2024. Kljub temu podatkov glede dejanskega števila zaposlenih ni preverjalo. Za podatke glede pričakovanih potreb po zaposlitvah pa pravosodnim organom, vključenim v projekt nove sodne stavbe, ni podalo usmeritev oziroma predpostavk za oblikovanje napovedi.

Ministrstvo mora spremljati realizacijo skupnih kadrovskih načrtov pravosodnih organov oziroma zaposlovanje glede na Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov¹⁶⁰. Glede na navedeni pravilnik mora ministrstvo voditi pregled uresničevanja skupnih

¹⁵⁹ Ministrstvo je v dokumentih (PIZ2013 in tabela "Analiza NSS AVGUST 2019.xls") navedlo, da je bilo v letu 2013 na okrožnem državnem tožilstvu 113 zaposlenih, iz Skupnega poročila o delu državnih tožilstev za leto 2013 ([URL: <https://www.dt-rs.si/letna-porocila>], 24. 3. 2022) pa izhaja, da so bili zaposleni 104 uslužbenci.

¹⁶⁰ Uradni list RS, št. 60/06, 83/06, 70/07 in 96/09.

kadrovskih načrtov pravosodnih organov ter o tem pripraviti tudi polletno in letno poročilo, s katerim mora seznaniti vlado in ji v primeru odstopanj predlagati ustrezne ukrepe.¹⁶¹ Ocenjujemo, da bi ministrstvo na podlagi skupnih kadrovskih načrtov pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, in dejanskega števila zaposlenih lahko pripravilo ustrezno kadrovske analizo.

Ministrstvo ni izvedlo ustrezne analize dejanskega stanja kadrov v pravosodnih organih v Ljubljani, niti ni izvedlo ustreznih projekcij za prihodnje potrebe po kadrih v pravosodnih organih v Ljubljani. Posledično ministrstvo s projektom nove sodne stavbe v Ljubljani, v odsotnosti kadrovske analize, ne more reševati prostorske problematike pravosodnih organov v Ljubljani.

2.5.2 Reševanje prostorske problematike pravosodnih organov v Ljubljani

2.5.2.1 Problematika najetih poslovnih prostorov pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe v Ljubljani

Kar 63 % poslovnih prostorov pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, je najetih. Poleg tega so poslovni prostori na različnih lokacijah. Ministrstvo naj bi pri iskanju primernih lokacij za najem poslovnih prostorov za pravosodne organe, vključene v projekt nove sodne stavbe, skrbelo za lokacijsko povezanost s sodno stavbo na Tavčarjevi 9 v Ljubljani, ločenost javnega in zasebnega dela ter koncentracijo na eni lokaciji.

V nadaljevanju povzemamo primer problematike najemanja poslovnih prostorov pravosodnih organov, ki kaže na to, da bi lahko ministrstvo z investicijo v novo sodno stavbo ali odkupom že najetih oziroma drugih poslovnih prostorov rešilo prostorsko problematiko pravosodnih organov, ki nimajo lastnih poslovnih prostorov in so odvisni od najemodajalcev¹⁶². Najemodajalec¹⁶³ je junija 2019 ministrstvo in okrožno sodišče 1 leto pred prenehanjem najemnega razmerja¹⁶⁴ obvestil¹⁶⁵, da ne bo več podaljšal pogodbe o najemu poslovnih prostorov¹⁶⁶ na Miklošičevi 7 in 7a, ker bo poslovne prostore potreboval za opravljanje svoje dejavnosti. Okrožno sodišče se je odzvalo tako, da je v dopisu ministrstvu¹⁶⁷ izrazilo skrb glede morebitne nepravčasne izpeljave postopkov za nov najem poslovnih prostorov in glede dodatne razdrobljenosti oddelkov po različnih lokacijah. Med drugim je navedlo, da odpovedi najemne pogodbe niso pričakovali in da to za sodišče pomeni izrazito

¹⁶¹ 19. člen Pravilnika o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov.

¹⁶² Najemniki so od najemodajalcev odvisni tako glede spreminjanja vrednosti najemnin kot glede odpovedi najemnih razmerij.

¹⁶³ Delavska hranilnica d. d., Ljubljana.

¹⁶⁴ Najemna pogodba se je sklepala za določen čas 5 let, in sicer do 1. 7. 2020. Skupna površina poslovnih prostorov najema je znašala 1.411,90 m² ter arhiva 132,30 m².

¹⁶⁵ Dopis Delavske hranilnice d. d., Ljubljana z dne 20. 6. 2019.

¹⁶⁶ Pogodba o najemu poslovnih prostorov, št. C2030-15-601801 z dne 4. 8. 2015 in Aneks št. 1 k pogodbi o najemu poslovnih prostorov z dne 15. 10. 2017, sklenjena med Delavsko hranilnico d. d., Ljubljana, ministrstvom in Okrožnim sodiščem v Ljubljani.

¹⁶⁷ Dopis okrožnega sodišča, št. Su 378/2019-2 z dne 3. 7. 2019.

neprijetno situacijo. Na tej lokaciji je bil namreč lociran celoten oddelek za gospodarsko sodstvo ter arhivski prostori s kapaciteto 600 tekočih metrov, kjer se hranijo gradiva oddelka.

V nadaljevanju je navedlo, da številčnost in razdrobljenost lokacij že sedaj od sodišča zahteva veliko organizacijskih ukrepov in prilagoditev, s katerimi se poskuša omogočiti normalno poslovanje posameznih oddelkov in služb sodišča. Vsaka selitev in pridobitev res nujno potrebnih dodatnih prostorov pa predstavlja velik finančni strošek, saj je treba izvesti javno naročilo za izvedbo selitve zaposlenih in gradiva, opraviti sestanke v zvezi s tem, naročiti pohištvo in opraviti mnoga druga opravila.

