



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Obvladovanje in poslovanje DRI kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava



2024

8 DOSTOJNO DELO
IN GOSPODARSKA
RAST



9 INDUSTRIJA,
INOVACIJE IN
INFRASTRUKTURA



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Obvladovanje in poslovanje DRI kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava

Številka: 3262-5/2020-81
Ljubljana, 17. junija 2024

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost **Vlade Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada) in **Ministrstva za infrastrukturo** (v nadaljevanju: ministrstvo) pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog **DRI upravljanje investicij, d.o.o.** (v nadaljevanju DRI) kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava, **Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo** (v nadaljevanju: direkcija) pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI, in poslovanje DRI kot notranjega izvajalca v letu 2020. Po mnenju računskega sodišča **vlada in ministrstvo** pri tem **nista bila učinkovita, direkcija in DRI** pa sta bili **delno učinkoviti**.

Računsko sodišče je ugotovilo, da vlada in ministrstvo nista zagotovila ustreznih pravnih in strokovnih podlag za opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca, nista preverila prednosti in slabosti izbire centraliziranega modela zagotavljanja inženirskih in svetovalnih storitev ter nista strokovno proučila, primerjala in ovrednotila različnih možnosti zagotavljanja storitev, upošteva tudi tveganja obstoječega modela. Vlada in ministrstvo nista oblikovala določne in usklajene opredelitve vloge ter obsega dejavnosti DRI kot notranjega izvajalca, kar je vodilo do tega, da so državni organi na DRI prenašali vedno večji obseg nalog, celo take, za katere so bili zadolženi sami. Vlada in ministrstvo tudi nista preverjala skladnosti zakonske ureditve posebnega položaja notranjega izvajalca z zakonodajo s področja varstva konkurence, državnih pomoči, koncesij in sorodnih področij. Vlada kot upravljavka kapitalske naložbe ni zagotovila ustreznega korporativnega upravljanja DRI, saj ji je postavljala enotne poslovne cilje, ne da bi upoštevala razliko med opravljanjem nalog DRI kot notranjega izvajalca (dobiček podrejen uresničevanju javnega interesa) in opravljanjem nalog na trgu, ki so namenjene ustvarjanju dobička. Prav tako ji niso zagotovili dovolj velikega obsega poslov, zato je DRI 45 % svojih dejavnosti izvajala na trgu, saj se je prijavljala tudi na razpise istih naročnikov, ki ji oddajajo naročila tudi kot notranjemu izvajalcu, ter za druge domače in tuje tržne udeležence. Taka tržna usmeritev dodatno ogroža izpolnjevanje pogojev za uporabo izjeme po javnonaročniški zakonodaji.

Vlada v okviru pristojnosti predlaganja zakonodaje in sprejemanja drugih pravnih aktov ni zagotovila, da bi ureditev obvladovanja DRI zagotavljala uresničitev namena DRI kot notranjega izvajalca za "državo in njene organe", ki jo sestavljajo mnogi javni naročniki. Vlada je sicer oblikovala tako ureditev upravljanja DRI, da jo sama v najmanjši možni meri obvladuje podobno kot svoje službe, vendar nekatera dejstva organizacijsko odvisnost ogrožajo. Vlada in ministrstvo pa nista proučila in utemeljila pod določenimi pogoji dopustne možnosti, da bi nekateri drugi javni naročniki, ki nimajo vloge pri obvladovanju DRI, smeli DRI oddajati posle kot notranjemu izvajalcu, niti tega nista ustrezno uredila v aktu o ustanovitvi DRI ali predlagala ustrezne ureditve v drugih predpisih. Večina javnih naročnikov, ki so DRI oddajali posle, nima možnosti zagotoviti in preveriti, ali so ti

pogoji izpolnjeni, zato se te izjeme ne bi smeli posluževati. Poleg tega pa so DRI oddajali posle kot notranjemu izvajalcu tudi naročniki, ki tega ne bi smeli. Del dejavnosti, ki jih je DRI opravila zanje, se torej ne sme šteti k deležu dejavnosti za obvladujoče naročnike. Vlada posledično ni zagotovila, da bi bil izpolnjen pogoj gospodarske odvisnosti, in s tem ni vzpostavila pogojev za dopustnost oddaje in-house poslov DRI. Vlada in ministrstvo prav tako nista vzpostavila in izvajala nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca.

Direkcija kot največji naročnik storitev pri oddaji naročil DRI kot notranjemu izvajalcu ni preverila in izkazala izpolnjevanja vseh pogojev iz javnonaročniške zakonodaje. Direkcija tudi ni v celoti učinkovito spremljala in nadzirala izvajanja pogodb, ki jih je sklenila z DRI, saj ni oblikovala takšne notranje organizacije in sistema načrtovanja, spremljanja in nadzora, ki bi to v celoti zagotavljala. Direkcija ni zagotovila, da bi ji DRI ustrezno poročala o realizaciji investicij na področju železniške infrastrukture in državnih cest. Prav tako ni zagotovila ustreznega načrtovanja finančnih sredstev za izvajanje storitev DRI na področju državnih cest. Direkcija niti na področju javne železniške infrastrukture niti na področju državnih cest ob povečanju dogovorjene urne postavke zaradi inflacije ni preverila, ali je nova cena enaka ali nižja od cen na trgu, poleg tega pa je pri nekaterih izvedbenih pogodbah na področju javne železniške infrastrukture pristala tudi na neupravičeno zvišanje cen.

DRI kot notranji izvajalec ni zagotovila izpolnjevanja vseh pogojev iz javnonaročniške zakonodaje. DRI ni razpolagala s celovito pravno analizo, katere izmed partnerjev, s katerimi posluje, obvladuje vlada podobno kot svoje službe, da bi se ti prihodki smeli upoštevati pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti. Zato je pri izračunu tega pogoja upoštevala nekatere prihodke, ki jih ne bi smela. Tako DRI ni izpolnjevala pogoja gospodarske odvisnosti. DRI je za preveritev pogoja glede tržnih cen pripravila elaborate, vendar pa je v njih upoštevala predvsem lastne pretekle cene, ne pa tudi cen drugih konkurentov na trgu, in cene nekaterih storitev, ki niso primerljive.

DRI v svojih strateških in letnih operativnih načrtih ni določno in merljivo opredelila ciljev, povezanih z vlogo notranjega izvajalca. V preveliki meri je zasledovala tržno usmeritev družbe oziroma skupine, čeprav to ogroža izpolnjevanje pogojev za notranjega izvajalca. DRI tudi ni vodila ločenega računovodstva, čeprav je izvajala tako pridobitne kot tudi nepridobitne dejavnosti, zaradi česar poslovnega rezultata teh dejavnosti ločeno ni moč preveriti. Prav tako ni ustrezno načrtovala izvedbe pogodbenih nalog in o tem poročala direkciji, v nekaterih primerih pa ji je celo izstavila situacijo, kjer se obračunane ure niso ujemale z evidencami o dejansko opravljenem številu ur. DRI je nekatere storitve, za katere je sklenila pogodbo kot notranji izvajalec, oddala hčerinski družbi kot podizvajalcu po nižjih cenah, kot jih je zaračunala naročnikom, kar ne sledi namenu oddaje naročil notranjemu izvajalcu. DRI tudi ni vzpostavila in vodila informacijskega sistema vodenja investicij v javno železniško infrastrukturo.

Računsko sodišče je od revidirancev zahtevalo **predložitev odzivnih poročil** in jim za izboljšanje poslovanja podalo več **priporočil**.

Po koncu revizijskega obdobja je prišlo do sprememb v upravljavskem okviru DRI, saj s kapitalsko naložbo Republike Slovenije v DRI nič več ne upravlja vlada, temveč Slovenski državni holding, d.d. Te spremembe niso bile predmet revizijskih pregledov in niso vplivale na izrek mnenja. Ker pa predstavljajo tveganje, da namen ustanovitve DRI kot notranjega izvajalca ne bo dosežen, je računsko sodišče nanje opozorilo v revizijskem poročilu in z dopisom vladi, ministrstvu in Slovenskemu državnemu holdingu, d.d.

Kazalo

Povzetek	4
1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Revizijski pristop	10
1.3 Področje revizije	11
1.3.1 Pravne podlage, ki urejajo naloge DRI kot notranjega izvajalca	14
1.4 Predstavitev revidirancev	15
1.4.1 Vlada Republike Slovenije	15
1.4.1.1 Odgovorne osebe vlade	16
1.4.2 Ministrstvo za infrastrukturo	17
1.4.2.1 Organizacijska struktura ministrstva	17
1.4.2.2 Odgovorne osebe ministrstva	20
1.4.3 Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo	20
1.4.3.1 Naloge direkcije na področju državnih cest	21
1.4.3.2 Naloge direkcije na področju javne železniške infrastrukture	22
1.4.3.3 Organizacijska struktura direkcije	22
1.4.3.4 Odgovorne osebe direkcije	24
1.4.4 DRI upravljanje investicij, d.o.o.	24
1.4.4.1 Organi DRI	25
1.4.4.2 Organizacijska struktura DRI	27
1.4.4.3 Naložbe DRI	28
1.4.4.4 Odgovorne osebe DRI	29
2. Ugotovitve	30
2.1 Zagotavljanje pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca	30
2.1.1 Zagotavljanje ustreznih pravnih in strokovnih podlag za opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca	30
2.1.1.1 Podlage za določitev notranjega izvajalca za zagotavljanje storitev inženiringa državi	30
2.1.1.2 Opredelitev vloge in obsega dejavnosti DRI kot notranjega izvajalca	40
2.1.1.3 Določitev ciljev upravljanja in pričakovanj v zvezi z opravljanjem nalog DRI kot notranjega izvajalca	60
2.1.1.4 Obvladovanje DRI	74
2.1.1.5 Izpolnjevanje pogoja gospodarske odvisnosti	119

2.1.2	Nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca	119
2.1.2.1	Vzpostavitev pogojev za nadzor	119
2.1.2.2	Vzpostavitev načina poročanja DRI	121
2.1.2.3	Izvajanje nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca	123
2.2	Izvedba, spremljanje in nadzor nad naročili, ki jih je direkcija oddala DRI kot notranjemu izvajalcu	124
2.2.1	Oddaja javnih naročil DRI kot notranjemu izvajalcu	127
2.2.1.1	Preverjanje izpolnjevanja pogoja iz ZJN-3 glede gospodarske odvisnosti DRI	127
2.2.1.2	Preverjanje izpolnjevanja pogoja iz ZJN-3 glede cen predmeta	129
2.2.2	Spremljanje in nadzor izvajanja pogodb	135
2.2.2.1	Notranja organizacija direkcije	135
2.2.2.2	Usmeritve direkcije za pripravo operativnih dokumentov	140
2.2.2.3	Pregled in potrditev dokumentov, ki se nanašajo na vrednost del DRI	146
2.2.2.4	Spremembe pogodbeno dogovorjenih cen zaradi rasti cen življenjskih potrebščin	147
2.3	Poslovanje DRI	151
2.3.1	Izpolnjevanje pogojev za notranjega izvajalca	151
2.3.1.1	Izpolnjevanje pogoja iz ZJN-3 glede gospodarske odvisnosti DRI	151
2.3.1.2	Izpolnjevanje pogoja iz ZJN-3 glede cen	156
2.3.2	Opravljanje nalog DRI kot notranji izvajalec	157
2.3.2.1	Določitev ciljev v strategiji in poslovnih načrtih	157
2.3.2.2	Uresničitev pričakovanj upravljavca kapitalske naložbe	165
2.3.2.3	Opravljanje nalog notranjega izvajalca	168
2.4	Aktivnosti po obdobju, na katero se nanaša revizija	175
3.	Mnenje	177
3.1	Mnenje o učinkovitosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo	177
3.2	Mnenje o učinkovitosti Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo	179
3.3	Mnenje o učinkovitosti DRI upravljanje investicij, d.o.o.	181
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	183
5.	Priporočila	186
6.	Priloge	189

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti obvladovanja in poslovanja družbe DRI upravljanje investicij, d.o.o. kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava v letu 2020 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 2. 12. 2021.

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

- Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava,
- Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI kot notranjemu izvajalcu,
- DRI upravljanje investicij, d.o.o. kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava

v letu 2020.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴ tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet in obseg revizije je učinkovitost vlade, ministrstva in direkcije pri obvladovanju DRI in učinkovitost poslovanja DRI kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava (v nadaljevanju: notranji izvajalec) v letu 2020.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o:

- učinkovitosti poslovanja vlade in ministrstva pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca v letu 2020,
- učinkovitosti poslovanja direkcije pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI kot notranjemu izvajalcu, v letu 2020,
- učinkovitosti poslovanja DRI kot notranjega izvajalca v letu 2020.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3262-5/2020/10.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

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

- ali sta bila vlada in ministrstvo, vsak v okviru svojih pristojnosti, učinkovita pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca:
 - ali sta vlada in ministrstvo zagotovila ustrezne pravne in strokovne podlage za opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca;
 - ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila in izvajala nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca;
- ali je bila direkcija učinkovita pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI kot notranjemu izvajalcu:
 - ali je bila direkcija učinkovita pri oddaji javnih naročil DRI kot notranjemu izvajalcu;
 - ali je direkcija spremljala in nadzirala izvajanje pogodb, ki jih je sklenila z DRI kot notranjim izvajalcem, in ukrepala, če in ko je bilo potrebno;
- ali je bilo poslovanje DRI kot notranjega izvajalca učinkovito:
 - ali je DRI izpolnjevala pogoje za notranjega izvajalca;
 - ali je DRI učinkovito opravljala naloge kot notranji izvajalec.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti vlade, ministrstva, direkcije in DRI v letu 2020 oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil za presojo učinkovitosti, ki so predstavljena v ugotovitvenem delu tega poročila (točka 2).

Poslovanje vlade in ministrstva pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca smo ocenili kot učinkovito, če je bilo v pretežnem delu v skladu s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje vlade in ministrstva smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo v pretežnem delu v neskladju s sodili za presojo učinkovitosti. V vseh ostalih primerih smo poslovanje vlade in ministrstva ocenili kot delno učinkovito.

Poslovanje direkcije pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI kot notranjemu izvajalcu, smo ocenili kot učinkovito, če je bilo v pretežnem delu v skladu s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje direkcije smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo v pretežnem delu v neskladju s sodili za presojo učinkovitosti. V vseh ostalih primerih smo poslovanje direkcije ocenili kot delno učinkovito.

Poslovanje DRI kot notranjega izvajalca smo ocenili kot učinkovito, če je bilo v pretežnem delu v skladu s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje DRI smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo v pretežnem delu v neskladju s sodili za presojo učinkovitosti. V vseh ostalih primerih smo poslovanje DRI ocenili kot delno učinkovito.

1.2 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti obvladovanja in poslovanja DRI kot notranjega izvajalca smo pridobili:

- s proučevanjem predpisov in drugih strokovnih podlag, ki opredeljujejo področje revizije,
- z zbiranjem, pregledom in analiziranjem dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih,
- s pridobitvijo podatkov s področja, ki je predmet revizije, od drugih subjektov,
- z razgovori s predstavniki revidirancev in pridobivanjem pisnih pojasnil,
- s preveritvijo nestatistično določenega reprezentativnega vzorca pogodb (glede na vrsto in vrednost sklenjenih pogodb) in poslovnih dogodkov⁵.

⁵ V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2020, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom 2020, a so vplivali na poslovanje revidirancev v letu 2020.

1.3 Področje revizije

Javne investicije so ena izmed pomembnejših nalog države, od katere so v veliki meri odvisni njen razvoj, uresničevanje državnih politik in zmožnost zagotavljanja gospodarskega napredka ter blaginje za vse državljane. Sodobne države za zagotavljanje javnih investicij na različnih področjih namenijo pomemben delež ustvarjenega BDP,⁶ ena izmed izstopajočih oblik javnih investicij pa so tudi investicije države na področju prometne in druge infrastrukture.⁷ Gre za investicije, ki so izjemnega pomena za vsestranski in uravnotežen razvoj družbe in gospodarstva, zaradi česar so poudarjene kot ena izmed prioritet temeljnih strateških razvojnih dokumentov, ki veljajo v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS).⁸ Izvajanje inženirskih storitev ali investicijskega inženiringa⁹ (v nadaljevanju: investicijski inženiring) je nujen sestavni del vodenja investicij države, brez česar uspešno uresničevanje investicij ni mogoče.

⁶ V državah članicah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl.: *Organisation for Economic Co-operation and Development*; v nadaljevanju: OECD) predstavljajo javne investicije 3 % ustvarjenega BDP, [URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>], 1. 6. 2022.

⁷ 37 % vseh javnih investicij držav OECD v letu 2011 se je nanašalo na področje transporta, komunikacij, energije, gradbeništva in ekonomskega razvoja, [URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>], 1. 6. 2022.

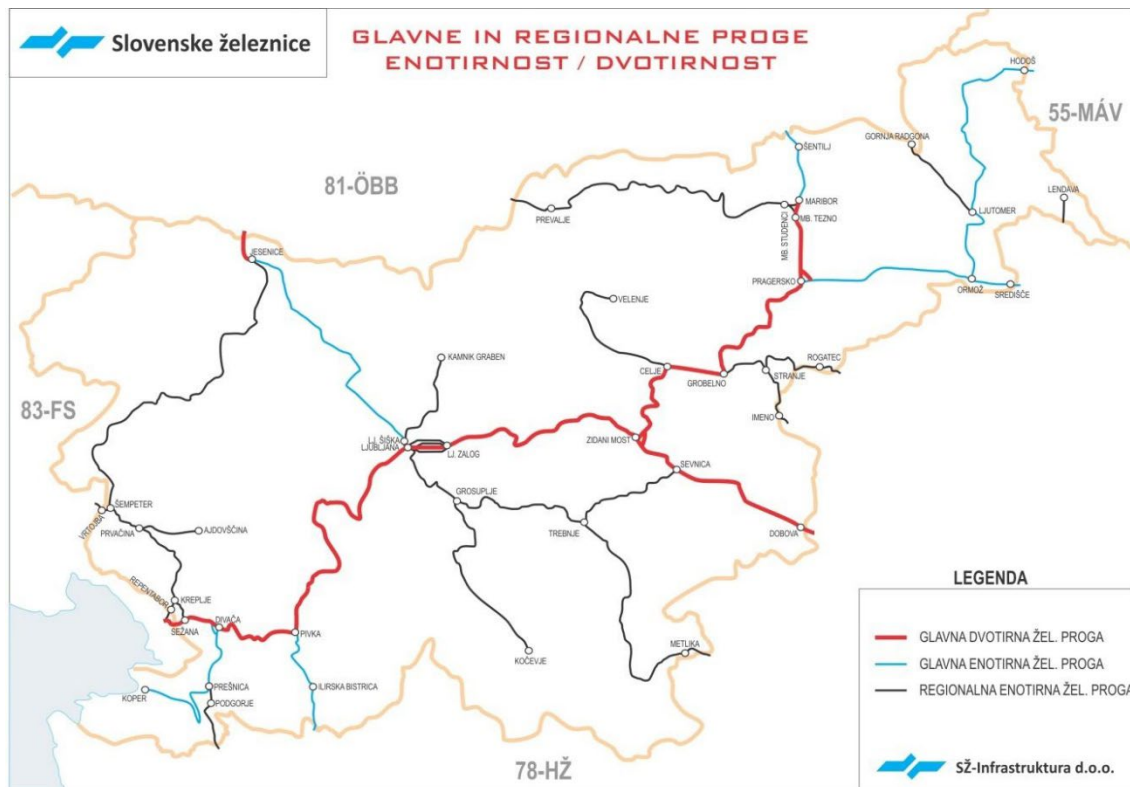
⁸ Na primer Strategija razvoja Slovenije 2030 (ki jo je sprejela vlada 7. 12. 2017), ki poudarja vlogo ustrezne prometne infrastrukture pri prehodu v nizkoogljično krožno gospodarstvo, ali Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 (v nadaljevanju: SrPRS), ki jo je sprejela vlada 29. 7. 2015, katere namen je prikazati izhodišča, potrebe in možnosti za razvoj ključnih področij prometa v RS.

⁹ Obstajajo različne definicije inženirskih storitev, ki v širšem pomenu vključujejo storitve svetovalnega in izvedbenega inženiringa (svetovanje, kako izvesti določeno aktivnost, in izvedba določene aktivnosti – Pravila obnašanja Združenja za inženiring pri Gospodarski zbornici Slovenije (v nadaljevanju: GZS), 2008). Med njimi omenjamo naslednje definicije: a) po 4. členu Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti (Uradni list RS, št. 61/17) so poklicne naloge pooblaščenega inženirja gradbeno-tehnično projektiranje objektov, sodelovanje pri izdelavi prostorskih aktov v delu, ki se nanaša na njegovo strokovno področje, ter izvajanje gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del; b) po Pravilih stroke Inženirske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: IZS) (Zvezek 0, Splošna določila, december 2020, četrti odstavek na str. 11) gre za intelektualne naloge, ki jih med eno ali vsemi fazami v življenjskem ciklu proizvoda, procesa ali gradbenega objekta izvajajo usposobljeni strokovnjaki; c) inženirske storitve (CPV koda 713000000) po Uredbi Komisije (ES) št. 213/2008 vključujejo storitve tehničnega in gradbenega svetovanja (71310000 – svetovanje pri nizkih in visokih gradnjah, na področjih okoljske tehnike, energetike, hišne tehnike, telekomunikacij in zaščite pred nevarnostmi in njihovega obvladovanja, storitve inženirskega svetovanja in izvedenske storitve), storitve gradbenega projektiranja (71320000 – storitve gradbenega projektiranja za strojne in električne inštalacije v stavbah, za objekte nizke gradnje, za industrijske procese in proizvodnjo, storitve kalkuliranja stroškov izgradnje in projektiranja temeljev, pomožne gradbene storitve in storitve projektiranja nosilnih konstrukcij), razne inženirske storitve (71330000 – storitve na področjih tehnike izplak, geotehnike, strojništva in elektrotehnike, tehnične študije, podporne tehnične storitve in storitve na področju korozijske zaščite), integrirane inženirske storitve (71340000) in znanstvene in tehnične storitve v inženirstvu (71350000 – geološke, geofizikalne in druge znanstvene prospektorske storitve, storitve podzemnih raziskav in raziskav površine, kartografske in geodetske storitve, storitve na tehničnem področju); č) glede na Združenje za svetovalni inženiring v okviru GZS je svetovalni inženiring nujen strokovni (tehnični, pravni, ekonomski) in organizacijski pomoči v celotnem investicijskem procesu od ideje do predaje zgrajenega objekta, lahko pa vključuje tudi obratovanje; svetovalni inženiring tako zajema vse potrebne aktivnosti za vzpostavitev pogojev za kakovostno in uspešno izvajanje dejavnosti prostorskega načrtovanja, projektiranja in tehničnega svetovanja v smislu njihovega povezovanja in koordiniranja, pri čemer se ob upoštevanju javnega interesa v največji možni meri zasleduje in zadovoljuje interes investitorja. Evropsko združenje svetovalnih inženirjev EFCA s sedežem v Bruslju navaja 7 ključnih področij storitev svetovalnega inženiringa: svetovanje pri naročanju in izvedbi projekta, povezovanje nalog projektne in izvedbene managementa, študije izvedljivosti, idejna zasnova – idejni projekt, izvedbeno projektiranje (projekti za izvedbo in projekti izvedenih del), procesi izbire pogodbenikov in dobaviteljev (razpisna dokumentacija, vrednotenje ponudb), nadzor izvajanja pogodb, nadzor nad gradnjo in inštalacijami, [URL: https://www.gzs.si/zdruzenje_zs_svetovalni_inzeniring/vsebinske/Svetovalni-in%C5%BEEeniring/Definicija-svetovalnega-in%C5%BEEeniringa-in-njegov-pomen-v-investicijskih-procesih], 10. 8. 2022.