Okrožno sodišče je ministrstvu predlagalo, da vsa svoja sredstva usmeri v čimprejšnjo izgradnjo nove sodne stavbe ter z najemodajalcem poskuša doseči dogovor, da se najemna pogodba podaljša do izgradnje nove sodne stavbe. Okrožno sodišče je poudarilo, da je njihova skrb upravičena, saj je ministrstvo v preteklosti za sklenitev najemne pogodbe za najem novih poslovnih prostorov na Dunajski cesti 22 potrebovalo več kot 1 leto¹⁶⁸. Po najemni pogodbi je imel najemodajalec še 4 mesece časa, da opremi prostore, in šele nato je lahko sodišče novo lokacijo začelo uporabljati. Okrajno sodišče je, kot je navedlo, o problemu obvestilo tudi vrhovno sodišče¹⁶⁹, predsednik vrhovnega sodišča pa je o tem obvestil tudi takratnega predsednika vlade.¹⁷⁰

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je z vso odgovornostjo pristopilo k iskanju nove lokacije, pri čemer je upoštevalo tako časovni vidik preselitve uporabnika (oddelek za gospodarsko sodstvo mora nemoteno poslovati, kar pomeni, da redno razpisuje obravnave, pri čemer mora že nekaj mesecev vnaprej stranke obvestiti, na katerem naslovu bo obravnava potekala) kot tudi vse potrebe in želje uporabnika (minimalna oddaljenost od podpornih dejavnosti na Tavčarjevi 9, zaokroženost enot, funkcionalna razdelitev zasebnega in javnega dela, kar vpliva tudi na zagotavljanje varnosti pri poslovanju in drugo). Drugih odpovedi, na podlagi katerih bi se pravosodni organi v Ljubljani znašli v kritični situaciji ni bilo, saj so tudi v primeru spremembe lastnika že najetih prostorov novi lastniki vedno izrazili pripravljenost po nadaljnjem poslovnem sodelovanju z ministrstvom.

Ocenjujemo, da je zaradi zahtevnosti in specifičnosti pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, v primeru odpovedi najemne pogodbe s strani najemodajalca težko dobiti ustrezne prostore za najem, saj večina ni primernih za njihovo organizacijo dela, še posebej v primerih, ko morata biti javni in zasebni del ločena. Zaradi tega lahko odpoved najemne pogodbe povzroči pravosodnemu organu težko situacijo glede organizacije dela, kot se je to zgodilo v letu 2019 okrožnemu sodišču, saj je za sklenitev nove najemne pogodbe potrebovalo več kot 1 leto.

¹⁶⁸ Predlog za najem novih poslovnih prostorov je bil na ministrstvo posredovan 21. 5. 2018, najemna pogodba pa je bila sklenjena šele 1. 7. 2019.

¹⁶⁹ Dopis okrožnega sodišča, št. Su 379/2019 z dne 5. 7. 2019.

¹⁷⁰ Dopis vrhovnega sodišča, št. Su 83/2019 z dne 10. 7. 2019.

2.5.2.2 Merila za ureditev poslovnih prostorov

Za zagotavljanje ustreznih prostorskih rešitev in racionalizacije investicijskih projektov s prostorskega in finančnega vidika je vlada sprejela Merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe vladnih proračunskih uporabnikov¹⁷¹ (v nadaljevanju: merila za ureditev poslovnih prostorov), ki omogočajo enotna strokovna izhodišča za zagotavljanje ustreznih prostorskih rešitev.¹⁷² Prav tako določajo okvirno velikost in ureditev poslovnih prostorov glede na vrsto in način dela. Merila za ureditev poslovnih prostorov veljajo za celotno državno upravo oziroma proračunske uporabnike na splošno, medtem ko v državnih organih, za katere zaradi njihovega dela veljajo posebna merila oziroma normativi, njihova posebna merila ta merila dopolnjujejo. Posebni prostori teh državnih organov¹⁷³ so:

- poslovni prostori ter operativni, vadbene, skladiščni in drugi namenski prostori za obrambne ter vojaške potrebe, policijo ter zaščito, reševanje in pomoč ob naravni in drugih nesrečah;
- zavodi za prestajanje kazni zapora in prevzgojni domovi, za katere se za bivalne in druge spremljajoče prostore za namen bivanja zaprtih oseb določijo skupna uporabna površina, vrsta in kakovost opreme z internim predpisom v skladu z zakonom o izvrševanju kazenskih sankcij in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi;
- posebni prostori za potrebe ministrstva, pristojnega za pravosodje (prostori za pravosodne organe in podobno);
- posebni prostori za potrebe ministrstva, pristojnega za kulturo (informacijsko-dokumentarni center za dediščino, Arhiv Republike Slovenije);
- diplomatska konzularna predstavništva ministrstva, pristojnega za zunanje zadeve.¹⁷⁴

Namen meril za ureditev poslovnih prostorov je poenotenje standardov, delovnih razmer in okolij vseh organov državne uprave, razen nekaterih izjem, med katere sodijo tudi posebni prostori za potrebe ministrstva za pravosodje (prostori za pravosodne organe).

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo in sprejelo posebnih meril za potrebe pravosodnih organov, ki so specifična zaradi njihovega dela in ki naj bi dopolnila merila za ureditev poslovnih prostorov. Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo pripraviti in sprejeti posebna merila za prostore pravosodnih organov, predvsem za tiste prostore, ki so za pravosodje specifični

¹⁷¹ Številka: 35200-3/2018/9 z dne 30. 8. 2018, verzija 4.0. Od leta 2007 do leta 2018 so veljala Merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe državne uprave, št. 023-13/2007/6 z dne 28. 6. 2007. V letu 2013 do leta 2018 je veljal še noveliran del meril, ki je določil priporočene površine pisarn oziroma delovnih prostorov na zaposlenega, Normativi za zagotavljanje obsega potrebnih poslovnih in delovnih površin za potrebe države, št. 352-41/2013/16 z dne 22. 2. 2013.

¹⁷² Primarna raven države: sedeži ministrstev in objekti v njihovi uporabi z organi v sestavi, vladne službe. Sekundarna raven države: upravne enote, območne uprave in uradi, inšpekcijske izpostave, policijske uprave s policijskimi postajami in geodetske pisarne ter mejni prehodi. Merila se obvezno uporabljajo tudi za druge osebe javnega prava, kot so javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, ki se financirajo iz državnega proračuna, in sicer za njihove prostore, ki so namenjeni upravnemu delu, ter v delu, ki glede na njihovo delo ne zahtevajo posebnih normativov. Merila kot priporočilo veljajo tudi za vse nevladne proračunske uporabnike.

¹⁷³ Ministrstvo za notranje zadeve – Policija, zavodi, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za kulturo, ministrstvo – sodišča, Ministrstvo za zunanje zadeve.

¹⁷⁴ Merila za ureditev prostorov, točka 1.1.

(razpravne dvorane, sodni register, zemljiška knjiga, zasliševalnice in drugi), kar je v merilih za ureditev poslovnih prostorov, predvidela tudi vlada.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je januarja 2022 na Agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije med tremi razvojnimi projekti Ciljnega raziskovalnega programa prijavilo tudi Raziskovalno temo: Oblikovanje smernic kakovostne zasnove sodobne arhitekture prostorov sodišč z oblikovanjem meril in normativov s poudarkom na prenovah sodnih stavb v Republiki Sloveniji.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi posebna merila za ureditev prostorov pravosodnih organov, če se na podlagi analize potrebnosti sprejetja posebnih meril za ureditev prostorov pravosodnih organov izkaže potreba po sprejetju posebnih meril.

Medtem ko ministrstvo ne razpolaga s posebnimi merili za prostore pravosodnih organov, pa nam je v reviziji predložilo dokumenta¹⁷⁵ Normativi – površine po predlogu MP in Normativi – površine primerjava MP (v nadaljevanju: normativi), v katerih so predstavljeni standardi za delovne površine pravosodnih organov, ki so bili določeni na podlagi meril za ureditev poslovnih prostorov. Ministrstvo in pravosodni organi (vrhovno sodišče, državno pravobranilstvo, tožilstva, sodni svet) so prispevali različne predloge, v kako velike prostore naj bi se določena delovna mesta uvrstila¹⁷⁶.

Ministrstvo nam je posredovalo podatke o delovnih prostorih, vezanih na delovna mesta za pravosodne organe za leto 2019. Ocenjujemo, da delovna površina, ki se nanaša na delovno mesto v nekaterih pravosodnih organih, ni zadostila normativom, določenim z merili za ureditev poslovnih prostorov, saj so imeli zaposleni na primer, na okrajnem sodišču v povprečju samo 8,8 m², na okrožnem sodišču pa 10,7 m² delovnega prostora na zaposlenega. Poleg tega se delovni prostori na zaposlenega v pravosodnih organih zelo razlikujejo, saj znašajo v povprečju na zaposlenega od 8,8 m² v okrajnem sodišču pa do 22,4 m² v Državnotožilskem svetu. Če bi ministrstvo lahko z normativi opredelilo, kakšni delovni prostori (velikost, dodatni pogoji in drugo) so primerni za posamezna delovna mesta, bi s tem lahko naredilo tudi pomembne korake za poenotenje zahtev glede poslovnih prostorov za vse pravosodne organe v državi.

¹⁷⁵ Prejeli 9. 4. 2021, dokumenta sta brez datuma.

¹⁷⁶ Razhajanja pri določitvi delovne površine poslovnih prostorov med ministrstvom in pravosodnimi organi: ministrstvo je na primer predlagalo, da bi imel predsednik vrhovnega sodišča pisarno v razponu od 36 do 54 m², predlog vrhovnega sodišča pa je bil 54 m², kot je v merilih za ureditev poslovnih prostorov določeno za predsednika vlade. Ministrstvo je za podpredsednika vrhovnega sodišča predlagalo pisarno v velikosti od 27 do 31 m², predlog vrhovnega sodišča pa je bil od 36 do 54 m². Ministrstvo je za generalnega sekretarja vrhovnega sodišča predlagalo pisarno v razponu od 23 do 28 m², vrhovno sodišče pa od 36 do 54 m². Predlog ministrstva za delovno mesto vrhovnega tožilca in generalnega tožilca je bil velikost pisarne v razponu od 23 do 28 m², predlog tožilstva pa je bil 54 m². Predlog ministrstva za delovno mesto generalnega direktorja vrhovnega državnega tožilstva je bil velikost pisarne od 20 do 25 m², predlog tožilstva pa od 27 do 31 m².

Opozarjamo še na določbo meril za ureditev poslovnih prostorov¹⁷⁷, v okviru katerih je navedeno, da pri gradnji ali nakupu oziroma najemu poslovnih prostorov velja, da je razmerje med skupno površino delovnih prostorov (delovno površino) in skupno uporabno (poslovno) površino ustrezno, če znašajo delovni prostori¹⁷⁸ približno od 70 % do 100 % poslovnih prostorov¹⁷⁹ oziroma uporabne površine (brez pokritih parkirnih prostorov, površin za stalno arhivsko zbirko in tehničnih prostorov za celotno stavbo). Razmerje pri študiji za lokacijo ob Dunajski cesti, varianta Bežigrajski dvor (povezava s točko 2.5.2.3.2), je 42,9 % delovnih prostorov¹⁸⁰, kar ne ustreza določbi iz meril za ureditev poslovnih prostorov. Pri tem se zavedamo dejstva, da je specifična dela pravosodnih organov predvsem v tem, da sodišča potrebujejo razpravne dvorane za njihovo delo, zato je še toliko bolj pomembno, da ministrstvo sprejme posebna merila, kot je to predvidela in določila tudi vlada v merilih za ureditev poslovnih prostorov.

Nesprejetje morebitnih posebnih meril za prostore pravosodnih organov lahko privede do določitve prostorov, ki niso dovolj prilagojeni potrebam pravosodnih organov. Načrtovanje nove sodne stavbe v odsotnosti meril za ureditev poslovnih prostorov pravosodnih organov prav tako lahko privede do določitve prostorov, ki ne bodo dovolj prilagojeni potrebam tudi vseh ostalih pravosodnih organov, ki niso vključeni v projekt nove sodne stavbe.

2.5.2.3 Prostorske analize

2.5.2.3.1 Prostorske analize v investicijski dokumentaciji

Ministrstvo je v DIIP2006 in DIP2010 navedlo, da 5 pravosodnih organov¹⁸¹ deluje na skupni površini 42.000 m² poslovnih prostorov. Natančne lokacije niso bile navedene, prav tako ne površine poslovnih prostorov po pravosodnih organih. Navedeno je bilo samo, da je 29.000 m² poslovnih prostorov v najemu in 13.000 m² v lasti države. V DIIP2006 ministrstvo tudi ni navedlo, kateri pravosodni organi naj bi se selili v novo sodno stavbo v Ljubljani. To je navedlo 4 leta kasneje v DIP2010, in sicer da se bo v novo sodno stavbo v Ljubljani selilo 5 pravosodnih organov. V DIIP2013 je navedeno, da se bodo v novo sodno stavbo v Ljubljani selili 4 pravosodni organi, kar je bilo potrjeno tudi v letu 2019 v investicijski dokumentaciji NIP2019. Ostali pravosodni organi oziroma del teh, kot je navedeno v DIIP2013, naj bi se selili v staro sodno stavbo na Tavčarjevi 9, iz katere naj bi se odselili pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe. V DIIP2013 je še navedeno, da je bila površina poslovnih prostorov pravosodnih organov, ki so vključeni v projekt nove sodne stavbe, 36.857 m², v PIZ2013 pa 36.239 m². Ministrstvo tudi v investicijskem dokumentu NIP2019 ni

¹⁷⁷ Merila za ureditev poslovnih prostorov, št. 35200-3/2018 z dne 30. 8. 2018, točka 2. 1.