V reviziji smo obravnavali izvajanje inženirskih storitev na področju javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju: JŽI) in cestne infrastrukture.

JŽI je v lasti RS in obsega 1.207,7 km železniških prog. Slika 1 prikazuje železniško omrežje v RS.

Slika 1 Železniško omrežje v RS



Vir: spletišče državne uprave.¹⁰

JŽI so objekti in naprave, potrebni za nemoteno odvijanje javnega železniškega prometa,¹¹ ter pripadajoča zemljišča, ki funkcionalno služijo njihovi namenski rabi, in je grajeno javno dobro v lasti RS¹².

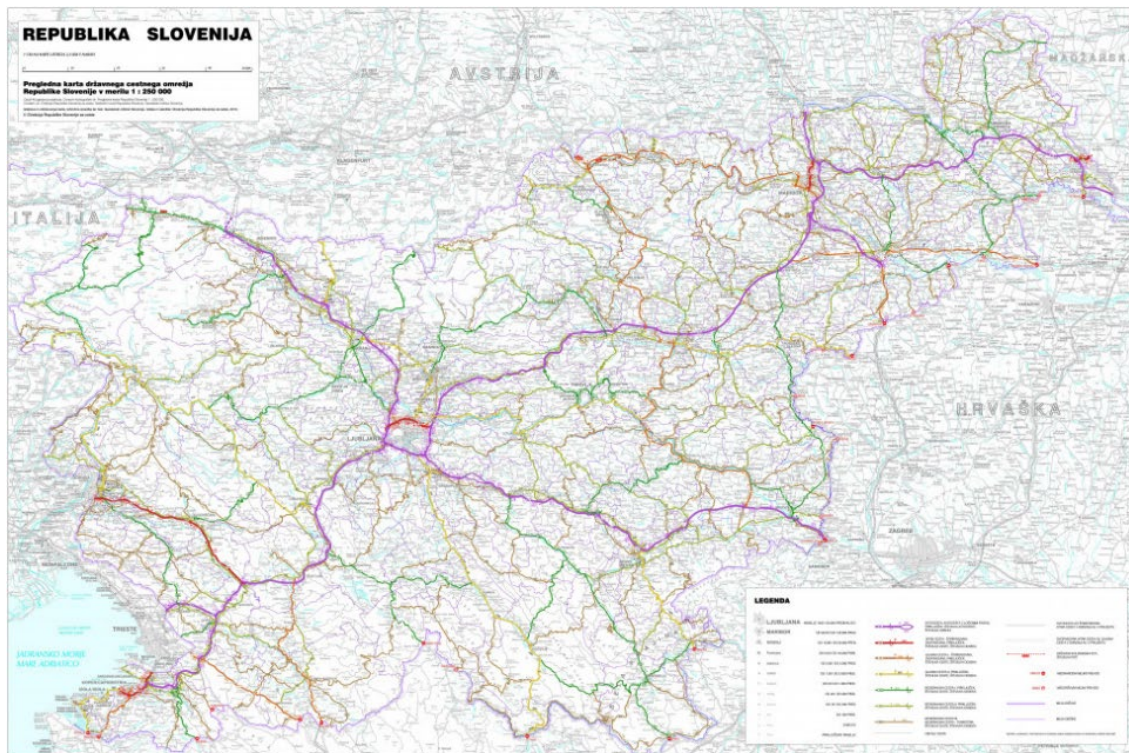
V RS je okoli 39 tisoč km javnega cestnega omrežja. Javne ceste delimo na državne ceste, ki so v lasti države, in občinske ceste, ki so v lasti posameznih občin. Slika 2 prikazuje cestno omrežje v RS.

¹⁰ [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/DRSI/Fotografije-DRSI/Tematske-DRSI/Zeleznice/Glavne_regionalne-proge.jpg], 8. 7. 2022.

¹¹ Sestavne dele JŽI podrobneje določa prvi odstavek 10. člena Zakona o železniškem prometu (v nadaljevanju: ZZelP; Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo in 30/18).

¹² 9. člen ZZelP.

Slika 2 Cestno omrežje v RS



Vir: spletišče državne uprave.¹³

Državne ceste delimo na avtoceste (štiripasovne in večpasovne), hitre ceste (tripasovne in dvopasovne), glavne in regionalne ceste. Dolžina avtocest je 547,17 km, hitrih cest 68,94 km, glavnih cest 800,06 km in regionalnih cest 5.125,29 km.¹⁴ Direkcija skrbi za upravljanje, vzdrževanje in razvoj glavnih in regionalnih cest ter državnega kolesarskega omrežja, DARS d.d. (v nadaljevanju: DARS) pa upravlja, vzdržuje in načrtuje razvoj avtocest ter hitrih cest.

DRI izvaja inženirske in svetovalne storitve na področju JŽI za naročnika: direkcijo in 2TDK, d.o.o. (v nadaljevanju: 2TDK) v zvezi z opravljanjem nalog, ki se nanašajo na investicijo v drugi tir¹⁵, na področju cestne infrastrukture pa za naročnika: direkcijo in DARS.

¹³ [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/DRSI/Fotografije-DRSI/Tematske-DRSI/Ceste/DRSI-Pregledna_karta_cestnega_omrezja_FitWzk4MCw50DAsljhOGNiMDk2YTciXQ.jpg], 8. 7. 2022.

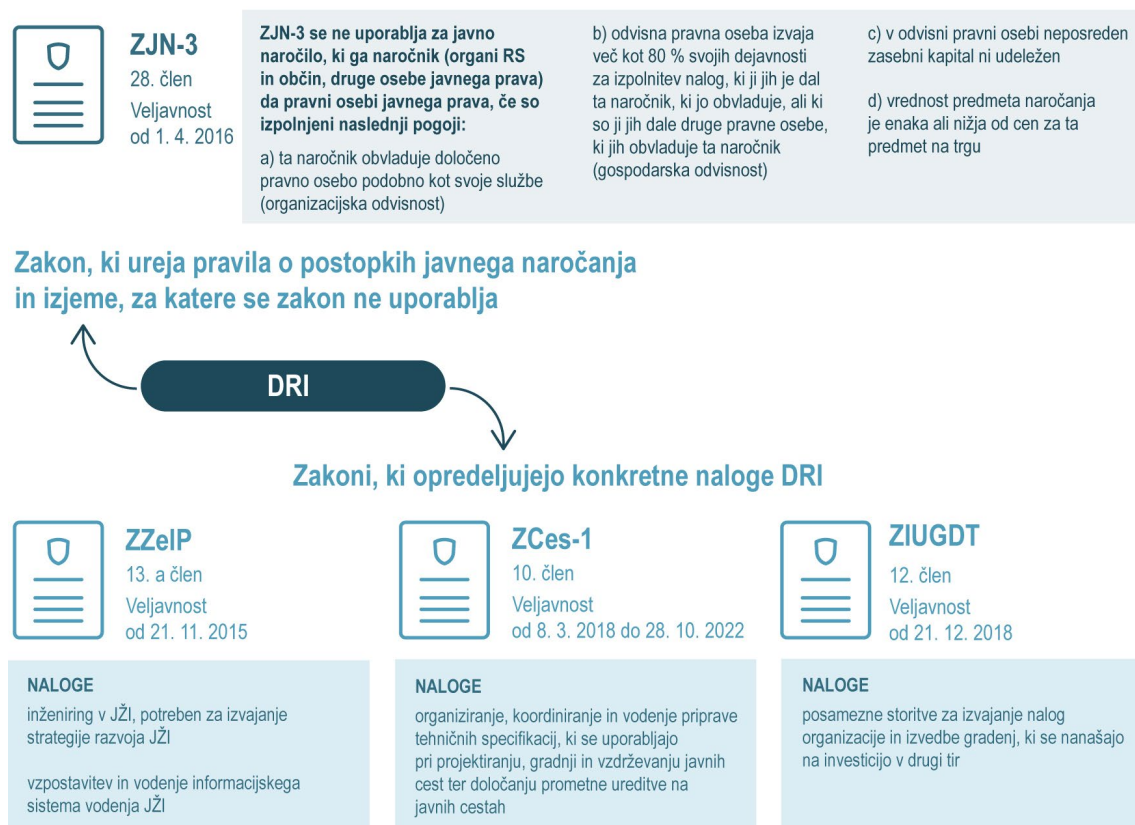
¹⁴ [URL: <https://www.gov.si teme/cestna-infrastruktura/>]; podatki na dan 25. 10. 2021; 11. 7. 2022.

¹⁵ V skladu z 12. členom Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju: ZIUOGDT; Uradni list RS, št. 51/18) je 2TDK investitor vseh gradbenih in drugih del za izvedbo investicije v drugi tir, posamezne storitve za izvajanje nalog, ki se nanašajo na investicijo v drugi tir, pa lahko s pogodbo prenese na gospodarsko družbo iz 13.a člena ZZelP (DRI) kot notranjemu izvajalcu, če so za to izpolnjeni pogoji po predpisih o javnem naročanju.

1.3.1 Pravne podlage, ki urejajo naloge DRI kot notranjega izvajalca

DRI del svojih nalog opravlja kot notranji izvajalec, kar pomeni, da mu javni naročnik lahko odda naročilo brez izvedbe postopka oddaje javnega naročila¹⁶. Pogoje za uporabo izjeme določa Zakon o javnem naročanju¹⁷ (v nadaljevanju: ZJN-3) v 28. členu. Nekatere naloge DRI, ki jih je izvajala kot notranji izvajalec v letu 2020, so bile določene v ZZelP, Zakonu o cestah¹⁸ (v nadaljevanju: ZCes-1) in ZIUFGD, kar prikazuje Slika 3.

Slika 3 Pravne podlage za oddajo nalog DRI kot notranjemu izvajalcu



Vir: ZJN-3, ZZelP, ZCes-1, ZIUFGD.

V skladu z 28. členom ZJN-3 se šteje, da naročnik obvladuje pravno osebo podobno kot svoje službe, če odločilno vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve odvisne pravne osebe. Tako obvladovanje lahko izvaja tudi druga pravna oseba, ki jo na enak način obvladuje ta naročnik.

¹⁶ Gre za tako imenovana in-house naročila.

¹⁷ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

¹⁸ Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 36/14 – odl. US, 46/15 in 10/18. Zakon je prenehal veljati z uveljavitvijo novega Zakona o cestah (v nadaljevanju: ZCes-2; Uradni list RS, št. 132/22, 140/22 – ZSDH-1A, 29/23 in 78/23 – ZUNPEOVE) dne 29. 10. 2022.

1.4 Predstavitev revidirancev

1.4.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS. Zakon o Vladi Republike Slovenije¹⁹ (v nadaljevanju: ZVRS) določa, da vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države.

Vlada je samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev državnega zbora. Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.²⁰

Na podlagi določil Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o cestah²¹ (v nadaljevanju: ZCes-1C), ki je pričel veljati 8. 3. 2018, je upravljanje z deležem RS in uresničevanje pravic RS kot družbenika v DRI prešlo na vlado, za spremljanje kapitalske naložbe pa je postalo pristojno ministrstvo. Z dnem uveljavitve novele ZCes-1C se je za DRI prenehal uporabljati Zakon o Slovenskem državnem holdingu²² (v nadaljevanju: ZSDH-1), na podlagi katerega je do 8. 3. 2018 z naložbo v DRI upravljal ter pravice in dolžnosti lastnika, ki so pripadale RS na podlagi kapitalske naložbe v tej družbi, uresničeval Slovenski državni holding, d.d. (v nadaljevanju: SDH). Enako je bilo določeno v 13. členu ZCes-2, ki je pričel veljati 29. 10. 2022, ko je prenehal veljati ZCes-1, pa do 19. 11. 2022, ko je pričel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu²³ (v nadaljevanju: ZSDH-1A), na podlagi katerega sta (med drugim) prenehala veljati peti in šesti stavek drugega odstavka 13. člena ZCes-2, ki sta določala, da vlada upravlja delež RS in uresničuje pravice RS kot družbenika v DRI in da je za spremljanje kapitalske naložbe pristojno ministrstvo. Od uveljavitve ZSDH-1A dne 19. 11. 2022 z deležem RS v DRI ponovno upravlja SDH,

¹⁹ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

²⁰ 3., 4. in 5. člen ZVRS.

²¹ Uradni list RS, št. 10/18.

²² Uradni list RS, št. 25/14.

²³ Uradni list RS, št. 140/22.

organi SDH pa bi morali v 3 mesecih od uveljavitve ZSDH-1A (torej do 19. 2. 2023) pripraviti spremembe in dopolnitve akta o ustanovitvi DRI na način, da bo ustrezal statusu družbe, zlasti v primeru vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve te družbe ter ko status družbe terja nadzor ustanovitelja, primerljiv nadzoru nad njegovimi notranjimi enotami. SDH mora za spremembe in dopolnitve akta o ustanovitvi DRI pridobiti soglasje ministrstva. Uprava SDH je 9. 1. 2024 v imenu in za račun RS kot ustanovitelja in edinega družbenika DRI sprejela čistopis Akta o ustanovitvi družbe DRI upravljanje investicij, d. o. o.²⁴ (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi DRI 2024; povezava s točko 2.4).

V letu 2020 sta veljala Akt o ustanovitvi DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o., št. 47607-20/2019/4 z dne 6. 6. 2019 in Akt o ustanovitvi DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o., št. 47607-40/2020/4 z dne 9. 12. 2020 (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi DRI). Na podlagi 21. člena akta o ustanovitvi DRI je imel ustanovitelj v letu 2020 naslednje pristojnosti:

- samostojno sprejema sklepe ustanovitelja v vseh zadevah, ki se nanašajo na družbo;
- imenuje člane nadzornega sveta;
- podeli nezaupnico generalnemu direktorju oziroma posameznemu članu posloводства;
- sprejme (konsolidirano) letno poročilo, če ga ni potrdil že nadzorni svet, in odloči o uporabi bilančnega dobička;
- imenuje rednega letnega revizorja ter posebnega revizorja za pregled vodenja poslov in za pregled nad delom nadzornega sveta;
- sprejme akt o ustanovitvi družbe in spremembe tega akta;
- odloča o spremembah osnovnega kapitala, statusnih spremembah ali prenehanju družbe;
- poda soglasje k pridobivanju in razpolaganju (odsvojitvi in obremenitvi) kapitalskih deležev ali delnic v odvisnih družbah, katerih vrednost presega 500.000 EUR (brez DDV²⁵);
- poda soglasje k statusnim in kapitalskim spremembam v odvisnih družbah;
- odloča o drugih zadevah na obrazložen predlog nadzornega sveta ali posloводства;
- s sklepom odloči o omejitvah posloovanja posloводства;
- odloča v drugih zadevah po tem aktu, zakonu, ki ureja gospodarske družbe, ali drugem zavezujočem predpisu.

1.4.1.1 Odgovorne osebe vlade

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili predsedniki vlade, ki jih navaja Tabela 1.

²⁴ Uprava SDH je 26. 1. 2024 sprejela spremembe Akta o ustanovitvi družbe DRI upravljanje investicij, d. o. o., s katerimi so se dodale dejavnosti DRI.

²⁵ Vse vrednosti v nadaljevanju so brez DDV, razen če je navedeno drugače.

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Marjan Šarec, predsednik vlade	od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, tekoče posle je opravljal do 13. 3. 2020
Ivan Janša, predsednik vlade	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
dr. Robert Golob, predsednik vlade	od 1. 6. 2022

1.4.2 Ministrstvo za infrastrukturo

Ministrstvo opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav, naloge na področju energetike, rudarstva ter naloge na področju učinkovite rabe in obnovljivih virov energije.²⁶

Ministrstvo je bilo v letu 2020 pristojno za spremljanje kapitalske naložbe RS v DRI na podlagi določil ZCes-1. Na podlagi določil akta o ustanovitvi DRI je bil zaradi statusa notranjega izvajalca, ki ga ima DRI, nosilec določenih pravic v razmerju do družbe tudi minister, pristojen za infrastrukturo, ki je pravice dolžan izvrševati v skladu s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika. Ministrstvo je imelo v letu 2020 v zvezi s spremljanjem kapitalske naložbe v skladu z 22. členom akta o ustanovitvi DRI še naslednje posebne pristojnosti:

- v okviru spremljanja kapitalske naložbe lahko predlaga ustanovitelju, da se izvede nadzor in pregled dela DRI, ki lahko obsega vse ukrepe pregleda, nadzora, revizije oziroma podrobne kontrole posameznih poslov, dela ali celotnega poslovanja DRI in se v primeru pogodbeno naročene revizije izvede na stroške družbe;
- od DRI lahko neposredno zahteva, da se mu predloži vsa dokumentacija in posredujejo vse informacije, ki bi lahko bile povezane ali so povezane s poslovanjem DRI.

1.4.2.1 Organizacijska struktura ministrstva

V okviru ministrstva so v letu 2020 delovali 4 direktorati:

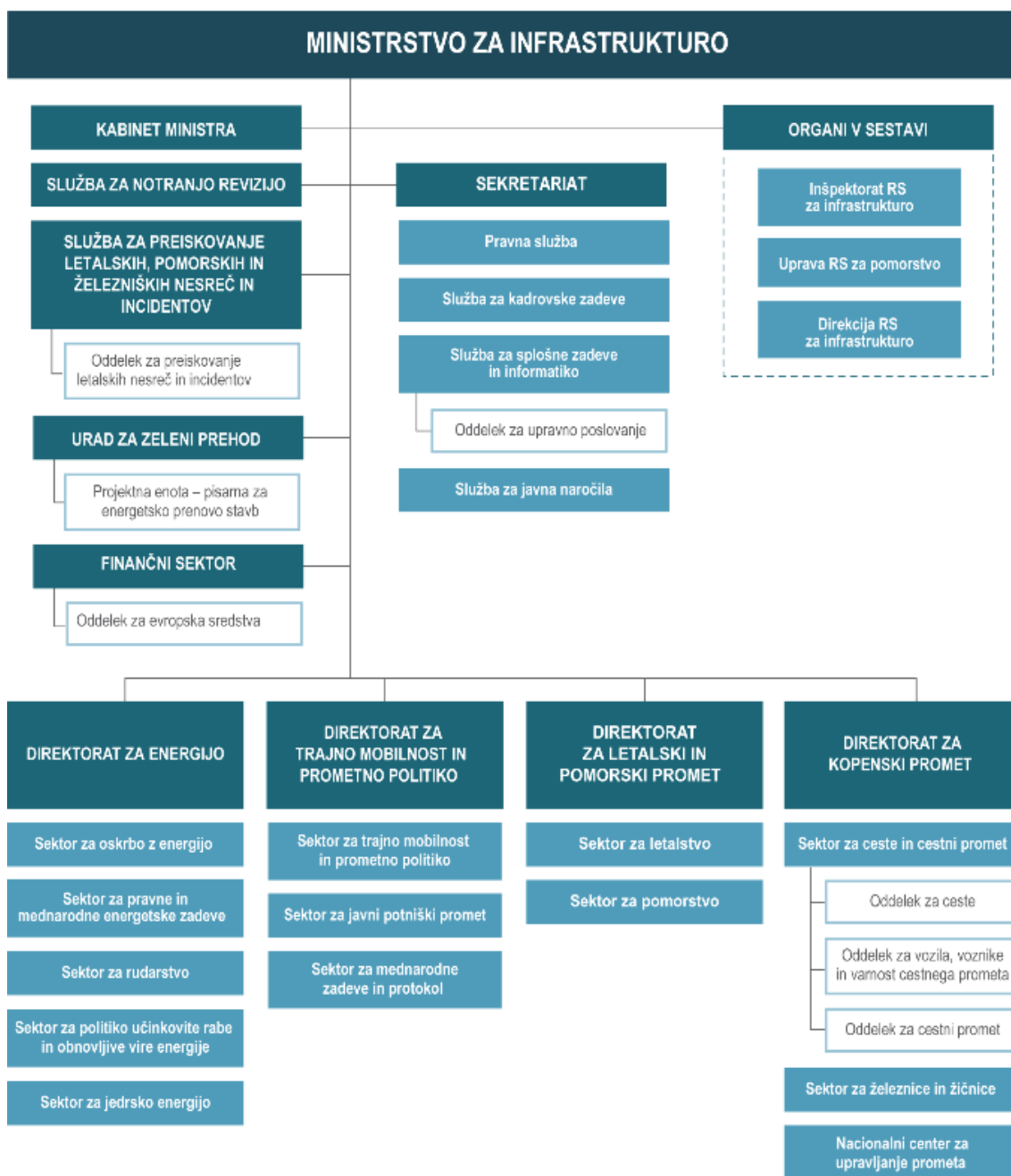
- Direktorat za kopenski promet, v katerem zaposleni opravljajo strokovne in upravne naloge, ki se nanašajo na razvoj, investicije in varnost na področju cest, cestninskega sistema v RS ter vzdrževanja in upravljanja cestne infrastrukture, ter izvajajo tudi naloge s področij cestnega prometa in logistike ter železnic in žičnic;
- Direktorat za letalski in pomorski promet, v katerem zaposleni izvajajo splošne strokovne in upravne naloge, ki se nanašajo na pripravo strateških usmeritev, politik in razvojnih nalog na področju letalstva, pomorstva ter plovbe po celinskih plovnih poteh;

²⁶ 38. člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1; Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16).