¹⁷⁸ Delovni prostori so delovni prostori javnih uslužbencev: pisarne, tajništva, glavna pisarna, informativna pisarna, prostori za delo s strankami oziroma okenca in so namenjeni opravljanju delovnih nalog.

¹⁷⁹ Poslovni prostori so delovni prostori (delovne površine) in drugi prostori. Delovni prostori so delovni prostori javnih uslužbencev: pisarne, tajništva, glavna pisarna, informativna pisarna, prostori za delo s strankami/okenca. Drugi prostori so: sejne sobe, govorilnice, prostori za zaslišanje, knjižnice, učilnice, varnostne sobe, sistemski prostor, telekomunikacijsko vozlišče, prostori za stalno arhivsko zbirko, sanitarije, čajne kuhinje, prostori za notranjo komunikacijo in drugi). Merila za ureditev poslovnih prostorov, št. 35200-3/2018 z dne 30. 8. 2018, točka 2.1.1.

¹⁸⁰ Poslovni prostori 38.855 m² od tega delovni prostori – pisarne 16.669 m² in drugi prostori 22.186 m² (razpravne dvorane 4.654 m², čakalnice 2.515 m², vpisniki 2.789 m², komunikacije 9.450 m², arhiv 2.778 m²).

¹⁸¹ Okrožno sodišče, okrajno sodišče, Višje delovno in socialno sodišče, Upravno sodišče in vrhovno državno tožilstvo.

pripravilo prostorske analize pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe. Navedlo je samo, da v Ljubljani pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe, uporabljajo okvirno 42.000 m² poslovnih prostorov, pri tem pa ni navedlo posameznih pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, niti njihove lokacije, da bi bilo mogoče nedvoumno ugotoviti, kateri pravosodni organi so v dokumentu obravnavani.

Glede pričakovanih potreb po površini poslovnih prostorov pravosodnih organov pa iz investicijske dokumentacije izhaja, da je v DIIP2006 samo navedeno, da bi nova sodna stavba v Ljubljani na lokaciji Masarykova obsegala neto približno 54.000 m² in naj bi omogočala ustrezne delovne pogoje za delo 5 sodišč v Ljubljani¹⁸². V DIIP2010 je navedba iz DIIP2006 spremenjena. Navedeno je, da je ministrstvo pridobilo brezplačno še nekaj zemljišča in bi zato obseg prostorov v izmeri okrog neto 61.000 m², kar je 13 % več kot pred 4 leti, moral zadoščati.

Prostorski podatki v investicijskih dokumentih niso točni niti niso popolni. Ministrstvo od leta 2006 do leta 2013 ni pripravilo analiz prostorskih potreb pravosodnih organov. Ministrstvo je v investicijskih dokumentih le pavšalno ocenilo pričakovane prostorske potrebe pravosodnih organov in podalo ugotovitev o ustreznosti delovnih pogojev za delo sodišč v Ljubljani. Pri tem pa ni jasno opredelilo, kateri pravosodni organi naj bi se selili v novo sodno stavbo v Ljubljani.

2.5.2.3.2 Prostorske analize v drugi dokumentaciji

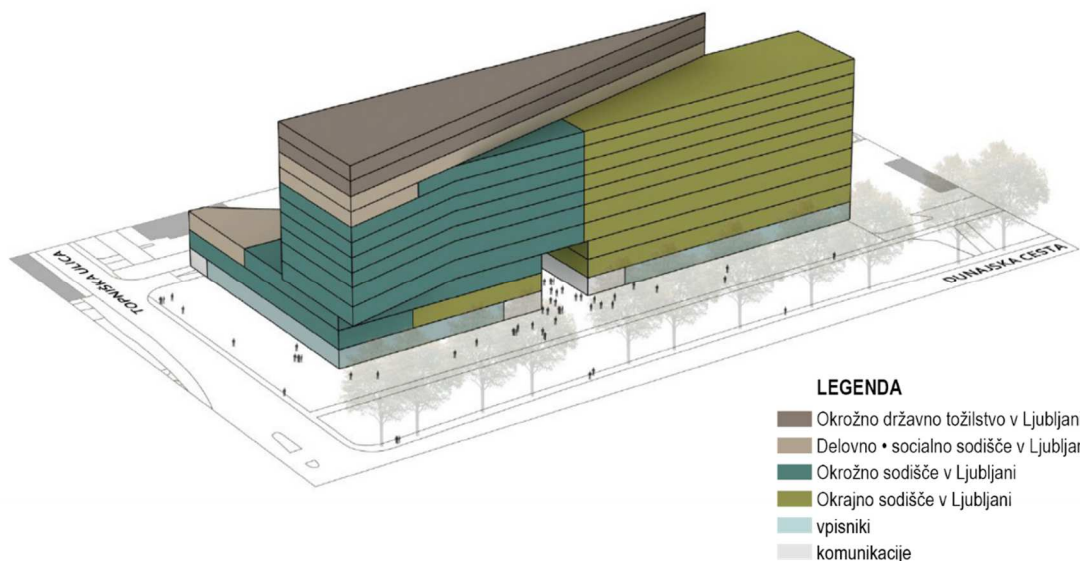
Ministrstvo je v letu 2013 v študiji pripravilo projekcijo potreb po poslovnih prostorih, za obdobje od leta 2013 do leta 2017. Po tej študiji naj bi bile prostorske potrebe 4 pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, neto 35.406 m².¹⁸³ V študiji gre za predstavitev prostorskih potreb za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani na lokaciji ob Dunajski cesti, varianta Bežigrajski dvor, vključno s prikazom vseh etaž, z vrisanimi funkcionalnimi sklopi in prostorskim prikazom umestitve. Kvadratura prostorskih potreb pravosodnih organov je bila pridobljena s pomočjo zahtev pravosodnih organov glede delovnih mest in njihove kadrovske sestave ter s pomočjo projektne dokumentacije, ki se nanaša na projekt nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti. Iz študije izhaja, da je izračun kvadratur potekal tako, da je izvajalec študije glede na nove zahteve po številu delovnih mest primerjal število zaposlenih po novi sistemizaciji in tistih iz projekta nove sodne stavbe na lokaciji Masarykova. Če število delovnih mest za posamezno sodišče ni odstopalo za več kot 15% v pozitivno ali negativno smer, je bila za nadaljnje izračune uporabljena enaka kvadratura delovnih mest sodišč, kot je bila uporabljena v projektu na lokaciji Masarykova.