- Direktorat za energijo, v katerem se v skladu z veljavnimi predpisi, energetske načeli Slovenije, Nacionalnim energetske in podnebne načrtom ter sprejetimi akcijskimi načrti in operativnimi programi zagotavlja izvajanje upravnih nalog in ukrepov za doseganje zanesljive oskrbe z energijo, za povečanje energetske učinkovitosti in varčevanja z energijo ter za večjo rabo energije iz obnovljivih virov ter tudi izvajanje upravnih nalog in ukrepov na področju rudarstva;
- Direktorat za trajnostno mobilnost in prometno politiko, v katerem zaposleni opravljajo strokovne in upravne naloge, ki se nanašajo na trajnostno mobilnost, prometno politiko, javni potniški promet in mednarodne zadeve ter protokol.

Slika 4 prikazuje organizacijske enote ministrstva.

Slika 4 Organizacijske enote ministrstva

Vir: spletna stran ministrstva.²⁷

²⁷ [URL: <https://www.gov.si/assets/organigrami/ministrstva/Organigram-Ministrstva-za-infrastrukturo.pdf>], 13. 7. 2022.

1.4.2.2 Odgovorne osebe ministrstva

Za učinkovitost ministrstva pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. Tabela 2 navaja odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo	od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, tekoče posle je opravljala do 13. 3. 2020
Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
mag. Bojan Kumer, minister za infrastrukturo	od 1. 6. 2022 do 9. 1. 2023, tekoče posle je opravljal do 24. 1. 2023
mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo	od 24. 1. 2023

1.4.3 Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo

Direkcija je organ v sestavi ministrstva, ki:

1. opravlja strokovno-tehnične, upravne, organizacijske in razvojne naloge na področjih graditve, vzdrževanja in varstva državnih cest ter varstva prometa na njih,
2. opravlja naloge nadzora nad stanjem državnih cest,
3. opravlja upravne naloge na področju pobiranja letne dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu,
4. vodi banko cestnih podatkov,
5. opravlja druge naloge, določene z zakonom in podzakonskimi predpisi, ki urejajo javne ceste,
6. opravlja strokovno-tehnične, organizacijske, razvojne in upravne naloge s področja gradenj in nadgradenj JŽI, naloge razvoja JŽI ter druge naloge v skladu s predpisi, ki urejajo železniški promet in JŽI,
7. vzpostavi, vodi in vzdržuje evidenco dejanske rabe zemljišč javne cestne in železniške infrastrukture.²⁸

Naloge direkcije glede državnih cest so bile v letu 2020 podrobneje opredeljene v ZCes-1, glede JŽI pa v ZZelP.

Direkcijo vodi direktor.

²⁸ Drugi odstavek 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev (v nadaljevanju: uredba o organih v sestavi; Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19 in 64/19).

1.4.3.1 Naloge direkcije na področju državnih cest

ZCes-1 je urejal status in kategorizacijo javnih cest; enotna pravila za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje vseh javnih cest ter pogoje za uporabo nekategoriziranih cest, ki se uporabljajo za javni cestni promet, zaradi zagotavljanja enakih pogojev za varno odvijanje cestnega prometa na celotnem cestnem omrežju; obvezno gospodarsko javno službo (v nadaljevanju: GJS) za zagotavljanje stanja javnih cest za varen in neoviran promet; upravljanje, gradnjo, vzdrževanje in varstvo javnih cest ter prometa na njih. ZCes-1 je v 54. členu določal, da je direkcija upravljavec državnih cest in državnih kolesarskih povezav, v 55. členu pa, da direkcija opravlja strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za gradnjo, vzdrževanje in varstvo državnih cest in kolesarskih povezav. Te naloge so obsegale:

- izdelavo strokovnih podlag za plane vzdrževanja in razvoja državnih cest in izdelavo osnutkov teh planov;
- naloge rednega vzdrževanja državnih cest;
- naloge nadzora nad stanjem državnih cest;
- naloge nadzora nad prometno ureditvijo vseh državnih cest;
- naloge upravljanja, vodenja in nadzora prometa;
- izvajanje postopkov podeljevanja koncesij in izbire koncesionarja za redno vzdrževanje državnih cest;
- izvajanje postopkov javnega naročanja za izvajanje del rednega vzdrževanja državnih cest, ki niso predmet koncesije, ter za izvajanje gradnje, investicijskih vzdrževalnih del in vzdrževalnih del v javno korist na državnih cestah;
- naloge v zvezi z investicijami v državne ceste;
- vodenje evidenc o državnih cestah in zbirne evidence o javnih cestah;
- pridobivanje podatkov o prometnih obremenitvah na državnih cestah;
- pridobivanje podatkov o prekoračitvah dimenzij (višina, širina in dolžina) in mas vozil;
- naloge v zvezi z organizacijo obveščanja javnosti o stanju državnih cest in prometa na njih;
- naloge v zvezi z razpisom koncesij za gradnjo, vodenje in izkoriščanje državnih cest in objektov na njih;
- izdajanje dovoljenj in soglasij in vodenje drugih upravnih postopkov, določenih z ukrepi za varstvo državnih cest in za varovanje prometa na njih;
- pripravo strokovnih izhodišč za smernice in mnenja, ki jih ministrstvo, pristojno za promet, kot nosilec urejanja prostora, izdaja k državnim prostorskim aktom;
- izdajo smernic in mnenj ter opravljanje drugih predpisanih nalog pri pripravi občinskih prostorskih aktov kot nosilec urejanja prostora;
- naloge v zvezi s pripravo strokovnih podlag za tehnične predpise o projektiranju, gradnji in vzdrževanju javnih cest;
- sklepanje pogodb po pooblastilu ministra, pristojnega za promet;
- druge naloge, določene z zakonom ali drugim predpisom.

1.4.3.2 Naloge direkcije na področju javne železniške infrastrukture

ZZeP določa pogoje za izvajanje prevoznih storitev v železniškem prometu, storitve, ki so na področju železniškega prometa javne dobrine, ki jih zagotavlja RS z obvezno GJS, JŽI²⁹, njen status in pogoje za dostop nanjo, način uresničevanja pravice do stavke na področju železniškega prometa, ustanovitev, naloge in pristojnosti regulatornega organa, ustanovitev, naloge ter pristojnosti Javne agencije za železniški promet. ZZeP v četrtem odstavku 13. člena določa naloge direkcije, ki so:

- opravljanje nalog razvoja JŽI;
- opravljanje strokovno-tehničnih, organizacijskih, razvojnih in upravnih nalog s področja gradenj in nadgradenj JŽI;
- financiranje obveznih GJS na področju železniškega prometa;
- priprava pogodb za izvajanje obveznih GJS na področju železniškega prometa;
- preverjanje porabe sredstev, ki jih RS zagotavlja za izvajanje obveznih GJS na področju železniškega prometa;
- priprava pogodb za gospodarjenje z JŽI in izvajanje drugih nalog upravljavca skladno s tem zakonom in financiranje izvajanja navedenih nalog;
- preverjanje upravljavca glede sklepanja in financiranja pogodb za gospodarjenje z JŽI in izvajanje drugih nalog upravljavca, določenih v 11.b členu tega zakona;
- preverjanje izvajanja postopkov upravljavca pri uveljavljanju odškodnin iz naslova zavarovanja JŽI;
- preverjanje izvedbe postopkov upravljavca v primeru izrednih dogodkov s finančnimi posledicami na JŽI;
- preverjanje izvedbe postopkov upravljavca s finančnimi posledicami v skladu s sklenjenimi pogodbami, financiranimi iz proračuna;
- strokovni nadzor nad porabo sredstev glede izvajanja določb iz pete alineje tretjega odstavka 11. člena tega zakona in nad omejenim dostopom iz devetega odstavka 11.c člena tega zakona;
- izdaja smernic in mnenj ter opravljanje drugih predpisanih nalog pri pripravi občinskih prostorskih aktov kot nosilec urejanja prostora.

1.4.3.3 Organizacijska struktura direkcije

Direkcija opravlja naloge v notranjih organizacijskih enotah, med katerimi so za sodelovanje z DRI bistvene Sektor za investicije v ceste, Sektor za vzdrževanje, varstvo cest in prometno varnost, Sektor za investicije v železnice, Oddelek za gospodarske javne službe, Služba za javna naročila – cestna infrastruktura in Služba za javna naročila – železniška infrastruktura. Vodje notranjih enot organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo delo svojih enot, za svoje delo pa odgovarjajo direktorju direkcije kot predstojniku organa v sestavi. Slika 5 prikazuje organizacijsko strukturo direkcije.

²⁹ Vzdrževanje, obratovanje in obnavljanje JŽI je obvezna GJS, ki jo opravlja upravljavec, SŽ - Infrastruktura, d.o.o. (v nadaljevanju: SŽ-Infrastruktura).

Slika 5 Organizacijska struktura direkcije



Vir: spletna stran direkcije.³⁰

V letu 2020 je realiziran proračun direkcije znašal 655,85 milijona EUR, medtem ko je bila z javnimi naročili v vrednosti 230,19 milijona EUR drugi največji javni naročnik v RS, takoj za DARS.³¹

Na direkciji je bilo na dan 31. 12. 2020 zaposlenih 111 uslužbencev.

³⁰ [URL: <https://www.gov.si/assets/organigrami/organi-v-sestavi/Organigram-Direkcije-RS-za-infrastrukturo.pdf>], 13. 7. 2022.

³¹ Podatki portala e-JN, [URL: <https://ejn.gov.si/statist.html>], 25. 8. 2022.

1.4.3.4 Odgovorne osebe direkcije

Za učinkovitost direkcije pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI kot notranjemu izvajalcu, je odgovoren direktor v skladu s svojimi pristojnostmi. Tabela 3 navaja odgovorne osebe direkcije v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Monika Pintar Mesarič, vršilka dolžnosti direktorice direkcije	od 1. 9. 2019 do 23. 4. 2020
Ljiljana Herga, vršilka dolžnosti direktorice direkcije, direktorica direkcije	od 24. 4. 2020 do 9. 10. 2020 od 9. 10. 2020 do 2. 6. 2022
Bojan Tičar, vršilec dolžnosti direktorja direkcije, direktor direkcije	od 2. 6. 2022 do 27. 10. 2022 od 27. 10. 2022 do 30.11. 2023
Karmen Praprotnik, vršilka dolžnosti direktorja direkcije	od 1. 12. 2023

1.4.4 DRI upravljanje investicij, d.o.o.

DRI je največje inženirsko in svetovalno podjetje v RS. Ustanovljena je bila z namenom, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava opravlja storitve investicijskega inženiringa, vključno z opravljanjem nadzora nad izvajanjem gradbenih del po predpisih, ki urejajo graditev objektov, koordinacije investicij v javno infrastrukturo in druge storitve. DRI lahko opravlja tudi pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, vendar največ v obsegu, ki glede na veljavno zakonodajo ne ogroža statusa družbe kot notranjega izvajalca.³²

DRI je bila v notranjega izvajalca preoblikovana iz DDC svetovanje inženiring, d.o.o. (v nadaljevanju: DDC)³³ v letu 2011. Vlada je v letu 2010 ustanovila Medresorsko delovno skupino za izbiro oblike bodočih statusnih in organizacijskih sprememb DDC (v nadaljevanju: medresorska delovna skupina) in ji naložila, naj izbere najustreznejši model statusnih in organizacijskih sprememb družbe, s ciljem, da se vzpostavi nova vloga na področju prometne in druge državne infrastrukture.

Vlada se je na seji dne 6. 1. 2011 seznanila s poročilom medresorske delovne skupine, ki je kot optimalno rešitev predlagala preoblikovanje DDC v notranjega izvajalca države za vodenje državnih investicijskih projektov, zlasti na področju prometne infrastrukture. Skupščina DDC, na kateri je bila sprejeta odločitev o statusnem preoblikovanju DDC v DRI, je bila izvedena 14. 4. 2011.

Temeljni akt DRI je akt o ustanovitvi.

³² 4. člen akta o ustanovitvi DRI. Enako določa tudi akt o ustanovitvi DRI 2024.

³³ V skladu z Aktom o ustanovitvi DDC Svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o. z dne 28. 9. 2007 (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi DDC) je DDC opravljala pridobitno dejavnost in nastopala na trgu s ciljem ustvarjanja dobička.

Osnovni kapital DRI znaša 2.189.473 EUR in je v celoti vložek edinega ustanovitelja, ki je RS. Poslovni delež družbe se ne more deliti ali prenesti na drugo osebo.

Osrednja dejavnost DRI je svetovalni inženiring na področju cestne in železniške infrastrukture ter na drugih infrastrukturnih oziroma investicijskih projektih. DRI je v letu 2020 izvajala inženirske in svetovalne storitve za ministrstvo, direkcijo, 2TDK, DARS in Direkcijo Republike Slovenije za vode (v nadaljevanju: DRSV) ter druge naročnike, prisotna pa je bila tudi na tujih trgih (Srbija, Črna gora ter Bosna in Hercegovina).

V letu 2020 so prihodki DRI znašali 28,2 milijona EUR, odhodki so znašali 26,5 milijona EUR, čisti poslovni izid pa je znašal 1,4 milijona EUR.

1.4.4.1 Organi DRI

Organi DRI so:

- ustanovitelj,
- nadzorni svet,
- poslovodstvo.

V letu 2020 je vlada upravljala z deležem RS in uresničevala pravice RS kot družbenika v DRI. Pristojnosti ustanovitelja so navedene v točki 1.4.1.

DRI je imela v letu 2020 nadzorni svet, ki ga je sestavljalo 6 članov, od tega 4 predstavniki ustanovitelja in 2 predstavnika zaposlenih. Člani nadzornega sveta, ki so bili predstavniki ustanovitelja, so bili imenovani na predlog ministra, pristojnega za infrastrukturo, ki jih je zaradi zagotavljanja statusa notranjega izvajalca predlagal iz vrst javnih uslužbencev, praviloma zaposlenih na ministrstvih, pristojnih za spremljanje kapitalske naložbe v družbi in finančnega premoženja države in pri katerih ni smelo biti prisotno nasprotje interesov v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Nadzorni svet se imenuje za dobo 4 let.

Nadzorni svet je imel v letu 2020 naslednje pristojnosti:

- spremlja in nadzoruje vodenje poslov družbe,
- do konca tekočega leta na predlog poslovodstva potrjuje letni poslovno-finančni načrt in strategijo razvoja družbe,
- imenuje in razrešuje poslovodstvo oziroma člana poslovodstva družbe,
- predhodno obravnava in daje mnenje k vsem predlogom odločitev, ki jih bo obravnaval ustanovitelj,
- poslovodstvu oziroma ustanovitelju daje svoje mnenje oziroma predloge tudi v zvezi z vsemi drugimi vprašanji poslovanja družbe,
- ustanovitelju lahko predlaga, naj sprejme odločitve iz svoje pristojnosti ali se opredeli do določenih vprašanj,
- pregleduje in preverja knjige in dokumentacijo družbe, njeno blagajno, shranjene vrednostne papirje in zaloge blaga ter druge stvari,

- daje poslovodstvu predhodno soglasje:
 - k poslom, katerih vrednost presega 500.000 EUR,
 - k pridobitvi, odsvojitvi in obremenitvi deleža ali delnic v drugih družbah,
 - k odločanju o statusnih in kapitalskih spremembah v odvisnih družbah,
 - na vse garancije, porošstva, jamstva, posojila ter kreditne posle,
 - na obremenjevanje in razpolaganje z nepremičninami,
 - na vse notranje splošne akte, kot so akti notranje organizacije dela in sistemizacije delovnih mest, akti plačnega sistema, pravilniki in drugo,
- potrjuje (konsolidirano) letno poročilo s predlogom za delitev čistega dobička obračunskega obdobja,
- predlaga ustanovitelju delitev bilančnega dobička,
- daje soglasje k imenovanju letnega revizorja,
- imenuje revizijsko komisijo nadzornega sveta,
- ima druge pristojnosti in naloge, ki jih določa ta akt ali zakonodaja.

Predstavniku ministrstva, ki je skrbnik kapitalске naložbe, se predloži vse gradivo za sejo nadzornega sveta na enak način in v rokih kot članom nadzornega sveta. Na seje nadzornega sveta se zaradi spremljanja kapitalске naložbe vedno vabi tudi skrbnik kapitalске naložbe.

Poslovodstvo vodi in organizira delo družbe.

Poslovodstvo so od 9. 12. 2020 sestavljali generalni direktor in največ 2 člana poslovodstva, od katerih je bil vsak zadolžen za samostojno strokovno področje. Generalnega direktorja in člana poslovodstva je imenoval nadzorni svet družbe za dobo največ 5 let z možnostjo ponovnega imenovanja. Poslovodstvo je praviloma odločalo soglasno, v kolikor soglasje ni doseženo, je sprejeta odločitev, za katero glasuje večina članov poslovodstva. Do spremembe akta o ustanovitvi DRI z dne 9. 12. 2020 sta poslovodstvo sestavljala generalni direktor in največ 1 član poslovodstva, ki je bil zadolžen za samostojno strokovno področje. Poslovodstvo je praviloma odločalo soglasno, v kolikor soglasje ni bilo doseženo, je bila sprejeta odločitev, za katero je glasoval generalni direktor.

Poslovodstvo je vodilo družbo in njene posle v skladu z omejitvami iz 12. člena akta o ustanovitvi DRI ter v skladu s sklepi nadzornega sveta in ustanovitelja, v skladu z zakoni, aktom o ustanovitvi in drugimi akti družbe.

Poslovodstvo je moralo nadzornemu svetu ter ministru, pristojnemu za infrastrukturo, na njegovo zahtevo nemudoma posredovati informacijo o poslovanju družbe, posameznem poslu oziroma dovoliti vpogled v katerokoli listino, ki se nanaša na poslovanje družbe.

Poslovodstvo je redno poročalo nadzornemu svetu o:

- donosnosti družbe,
- finančnem stanju družbe,
- poteku poslov, zlasti tistih, ki jih izvaja kot notranji izvajalec.

Generalni direktor je zastopal družbo skupaj z enim članom poslovodstva.

V razmerju do ustanovitelja je imelo poslovodstvo naslednje pristojnosti in odgovornosti:

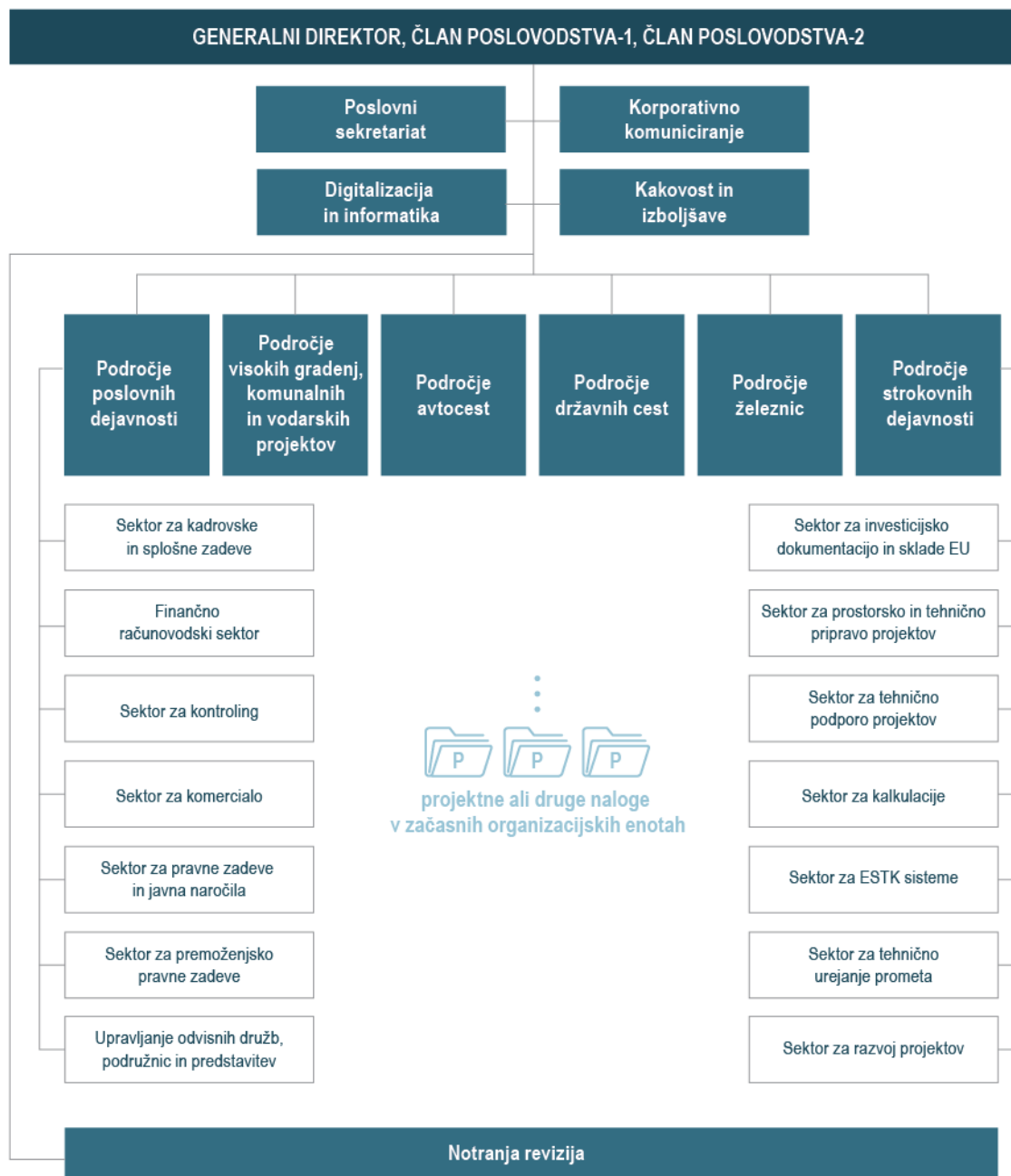
- pripravlja ukrepe iz pristojnosti ustanovitelja,
- pripravlja pogodbe in druge akte, za veljavnost katerih je potrebno soglasje ustanovitelja,
- izvršuje sklepe, ki jih sprejme ustanovitelj.