Slika 21 prikazuje prostorski prikaz umestitve pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, Slika 22 pa velikost in zmogljivost objekta nove sodne stavbe ob Dunajski cesti v Ljubljani.

¹⁸² Okrožno sodišče, okrajno sodišče, Višje delovno in socialno sodišče, Upravno sodišče in vrhovno državno tožilstvo.

¹⁸³ Neto površina: 32.628 m² poslovni prostori + 2.778 m² arhiv.

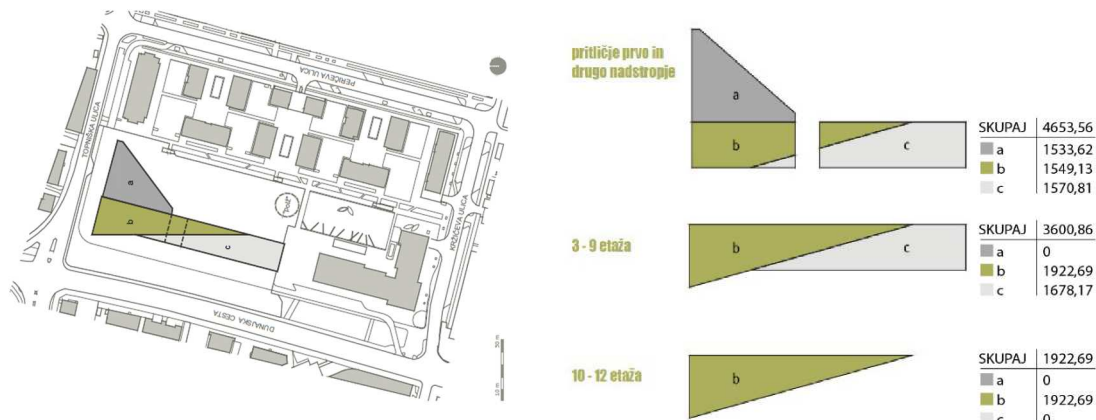
Slika 21 Prostorski prikaz umestitve pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe



Vir: študija.

V študiji je predstavljena tudi velikost in zmogljivost objekta nova sodna stavba v Ljubljani na lokaciji ob Dunajski cesti, varianta Bežigrajski dvor. Iz študije izhaja, da bi v novo sodno stavbo v Ljubljani na lokaciji ob Dunajski cesti, varianta Bežigrajski dvor, lahko umestili neto 44.935 m² poslovnih prostorov, vključno s spremljajočim programom, komunikacijami in tehničnimi prostori pod terenom.

Slika 22 Velikost in zmogljivost objekta nova sodna stavba ob Dunajski cesti v Ljubljani (varianta Bežigrajski dvor)



Vir: študija.

Ministrstvo je predložilo tudi interni dokument (v nadaljevanju: prostorska analiza), iz katerega so razvidni podatki o obstoječih površinah prostorov pravosodnih organov za leti 2013 in 2019. Poleg tega so v prostorski analizi navedene pričakovane prostorske potrebe pravosodnih organov za obdobji 2013–2017 in 2019–2024. Pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe,

so v letu 2013 izrazili potrebo po bruto 37.522 m² poslovnih prostorov (oziroma neto 32.628 m²) do leta 2017. Pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe, so v letu 2019 izrazili potrebo po bruto 55.716 m² poslovnih prostorov (oziroma neto 48.449 m²) do leta 2024. Pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe, so v projekciji od leta 2019 do leta 2024 potrebe po kvadraturi poslovnih prostorov določili glede na odstotek povečanja števila novih zaposlitev.

Tabela 17 Prostorska analiza

Uporabniki nove sodne stavbe	Dejanska površina 2013 v m ²	Dejanska površina 2019 v m ²	+/- v %	Pričakovane potrebe 2019 do 2024 v m ²	+/- v %
Okrožno sodišče	16.429	19.297	17,5	23.149	19,8
Okrajno sodišče	14.303	16.012	11,9	18.498	15,5
Delovno in socialno sodišče	2.404	2.678	11,4	2.991	11,1
Okrožno državno tožilstvo	3.104	3.221	3,8	3.811	18,3
Skupaj	36.240	41.208	13,7	48.449	17,6

Vir: podatki ministrstva.

Medtem ko so pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe, v projekciji od leta 2019 do leta 2024 potrebe po kvadraturi poslovnih prostorov določili glede na odstotek povečanja števila novih zaposlitev, pa prostorske potrebe za obdobje od leta 2013 do leta 2017 niso temeljile na kakršnikoli določeni predpostavki.

Primerjava podatkov za leti 2013 in 2019 pokaže, da gre za pomembna odstopanja v izraženih prostorskih potrebah pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe. Iz prostorske analize izhajajo, da se potrebe pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, z leti povečujejo, pri tem pa razlogov za povečanje ministrstvo ni ugotavljalo. Ministrstvo v prostorski analizi tudi ni navedlo podlag za izkazane podatke glede prostorskih potreb, posledično podatki predstavljajo želje in ne potreb pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe.

Primerjava izkazanih prostorskih potreb pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe v Ljubljani, za obdobje od leta 2019 do leta 2024 in zmožnosti umestitve teh organov v novo sodno stavbo ob Dunajski cesti v Ljubljani, lokacija Bežigrajski dvor, ki je izkazana v študiji, kaže na to, da nova sodna stavba na lokaciji Bežigrajski dvor ne bo rešila prostorske problematike pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe v Ljubljani, saj so izkazane prostorske potrebe v obsegu neto 48.449 m² večje od načrtovane zmožnosti nove sodne stavbe na lokaciji Bežigrajski dvor po umestitvi pravosodnih organov v objekt, saj so v študiji izkazane v obsegu neto 44.935 m².

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v izdelani projektni nalogi upoštevalo potrebe pravosodnih deležnikov in jih z njimi uskladilo. Ob tem je poudarilo, da imajo pravosodni organi samostojne kadrovske načrte. Odločitev projektne skupine, da se v novo sodno stavbo ne umesti okrožnega državnega tožilstva, ni bila zgolj posledica prostorskih omejitev, pač pa tudi soglasja deležnikov, da je zaradi potrebe po zagotovitvi ločenih komunikacijskih poti za tožilstvo primernejše in racionalnejše, da so v novi sodni stavbi umeščena samo sodišča.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ugotavljalo razlogov za bistveno povečanje prostorskih potreb pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, za obdobje od leta 2019 do leta 2024. Poleg tega so izkazane prostorske potrebe pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, za obdobje od leta 2019 do leta 2024 večje od načrtovanih zmoglosti nove sodne stavbe na lokaciji Bežigrajski dvor. Potrebe za delo pravosodnih organov niso bile projektirane glede na potrebe za delo teh organov v prihodnosti. Posledično projekt nove sodne stavbe ne more reševati prostorske problematike pravosodnih organov v Ljubljani.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi investicijsko dokumentacijo, ki bo sledila razmerju med skupno površino delovnih prostorov (delovno površino) in skupno uporabno (poslovno) površino, glede katere ocenjuje, da je specifična za pravosodne organe.

Ministrstvo je v oktobru 2020 ponovno pričelo z zbiranjem prostorskih podatkov od pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, zaradi izdelave programske-prostorske postavitve nove sodne stavbe v Ljubljani z idejno zasnovo objekta za lokacijo Bežigrajski dvor. Pravosodne organe, vključene v projekt nove sodne stavbe, je ministrstvo pozvalo, da predložijo seznam vseh oddelkov z organizacijsko strukturo po oddelkih in specifične zahteve oziroma želje posameznega sodišča oziroma tožilstva. Izdelana je bila prostorsko-programska postavitve dejanskega stanja kadrov v novi objekt sodne stavbe, niso pa bile upoštevane projekcije potreb po kadrih (na primer vsaj za obdobje 5 let).

Ukrep ministrstva

Projektna skupina je aprila 2021 pripravila dokument prostorsko-programske postavitve nove sodne stavbe na lokaciji Bežigrajski dvor. Kadrovske podatke pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, so bili umeščeni v prostorske možnosti nove sodne stavbe. Upoštevan je bil pisarniški del (tip pisarne, velikost in število zaposlenih), javni del (vložišča, razpravne dvorane, informativne točke javnega registra, zasliševalnice, čakalnice, prostor za medije) ter servisni del (arhivi, čajna kuhinja, sanitarije, knjižnica). Pri določanju velikosti razpravnih dvoran je upoštevana tudi novonastala situacija zaradi ukrepov za preprečevanje nalezljive bolezni covid-19, posebna pozornost je namenjena zagotovitvi dovolj prostora za večje število zagovornikov, obdolžencev, predstavnikov javnosti in predstavnikov medijev.

Projektna skupina za realizacijo nove sodne stavbe je marca 2021 ugotovila, da se okrožnega državnega tožilstva ne more umestiti v novo sodno stavbo v Ljubljani zaradi omejenosti prostornine stavbe, ki jo bodo popolnoma zapolnila že sodišča s svojim programom. Okrožnemu državnemu tožilstvu naj bi zagotovili prostore na lokaciji, ki bo v bližini nove sodne stavbe v Ljubljani.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Zabeležka 2. sestanka projektne skupine z dne 10. 3. 2021.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Ministrstva za pravosodje** pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2020. Da bi lahko izrekli mnenje, smo preverili, ali je bilo Ministrstvo za pravosodje pri zagotavljanju dokumentacije, pogojev, finančnih sredstev, časovnem upravljanju in reševanju prostorske problematike, povezane s projektom nove sodne stavbe v Ljubljani, učinkovito.

Menimo, da je bilo poslovanje Ministrstva za pravosodje pri realizaciji projekta nove sodne stavbe v Ljubljani **neučinkovito**.

Zagotavljanje dokumentacije

Osnovna investicijska dokumentacija, to je dokument identifikacije investicijskega projekta, ne temelji na predhodni idejni rešitvi ali študiji, ki je na podlagi Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ predpisana podlaga za pripravo osnovne investicijske dokumentacije, saj predhodna idejna rešitev ali študija ni bila izdelana. Ministrstvo za pravosodje je v predinvesticijski fazi projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju od leta 2006 do leta 2019 izdelalo kar 5 dokumentov, ki naj bi predstavljali dokument identifikacije investicijskega projekta. Razen Dokumenta identifikacije investicijskega projekta za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2013 in Predinvesticijske zasnove nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2013 ostali navedeni investicijski dokumenti po vsebini ne predstavljajo dokumentov, kot jih opredeljuje Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Poleg tega je od izdelave Dokumenta identifikacije investicijskega projekta za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2013 in Predinvesticijske zasnove nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2013 preteklo 9-letno časovno obdobje, v katerem so se spremenile ključne predpostavke (na primer sprememba cen, časovnega načrta izvajanja, virov financiranja), da bi bila ta investicijska dokumentacija lahko še ustrezna podlaga za realizacijo investicije v novo sodno stavbo v Ljubljani. Pripravljen je bil tudi dokument, ki naj bi predstavljal novelacijo investicijskega programa iz leta 2019, vendar po vsebini ne predstavlja novelacije investicijskega programa, kot jo opredeljuje Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Dokument Novelacija investicijskega programa nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2019 je bil pripravljen, čeprav investicijski program za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani ni bil nikoli izdelan.

Iz dokumentov identifikacije investicijskega projekta, ki so bili izdelani do leta 2013, je med različnimi možnostmi izvedbe investicije predstavljena le varianta izvedbe nove sodne stavbe ob Masarykovi cesti v Ljubljani. V dokumentih identifikacije investicijskega projekta, ki so bili izdelani leta 2013 ali kasneje, pa sta omenjeni 2 varianti izvedbe nove sodne stavbe v Ljubljani, in sicer poleg variante Masarykova še varianta izvedbe nove sodne stavbe Bežigraskega dvora na lokaciji ob Dunajski cesti v Ljubljani. Iz Predinvesticijske zasnove nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2013 izhaja ocena ustreznosti obeh navedenih variant izvedbe investicije. Kot najustreznejša lokacija za izvedbo nove sodne stavbe v Ljubljani je bila prepoznana varianta Bežigraskega dvora ob Dunajski cesti v Ljubljani. Investicijski program, ki bi glede na Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ moral vsebovati podrobno obdelavo najugodnejše variante iz predinvesticijske zasnove, ni bil izdelan, posledično se projekt še vedno nahaja v fazi načrtovanja.