Poslovodstvo je ves čas pazilo na to, da družba izpolnjuje pogoje za notranjega izvajalca. Pri odločitvah iz pristojnosti drugih organov družbe je bilo poslovodstvo dolžno opozoriti na posledice, ki bi jih določena odločitev imela za status notranjega izvajalca.

1.4.4.2 Organizacijska struktura DRI

V DRI je bilo 408 zaposlenih na dan 31. 12. 2020.

DRI je organizacijsko urejena in razdeljena na področje tehničnih dejavnosti in področje poslovnih dejavnosti ter službe posloводства. Delo DRI je organizirano v stalnih organizacijskih enotah, lahko pa tudi v obliki projektnih ali drugih nalog v začasnih organizacijskih enotah družbe. Slika 6 prikazuje organizacijsko strukturo DRI.

Slika 6 Organizacijska struktura DRI

Vir: Akt o notranji organiziranosti in sistemizaciji delovnih mest, veljaven od 1. 1. 2022.

1.4.4.3 Naložbe DRI

Skupino DRI sestavljata DRI in GI ZRMK d.o.o. (v nadaljevanju: GI ZRMK), ki je od leta 2016 v 100-odstotni lasti DRI.

GI ZRMK deluje na področju raziskav in razvoja s področja graditve, njegova glavna dejavnost so druge inženirske dejavnosti in tehnično svetovanje.

Organi GI ZRMK so ustanovitelj, nadzorni svet, katerega člane imenuje ustanovitelj, in direktor.

Osnovni kapital GI ZRMK znaša 1.094.661 EUR. GI ZRMK je v letu 2020 ustvaril 4.134.008 EUR prihodkov (od tega 3.852.826 EUR čistih prihodkov od prodaje), 3.913.523 EUR odhodkov, poslovni izid pa je znašal 179.408 EUR.

DRI ima tudi 50 % upravljaljskih pravic v Evropskem gospodarskem interesnem združenju – Čezmejna železniška proga Trst–Divača, ki je usklajevalni organ, odgovoren za načrtovanje in projektno upravljanje projekta "Čezmejna železniška proga Trst–Divača: študija in načrt čezmejne železniške proge Trst–Divača–Ljubljana–Budimpešta–meja z Ukrajino".

1.4.4.4 Odgovorne osebe DRI

Za učinkovitost poslovanja DRI kot notranjega izvajalca je odgovorno poslovodstvo v skladu s svojimi pristojnostmi. Tabela 4 navaja odgovorne osebe DRI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Jurij Kač, generalni direktor	od 4. 10. 2013
Tadej Veber, član poslovodstva	od 4. 2. 2013 do 31. 1. 2021
Gregor Majdič, član poslovodstva	od 15. 4. 2021 do 17.10. 2022
Emanuel Čerček, član poslovodstva	od 25. 1. 2021 do 17. 10. 2022
Nina Mauhler, vršilka dolžnosti članice poslovodstva	od 17. 10. 2022 do 28. 2. 2023
Mitja Breznik, vršilec dolžnosti člana poslovodstva, član poslovodstva	od 17. 10. 2022 do 13. 9. 2023 od 14. 9. 2023

2. Ugotovitve

2.1 Zagotavljanje pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca

Glede zagotavljanja pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca smo preverili:

- ali sta vlada in ministrstvo zagotovila ustrezne pravne in strokovne podlage za opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca;
- ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila in izvajala nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca.

2.1.1 Zagotavljanje ustreznih pravnih in strokovnih podlag za opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca

Za zagotavljanje ustreznih pravnih in strokovnih podlag za opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca bi po naših sodilih morala:

- vlada in ministrstvo razpolagati s strokovnimi analizami in študijami, ki so utemeljevale določitev notranjega izvajalca kot najbolj primerno in smotrno obliko za zagotavljanje storitev inženiringa državi;
- vlada in ministrstvo zagotavljati določno in usklajeno opredelitev vloge ter obsega dejavnosti DRI kot notranjega izvajalca v predpisih in aktu o ustanovitvi;
- vlada določiti ustrezne cilje upravljanja in pričakovanja v zvezi z opravljanjem nalog DRI kot notranjega izvajalca;
- vlada obvladovati DRI podobno kot svoje službe;
- vlada zagotoviti, da DRI več kot 80 % svojih dejavnosti izvaja za izpolnitev nalog, ki ji jih je dala vlada ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih vlada obvladuje.

2.1.1.1 Podlage za določitev notranjega izvajalca za zagotavljanje storitev inženiringa državi

Vlada in ministrstvo sta bila učinkovita pri zagotavljanju podlag za določitev notranjega izvajalca za zagotavljanje storitev inženiringa državi, če sta razpolagala s strokovnimi podlagami, v katerih so bile proučene, primerjane in ovrednotene različne možnosti za zagotavljanje storitev inženiringa državi, vključno z vplivom na trg oziroma konkurenco.

Investicijski inženiring je nujen sestavni del vodenja investicij države, brez katerih uspešno uresničevanje investicij ni mogoče. Stopnja učinka investicij je v pomembnem delu odvisna prav od upravljanja investicij oziroma ustrezne organizacije države pri vodenju, koordiniranju in spremljanju

investicijskih projektov.³⁴ Pozitivni in negativni učinki izbire izvajalca arhitekturnih in inženirskih storitev multiplikativno vplivajo na stroške gradnje, še bistveno bolj pa na stroške obratovanja in vzdrževanja ter končne razgradnje objekta.³⁵ Predpogoj za učinkovitost države pri vodenju javnih investicij je zato strokovno podprta in pretehtana odločitev o tem, na kakšen način ter s pomočjo katerih resursov se bo izvajal inženiring investicij v infrastrukturo. Država kot investitor ima na voljo različne možnosti organiziranja:

- izvedba z lastnimi resursi v okviru javne uprave (ministrstva, organi v sestavi, javne agencije in podobno);
- izvedba z lastnimi resursi v okviru javno-javnega sodelovanja različnih javnih naročnikov ali gospodarskih družb v državni lasti, ki ponujajo storitve inženiringa kot notranji izvajalci države;
- sklenitev javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju: JZP) s ponudniki storitev inženiringa na trgu (podelitev koncesije oziroma posebnih ali izključnih pravic);
- oddajanje javnih naročil za posamezne storitve inženiringa na podlagi javnonaročniške zakonodaje ponudnikom storitev inženiringa na trgu.

Naštete možnosti se lahko v posamezni državi razlikujejo glede na področje javnih investicij in se medsebojno kombinirajo za doseg optimalnega učinka investiranja in karseda učinkovite porabe investicijskih sredstev. Zaradi vse večjega pomena javnih investicij na eni strani in kroničnega pomanjkanja javnih sredstev na drugi se državam priporoča, da pri zagotavljanju investicij sodelujejo z zasebnim sektorjem in izkoristijo potencial trga za inovativno ter stroškovno učinkovito izvajanje investicij. Pri tem je pomembna promocija krepitve strokovnosti javnih uslužbencev in institucij, ki sodelujejo pri vodenju investicij, in transparentne ter strateške uporabe funkcije javnega naročanja na vseh ravneh izvajanja investicij v državi.³⁶

Za razumevanje vloge DRI na področju infrastrukture so pomembna določila Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu³⁷ (v nadaljevanju: ZZelP-H) iz leta 2010, ki je začel veljati 11. 1. 2011. Novela ZZelP-H je predvidela prenos nalog vodenja investicij v JŽI in dela zaposlenih, ki so opravljali to nalogo, z Direkcije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo kot organa v sestavi ministrstva na gospodarsko družbo v izključni lasti države, ki jo določi vlada. Vlada je za to družbo s sklepom z dne 21. 4. 2011 določila DRI, ki je na podlagi spremenjenega akta o ustanovitvi DRI z dne 14. 4. 2011 postala notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava in ji je bilo dodeljeno opravljanje storitev investicijskega inženiringa in vodenja investicij v javno infrastrukturo. V letu 2015 je bila na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu³⁸ (v nadaljevanju: ZZelP-J) pri določitvi

³⁴ Priporočila Sveta OECD za učinkovite javne investicije na različnih ravneh države, str. 6, [URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>], 10. 8. 2022.

³⁵ Tretji odstavek na str. 2 Smernic za javno naročanje arhitekturnih in inženirskih storitev, Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), junij 2016, [URL: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Priporocila/Smernice_AI_storitve_1.0.pdf], 10. 8. 2022.

³⁶ Drugi odstavek na str. 12 in prvi ter drugi odstavek na str. 13 Priporočil Sveta OECD za učinkovite javne investicije na različnih ravneh države.

³⁷ Uradni list RS, št. 106/10.

³⁸ Uradni list RS, št. 84/15.

nalog DRI pojmovna zveza "vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo" spremenjena v "inženiring v javno železniško infrastrukturo, potreben za izvajanje strategije razvoja javne železniške infrastrukture", brez vsebinske opredelitve smotra in posledic tovrstnega posega v zakon.³⁹ Osrednje naloge vodenja javnih investicij v JŽI (priprava, organiziranje in koordiniranje investicij v vseh fazah investicijskega procesa, organiziranje in izvajanje revizij projektne dokumentacije) so ostale v domeni DRI.⁴⁰ Ne glede na nejasnost razlikovanja med vodenjem in koordiniranjem investicij opisane spremembe zakonske ureditve ZZelP iz let 2011 in 2015 pomenijo, da je bila sprejeta odločitev o centralizaciji bistvenega dela izvajanja svoje investicijske funkcije pri gospodarski družbi v izključni državni lasti (DRI), ki jo je določila vlada. Ta družba naj bi imela potrebna specialna znanja oziroma izkušnje ter bi lahko zagotavljala fleksibilnost in sinergijske učinke.⁴¹ Vlada je na podlagi mnenja medresorske delovne skupine⁴² sprejela odločitev o tem, da se bo DRI preoblikovala v notranjega izvajalca države za storitve investicijskega inženiringa zlasti na področju prometne infrastrukture (ceste in JŽI), z možnostjo razširitve uporabe modela tudi na področju druge javne infrastrukture.⁴³ Strokovno podlago mnenja medresorske delovne skupine je predstavljala zunanja pravna ekspertiza, ki pa je odgovarjala zgolj na vprašanje obstoja pogojev za uporabo tako imenovane in-house izjeme od javnega naročanja v primeru DRI. Vlada dodatnih strokovnih mnenj, ki bi analizirala in na podlagi primerjave ovrednotila različne možne modele za izvajanje nalog inženiringa investicij v prometno in drugo javno infrastrukturo ter prikazala njihove prednost in slabosti, v tistem obdobju ni pridobila.

2.1.1.1.a Obstoječi model, ki predvideva centralizacijo inženiringa investicij države zlasti v prometno infrastrukturo in naknadno tudi drugo javno infrastrukturo pri gospodarski družbi v državni lasti kot notranjem izvajalcu⁴⁴, je bil oblikovan v letu 2010 na podlagi proučitve javnonaročniške zakonodaje, ki ureja neposredno oddajanje javnih naročil. Vlada in ministrstvo nista

³⁹ Pred novelo ZZelP-J je bila DRI zadolžena za *vodenje investicij v JŽI*, kar je vključevalo pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa, organiziranje in izvajanje revizij projektne dokumentacije ter izdajanje soglasij, povezanih s prostorskimi rešitvami in gradnjo ter izvajanjem drugih del na zemljiščih ali v bližini zemljišč, kjer je predvidena gradnja nove JŽI. Po začetku veljavnosti omenjene novele (21. 11. 2015) je naloga DRI postala izvajanje *inženiringa v JŽI*, ki obsega pripravo, organiziranje in koordinacijo investicij v vseh fazah investicijskega procesa, organiziranje in izvajanje revizij projektne dokumentacije.

⁴⁰ Iz obrazložitve novele ZZelP-J (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu št. 00710-21/2015/13, str. 33) ne izhaja, da bi nadomestitev izrazov "vodenje investicij v JŽI" z "inženiringom investicij v JŽI" pomenila kakšno bistveno spremembo glede vloge DRI – šlo naj bi zgolj za "prilagoditev oziroma uskladitev" obeh izrazov. V nadaljevanju tega poročila za vlogo DRI v investicijskem procesu uporabljamo termin "inženiring investicij".

⁴¹ Vlada je 6. 1. 2011 na podlagi mnenja medresorske delovne skupine sprejela sklep št. 02402-8/2010/10, s katerim je takratni Agenciji za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju: AUKN) naložila, da mora izvesti vse potrebne postopke, ki bodo omogočili učinkovito preoblikovanje DRI v notranjega izvajalca države za izvajanje nalog vodenja investicijskih projektov na področju prometne in druge državne infrastrukture.

⁴² Naloga delovne skupine, ki so jo sestavljali različni uslužbenci ministrstev za infrastrukturo in finance, funkcionar iz kabineta predsednika vlade in ena izmed vodilnih zaposlenih na DRI (kot svetovalec predsednika vlade je bil v tej skupini tudi kasnejši direktor DRI, ki je svoj mandat v družbi nastopil oktobra 2013 in ga izvajal tudi v letu 2020), je bila opredelitev nove vizije in poslanstva družbe ter opredelitev potrebnih statusnih in organizacijskih sprememb, upoštevanje interese države kot investitorja na področju razvoja prometne in druge državne infrastrukture.

⁴³ Mnenje medresorske delovne skupine (str. 4), sklep vlade št. 02402-8/2010/10 z dne 6. 1. 2011 (točka 4.) in sprememba 4. člena akta o ustanovitvi DRI z dne 21. 4. 2011 (ta se je po novem glasil: "Družba je ustanovljena z namenom, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava opravlja storitve investicijskega inženiringa, vodenja investicij v javno infrastrukturo in druge svetovalne storitve.").

⁴⁴ V nadaljevanju govorimo o "centralizaciji inženiringa investicij", saj ni pomembnejših razlik med vodenjem in inženiringom investicij v JŽI glede na uporabo teh terminov v razvoju področne zakonodaje (ZZelP).

izkazala, da bi v letu 2020 preverjala ustreznost in smiselnost izbire centraliziranega modela za zagotavljanje inženirskih in svetovalnih storitev pri izvajanju investicij države, za katerega se je vlada odločila v letu 2010. Opravljena ni bila nobena sistematična analiza gospodarnosti oziroma prednosti in slabosti ureditve, po kateri naj bi se pretežni del investicij države in drugih pravnih oseb javnega prava, zlasti na področjih prometne in tudi druge javne infrastrukture, vodil pri eni družbi v državni lasti kot notranjem izvajalcu, niti ni bila proučena dobra praksa razvitih tujih držav, ki bi lahko služila kot referenca za oblikovanje tovrstnih organizacijskih rešitev. Vlada in ministrstvo med revizijo nista znala pojasniti in predložiti dokazila o tem, ali sploh in če da, katere primerljive države za zagotavljanje investicijskega inženiringa uporabljajo model, kjer tovrstne storitve za večji del javnega sektorja trajno zagotavlja gospodarska družba v državni lasti kot notranji izvajalec.

Vlada in ministrstvo tudi nista izvajala nobene sistematične preveritve, koliko bi storitve, ki se prenašajo v izvajanje DRI kot notranjega izvajalca, stale državni proračun, če bi se vsaj deloma izvajale v okviru državne uprave (takšna je tudi bila ureditev do leta 2011) ali v okviru javno-zasebnega partnerstva ali pa bi se zanje izvedel postopek oddaje javnega naročila. Gre za pomembno pomanjkljivost spremljanja in vrednotenja sprejete strateške odločitve države, saj je bila tudi v času njenega sprejemanja v letu 2010 na razpolago zgolj pravna študija obstoja zakonskih pogojev za neposredno oddajanje poslov DRI kot notranjemu izvajalcu, brez celovite presoje vseh možnih modelov za inženiring investicij v prometno in drugo javno infrastrukturo in ovrednotenja njihovih ekonomskih, javnofinančnih, družbenopolitičnih in siceršnjih učinkov. Zato tudi danes ni mogoča evalvacija in primerjava obstoječe ureditve načina izvajanja investicijske funkcije države z možnimi alternativami, ki obstajajo v obliki uporabe lastnih kadrov državne uprave, sklepanja javno-zasebnih partnerstev, možnosti javno-javnega sodelovanja (sodelovanje med javnimi naročniki za zagotavljanje javnih storitev – šesti odstavek 28. člena ZJN-3) ali iskanja ponudnikov na trgu prek javnih razpisov. Vlada in ministrstvo sta namesto celovite analize obstoječega modela za izvajanje investicijskega inženiringa v zvezi s prometno in drugo javno infrastrukturo v okviru spremljanja in upravljanja DRI poudarjala zgolj domnevne prednosti tega modela (na primer sinergijski učinki in preglednost, enoten dostop do celovite storitve pri enem ponudniku), vendar se te prednosti v praksi niso nikoli analizirale in natančneje ugotovile. Na drugi strani pa so bile v celoti prezrte številne dejanske in potencialne slabosti centraliziranega načina zagotavljanja investicijskega inženiringa državi, med njimi vsaj naslednje:

- objektivna nemožnost za določitev tržne cene storitev notranjega izvajalca, ki je posledica neposredne oddaje naročil notranjemu izvajalcu, pri čemer se neposredno primerljive storitve po vsebini in obsegu na trgu ne ponujajo, in ob odsotnosti izračunov stroškovne cene teh storitev; s tem je povezano tveganje prekomerne kompenzacije za naročene storitve inženiringa in obstoja nedopustnih državnih pomoči za DRI, ki deluje tudi na trgu, ter kršitev pravil Evropske unije (v nadaljevanju: EU) o prostem pretoku storitev in konkurence;
- tveganje nekonkurenčnosti, negospodarnosti in netransparentnosti pri poslovanju zaradi neposrednega pridobivanja in-house naročil brez sodelovanja v postopkih javnega naročanja, ki bi omogočali tržni preizkus cen DRI, objavo vseh sklenjenih poslov in sodelovanje morebitnih tretjih ponudnikov;
- dodatna širitev področja delovanja družb v državni lasti v RS, kljub temu da je Slovenija med državami z najvišjim deležem družb v lasti države, kar ima – ob neustreznem upravljanju teh družb – negativen vpliv na gospodarsko dinamiko (na primer rast produktivnosti, investicije,

odprtost trga za nove ponudnike) in razvoj konkurence;⁴⁵ navedeno se odraža v pomanjkanju ali popolni odsotnosti zunanjih (tržnih) vzpodbud za razvoj, stroškovno učinkovitost in inovativnost notranjega izvajalca in drugih ponudnikov na področju investicijskega inženiringa in s tem povezanih gradbenih storitev na trgu RS;

- tveganje konfliktov interesov zaradi tesne (vsebinske in kadrovske) povezanosti ministrstva in direkcije z DRI, ki pogosto nastopa v večjem številu vlog (kot strokovni svetovalec oziroma konzultant, izvajalec nalog, nadzornik, nosilec javnih pooblastil – povezava s točko 2.1.1.2.1.a in gospodarska družba s komercialnim interesom), posle pa od javnih naročnikov pridobiva kot njihov notranji izvajalec na eni strani in eden izmed ponudnikov v okviru postopkov javnega naročanja na drugi; tveganje dodatno povečuje okoliščina, da tudi predstavniki države (na primer ministrstva in direkcije) zavzemajo dvojne vloge, kjer nastopajo kot predstavniki DRI v vlogi izvajalca oziroma tržnega udeleženca (na primer kot skrbniki naložbe v družbo in člani nadzornega sveta družbe) in kot predstavniki javnih naročnikov oziroma regulatorja (na primer kot uslužbenci ali funkcionarji na ministrstvu in direkciji); člani nadzornega sveta DRI zato ne morejo biti neodvisni, kar je temeljna predpostavka imenovanja in delovanja članov nadzornih svetov gospodarskih družb v korporacijskem pravu⁴⁶ – član nadzornega sveta je neodvisen, če ni zaposlen v podjetju in z njim tudi ne sodeluje pri pridobitni dejavnosti; zadnja predpostavka v primeru članov nadzornega sveta DRI ni izpolnjena, saj posamezni člani nastopajo tudi kot predstavniki naročnikov (na primer direktor direkcije), ki naročajo posle pri DRI kot izvajalcu;
- tveganje za neučinkovito korporativno upravljanje zaradi intenzivne vpetosti predstavnikov vlade in ministrstev v izvajanje lastniške in nadzorniške funkcije v družbi, kar odstopa od priporočil EU⁴⁷ in različnih mednarodnih organizacij⁴⁸ ter pravil ZSDH-1 glede ločenosti lastniških in drugih (na primer regulatornih) funkcij države v družbah v državni lasti in zahteve po neodvisnosti pri upravljanju družb v državni lasti; kot opozarjajo domača⁴⁹ in tuja stroka ter

⁴⁵ Delež kapitala družb, v katerih ima država več kot četrtinski delež, je v letu 2012 znašal 30 %, s čimer se Slovenija uvršča med države OECD z najvišjim deležem družb v državni lasti. Evropska komisija, ki črpa iz podatkov OECD, v dokumentu Country Report Slovenia 2015 ugotavlja, da je udeleženoslovenske države v nacionalni ekonomiji med najvišjimi v EU. Delež družb z več kot 50-odstotnim državnim lastništvom je po knjigovodski vrednosti v deležu BDP daleč najvišji, z upoštevanjem tudi družb z državnim deležem od 10 % do 50 % pa drugi najvišji. Na drugi strani je delež zaposlenih v državnih družbah v odstotku vseh zaposlenih v Sloveniji v obeh primerih tretji najvišji. Povzeto po točki 1.4 obrazložitve Odloka o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države (v nadaljevanju: OdSUKND, Uradni list RS, št. 53/15).

⁴⁶ Točka 6.7 Kodeksa korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države (v nadaljevanju: Kodeks korporativnega upravljanja družb SDH), november 2019.

⁴⁷ State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context, Institutional Paper, Evropska komisija, julij 2016, str. 18 in nadaljnje.