Zagotavljanje pogojev

Pri obeh variantah izvedbe investicije, ki se nanašata na izvedbo projekta nove sodne stavbe v Ljubljani, na lokaciji ob Masarykovi cesti ali ob Dunajski cesti gre za načrtovano izgradnjo nove sodne stavbe na zemljišču, ki je v lasti Republike Slovenije. Za lokacijo ob Dunajski cesti bo moralo Ministrstvo za pravosodje pridobiti pravico graditi. Tudi za lokacijo ob Masarykovi cesti, ki je bila prvotno predvidena za investicijo nove sodne stavbe v Ljubljani in pridobljena z nakupom zemljišča v znesku 4.209.114 EUR, Ministrstvo za pravosodje nima pridobljene pravice graditi za vsa tangirana zemljišča, če bi se odločilo za investicijo na tej lokaciji. Poleg tega predstavlja hrup eno izmed ključnih slabosti tega zemljišča ob železniški postaji, ki vpliva na delo pravosodnih organov, čeprav bi glede na zvočne obremenitve in dovoljene ravni hrupa za delo, specifično za sodne organe, predvideni fasadni elementi omogočili delo znotraj dopustnih ravni hrupa. Ministrstvo za pravosodje je poleg nakupa zemljišča ob Masarykovi cesti v Ljubljani za izdelavo projektne dokumentacije, povezane z novo sodno stavbo ob Masarykovi cesti, porabilo dodatnih 3.127.200 EUR.

Od leta 2006 do leta 2011 so na Ministrstvu za pravosodje potekale različne aktivnosti za zagotavljanje pogojev izvedbe projekta nove sodne stavbe na Masarykovi cesti v Ljubljani. Vloga za pridobitev gradbenega dovoljenja za lokacijo ob Masarykovi cesti je bila junija 2011 zavrnjena, kar je projekt nove sodne stavbe v Ljubljani ustavilo. V letu 2013 so se aktivnosti znova nadaljevale, in sicer z recenzijo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za izvedbo projekta nove sodne stavbe na lokaciji ob Masarykovi cesti. Ker je bilo v okviru recenzije ugotovljeno, da bo treba zaradi zastarelosti večine načrtov in spremembe zakonodaje izdelati nov projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, Ministrstvo za pravosodje ni imelo več interesa za izvedbo projekta nove sodne stavbe na lokaciji ob Masarykovi cesti. S študijo preveritve prostorsko-programske postavitve novega objekta sodne stavbe na lokaciji ob Dunajski cesti avgusta 2013 je postal aktualen nov projekt za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani, to je Bežigrajski dvor. Sredstva v znesku 7.336.314 EUR so bila porabljena za investicijo v novo sodno stavbo na lokaciji Masarykova, ki po 7 letih od začetka aktivnosti Ministrstva za pravosodje ni bila več aktualna.

7 let od pričetka aktivnosti na projektu nove sodne stavbe v Ljubljani je Ministrstvo za pravosodje v letu 2013 ustanovilo delovno skupino, ki je delovala zgolj mesec dni in ni opravila nalog, za katere je bila imenovana. Po 7 letih delovanja delovne skupine Ministrstvo za pravosodje ni imelo vzpostavljene skupine za realizacijo omenjenega projekta. Šele v novembru 2020 je Ministrstvo za pravosodje ustanovilo projektno skupino za ponoven zagon projekta nove sodne stavbe v Ljubljani. Nova projektna skupina je v obdobju, na katero se nanaša revizija, delovala zgolj dober mesec dni in v tem času pričela z izvedbo zadanih nalog in jih tudi izvedla ter prenehala z delovanjem, čeprav projekt še ni realiziran. Ministrstvo za pravosodje ni vzpostavilo kadrovske-organizacijske strukture v obliki delovne oziroma projektne skupine v celotnem obdobju trajanja projekta izgradnje nove sodne stavbe v Ljubljani, ki bi lahko privedla investicijo do realizacije.

Zagotavljanje finančnih sredstev

Ministrstvo za pravosodje je v investicijskih dokumentih ocenjeno vrednost projekta nove sodne stavbe v Ljubljani v obdobju, na katero se nanaša revizija, večkrat spreminjalo, pri čemer so procentualne spremembe ocenjenih vrednosti projekta bistvene. Poleg tega stalne in znatne spremembe ocenjene vrednosti projekta, kot izhajajo iz različnih investicijskih dokumentov, niso utemeljene, saj v dokumentih niso pojasnjeni vzroki za spremembe.

Projekt nove sodne stavbe v Ljubljani se je od uvrstitve v načrt razvojnih programov v letu 2006 vseskozi ohranil v načrtih razvojnih programov, vendar Ministrstvo za pravosodje ni imelo zagotovljenih finančnih virov za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani v celotnem obdobju trajanja projekta, ko naj bi se projekt realiziral. Medtem ko je bilo v enem izmed investicijskih dokumentov Dokumentu identifikacije investicijskega projekta za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2013 navedeno, da je predvideno financiranje projekta tudi iz sredstev Evropske unije, je Ministrstvo za pravosodje v načrtu razvojnih programov predvidelo zgolj financiranje projekta s sredstvi proračuna Republike Slovenije. Skladno z javnofinančno zakonodajo se lahko začnejo izvajati zgolj projekti, ki imajo dokazljivo zagotovljene zadostne vire za pokritje vseh obveznosti, ki jih bo predvidoma povzročila izvedba projekta, kar pa bo Ministrstvo za pravosodje brez sredstev Evropske unije težko doseglo.

Iz Dokumenta identifikacije investicijskega projekta nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2006 izhaja, da bi število let, v katerih bi se za najemnino porabila ocenjena sredstva za novogradnjo sodne stavbe v znesku 75.000.000 EUR, v primeru variante Masarykova znašalo od 3 do 7 let. Iz navedb v Predinvesticijski zasnovi nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2013 izhaja, da bi število let, v katerih bi se za najemnino porabila ocenjena sredstva za novogradnjo sodne stavbe, v primeru variante Bežigrajski dvor znašalo 39 let, v primeru variante Masarykova pa kar 49 let. Ministrstvo za pravosodje, glede na to, da navedena dokumenta za realizacijo nove sodne stavbe v Ljubljani nista več ustrezna, ne razpolaga s finančno oceno, ki se nanaša na to, ali investirati ali najemati.

Časovno upravljanje projekta

Dokument identifikacije investicijskega projekta za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2013 je poleg Novelacije investicijskega programa nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2019 edini dokument, ki vsebuje dokument, ki naj bi predstavljal terminski načrt aktivnosti za projekt nove sodne stavbe v Ljubljani za obdobje od leta 2013 do leta 2017, in sicer tako za varianto Masarykova kakor tudi za varianto Bežigrajski dvor. Novelacija investicijskega programa nove sodne stavbe v Ljubljani iz leta 2019 vsebuje zgolj okvirni načrt aktivnosti na projektu nova sodna stavba v Ljubljani za obdobje od leta 2019 do leta 2027, ko naj bi se končala selitev v novo sodno stavbo, in sicer za varianto Bežigrajski dvor. Ministrstvo za pravosodje ne razpolaga z investicijskim programom oziroma študijo izvedbe investicije, ki je lahko sestavni del investicijskega programa, zato ne razpolaga s časovnim načrtom izvedbe investicije s popisom vseh aktivnosti skupaj z organizacijo vodenja projekta in izdelano analizo izvedljivosti, ki predstavlja obvezno vsebino investicijskega programa.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil projekt nove sodne stavbe v Ljubljani še vedno v fazi načrtovanja oziroma v predinvesticijski fazi življenjskega cikla projekta. Na lokaciji ob Masarykovi cesti, kjer je bila predvidena nova sodna stavba za varianto Masarykova, se nahaja parkirišče. Na lokaciji ob Dunajski cesti, kjer je predvidena nova sodna stavba za varianto Bežigrajski dvor, pa se nahaja gradbena jama.

Reševanje prostorske problematike

Podatki o kadrih in pričakovanih potrebah po kadrih so bili zbrani v letu 2019 za potrebe projekta nove sodne stavbe v Ljubljani. Rezultati analize kadrovskih podatkov kažejo, da pričakovane potrebe po zaposlovanju za obdobje od leta 2013 do leta 2017, glede na število zaposlenih za leto 2013, niso bile bistvene, saj gre za minimalno odstopanje, in sicer je izkazano povečanje za 2 zaposlena.

Pričakovane potrebe po zaposlovanju za obdobje od leta 2019 do leta 2024, glede na število zaposlenih za leto 2019, pa so bistvene. Izkazano je, da bi pravosodni organi, vključeni v projekt nove sodne stavbe, v obdobju od leta 2019 do leta 2024 potrebovali večje prostorske zmogljivosti za kar 217 ali 10 % več kadrov glede na stanje iz leta 2019. Ministrstvo za pravosodje je zaznalo problematiko glede velikega obsega pričakovanih potreb po kadrih, izkazanih za obdobje od leta 2019 do leta 2024, vendar pravosodnim organom, vključenim v projekt nove sodne stavbe, ni podalo usmeritev za oblikovanje napovedi. Posledično podatki, ki jih je zbralo Ministrstvo za pravosodje glede potreb po kadrih za navedeno obdobje, ne predstavljajo nujno njihovih dejanskih potreb po kadrih.

Ministrstvo za pravosodje pri načrtovanju nove sodne stavbe ni upoštevalo splošnih meril za ureditev poslovnih prostorov, niti ni sprejelo morebitnih posebnih meril, ki bi dopolnjevala splošna merila. Neupoštevanje splošnih meril in nesprejetje morebitnih posebnih meril za prostore pravosodnih organov lahko privede do določitve prostorov, ki niso dovolj prilagojeni potrebam pravosodnih organov. Načrtovanje nove sodne stavbe v odsotnosti meril za ureditev poslovnih prostorov pravosodnih organov prav tako lahko privede do določitve prostorov, ki ne bodo dovolj prilagojeni potrebam tudi vseh ostalih pravosodnih organov, ki niso vključeni v projekt nove sodne stavbe.

Poleg kadrovskih podatkov, ki so bili za potrebe projekta nove sodne stavbe v Ljubljani zbrani v letu 2019, so bili v navedenem letu zbrani tudi podatki o potrebnem obsegu prostorov. Ministrstvo za pravosodje ni ugotavljalo razlogov za bistveno povečanje prostorskih potreb pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, za obdobje od leta 2019 do leta 2024 glede na obdobje od leta 2013 do leta 2017, prav tako ni pojasnilo usmeritev, na podlagi katerih temeljijo prostorske potrebe pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe. Poleg tega so izkazane prostorske potrebe pravosodnih organov, vključenih v projekt nove sodne stavbe, za obdobje od leta 2019 do leta 2024 večje od načrtovanih zmognosti umestitve prostorov v novo sodno stavbo na lokaciji ob Dunajski cesti.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za pravosodje 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, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

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

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

1. začelo s postopki izdelave investicijske dokumentacije v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točki 2.1.2 in 2.4.1.

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 poslovanja¹⁸⁵. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavke 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za pravosodje krši obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. Priporočila

Ministrstvu za pravosodje v primeru odločitve, da investira v novo sodno stavbo v Ljubljani, priporočamo, naj:

- v investicijskih dokumentih navede utemeljitve ocenjene vrednosti projekta nove sodne stavbe v Ljubljani;
- pri izdelavi finančne konstrukcije prouči različne možnosti financiranja projekta nove sodne stavbe v Ljubljani (proračunska sredstva, evropska sredstva, prodaja nepremičnin in podobno);
- pripravi posebna merila za ureditev prostorov pravosodnih organov, če se na podlagi analize potrebnosti sprejetja posebnih meril za ureditev prostorov pravosodnih organov izkaže potreba po sprejetju posebnih meril;
- pripravi investicijsko dokumentacijo, ki bo sledila razmerju med skupno površino delovnih prostorov (delovno površino) in skupno uporabno (poslovno) površino, glede katere ocenjuje, da je specifična za pravosodne organe.

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. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno s povratnico;
2. Alešu Zalarju, priporočeno;
3. dr. Senku Pličaniču, priporočeno;
4. Zvonku Černaču, priporočeno;
5. mag. Goranu Klemenčiču, priporočeno;
6. Andreji Katič, priporočeno;
7. mag. Lilijani Kozlovič, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. 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