⁴⁸ Na primer Smernice OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti (v nadaljevanju: Smernice OECD za korporativno upravljanje družb), točka III.A, in Corporate Governance of State-Owned Enterprises – A Toolkit, Svetovna banka, 2014, str. 47 in nadaljnje.

⁴⁹ Med domačimi avtorji na ta problem opozarjajo na primer: Bohinc, R.: Kako premagovati politično kadrovanje v gospodarskih družbah v državni lasti?, Pravna praksa, št. 6–7, 2014, str. 6; Stockbauer-Zagorc, T.: Pravni vidiki korporativnega upravljanja gospodarskih družb v državni lasti, Podjetje in delo, št. 3–3, 2013, str. 532 in Domadenik, P., Prašnikar, J. in Svejnar, J.: Political Connectedness, Corporate Governance, and Firm Performance, Journal of Business Ethics 139(2), 2015. Zadnji omenjeni avtorji v študiji na vzorcu 254 družb iz obdobja med letoma 2000 in 2010 ugotavljajo, da je največji delež politično povezanih članov nadzornih svetov v državnih podjetjih (34,6-odstoten), pri čemer imenovanje enega politično povezanega člana sveta v 5-članski nadzorni svet produktivnost družbe v naslednjem letu zmanjša za 2,3 %, dolgoročno pa za 9,6 %.

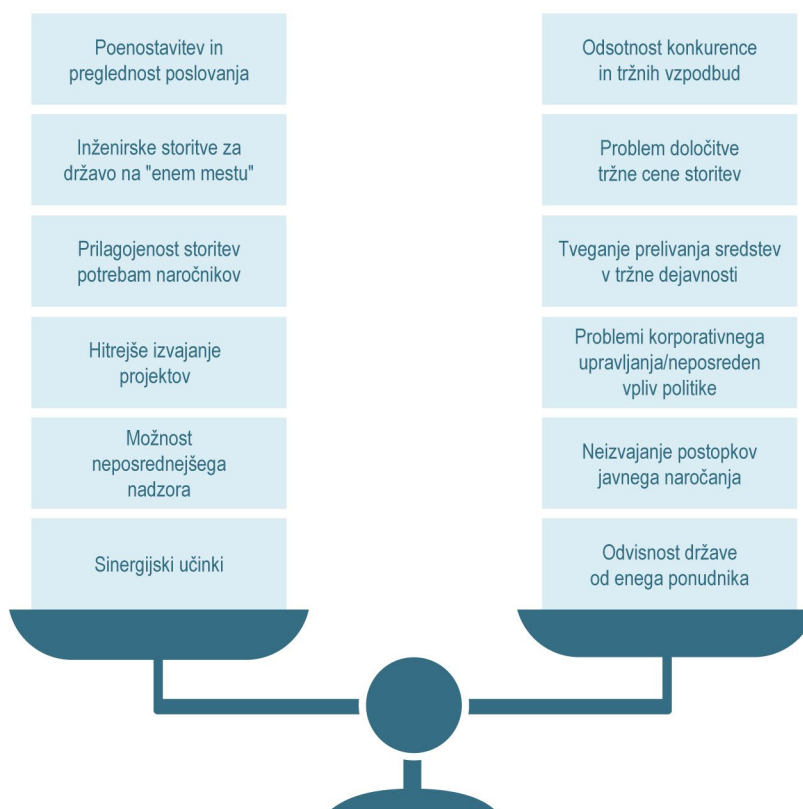
mednarodne organizacije, kot so OECD in Svetovna banka⁵⁰, je za družbe v državni lasti značilna razpetost med dvoje nevarnosti: na eni strani je distancirano in izrazito pasivno izvajanje lastniških upravičenj, na drugi pa je politično motivirano vmešavanje v vsakodnevno vodenje poslov družbe ter zloraba njenih resursov za doseganje strankarskih, zasebnih ali drugih ciljev, ki niso v interesu družbe (na primer kadriranje v družbi na podlagi politične pripadnosti, sklepanje donatorskih, sponzorskih in svetovalnih pogodb na podlagi neekonomskih kriterijev); opozarjamo, da sta omenjeni nevarnosti v izdatni meri podani pri gospodarski družbi, ki deluje kot notranji izvajalec večjega števila javnih naročnikov in na ta način kot podaljšana roka teh naročnikov oziroma v danem primeru vrha izvršilne veje oblasti – z DRI namreč upravlja vlada, njen skrbnik je ministrstvo, v njenem nadzornem svetu pa so bili v letu 2020 funkcionarji ali javni uslužbenci na višjih položajih z različnih ministrstev in organov v sestavi.⁵¹

Slika 7 prikazuje potencialne prednosti in slabosti modela centralizacije investicijskega inženiringa pri gospodarski družbi kot notranjem izvajalcu v javnem sektorju.

⁵⁰ Kankaanpää, J. et al: Steering and Monitoring Model of State-Owned Enterprises, International Journal of Public Administration, 37: 409–423, 2014, 409. Enako Smernice OECD za korporativno upravljanje družb, str. 12.

⁵¹ Na primer vodja sektorja za proračun z Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF), vodja kabineta ministra za infrastrukturo, državni sekretarji ministrstva za infrastrukturo, okolje in kmetijstvo, generalna sekretarja ministrstva za infrastrukturo in kulturo ter direktor direkcije.

Slika 7 Dejavniki za vrednotenje prednosti in slabosti modela centralizacije investicijskega inženiringa pri gospodarski družbi kot notranjem izvajalcu v javnem sektorju



Pričakovali bi, da bi vlada in ministrstvo v letu 2020, ko je bila sprejeta odločitev za dolgoročneje povišanje sredstev za javne investicije v prometno infrastrukturo⁵², omenjene prednosti in slabosti centraliziranega modela za zagotavljanje investicijskega inženiringa državi proučila in na tej podlagi ukrepala. Zaradi neaktivnosti vlade in ministrstva v procesu spremljanja učinkov odločitve glede izbire modela za zagotavljanje storitev investicijskega inženiringa državi tudi v času izvajanja revizije ni bilo mogoče preveriti, ali sploh in če da, v kolikšni meri (delno) že izvedena centralizacija inženiringa investicij v prometno in drugo javno infrastrukturo pri eni sami gospodarski družbi kot notranjem izvajalcu resnično prispeva k sinergijskim učinkom in učinkovitemu izvajanju investicij države, kar je bil cilj preoblikovanja DRI v letu 2010.

Pojasnilo ministrstva

Izvedba storitev z lastnimi kadrovskimi resursi bi zahtevala dodatne zaposlitve na ministrstvu oziroma v organih v sestavi. Ta možnost zaradi omejitev pri zaposlovanju (kadrovski načrt vlade dodatnih zaposlitev ni omogočal) ni bila izvedljiva. Obdobje med letom 2011, ko se je DRI transformirala v notranjega izvajalca, in letom 2020 je bilo tudi obdobje varčevanja v javnem sektorju in posledično obdobje z zelo omejenim zaposlovanjem.

⁵² V letu 2020 sprejeti proračun direktcije za leto 2021 je znašal 804 milijone EUR, v letu 2022 pa 844 milijonov EUR, medtem ko se je v letih pred tem gibal med 620 in 680 milijoni EUR.

Opozarjamo na to, da morata vlada in ministrstvo odhodke državnega proračuna obravnavati celovito. Prihranke na račun omejitev novih zaposlitev v kadrovskem načrtu javnega sektorja na eni strani je treba primerjati z večjimi izdatki zaradi naročanja storitev pri državnih ali zasebnih gospodarskih družbah in drugih ponudnikih. Direkcija je v letu 2020 za naročanje storitev investicijskega inženiringa na področju cestne in železniške infrastrukture porabila skupaj 27,5 milijona EUR z DDV, od tega je 78,9 % tega zneska šlo za neposredno oddajo in-house naročil DRI (Tabela 5 in Tabela 6).

2.1.1.1.b Iz ugotovitev OECD izhajajo priporočila, da je za države pri uresničevanju javnih investicij ekonomsko smiselno iskanje sodelovanja z zasebnim sektorjem in s tem koriščenje potenciala trga za inovativno ter stroškovno učinkovito izvajanje investicij.⁵³ OECD med načeli za učinkovito izvajanje javnih investicij posebej omenja zahtevo po transparentnosti in promocijo strateškega ter učinkovitega sistema javnega naročanja, ki se lahko kombinira s skrbnim načrtovanjem javno-zasebnih partnerstev. Trend razvoja sodobnih ekonomskih demokracij gre v smeri večje deregulacije, samoregulacije in liberalizacije gospodarstva, vključno s sektorji, ki so bili v preteklosti monopolizirani s strani držav in državnih podjetij (na primer energetika, telekomunikacije in transport). Temu ustreza načelo EU o prostem pretoku blaga, storitev in ljudi kot eden izmed stebrov obstoja EU in ne nazadnje pravica do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave Republike Slovenije⁵⁴ (v nadaljevanju: ustava). Model sistemske opredelitve določene gospodarske družbe za (izključnega) notranjega izvajalca javnega sektorja, kot je oblikovan v primeru DRI, gre v nasprotni smeri od navedenega. Pri tem ni mogoče spregledati, da na področju investicijskega inženiringa v RS in predvsem EU obstajajo zasebni ponudniki tovrstnih storitev na trgu⁵⁵, kar dokazuje okoliščina, da so v letu 2020 in pred tem posamezne storitve investicijskega inženiringa v zvezi s prometno infrastrukturo za RS izvajale tudi zasebne družbe.⁵⁶

Vlada in ministrstvo bi morala pri izbiri centraliziranega modela za inženiring investicij v prometno infrastrukturo jasno opredeliti javno korist in sorazmernost takšnega posega v delovanje trga, na katerem je država osrednji ali (na področju JŽI) celo edini nosilec povpraševanja, česar pa tudi pri ohranjanju tega modela v letu 2020 in njegovi širitvi na druga področja javne infrastrukture nista storila.⁵⁷ Njegov obseg bi bilo treba za različne vrste javne infrastrukture (cestna, vodna, železniška, okoljska, energetska, zdravstvena in druga infrastruktura) vnaprej jasno opredeliti in omejiti na učinkovito raven tudi zato, ker so notranja (in-house) naročila izjema od splošnega pravila o izvajanju javnega naročanja naročnikov, ki jo je treba razlagati in uporabljati ozko. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti proučitvi negativnega vpliva odločitve o delno že izvedeni centralizaciji teh storitev pri eni sami gospodarski družbi v lasti države na delovanje ostalih

⁵³ Drugi odstavek na str. 12 in prvi ter drugi odstavek na str. 13 Priporočil Sveta OECD za učinkovite javne investicije na različnih ravneh države.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁵⁵ Glavna registrirana dejavnost DRI so "druge inženirske dejavnosti in tehnično svetovanje", za kar je bilo v RS glede na podatke AJPEŠ na dan 1. 3. 2022 registriranih 8.495 poslovnih subjektov.

⁵⁶ Na primer družbi Projekt d. d. Nova Gorica in BPI d. o. o., ki sta inženirske storitve izvajali za DARS.

⁵⁷ Države naj bi posegale na trg z ustanavljanjem gospodarskih družb v državni lasti in/ali s širitvijo njihovih dejavnosti zlasti v primeru, če so izpolnjene naslednje predpostavke: 1. nedelujoč trg; 2. manj invazivne oblike državne intervencije, kot so regulacija, davki, državne pomoči in sodelovanje z zasebnimi ponudniki, niso učinkovite ali možne; 3. izguba blaginje zaradi nedelujočega trga je večja od stroškov, distorzij in manjše učinkovitosti družb v državni lasti.

ponudnikov inženirskih, projektantskih in konzultantskih storitev na trgu in na nemožnost razvoja trga na tem področju, za kar vlada in ministrstvo nista poskrbela. Obstoječim ponudnikom je zaradi v pomembnem delu že izvedene centralizacije v pomembni meri zmanjšana ali celo odvzeta možnost pridobivanja poslov od države, ki je na področju cestne in železniške infrastrukture glavni naročnik, kar prikazujeta Tabela 5 in Tabela 6.

Tabela 5 Stopnja centralizacije storitev investicijskega inženiringa v zvezi s cestno javno infrastrukturo pri DRI (glavne in regionalne državne ceste ter državno kolesarsko omrežje) med letoma 2018 in 2020

Leto	Skupna vrednost poslov ¹⁾ v EUR z DDV	Vrednost javnih naročil DRI v EUR z DDV	Vrednost in-house poslov DRI ²⁾ v EUR z DDV	Delež in-house poslov v %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (4)/(2)
2018	16.797.445	3.074.147	8.239.914	49,05
2019	16.631.682	3.871.344	9.071.596	54,54
2020	16.091.689	2.931.971	9.353.877	58,13
Skupaj	49.520.816	9.877.461	26.665.387	53,91

Opomba: ¹⁾ Storitve investicijskega inženiringa, ki jih je direkcija oddala DRI in drugim ponudnikom v okviru izvedenih postopkov javnega naročanja kot in-house posle (izjema od javnega naročanja) in druge posle (na primer evidenčna naročila).

²⁾ Direkcija v letih 2018, 2019 in 2020 z DRI ni sklenila nobene nove in-house pogodbe, je pa veljala Pogodba o izvajanju konzultantskih in inženirskih storitev pri upravljanju, vzdrževanju in varstvu državnih cest ter tehničnem urejanju prometa in zagotavljanju prometne varnosti na državnih cestah (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju storitev na državnih cestah), po kateri je direkcija DRI tudi med letoma 2018 in 2020 oddajala posamezne posle, ki so zato upoštevani pri izračunih v tabeli.

Vir: podatki direkcije.

Tabela 6 Stopnja centralizacije storitev investicijskega inženiringa v zvezi z JŽI pri DRI med letoma 2018 in 2020

Leto	Skupna vrednost poslov ¹⁾ v EUR z DDV	Vrednost javnih naročil DRI v EUR z DDV	Vrednost in-house poslov DRI v EUR z DDV	Delež in-house poslov v %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (4)/(2)
2018	2.779.531	0	2.672.470	96,15
2019	3.250.799	0	3.227.009	99,26
2020	11.418.929	0	11.385.318	99,71
Skupaj	17.449.259	0	17.284.797	98,37

Opomba: ¹⁾ Storitve investicijskega inženiringa, ki jih je direkcija oddala DRI in drugim ponudnikom v okviru izvedenih postopkov javnega naročanja kot in-house posle (izjema od javnega naročanja) in druge posle (na primer evidenčna naročila).

Vir: podatki direkcije.

Negativen vpliv na obstoječo tržno konkurenco s strani DRI se lahko potencialno razteza tudi na druga področja inženiringa (na primer zaradi tveganja za ponujanje dumpinških cen zaradi navzkrižnega subvencioniranja dejavnosti), saj je DRI dovoljeno tudi izvajanje dejavnosti na trgu.

DRI lahko v omejenem obsegu, kolikor to dopuščajo pogoji iz 28. člena ZJN-3, izvaja tržno dejavnost sama ali prek odvisne družbe GI ZRMK, ki je strateško usmerjena skorajda izključno v pridobivanje poslov na trgu (povezava s točko 2.1.1.3.2.c). Pri tem je pomembna ugotovitev, da je DRI pomemben del poslov na trgu v zvezi s cestno infrastrukturo pridobila v okviru postopkov javnega naročanja, ki jih vodijo javni naročniki (na primer direkcija in DARS), ki hkrati DRI neposredno oddajajo posle kot notranjemu izvajalcu. Vlada, ministrstvo in direkcija v reviziji po naši oceni nista pojasnila, zakaj naročniki DRI včasih neposredno in brez izvedbe postopkov javnega naročanja angažirajo kot notranjega izvajalca, včasih pa jo izberejo kot enega izmed ponudnikov v okviru izvedenega postopka javnega naročanja. Dodana vrednost postopkov javnega naročanja, v katerih je kot ponudnik izbran DRI, ni znana, saj bi s to družbo – ob izpolnjevanju pogojev za in-house posle – lahko bila sklenjena neposredna pogodba. Poleg tega v teh postopkih na sistemski ravni obstaja tveganje za neenakopravno obravnavo ponudnikov in omejevanje konkurence, saj DRI kot ponudnik ostaja notranji izvajalec istih naročnikov, zaradi česar je iz objektivnih razlogov (tveganje vnaprejšnjega pridobivanja informacij, po naravi prisotno preferiranje notranjega izvajalca, ki ga naročniki prek nadzornega sveta soupravljajo, zaupanje in vsakodnevno sodelovanje kadrov naročnikov ter DRI) težko zagotoviti objektivno obravnavo DRI v postopkih javnega naročanja. Gre za sistemsko tveganje, na katero opozarjajo tudi mednarodni strokovni standardi v zvezi z zahtevo po konkurenčni nevtralnosti družb v državni lasti, ki ob tem poudarjajo pomen obvladovanja teh tveganj.⁵⁸

2.1.1.1.c Podatki o načinu pridobivanja poslov DRI med letoma 2018 in 2020 kažejo, da je model centralizacije inženiringa investicij pri DRI kot notranjem izvajalcu, kar je bilo predvideno v letu 2010 z novelo ZZelP-H, s poročilom medresorske delovne skupine in na tej podlagi sprejetim sklepom vlade, spremembo akta o ustanovitvi DRI v letu 2011 in tudi OdSUKND⁵⁹, na področju prometne infrastrukture zgolj deloma zaživel v praksi. Javni naročniki so DRI kot notranjega izvajalca za investicijski inženiring dosledno angažirali le na področju JŽI, medtem ko je bil na področju državnih cest DRI kot notranji izvajalec vključen zgolj občasno in v manjšem obsegu.⁶⁰ Vlada in ministrstvo nista znala pojasniti, zakaj na področju cest ni zaživel model centraliziranega izvajanja investicijskega inženiringa pri DRI kot notranjem izvajalcu. DRI je posledično v letu 2020 zgolj 53,96 % poslovnih prihodkov⁶¹ ustvarila iz poslov, ki jih je pridobila od javnih naročnikov kot notranji izvajalec. Vlada in ministrstvo nista poskrbela za izpolnitev osnovnega namena preoblikovanja DRI, da je osrednji partner države pri zagotavljanju investicijskega inženiringa na področju prometne infrastrukture, zaradi česar naj bi DRI na tem področju delovala pretežno kot notranji izvajalec države in le v manjšem obsegu na trgu.⁶² Ta vizija ne glede na naše pomisleke o izhodiščnem presojanju njene smotrnosti za državo (povezava s točkama 2.1.1.1.a in 2.1.1.1.b) ni bila uresničena, saj je DRI v letu 2020 skoraj polovico vseh prihodkov (46,04 %) ustvarila na trgu,

⁵⁸ Konkurenčna nevtralnost – Zbornik priporočil, usmeritev in dobrih praks OECD, 2012, str. 56, [URL: <https://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>], 20. 7. 2022.

⁵⁹ Četrty odstavek točke 6.5.4 OdSUKND.

⁶⁰ V reviziji se nismo ukvarjali s tem, če in v kakšnem obsegu se drugi javni naročniki (DARS, DRSV, Univerzitetni klinični center Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana) in drugi) pri izvajanju javnih investicij poslužujejo storitev investicijskega inženiringa DRI kot notranjega izvajalca.

⁶¹ To je 14,94 milijona EUR od 27,67 milijona EUR skupnih čistih prihodkov od prodaje v letu 2020 (str. 44 letnega poročila DRI za leto 2020).

⁶² 4. člen akta o ustanovitvi DRI.

pri čemer pretežni del slednjih (86,82 %) ⁶³ izvira iz postopkov javnega naročanja različnih javnih naročnikov.

2.1.1.2 Opredelitev vloge in obsega dejavnosti DRI kot notranjega izvajalca

Vlada in ministrstvo sta bila učinkovita pri opredelitvi vloge in obsega dejavnosti DRI kot notranjega izvajalca, če sta zagotovila, da sta vloga in obseg dejavnosti DRI kot notranjega izvajalca v predpisih ter v aktu o ustanovitvi jasno in nedvoumno določena, v predpisih pa so določeni tudi pogoji za izvajanje dejavnosti DRI v javnem interesu.

2.1.1.2.1 Normativna določitev smotra obstoja DRI

Domači ⁶⁴ in mednarodni ⁶⁵ standardi korporativnega upravljanja sporočajo, da je ena izmed temeljnih nalog ustanovitelja vsake gospodarske družbe, da jasno, skladno in pregledno opredeli cilje obstoja družbe, ki naj bi jih ta uresničevala z izvajanjem svojih poslovnih dejavnosti. To je še posebej pomembno, če primarni cilj delovanja družbe ni v izvajanju pridobitne dejavnosti (ustvarjanje dobička na trgu), kot to velja za tipične gospodarske družbe po Zakonu o gospodarskih družbah ⁶⁶ (v nadaljevanju: ZGD-1), temveč ustanovitelj z njo zasleduje kakšen drugačen (nepridobiten) cilj ali če gre za več nasprotujočih si ciljev. ⁶⁷ Cilj državnega lastništva v gospodarskih družbah mora načeloma biti ustvarjanje dodane vrednosti za skupnost in državljanke z učinkovito alokacijo resursov. ⁶⁸ V primeru strateških družb v državni lasti, ki delujejo kot notranji izvajalci in s tem kot podaljšana roka države za izvajanje državnih politik, je še posebej ključno, da zanje država vnaprej karseda jasno in transparentno opredeli vlogo in naloge, ki jih takšne družbe izvajajo v javnem interesu kot notranji izvajalec države, in morebitno (dodatno) možnost njihovega udejstvovanja na trgu.

V primeru DRI smo zato preverili, ali je vlada zagotovila sprejem predpisov, lastniške politike in drugih pravnih aktov, ki so vnaprej dovolj določno opredelili cilje obstoja DRI, to je vsebino in obseg nalog, ki jih bo izvajala DRI v javnem interesu za državo, krog subjektov znotraj države, za katere se bodo te naloge izvajale, in morebitne druge dejavnosti, ki jih bo lahko družba izvajala na trgu. Prav tako smo skušali odgovoriti na vprašanje, ali so bile naloge DRI določene na način, da so bile dovolj jasno razmejene od nalog pristojnih državnih organov, kar omogoča vzpostavitev sistema odgovornosti, in da so bile morebiti podeljene posebne ali izključne pravice in javna pooblastila družbi jasno definirana in transparentna, pri tem pa je bil ustrezno zavarovan javni interes za izvajanje nalog na tem področju.

⁶³ Podatki iz letnega poročila DRI za leto 2020, str. 44.

⁶⁴ Točka 3.1 Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH, točka III.1 Kodeksa upravljanja javnih delniških družb in točka 2.7 Kodeksa upravljanja za nejavne družbe.

⁶⁵ Točka I. D. Smernic OECD za korporativno upravljanje družb.

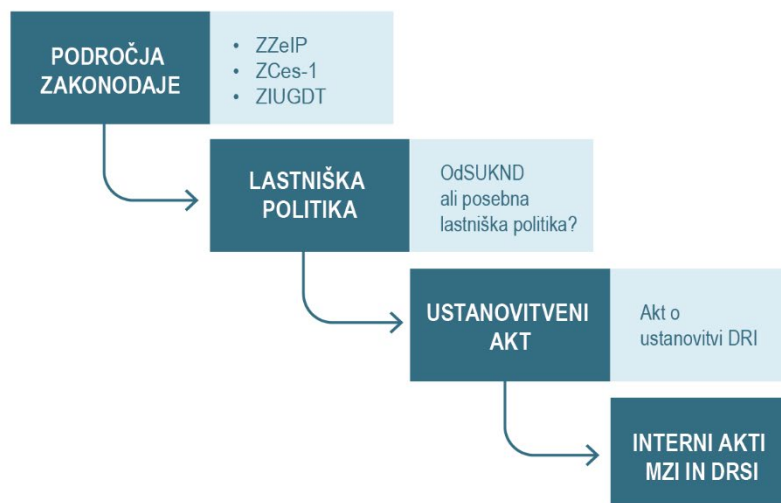
⁶⁶ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS in 158/20 – ZIntPK-C.

⁶⁷ Točka 3.1 Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH.

⁶⁸ Točka I.A Smernic OECD za korporativno upravljanje družb.

Slika 8 prikazuje različne normativne ravni opredeljevanja smotrov obstoja DRI in ciljev, ki naj bi jih ustanovitelj zasledoval s to družbo in naj bi jih slednja udeležala pri svojem poslovanju.

Slika 8 Hierarhija normativnih aktov države za opredelitev vloge in ciljev DRI



Za različne vrste normativnih aktov velja, da morajo biti nižje ravni aktov, ki imajo praviloma bolj določno in konkretizirano vsebino, usklajene z višjimi, za katere je značilna bolj abstraktna in sistemska narava. Določitev omenjenega normativnega okvira je v pristojnosti ustanovitelja in edinega družbenika DRI, to je države, ki jo zastopa vlada, pri tem pa ima pomembno vlogo tudi ministrstvo kot skrbnik naložbe. Vsebina normativnega okvira države za DRI je bistvena za sprejemanje strateških (dolgoročnih) in letnih (operativnih) poslovnih načrtov DRI, ki jih sprejemata poslovodstvo in nadzorni svet DRI.

Zakonodaja in predpisi

Naloge, ki jih DRI v javnem interesu izvaja na področju prometne in druge infrastrukture, so opredeljene v področnih zakonih, in sicer:

- ZCes-1 je (od 8. 3. 2018 dalje) določal, da se pri projektiranju, gradnji in vzdrževanju javnih cest ter določanju prometne ureditve na javnih cestah uporabljajo tehnične specifikacije, ki jih pripravljajo tehnični odbori. Te izmed strokovnjakov s področja, ki se ureja s tehnično specifikacijo, imenuje direkcija. Naloge organiziranja, koordiniranja in vodenja priprave tehničnih specifikacij za direkcijo opravlja DRI, ki kot notranji izvajalec opravlja inženirsko dejavnost in tehnično svetovanje za RS in njene organe. Ta družba mora ves čas zagotavljati pogoje za notranjega izvajalca za RS in njene organe v skladu s predpisi o javnem naročanju.⁶⁹

⁶⁹ 36. člen ZCes-1C je posebej določal, da je na dan uveljavitve tega zakona družba iz 10. člena ZCes-1 DRI.

- ZZelP opredeljuje⁷⁰ vlogo DRI kot notranjega izvajalca države za storitve investicijskega inženiringa v JŽI. DRI mora poleg tega vzpostaviti in voditi informacijski sistem vodenja investicij v JŽI, ki vsebuje podatke in dokumentacijo o vseh fazah investicij.
- ZIUGDT določa, da je 2TDK v svojem imenu in za svoj račun investitor vseh gradbenih in drugih del za izvedbo investicije v drugi tir in v tem okviru, brez poseganja v naloge upravljavca drugega tira, zlasti pridobiva pravico graditi na zemljiščih, potrebnih za gradnjo drugega tira, skrbi za oddajo gradbenih in drugih del za gradnjo drugega tira, sklepa pogodbe z izvajalci za izvedbo gradbenih in drugih del za gradnjo drugega tira, skrbi za izvedbo gradbenega nadzora nad izvedbo gradbenih in drugih del za gradnjo drugega tira, skrbi za uresničevanje pravic in obveznosti po pogodbah z izvajalci gradbenih in drugih del za gradnjo drugega tira, izvaja vse akte in dejanja za prevzem objektov in naprav po dokončanju del, skupaj z uveljavljanjem pravic v zvezi z jamstvi in odpravo napak, skrbi za pridobitev vseh potrebnih dovoljenj in drugih aktov za začetek obratovanja drugega tira, sklepa vse druge akte in izvaja druga dejanja, potrebna za začetek in dokončanje investicije v drugi tir in za začetek njegovega obratovanja. ZIUGDT je predvidel, da se lahko posamezne storitve za izvajanje nalog, ki se nanašajo na investicijo v drugi tir, s pogodbo prenesejo na gospodarsko družbo iz 13.a člena ZZelP kot notranjemu izvajalcu, če so za to izpolnjeni pogoji po predpisih o javnem naročanju.

Vlada in ministrstvo sta kot najvišja organa državne uprave dolžna spremljati stanje družbe na področjih, za katera sta pristojna, in skrbeti za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države, kar je v skladu z ZDU-1 ena njunih temeljnih nalog.⁷¹ Na to se navezuje Resolucija o normativni dejavnosti⁷² (v nadaljevanju: ReNDej), iz katere izhaja, da je za vsak sprejet predpis bistveno, da se na podlagi vnaprej določenih meril zagotavlja trajno spremljanje njegovih učinkov v praksi. Na ta način se lahko pravočasno pripravijo spremembe in dopolnitve ureditve posameznega področja, ko ta ne ustreza več novim družbenim razmeram ali se normativne rešitve v praksi izkažejo za neustrezne. Za uresničevanje smernic in ciljev iz ReNDej sta na področju prometne infrastrukture v prvi vrsti odgovorna vlada in ministrstvo, kar še posebej velja za zakone in podzakonske predpise, pri katerih nastopata kot pripravljavec (zakoni) ali jih sama sprejemata (podzakonski predpisi). ZCes-1, ZZelP in ZIUGDT so predpisi, ki sodijo v pristojnost ministrstva, pri vseh pa je kot predlagatelj za vložitev v zakonodajni postopek nastopala vlada.

DRI je v skladu s 55. členom ZGD-1 velika gospodarska družba, ki je obenem strateškega pomena za državo, zaradi česar je poudarjen javni interes njenega delovanja in obstoja. Na podlagi določb Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH je temeljni cilj družbe s kapitalsko naložbo države maksimiranje vrednosti družbe ter ustvarjanje čim višjega donosa za lastnike na dolgi rok, če iz zakona oziroma akta o ustanovitvi ne izhaja kaj drugega.⁷³ Kot izhaja iz veljavne zakonodaje (na primer iz ZCes-1 in ZZelP), v ospredju delovanja DRI ni pridobivanje dobička. Poglavitni cilj

⁷⁰ 13.a člen v zvezi s petim odstavkom 13. člena ZZelP. Vlada je na podlagi ZZelP 21. 4. 2011 (131. seja vlade) sprejela sklep, s katerim je določila, da je za vodenje investicij v JŽI zadolžena DRI. 23. 6. 2011 (141. seja vlade) je vlada sprejela sklep, da je vlada za vodenje investicij v JŽI sklenila pogodbo z DRI, nadzor nad izvajanjem obveznosti, ki so predmet pogodbe, pa bo izvajalo ministrstvo, pristojno za promet.

⁷¹ 11. člen ZDU-1.

⁷² Uradni list RS, št. 95/09.

⁷³ Točka 3.1 Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH.

obstoja DRI je zagotavljanje inženirskih storitev državi, državnim organom in pravnim osebam javnega prava kot notranji izvajalec teh subjektov, zaradi česar mora DRI ves čas zagotavljati pogoje za notranjega izvajalca za RS in njene organe v skladu s predpisi o javnem naročanju.⁷⁴ V ospredju delovanja DRI je tako dejavnost, ki ni pridobitna⁷⁵ in se v temelju razlikuje od dejavnosti preostalih (tipičnih) gospodarskih družb na prostem trgu⁷⁶. DRI je kot notranji izvajalec in državni inženir namenjena uresničevanju javnega interesa države na področju investicij v javno infrastrukturo, zato naj bi pri njenem poslovanju ne bila v ospredju dobičkonosnost⁷⁷, pač pa zagotavljanje kar se da ugodnih in kakovostnih inženirskih storitev javnim naročnikom⁷⁸ in zasledovanje razvojnih ciljev države oziroma širšega družbenega interesa. Dodatno velja, da je RS ustanovitelj in edini družbenik DRI, zaradi česar se mora interes gospodarske družbe v pomembnem delu ravnati po interesu njenega edinega družbenika, torej države.⁷⁹

2.1.1.2.1.a Veljavna zakonska opredelitev vloge DRI na področju investicij v cestno infrastrukturo je v področni zakonodaji neustrezno in pomanjkljivo opredeljena, pri čemer je v praksi vloga DRI po naši oceni širša, kot to predvideva zakonodaja. V drugem odstavku 10. člena ZCes-1 je bila normirana zgolj ena izmed specialnih nalog DRI na področju cestnoprometne infrastrukture, to je zagotavljanje strokovne pomoči direkciji pri pripravah tehničnih specifikacij za posege v javne ceste in prometno ureditev. Za preostale naloge vzdrževanja, upravljanja in investicij v zvezi z državnimi cestami pa je bila v skladu z ZCes-1 pristojna direkcija⁸⁰, medtem ko je za vzdrževanje, upravljanje in investicije v zvezi z avtocestami v skladu z Zakonom o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁸¹ (v nadaljevanju: ZDARS-1) pristojna DARS⁸².

Kljub takšni normativni ureditvi DRI v letu 2020 kot notranji izvajalec na področju državnih cest ni izvajala le nalog v zvezi s pripravo tehničnih specifikacij, temveč na podlagi pogodbe o izvajanju storitev na državnih cestah in aneksih k tej pogodbi tudi večji obseg različnih konzultantskih in

⁷⁴ 36. člen ZCes-1C, drugi odstavek 10. člena ZCes-1 in prvi odstavek 13.a člena ZZelP.

⁷⁵ Četrty odstavek 3. člena ZGD-1.

⁷⁶ Prvi odstavek 3. člena ZGD-1. Za tipične gospodarske družbe velja, da je njihov bistveni opredelilni element v tem, da na trgu samostojno opravljajo dejavnost zaradi pridobivanja dobička kot svojo izključno dejavnost. Da smoter obstoja notranjega izvajalca naj ne bi bilo izvajanje pridobitne dejavnosti, izhaja tudi iz jezikovne in logične pravne razlage vsebine 4. člena akta o ustanovitvi DRI. Ta v drugem odstavku določa, da lahko družba "opravlja *tudi* pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička", kar a contrario pomeni, da osnovna dejavnost DRI kot notranjega izvajalca iz prvega odstavka 4. člena akta o ustanovitvi DRI ni pridobitna dejavnost.

⁷⁷ Zadnji odstavek na str. 3 Strategije družbe DRI upravljanje investicij, družba za razvoj infrastrukture, d.o.o. za obdobje 2016–2020 (v nadaljevanju: Strategija DRI 2016–2020).

⁷⁸ Bistven javni interes, ki ga morajo javni naročniki zasledovati pri naročanju storitev v zvezi z investicijami v javno infrastrukturo (med katere sodijo tudi storitve investicijskega inženiringa), je gospodarna uporaba javnih sredstev (4. člen ZJN-3 in 2. člen Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF; 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) in s tem povezan izbor izvajalcev storitev, ki ponujajo ekonomsko najugodnejšo ponudbo (84. člen ZJN-3).

⁷⁹ Drugi odstavek na str. 5 Meril za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države SDH, november 2018.

⁸⁰ 54. in 55. člen ZCes-1. Tudi akt o notranji organizaciji direkcije določa, da posamezne upravne, strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge v zvezi z gradnjo, vzdrževanjem in varstvom državnih cest izvaja direkcija, ki te naloge tudi podrobneje našteva in razporeja njihovo izvedbo po svojih notranjih enotah.

⁸¹ Uradni list RS, št. 97/10 in 40/12 – ZUJF.

⁸² 4., 5. in 9. člen ZDARS-1.

inženirskih storitev pri upravljanju, vzdrževanju in varstvu cest ter realizaciji investicij v ceste⁸³. Pri nalogah, ki so se v letu 2020 neposredno prenašale na DRI kot notranjega izvajalca, gre za širok nabor različnih aktivnosti, ki obsegajo tako svetovalne, strokovno-tehnične inženirske naloge, naloge zastopanja države v upravnih in drugih postopkih, ter druge dejavnosti v javnem interesu na širšem področju upravljanja z državnimi cestami in kolesarskimi stezami, spremljanje in urejanje prometa ter zagotavljanje prometne varnosti. Naštete naloge po vsebini vključujejo vrsto elementov upravnih nalog⁸⁴ in GJS (na primer neposredna povezava storitev s prometno infrastrukturo kot temeljno obliko materialne javne dobrine, ki jih zagotavlja država, in izvajanjem prometne politike države, državnim financiranjem in nadzorom države nad izvajanjem storitev, trajnostjo izvajanja storitev, podrejenostjo zagotavljanja dobička zadovoljevanju javnih potreb, omejenimi možnostmi za zagotavljanje storitev na trgu), ki so lahko predmet posebnih ali izključnih pravic, podeljenih gospodarskim družbam.⁸⁵ DRI po mnogih sklenjenih in-house pogodbah z javnimi naročniki v pravnem prometu zastopa RS oziroma deluje v imenu in za račun RS oziroma javnih naročnikov, po pooblastilu sodeluje z državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil v sodnih in upravnih postopkih, pripravlja osnutke upravnih odločitev⁸⁶, nadzira delo koncesionarjev po koncesijskih pogodbah o vzdrževanju cest, pripravlja vse bistvene podlage za izvedbo postopkov javnega naročanja in izbor ponudnikov (priprava specifikacije naročila, osnutka predloga za izvedbo javnega naročila, terminskega in finančnega plana javnega naročila, razpisne dokumentacije in njenih sprememb, odgovorov na vprašanja ponudnikov, pregled ponudb, priprava poročila o pregledu ponudb in odgovorov na revizijske zahteve) ter rešuje odškodninske ali tožbene zahteve, ki se nanašajo na nerešene zadeve iz preteklih obdobj (premoženjskopravno in zemljiškoknjžno urejanje), pripravlja predloge zakonov in podzakonskih aktov in drugo. Opozarjamo, da zakonodaja za naštete naloge izrecno predvideva, da jih izvajata direkcija⁸⁷ kot posebej za ta namen ustanovljen in specializiran organ v sestavi ministrstva ter DARS⁸⁸ kot specializirana gospodarska družba, ki ima koncesijo za upravljanje, vzdrževanje in gradnjo avtocest. Zato ocenjujemo, da za neposreden prenos teh nalog na DRI ni primerna rešitev sprotne urejanje teh vprašanj v neposredno sklenjenih pogodbah z DRI, kjer se stranke pogajajo o vsebini pogodb (na primer tudi o vsebini nalog in ceni za njihovo izvajanje (povezava s točko 2.2.2.4), pri tem pa se sklicujejo na izjemo po 28. členu ZJN-3. Za trajno prenašanje strokovno-tehničnih nalog in dejavnosti v javnem interesu, ki so neločljiv (integralen) del izvajanja zakonskih pooblastil državnih organov, na gospodarske družbe mora biti podana dovolj določna podlaga v zakonu ali na zakonu temelječem predpisu. Na ta način se tudi

⁸³ Realizirana vrednost del po pogodbi je v letu 2020 znašala 9,35 milijona EUR z DDV.

⁸⁴ V skladu z 9. in 13. členom ZDU-1 med upravne naloge sodijo tudi: a) izvršilne naloge organov, ki pomenijo izvrševanje zakonov in drugih predpisov ter aktov državnega zbora in vlade, vstopanje v civilnopravna razmerja v imenu in za račun RS ter opravljanje materialnih dejanj, ter b) zagotavljanje javnih služb v skladu z zakonom. Iz drugega odstavka 9. člena ZDU-1 ob tem izhaja, da lahko za izvajanje naštetih nalog uprava tudi sama izdaja predpise in posamične akte ter interne akte. Posamezne naloge državnih organov na področju prometne infrastrukture so podrobno opredeljene v ZCes-1 in ZZelP (Priloga 1).

⁸⁵ Povezava z opombo 94. Upravno sodišče je v sodbi II U 221/2012 z dne 22. 1. 2014 potrdilo, da je bila DRI na podlagi 13.a člena ZZelP podeljena izključna pravica za vodenje investicij v JŽI (navedeno na zadnji strani obrazložitve omenjene sode). V sodbi I U 1503/2015-16 z dne 12. 10. 2017 je upravno sodišče smiselno enako ugotovilo, da so dejavnosti, ki so bile prenesene na DRI, "neločljiv (integralen) del izvajanja zakonskih pooblastil ministrstva v zvezi z investicijami v javno železniško infrastrukturo" in da jih je mogoče šteti za na DRI "prenesena javna pooblastila".

⁸⁶ Na primer osnutki dovoljenj za zapore državnih cest (74. člen ZCes-1).

⁸⁷ 54. in 55. člen ZCes-1.

⁸⁸ 1., 4., 5. in 9. člen ZDARS-1.

izkaže javna korist za tovrstno organizacijo izvajanja nalog javnih oblasti.⁸⁹ Trajen mandat, ki ga gospodarska družba – tudi če gre za družbo, ki ima značaj notranjega izvajalca, kot to velja za DRI – pridobi za izvajanje dejavnosti v javnem interesu, mora imeti jasno in določno podlago v predpisih (zakonih ali podzakonskih aktih). Gospodarska družba kot organizacijska oblika sodi namreč na področje civilnega prava in je varovana z ustavno maksimo svobodnega ravnanja (svobodna podjetniška pobuda – velja pravilo, da lahko tak subjekt stori vse, kar mu ni izrecno prepovedano). Takšna logika pa mora biti omejena v primeru gospodarske družbe, ki je notranji izvajalec države in podaljšana roka države pri izvajanju pomembnega področja državne politike, kamor sodi inženiring investicij v cestno infrastrukturo, upravljanje s to infrastrukturo in njeno vzdrževanje. Posledično bi bilo po naši oceni smiselno v okviru sprejetih predpisov natančneje določiti, katere naloge v zvezi z inženiringom investicij⁹⁰ v cestno infrastrukturo, vzdrževanjem in upravljanjem te infrastrukture, v kakšnem obsegu ter pod kakšnimi pogoji bo v javnem interesu za državo trajno oziroma za nedoločen čas izvajal notranji izvajalec v obliki gospodarske družbe. Vlada in ministrstvo v primeru DRI nista poskrbela za to, pač pa sta določitev nalog investicijskega inženiringa v zvezi s cestami prepustila pogodbeni avtonomiji direkcije in DRI⁹¹ (sklepanje pogodb pomeni civilnopravno urejanje razmerij, kjer sta pogodbeni stranki avtonomni in enakopravni), kjer načel varovanja javnega interesa, transparentnosti in predvidljivosti ni mogoče zagotavljati v enaki meri. Dejanska delitev nalog na tem področju med direkcijo in DRI je posledično javno nedostopna, nepregledna in prepuščena spreminjajočemu se pogodbenemu okviru, kar otežuje vzpostavljane odgovornosti deležnikov in možnost nadzora nad njimi (povezava s točko 2.1.1.2.2). Na ta način je na področju cest na normativni ravni podana bistveno drugačna situacija kot na področju JŽI, kjer je DRI na podlagi 13. in 13.a člena ZZelP posebej podeljeno javno pooblastilo⁹² oziroma posebna in izključna pravica za izvajanje nalog inženiringa v JŽI in vzpostavitev ter vodenje informacijskega sistema za vodenje investicij v JŽI.

2.1.1.2.1.b Iz ureditve po ZZelP ni jasno, kakšna je razmejitev vloge in nalog med direkcijo in DRI kot notranjim izvajalcem. Po eni strani namreč zakon predvideva, da se na DRI prenesejo naloge priprav, organiziranja in koordinacije investicij v vseh fazah investicijskega procesa, po drugi strani pa, da je direkcija (še zmeraj) tista, ki skrbi za opravljanje strokovno-tehničnih, organizacijskih, razvojnih in upravnih nalog s področja gradenj in nadgradenj JŽI.⁹³ Poudarjamo, da so naloge priprav, organiziranja in koordinacije investicij v JŽI po svoji vsebini pretežno strokovno-tehnične,

⁸⁹ Navedeno poudarjajo tudi domači in mednarodni standardi upravljanja gospodarskih družb (na primer točka I. C. Smernic OECD za korporativno upravljanje družb).

⁹⁰ Definicije vsebine storitev "investicijskega inženiringa" so lahko zelo široke in se v različnih strokovnih virih razlikujejo (povezava z opombo 9).

⁹¹ Izjemo predstavlja zgolj podelitev zakonskega pooblastila za pomoč direkciji pri pripravi tehničnih specifikacij za ceste.

⁹² Z zakonom ali na podlagi zakona lahko javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pridobijo tudi javne agencije ali druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu (zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov), ali če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. V tem poročilu izhajamo iz na 121. členu ustave temelječi široki opredelitvi javnega pooblastila, pri kateri so lahko predmet podelitve javnega pooblastila naloge državne oblasti (ex iure imperii) kot tudi druge, neoblastne upravne naloge (na primer servisne, razvojne in pospeševalne naloge) – Brezovnik, B., Trpin, G. in Pličanič, S.: Sistem javne uprave, Pravna fakulteta, 2019, str. 238–240 in Kovač, P.: Javna Pooblastila centrov za socialno delo v upravnem postopku, Socialno delo, št. 1/2 (2007), str. 58.

⁹³ Četrtni in peti odstavek 13. člena ZZelP.

organizacijske in razvojne naloge s področja gradenj in nadgradenj JŽI. Zato določbe ZZelP ne dajejo nedvoumnega odgovora na vprašanje, katere naloge izvajanja investicijske funkcije države na področju JŽI so bile na podlagi zakona prenesene na DRI in katere ostajajo v pristojnosti direkcije. S tem so povezane tudi nejasnosti pri razlikovanju med inženiringom in vodenjem oziroma koordinacijo investicij v JŽI v procesu spreminjanja ureditve po ZZelP (povezava s točko 2.1.1.1). Na ta način v veljavni zakonodaji ni jasna razmejitev nalog med direkcijo in DRI, hkrati pa tudi ni dosledno izpeljana strateška odločitev države ob preoblikovanju sistema v letu 2010, ki je imela jasen namen, da se zagotovi centralizacija vodenja investicijskih projektov na področju prometne in druge državne infrastrukture pri DRI kot notranjem izvajalcu.

2.1.1.2.1.c Po ZCes-1 je bil obseg nalog DRI omejen in je zajemal zgolj organiziranje, koordiniranje in vodenje priprav tehničnih specifikacij za direkcijo, kar naj bi DRI izvajala kot notranji izvajalec. V nasprotju s tem ZZelP vlogo DRI določa občutno širše, saj v skladu s 13. členom ZZelP DRI kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava za investitorja opravlja storitve investicijskega inženiringa v JŽI, ki obsega zlasti pripravo, organiziranje in koordinacijo investicij v vseh fazah investicijskega procesa ter organiziranje in izvajanje revizij projektne dokumentacije. Iz navedenega izhaja, da je po ZZelP na področju železniškega prometa pretežni del vodenja investicijskega cikla v JŽI preneseno z investitorja (v imenu države je to direkcija) na DRI. Vlada in ministrstvo nista znala pojasniti, na čem temelji takšna razlika v normativnem okviru opredelitve nalog DRI na področju investicij v cestno in železniško infrastrukturo, čeprav v praksi DRI opravlja obsežne naloge za državo kot investitorja in upravljavca infrastrukture na obeh področjih, kot je bil tudi strateški namen ustanovitelj ob preoblikovanju družbe v letu 2010. Ni razvidno, da bi v letu 2020 vlada in ministrstvo kot subjekta, ki sta v skladu z ReNDej zadolžena za spremljanje predpisov in njihovo prilagajanje, omenjeno zakonsko neusklajenost zaznala in ustrezno ukrepala. Opozarjamo na to, da ima različna določitev nalog DRI v ZCes-1 in ZZelP različne posledice na področju vodenja investicij, pri čemer pa za različnost položajev ni mogoče najti utemeljenih razlogov. Po ZCes-1 lahko namreč direkcija ali DARS kot investitorja prosto izbirata, na kakšen način bosta vodila posamezno investicijo, pri čemer lahko posamezne naloge izvedeta sama z lastnimi resursi ali pa za njihovo izvedbo angažirata zunanje izvajalce v skladu z ZJN-3 (če ne gre za upravno nalogo, za katero je DRI izrecno sama zadolžena). Pri zadnji možnosti lahko kot dober gospodar načeloma izbirata med direktno oddajo javnega naročila notranjemu izvajalcu – DRI v skladu z 28. členom ZJN-3 (na tem mestu ne presojujemo pravne dopustnosti in-house oddaje poslov med DARS in DRI – povezava s točko 2.1.1.4.2.a) ali pa se odločita za enega izmed postopkov javnega naročanja, kot jih opredeljuje 39. člen ZJN-3. Na področju investicij v JŽI je slika obrnjena: direkcija kot investitor je na podlagi jasne zapovedne dispozicije določbe 13.a člena ZZelP in sklepov vlade, izdanih na tej podlagi, za vse naloge inženiringa v JŽI (priprava, organiziranje in koordinacija investicij) dolžna angažirati DRI. Od tega bi direkcija lahko odstopila le v primeru, če bi v zvezi s konkretnim poslom ugotovila, da ni izpolnjena katera izmed zakonskih predpostavk iz 28. člena ZJN-3 za oddajo posla DRI kot notranjemu izvajalcu.

Primerjava obstoječih ureditev kaže, da se zakonske opredelitve nalog DRI kot notranjega izvajalca po ZZelP in ZCes-1 bistveno razlikujejo in ne sledijo jasni (enotni) viziji DRI kot notranjega izvajalca inženirskih storitev na vnaprej definiranem področju. Po naši oceni ni prepričljivih razlogov za obstoj razlik v normativnem okviru glede obveznosti ali zgolj možnosti za angažiranje DRI kot notranjega izvajalca in glede obsega angažiranja DRI (posamezne ali celovite inženirske/konzultantske storitve). Ne da bi se opredeljevali do širitve vloge DRI kot notranjega izvajalca na preostala področja (povezava s točko 2.1.1.2.2), opozarjamo, da na teh področjih morebitna vloga DRI kot notranjega

izvajalca storitev investicijskega inženiringa v predpisih ni urejena (na primer področje vodne, pomorske in okoljske infrastrukture, energetske sanacije stavb).

Pojasnilo ministrstva

Različna ureditev obeh področjih je posledica razlik v vrsti prometne infrastrukture, značilnostih in organiziranosti posameznega področja ter razmerah na trgu. Področje JŽI se razlikuje od področja cestne infrastrukture zlasti po tem, da je prednostno v smislu načrtovanja investicij, strateških dokumentov zelenega prehoda in porabe sredstev EU, kar narekuje hitro in učinkovito izvajanje nalog. Gre za infrastrukturo s specifikami, pri katerih je investitor praviloma samo država, medtem ko je na cestnem področju trg širši.

Opozarjamo na to, da mora zakonska določitev posebne ali izključne pravice posameznega podjetja pri zagotavljanju storitev za potrebe države (še posebej, če gre za storitev, ki bi se hipotetično lahko zagotavljala na trgu) temeljiti na natančni in celoviti analizi dejanskega stanja ter na nedvoumni ugotovljeni javni koristi za izbiro modela z notranjim izvajalcem v primerjavi z obstoječimi alternativami. Ministrstvo je ob sprejemanju ZZelP in kasneje svojo odločitev utemeljevalo le s posplošenimi navedbami in ne z obrazložitvami, podprtimi s podatki (na primer analiza trga, prikaz primerjalne ureditve, opredelitev nujnega obsega posebne pravice).

2.1.1.2.1.d Opredelitev kroga naročnikov, za katere DRI izvaja storitve investicijskega inženiringa, je v obstoječi zakonodaji različna. Iz ZCes-1 je izhajalo⁹⁴, da DRI "kot notranji izvajalec opravlja inženirsko dejavnost in tehnično svetovanje za *državo in njene organe*", medtem ko ZZelP določa⁹⁵, da "kot notranji izvajalec za *državo, njene organe in pravne osebe javnega prava* opravlja storitve investicijskega inženiringa". Primerjava obeh zakonskih dikcij pokaže, da je na področju JŽI krog subjektov, pri katerih lahko DRI nastopa kot notranji izvajalec, bistveno širši, saj poleg države in državnih organov vključuje tudi pravne osebe javnega prava, med katere je mogoče šteti na primer javne zavode, javne agencije, javne sklade in javna podjetja. Vlada in ministrstvo kot pripravljavec obeh zakonov, ki sodita v področje pristojnosti ministrstva, nista pojasnila, kakšen je razlog za različno zakonsko ureditev, niti ni razvidno, da bi to razliko zaznala in na tej podlagi ukrepala.

Iz ZZelP in ZCes-1 izhaja, da določene storitve investicijskega inženiringa v zvezi s prometno infrastrukturo (na primer inženiring v JŽI in strokovna pomoč direkciji pri pripravi tehničnih specifikacij za javne ceste) za investitorja izvaja izključno DRI kot notranji izvajalec. Gre za obliko vnaprejšnje zakonske opredelitve posebnega položaja določene gospodarske družbe kot notranjega izvajalca države na področju investicij v javno infrastrukturo, ki vključuje elemente, značilne za

⁹⁴ Drugi odstavek 10. člena ZCes-1.

⁹⁵ Prvi odstavek 13.a člena ZZelP.

podelitev posebne (izključne) pravice za izvajanje določene dejavnosti v javnem interesu.⁹⁶ Vlada in ministrstvo sta sicer v letu 2010 preverjala pravno skladnost obstoječe ureditve s pravili o javnem naročanju (pridobljene so bile študije glede izpolnjenosti pogojev za oddajo in-house javnih naročil), ni pa razvidno, da bi kakorkoli spremljala in preverjala, ali zakonsko določen poseben pravni položaj DRI, ki zagotavlja neposredno oddajo pravnih poslov tej družbi, upošteva domačo zakonodajo in pravo EU s področja varstva konkurence, državnih pomoči, koncesij in sorodnih področij (na primer Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence⁹⁷, Zakon o spremljanju državnih pomoči⁹⁸, Zakon o javno-zasebnem partnerstvu⁹⁹, Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah¹⁰⁰ in Zakon o gospodarskih javnih službah¹⁰¹ (v nadaljevanju: ZGJS)).

2.1.1.2.1.e Pri tem bi bilo treba upoštevati tudi, da DRI – ob zakonsko zagotovljenem posebnem položaju glede pridobivanja naročil za storitve investicijskega inženiringa od večjega števila javnih naročnikov za nedoločen čas kot notranji izvajalec – v določenem obsegu te iste ali primerljive storitve zagotavlja istim naročnikom v okviru postopkov javnega naročanja, kjer konkurira različnim zasebnim ponudnikom. Od vlade in ministrstva bi pričakovali, da spremljata učinke ZZelP in ZCes-1, ki določata vlogo DRI kot notranjega izvajalca pri zagotavljanju storitev investicijskega inženiringa državi, njenim organom in pravnim osebam javnega prava, in posebej preverjata tudi morebiten negativen vpliv obstoja notranjega izvajalca na razvoj konkurence na tem področju, spoštovanje pravil konkurenčnega prava¹⁰² in pravil o državnih pomočeh¹⁰³. O tem, da je zaradi obstoječe pravne

⁹⁶ "Posebne ali izključne pravice" so v skladu s šestim odstavkom 9. člena ZJN-3 pravice, ki jih z zakonom ali drugim predpisom podeli pristojni organ RS in katerih učinek je omejitev izvajanja dejavnosti, opredeljenih v 13. do 19. členu tega zakona, na eno ali več oseb, kar pa znatno vpliva na možnost drugih oseb, da opravljajo tako dejavnost. Podobna opredelitev izhaja iz 11. točke 5. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, po katerem je "posebna ali izključna pravica" pravica, ki jo podeli javni partner in katere namen ali posledica je omejitev pravic izvajanja dejavnosti na eno ali več oseb, vendar je število oseb omejeno, če pri tem druge osebe, ki te pravice nimajo, na istem geografskem območju iste dejavnosti pod enakovrednimi pogoji ne morejo izvajati. Če se z upravnim ali drugim aktom podeli pravica v smislu te točke, se ne glede na poimenovanje po posebnem zakonu (koncesija, licenca, dovoljenje, pooblastilo in podobno) taka pravica šteje za posebno ali izključno pravico.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 – odl. US, 63/13 – ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 37/04.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 127/06.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 9/19.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPP0, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11-ORZGJS40.

¹⁰² 64. člen Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence določa, da vlada, državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil ne smejo omejevati prostega nastopanja podjetij na trgu. Za omejevanje prostega nastopanja podjetij na trgu po tem zakonu se štejejo splošni in posamični akti in dejanja, s katerimi se v nasprotju z ustavo in zakonom omejujejo svobodna menjava blaga in storitev, svoboden vstop na trg, svobodno nastopanje na trgu ali s katerimi se kako drugače preprečuje konkurenca.

¹⁰³ Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C št. 202z dne 7. 6. 2016, str. 1) v 106. členu med drugim določa, da države članice glede javnih podjetij ali podjetij, ki so jim odobrile posebne ali izključne pravice, ne smejo sprejeti ali ohraniti v veljavi ukrepov, ki so v nasprotju s pravili konkurenčnega prava o prostem pretoku blaga, storitev in kapitala. V 107. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije pa je določeno, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršnakoli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdržljiva z notranjim trgovom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

ureditve konkurenca DRI lahko delno omejena ali celo izključena, se je izrekla tudi sodna praksa, ki je odločala o statusu DRI kot osebe javnega prava po javnonaročniški zakonodaji.¹⁰⁴

Lastniška politika

DRI je v skladu z OdSUKND opredeljena kot strateška naložba države. Normativni akt opredeljuje okvir, ki pojasnjuje razloge za državno lastništvo v DRI, osnovno poslanstvo družbe in temeljna področja dejavnosti, ki jih DRI izvaja v javnem interesu.

OdSUKND je podrobneje opredelil različne razloge za opredelitev DRI kot strateške naložbe (strateško-razvojni kazalci, sektorsko-podjetniški kazalci, mrežni kazalci in javnofinančni kazalci) in ovrednotil njihov pomen v kontekstu ciljev državne politike na tem področju.¹⁰⁵ Določil je tudi, da je interes države, da ima v lasti subjekt, ki ima status njenega notranjega izvajalca in ki zmore voditi pomembne investicije kot celoto, in sicer od načrtovanja do izvedbe oziroma do dokončanja vseh del. S takšnim položajem lahko družba v celoti uresniči svoje možnosti pri vodenju državnih investicijskih projektov, zlasti v prometni in okoljski infrastrukturi. Takšna oblika je izjemno koristna za učinkovitost države kot investitorja, saj se s centralizacijo vodenja investicij s strani različnih državnih organov omogočajo preglednost in sinergijski učinki sistematičnega, gospodarnega in racionalno organiziranega upravljanja projektov. Na tem področju ima največ izkušenj in strokovnih kadrovskih kapacitet z različnih področij, ki so potrebne za obvladovanje investicijskega procesa, prav DRI, zaradi česar so ji tudi zaupane naloge vodenja največjih investicijskih projektov države. Pri tem je ključnega pomena, da ima družba status notranjega izvajalca države.¹⁰⁶

Ustanovitveni akt DRI

Namen ustanovitve DRI, področje njenih dejavnosti in pristojnosti posameznih organov korporativnega upravljanja so urejeni tudi v aktu o ustanovitvi DRI, ki ga je v imenu ustanovitelja sprejela vlada. Akt o ustanovitvi DRI v 4. členu določa, da je bila DRI ustanovljena z namenom, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava opravlja storitve investicijskega inženiringa, vključno z opravljanjem nadzora nad izvajanjem gradbenih del po predpisih, ki urejajo graditve objektov, koordinacije investicij v javno infrastrukturo in druge storitve.

¹⁰⁴ Sodba upravnega sodišča II U 221/2012 z dne 22. 1. 2014, ki v obrazložitvi med drugim pojasnjuje: "[...] tožnica (DRI) vsaj deloma posluje v okolju, kjer je konkurenca izključena. Med strankama namreč ni sporno, da je Vlada Republike Slovenije tožnici na podlagi prvega odstavka 13.a člena ZZelP podelila izključno pravico, da v imenu in za račun države vodi investicije v javno železniško infrastrukturo, kar kaže na odsotnost konkurence na tem področju."

¹⁰⁵ Strategija upravljanja pri razvrščanju kapitalskih naložb med strateške, pomembne in portfeljske in pri pridobivanju novih naložb oziroma povečanju lastniškega deleža v obstoječih naložbah sledi kriterijem, ki neposredno izhajajo iz stopnje strateškega pomena družb, kot so opredeljeni v nacionalnih strateških dokumentih, in iz drugih strateških, varnostnih in širših družbenih ciljev, ki jih zasleduje RS (šesti odstavek točke 2.3 OdSUKND). Razlogi za opredelitev DRI kot strateške družbe so glede na OdSUKND naslednji: 1. družba je nosilec tehnologije in razvojnih aktivnosti na področjih, ki jih Strategija pametne specializacije uvršča med prednostna; 2. dejavnost družbe je v okviru Slovenske industrijske politike uvrščena med prednostna področja, v okviru katerih se bosta spodbujala razvoj tehnologij in njihova uporaba v industrijskih sektorjih; 3. dejavnost družbe podpira ključne cilje Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020 (Uradni list RS, št. 43/11); 4. dejavnost družbe podpira ključne cilje predloga SrpRS; 5. dejavnost družbe je skladna z Resolucijo o Nacionalnem energetskega programu (Uradni list RS, št. 57/04); 6. družba ima pomembno vlogo pri povezovanju družb in ima vse upravljaljske funkcije v RS ali pa je pomemben nosilec regionalnega razvoja; 7. družba je integrator verige vrednosti in ima vse ključne poslovne funkcije v Sloveniji.

¹⁰⁶ Četrty odstavek točke 6.5.4 OdSUKND.

DRI pa lahko poleg tega opravlja tudi pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, vendar največ v obsegu, ki glede na veljavno zakonodajo ne ogroža statusa družbe kot notranjega izvajalca.

2.1.1.2.1.f Posledice nejasne opredelitve nalog notranjega izvajalca in odsotnost preverjanja strokovne utemeljenosti odločitve države za implementacijo modela, ki predvideva centralizacijo postopkov inženiringa investicij države v javno infrastrukturo pri eni sami gospodarski družbi v državni lasti kot notranjem izvajalcu (povezava s točko 2.1.1.1), se kažejo v tem, da vse več javnih naročnikov na DRI neposredno in brez izvedbe postopkov javnega naročanja prenaša vedno večji obseg različnih nalog. Te zaobjemajo tako inženirske storitve s področja prometne infrastrukture (ceste in železnice) kot tudi druge javne infrastrukture (vodna, okoljska oziroma komunalna in pomorska infrastruktura, zdravstvena infrastruktura, energetska sanacija stavb državne uprave) in celo storitve, ki nimajo nobene povezave z inženiringom v javno infrastrukturo¹⁰⁷ (na primer upravljanje z Letališčem Edvarda Rusjana Maribor (v nadaljevanju: LERM)) ali so z njim zgolj posredno povezane (celovita podpora na področju odnosov z javnostmi¹⁰⁸ in revizije izvedenih postopkov javnega naročanja) – povezava s točko 2.1.1.2.2. Gre za širitev spektra nalog, ki se neposredno prenašajo na DRI in predstavljajo možnost javnih naročnikov za izogibanje postopkom javnega naročanja, brez predhodno izvedenih strokovnih analiz prednosti in slabosti tovrstnega modela zagotavljanja nalog državi oziroma javnim naročnikom ter jasne ugotovitve, da gre za model, ki naj bi bil na dolgi rok z vidika smotrne porabe javnih sredstev – kljub negativnim učinkom za razvoj trga in zasebne ponudbe – boljši kot obstoječe alternative. Poudarjamo, da je nedoločna opredelitev kroga storitev, ki se lahko naročajo pri DRI kot notranjem izvajalcu, v nasprotju z namenom pravil o javnem naročanju, po katerih so in-house naročila izjema od splošnega pravila, ki jo je treba razlagati in uporabljati ozko.

2.1.1.2.1.g Vlada je v aktu o ustanovitvi DRI izrecno dovolila, da ob opravljanju nalog v javnem interesu kot notranji izvajalec opravlja tudi pridobitno dejavnost na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, pri čemer je ta dejavnost omejena na delež, ki še omogoča ohranjanje statusa notranjega izvajalca. Določitev možnosti za izvajanje (tudi) pridobitnih dejavnosti DRI v aktu o ustanovitvi je v primeru notranjega izvajalca države sama po sebi problematična, saj si cilji notranjega izvajalca v javnem interesu (strateški cilji) in pridobitni cilji družbe nasprotujejo (povezava s točko 2.1.1.3.2.c). Hkrati možnost izvajanja pridobitnih dejavnosti ne vključuje nobene vsebinske omejitve te dejavnosti na področja, ki so komplementarna temeljni dejavnosti DRI kot notranjega izvajalca (v nadaljevanju: nepridobitna dejavnost)¹⁰⁹ in z njo dovolj tesno povezana. Za strateške družbe v državni lasti je iz v letu 2020 veljavnih aktov upravljanja SDH razvidno, da je pomembno, da te družbe izvajajo le

¹⁰⁷ Ekonomsko-finančna analiza in poročilo o različnih oblikah upravljanja družb v skupini DRI na dan 30. 6. 2020, BV Finančna skupina d.o.o., str. 11.

¹⁰⁸ Na primer priprava sporočil za javnost in novinarje, priprava vsebin za spletne strani, obveščanje ministrstva o izsledkih raziskav javnega mnenja, analiza medijskih objav, pomoč pri organizaciji dogodkov, produkcija tiskanih gradiv.

¹⁰⁹ Gre za dejavnost, v okviru katere pretežni del poslov DRI pridobi neposredno (brez postopkov javnega naročanja) od javnih naročnikov kot njihov notranji (in-house) izvajalec, brez nastopanja na trgu in konkuriranja ostalih ponudnikov. Pri tej dejavnosti za DRI ni v ospredju ustvarjanje dobička, temveč uresničevanje interesov javnih naročnikov in širših strateških interesov države na področju javne infrastrukture. Pri razlikovanju med pridobitno in nepridobitno dejavnostjo družbe DRI se opiramo na določbe prvega in četrtega odstavka 3. člena ZGD-1.

osnovno dejavnost, za katero so bile ustanovljene.¹¹⁰ Opozarjamo na to, da je izvajanje dodatnih pridobitnih dejavnosti na domačih in tujih trgih pri strateški gospodarski družbi v državni lasti, katere osnovno poslanstvo je izvajanje nepridobitne dejavnosti oziroma nalog za javne naročnike v notranjem razmerju, posebej tvegano zaradi obstoja nevarnosti prelivanja sredstev iz nepridobitnega v pridobitni del dejavnosti družbe (problem navzkrižnega subvencioniranja) in težav pri zagotavljanju koncepta konkurenčne nevtralnosti tovrstnega subjekta, ki lahko povzroča motnje pri delovanju trga in izkrivljanje konkurence.¹¹¹ Obe tveganji sta pri DRI prisotni v izdatni meri iz razloga, ker družba državi ne poroča o stroškovni ceni inženirskih storitev, ki jih ponuja kot notranji izvajalec (povezava s točko 2.1.1.3.2.e), niti ne zagotavlja finančno ločenega prikazovanja nepridobitnih in pridobitnih dejavnosti, ki jih družba prav tako izvaja (povezava s točko 2.3.2.2.a). Posledično tudi vlada in ministrstvo ne razpolagata s podatki o tem, kakšen (ločen) poslovni rezultat na področju izvajanja nalog kot notranji izvajalec na eni strani in pridobitnih dejavnosti na drugi dosega DRI, kar pomeni nemožnost DRI in ustanovitelja za obvladovanje tveganja za obstoj navzkrižnega subvencioniranja različnih dejavnosti DRI.

2.1.1.2.1.h Osrednji cilj, ki naj bi ga DRI zasledovala kot notranji izvajalec, ni pridobivanje dobička, temveč zagotavljanje javnega interesa z nudenjem ugodnih, kakovostnih in ažurnih inženirskih storitev državi pri izvajanju večjih infrastrukturnih projektov.¹¹² Opozarjamo, da je DRI v tem pogledu treba šteti za atipično gospodarsko družbo po ZGD-1, ki v skladu z zakonom v celoti ali deloma opravlja dejavnost, ki ni pridobitna¹¹³, in se torej v temelju razlikuje od preostalih (tipičnih) gospodarskih družb, za katere velja, da je njihov bistveni opredelilni element v tem, da na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost.¹¹⁴ Ustanovitelj družbe se je sicer odločil, da bo DRI v manjšem obsegu vendarle lahko izvajala tudi pridobitno dejavnost. V tem delu je cilj DRI ustvarjanje dobička na trgu, kar odstopa od njenega splošnega cilja, ki ga mora zasledovati kot notranji izvajalec. Če ima družba nasprotujoče si cilje delovanja, je za kakovost upravljanja in učinkovitost pri doseganju poslovnih ciljev pomembno, da ustanovitelj družbe v aktu o ustanovitvi ali drugem aktu opredeli odnose med različnimi cilji in razreševanje nasprotij med njimi.¹¹⁵ Vlada in ministrstvo pri DRI za to nista poskrbela, kar je neustrezno tudi zato, ker tega vprašanja ni naslovila niti DRI v aktih, ki jih sama sprejema (na primer v strategiji poslovanja ali

¹¹⁰ Drugi odstavek na str. 7 Meril za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države, november 2018.

¹¹¹ Gre za eno izmed temeljnih tveganj, ki so jim izpostavljene družbe v državni lasti, vzporedno delujoče na omejenem ali monopoliziranem trgu in trgu z obstoječo konkurenco. Na pomen in razširjenost tega tveganja ter na načine za njeno obvladovanje v tovrstnih primerih opozarja vrsta mednarodnih organizacij in institucij, ki delujejo na tem področju, med njimi Evropska komisija (str. 77 dokumenta *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*, [URL: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/state-owned-enterprises-eu-lessons-learnt-and-ways-forward-post-crisis-context_en]), OECD (str. 31 dokumenta *Konkurenčna nevtralnost – Zbornik priporočil, smernic in dobrih praks OECD; Competitive Neutrality: A Compendium of OECD Recommendations, Guidance and Best Practices*, [URL: <https://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>]) in Svetovna banka (str. 137 dokumenta *Korporativno upravljanje družb v državni lasti: Nabor orodij; Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*, [URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390>]), 1. 6. 2022.

¹¹² Strategija DRI 2016–2020 na več mestih (na primer str. 18) kot ključno usmeritev za DRI poudarja dosledno uveljavitev njene vloge kot notranjega izvajalca države na področju investicijskega inženiringa oziroma dejstvo, da DRI za državo izvaja pomembne infrastrukturne naloge, s katerimi država poleg gospodarskih dosega tudi razvojne cilje države in z njimi zasleduje širši družbeni interes.

¹¹³ Četrty odstavek 3. člena ZGD-1.

¹¹⁴ Prvi odstavek 3. člena ZGD-1.

¹¹⁵ Točka 3.1. Kodeksa korporativnega upravljanja družb v državni lasti.

politiki upravljanja), niti je vlada in ministrstvo na to nista opozorila. Opozarjamo, da je v primeru večjega števila različnih ali nasprotujočih si ciljev pri družbah v državni lasti glede na ugotovitve mednarodne stroke¹¹⁶ praktična posledica lahko ta, da se predstavniki oblasti lažje neupravičeno vpletajo v dnevno poslovanje družb pod krinko doseganja ciljev v javnem interesu. Brez jasno določenih ciljev družb in razrešitve morebitnih nasprotij med njimi je ne nazadnje težko ocenjevati učinkovitost dela menedžerjev.

2.1.1.2.1.i Nedoločno široke opredelitve dejavnosti DRI v predpisih in aktu o ustanovitvi DRI ter izrecna dopustitev, da lahko DRI ob nalogah notranjega izvajalca države izvaja tudi pridobitne dejavnosti, so po naši oceni prispevale k temu, da DRI pri mnogih javnih naročnikih, za katere opravlja naloge kot notranji izvajalec, hkrati oddaja ponudbe v odprtih postopkih javnega naročanja, kjer se lahko prijavijo tudi konkurenčni subjekti s trga. DRI je med letoma 2018 in 2020 pri večjem številu poslov nastopala kot notranji izvajalec in ponudnik v postopkih javnega naročanja za enakovrstne inženirske storitve za ministrstvo, direkcijo, DRSV, DARS, 2TDK in druge. Zaradi dalj časa trajajočega notranjega odnosa DRI z javnim naročnikom na podlagi in-house razmerja in organizacijskih, komunikacijskih in osebnih vezi, ki se na tej podlagi nujno vzpostavijo, obstajajo na sistemski ravni povečana tveganja za objektivno odločanje pri oddaji tovrstnih naročil, konflikte interesov, neenakopravno obravnavo ponudnikov in zagotavljanje konkurence v postopkih javnega naročanja.

2.1.1.2.2 Razmejitev nalog ministrstva, direkcije in DRI na področju javne prometne infrastrukture

Znotraj veljavne državne ureditve je ministrstvo pristojno za naloge na področjih cestnega in železniškega prometa ter prometne infrastrukture. Osrednja pristojnost ministrstva kot najvišjega organa državne uprave na področju infrastrukture je, da s pomočjo organov v sestavi in upravnih enot zagotavlja izvajanje upravnih nalog, ki vključujejo:

- sodelovanje pri oblikovanju politik tako, da za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter zagotavlja drugo strokovno pomoč v tej zvezi;
- izvajanje izvršilnih nalog tako, da izvršuje zakone in druge predpise ter druge akte vlade, za kar lahko samo izdaja podzakonske akte, posamične in interne akte, vstopa v imenu in za račun RS v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja;
- zagotavljanje opravljanja javnih služb v skladu z zakonom, in sicer v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih.¹¹⁷

Vlada je za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog javnih služb na področju prometne infrastrukture znotraj ministrstva ustanovila organ v sestavi – direkcijo.¹¹⁸ Sprejemanje internih aktov, s katerimi se na

¹¹⁶ Corporate Governance of State-Owned Enterprises – A Toolkit, Svetovna banka, 2014, str. 14.

¹¹⁷ 8., 9. in 13. člen ZDU-1.

¹¹⁸ 21. člen ZDU-1. Organ v sestavi se lahko ustanovi za izvajanje naštetih nalog v večjem obsegu, če se s tem zagotovita večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ali če je zaradi narave nalog ali delovnega področja treba zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog iz prvega odstavka tega člena.

ministrstvu in direkciji določajo konkretne naloge po posameznih sektorjih in odgovornosti posameznih uslužbencev, ostaja v pristojnosti ministrstva. Za razumevanje organizacije izvajanja nalog ministrstva in direkcije na področju investicij v prometno infrastrukturo je pomembna novela ZZelP-H, ki je predvidela prenos nalog direkcije v zvezi z vodenjem investicij v JŽI na DRI kot notranjega izvajalca države.

Naloge DRI kot državnega inženirja so na področju prometne infrastrukture tesno prepletene z nalogami ministrstva in njegovega organa v sestavi (direkcija), ki je bil ustanovljen za izvajanje specializiranih strokovnih, upravnih in organizacijskih nalog na tem področju. Zato smo preverili, na kakšen način je v predpisih in notranjih aktih opredeljena vloga ministrstva, direkcije in DRI kot njunega notranjega izvajalca pri izvajanju nalog prometne politike in investicij v prometno infrastrukturo. Preverili smo, ali je normativna opredelitev vlog omenjenih subjektov v njih usklajena, ali se v praksi izvaja (dejansko izvajanje nalog ministrstva, direkcije in DRI) in ali je določena na način, da so jasno razmejene pristojnosti posameznih deležnikov za različne naloge, kar omogoča identifikacijo odgovornosti za rezultate in varovanje javnega interesa pri zagotavljanju izvajanja prometne politike. Preverili smo tudi, ali interna pravila ministrstva in direkcije postavljajo jasne okvire ter pogoje za vključitev DRI pri izvajanju posameznih nalog ter določajo razmejitve med nalogami in odgovornostmi uslužbencev ministrstva in direkcije na eni strani ter zaposlenih na DRI na drugi strani.

Naloge ministrstva

Naloge ministrstva, ki se nanašajo na razvoj, investiranje, vzdrževanje in upravljanje na področju celotne javne cestne infrastrukture, se opravljajo v Direktoratu za kopenski promet, ki je notranja organizacijska enota ministrstva. Konkretnjša opredelitev nalog notranjih enot Direktorata za kopenski promet, ki jih prikazuje Slika 4, je vključena v 19. člen akta o notranji organizaciji ministrstva, nekatere naloge ministrstva na tem področju, kjer je ravno tako prisotno sodelovanje z DRI, pa izhajajo tudi iz drugih virov – na primer točka 8 Resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030¹¹⁹ (v nadaljevanju: ReNPRP30). Naloge ministrstva na področju javnih cest in JŽI prikazuje Priloga 1.

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 75/16.

Naloge direkcije

Direkcija izvaja naloge v zvezi z vzdrževanjem, gradnjo, razvojem in varstvom državnih cest ter kolesarskih povezav, ki so razpršene med večje število notranjih enot direkcije, ki jih prikazuje Slika 5. Direkcija je izvorni upravljavec državnih cest in državnih kolesarskih povezav, je pa bilo v skladu z ZCes-1 mogoče za upravljanje posamezne državne ceste podeliti koncesije pravnim ali fizičnim osebam.¹²⁰ Podrobnejša določitev nalog direkcije na tem področju izhaja iz določb ZCes-1¹²¹, uredbe o organih v sestavi¹²² in akta o notranji organizaciji direkcije.

Na področju JŽI je v skladu s 13. členom ZZelP direkcija zadolžena za pripravo 6-letnega načrta vlaganj v JŽI (v sodelovanju z družbama SŽ-Infrastruktura in DRI), opravljanje nalog razvoja JŽI in strokovno-tehničnih, organizacijskih, razvojnih ter upravnih nalog s področja gradenj in nadgradenj JŽI. Bolj določna opredelitev aktivnosti direkcije v zvezi z JŽI je zajeta v aktu o notranji organizaciji direkcije.

Naloge direkcije na področju državnih cest in JŽI prikazuje Priloga 2.

Naloge DRI na področju javne prometne infrastrukture

Iz predpisov na področju cest (ZCes-1) je izhajala ena sama naloga DRI, in sicer organiziranje, koordiniranje in vodenje priprav tehničnih specifikacij v zvezi z javnimi cestami za direkcijo.

Na področju JŽI v skladu z ZZelP velja, da družba, ki jo določi vlada, kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava za investitorja opravlja storitve investicijskega inženiringa v JŽI v vseh fazah investicijskega procesa ter organiziranje in izvajanje revizij projektne dokumentacije. DRI mora poleg tega vzpostaviti in voditi informacijski sistem vodenja investicij v JŽI, ki vsebuje podatke in dokumentacijo o vseh fazah investicij.

Na drugi strani je v 4. členu akta o ustanovitvi DRI podana bistveno širša določitev nalog DRI, in sicer opravljanje storitev investicijskega inženiringa, vključno z opravljanjem nadzora nad izvajanjem gradbenih del, koordinacije investicij v javno infrastrukturo in drugih storitev. Posamezne naloge, ki jih na področju prometne infrastrukture izvaja DRI, so podrobneje opredeljene na ravni pogodb, ki sta jih ministrstvo in direkcija sklenila praviloma neposredno z DRI kot notranjim izvajalcem.

2.1.1.2.2.a V notranjem aktu ministrstva so za notranje organizacijske enote ministrstva (na primer Direktorat za kopenski promet) opredeljene posamezne naloge s področja javne cestne in/ali železniške infrastrukture. Nekatere naloge zagotavlja direkcija na način, da aktivnosti za izvedbo nalog v pomembnem obsegu s pogodbami prenaša na DRI kot notranjega izvajalca. Takšne naloge so bile v letu 2020 vsaj naslednje:

- sodelovanje pri pripravi dolgoročnih pogodb upravljavcev za izvajanje GJS in izvajanje nalog koncedenta pri koncesijskih pogodbah na področju kopenskega prometa: pri tej nalogi je ministrstvo zagotovilo zgolj formalno izvedbo postopka podelitve koncesije prek vlade (izdaja

¹²⁰ 57. člen ZCes-1.

¹²¹ 51., 54., 55, 64. in drugi členi ZCes-1.

¹²² Drugi odstavek 7. člena uredbe o organih v sestavi.

odločitve vlade o izbiri najustrežnejšega kandidata na posameznem območju koncesije, izdaja odločbe vlade o podelitvi koncesije), medtem ko so se vse ostale aktivnosti izvedle na ravni direkcije in DRI; DRI je bila na podlagi pogodbe z direkcijo kot notranji izvajalec zadolžena za pripravo pogodbene dokumentacije v zvezi s podeljevanjem koncesij;

- priprava strokovnih podlag za postopke javnega naročanja in skrb za izvajanje pogodb: naloga na področju upravljanja in vzdrževanja cest izvajata direkcija in DRI; DRI na podlagi pogodbe z direkcijo kot notranji izvajalec izvaja pomembnejši del aktivnosti v zvezi s to nalogo, na primer priprava tehničnega dela razpisne dokumentacije, priprava letnih programov del in terminskih planov na podlagi sprejetega proračuna, sodelovanje pri izvedbi razpisa (analiza prejetih ponudb in predlog izbora najboljše ponudbe) in priprava pogodbene dokumentacije;
- priprava strokovnih podlag za umeščanje infrastrukture v prostor ter sodelovanje v postopku prostorskega načrtovanja: naloga se na področju JŽI izvaja na ravni direkcije, pri pripravi strokovnih podlag za umeščanje železniške infrastrukture v prostor pa nastopa DRI kot notranji izvajalec;
- priprava pravnih in strokovnih stališč v zvezi z načrtovanjem, gradnjo, upravljanjem in vzdrževanjem javne cestne infrastrukture: naloga se v zvezi z glavnimi in regionalnimi državnimi cestami izvaja na ravni direkcije, ki pri tem sodeluje z DRI kot notranjim izvajalcem.

Opozarjamo, da gre v naštetih primerih za izvirne naloge ministrstva na področju izvajanja prometne politike in zagotavljanja javne prometne infrastrukture, ki so v aktu o notranji organizaciji ministrstva posebej opredeljene kot naloge posameznih notranjih enot ministrstva. Za Direktorat za kopenski promet je v notranjem aktu izrecno predvideno, da opravlja strokovne in upravne naloge, ki se nanašajo na razvoj, investiranje, vzdrževanje in upravljanje na področju javne cestne infrastrukture. Zato je po naši oceni trajno prenašanje pomembnega dela aktivnosti za izvedbo teh nalog na tretje subjekte (na primer DRI), brez jasne pravne podlage in razmejitve odgovornosti za izvedeno delo med različnimi deležniki, v nasprotju z načelom zakonitosti in samostojnosti, ki je eno izmed temeljnih načel delovanja državne uprave.¹²³ Pravni red bi moral transparentno in vnaprej opredeljevati, v kakšnem obsegu in na kakšen način lahko pri nalogah v zvezi s prometno in drugo javno infrastrukturo ministrstva sodelujejo z DRI kot notranjim izvajalcem ter kakšne so pri tem odgovornosti tako ministrstva kot DRI in mehanizmi za varovanje javnega interesa pri tem. Poudarjamo, da DRI na področju državnih cest, v nasprotju s področjem JŽI (povezava s točko 2.1.1.2.1), z zakonom ni bilo podeljeno javno pooblastilo, ki bi predvidevalo izvajanje strokovno-tehničnih, organizacijskih in upravnih nalog s pomočjo notranjega izvajalca. DRI je v ZCes-1 podeljeno zgolj pooblastilo, da za direkcijo opravlja naloge organiziranja, koordiniranja in vodenja priprave tehničnih specifikacij za javne ceste.

2.1.1.2.2.b Vrsta nalog, za katere je v zakonu in aktu o notranji organizaciji direkcije izrecno predvideno, da jih izvaja direkcija kot specializiran organ v sestavi, se v praksi izvaja na način, da je njihova izvedba s pogodbami bodisi v celoti prenesena na DRI bodisi DRI zagotovi pretežni del izvedbe, ki ga direkcija v nadaljevanju zgolj potrdi. Ker gre za naloge s področja upravljanja, vzdrževanja in varstva državnih cest ter tehničnega urejanja prometa in zagotavljanja prometne varnosti, ki so osrednji del izvajanja prometne politike države, ocenjujemo, da bi država morala v

¹²³ 2. člen ZDU-1.

predpisih in notranjih aktih ministrstev oziroma organov v sestavi¹²⁴ predvideti vlogo DRI v procesih izvajanja teh nalog, ki so povezani tudi s porabo večjega obsega javnih sredstev iz državnega proračuna. V primerih, kjer je vloga DRI odločilna tudi pri izvajanju upravnih nalog in nalog, ki jih v javnem interesu trajno zagotavlja država s pomočjo notranjega izvajalca, bi tej družbi morala biti tudi podeljena ustrezna javna pooblastila z zakonom oziroma posebne ali izključne pravice (povezava s točko 2.1.1.2.1). DRI je imela po ZCes-1 pooblastilo zgolj za to, da opravlja naloge organiziranja, koordiniranja in vodenja priprave tehničnih specifikacij za direkcijo. Kljub temu pa DRI na podlagi dolgoročnih in neposredno sklenjenih pogodb z ministrstvom in direkcijo opravlja široko paleto drugih nalog, ki pomenijo neposredno izvajanje strokovno-tehničnih, organizacijskih, razvojnih in upravnih aktivnosti na področju cest, za katere je bila po ZCes-1 pristojna direkcija. Gre za naloge, kot so na primer izvajanje postopkov za odkupe zemljišč in izplačilo odškodnin v postopkih prostorskega umeščanja cest, priprava letnih programov del in terminskih planov na podlagi sprejetega proračuna, izvajanje osrednjega dela razpisnih postopkov za oddajo del, sodelovanje pri postopkih za podelitev koncesij za izvajanje GJS vzdrževanja državnih cest in pri vzpostavljanju Družbe za upravljanje javnega potniškega prometa, d. o. o. (v nadaljevanju: DUJPP), ki jo je vlada ustanovila v juliju 2022, koordinacija študij za potrebe izboljšanja prometne varnosti in sistemsko izvajanje prometnovarnostnih ukrepov na državnih cestah, upravljanje s prometom v okviru Nacionalnega centra za upravljanje prometa (v nadaljevanju: NCUP) in zagotavljanje kadrov za izvajanje aktivnosti v okviru delovanja NCUP, sodelovanje v meddržavnih projektih v zvezi z izvajanjem SrPRS, ustanavljanje evropskega gospodarskega združenja v imenu in za račun države.¹²⁵ Ministrstvo je po zakonu zadolženo za nadzor in usmerjanje organa v sestavi in potrjevanje njegovih načrtov dela, zaradi česar bi morale poskrbeti za to, da direkcija pri izvajanju svojih nalog, pri katerih sodeluje z DRI, deluje v skladu z zakonom in lastnimi notranjimi akti.

Poudarjamo, da je bila direkcija kot organ v sestavi ministrstva v skladu s tretjim odstavkom 14. člena ZDU-1 ustanovljena za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, s čimer naj bi se zagotovili večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma večja stopnja strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Glede na to je bila direkcija v skladu z ZCes-1 in lastnim aktom o notranji organizaciji zadolžena za strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za gradnjo, vzdrževanje in varstvo državnih cest, pri čemer oba akta celovito in natančno opredeljujeta njene naloge pri tem. Iz tega razloga je prenos večjega obsega aktivnosti za izvedbo teh nalog na DRI, kjer direkcija pri posameznih nalogah ohranja zgolj vlogo potrjevalca dokumentov in odločitev, ki jih pripravlja strokovno osebje DRI (kar prikazuje Slika 9), v nasprotju z namenom obstoja direkcije kot specializiranega strokovnega organa v sestavi ministrstva. Vodje notranjih organizacijskih enot in sektorjev direkcije poročajo o kadrovske podhranjenosti direkcije in sami poudarjajo, da bi na primer

¹²⁴ Iz 8. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 58/04 – popr., 43/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20 in 168/20) izhaja, da se mora z notranjo organizacijo organov državne uprave med drugim določiti tudi način sodelovanja z drugimi organi in institucijami. 7. člen iste uredbe pa med drugim določa, da mora biti notranja organizacija organov državne uprave prilagojena poslanstvu in nalogam organa ter poslovnim procesom, ki potekajo v organu, pri čemer mora zagotavljati učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.

¹²⁵ Gre za storitve DRI, ki se pretežno nanašajo na pogodbo o izvajanju storitev na državnih cestah, po kateri je DRI v letu 2020 iz proračuna prejela 9,35 milijona EUR z DDV.

konzultantske storitve morali izvajati sami zaposleni na direkciji. Opozarjamo, da morata vlada in ministrstvo zagotoviti, da na direkciji obstaja dovolj resursov in takšna organizacija dela, ki omogoča obvladovanje specializiranih strokovnih nalog na področju infrastrukture, saj lahko edino na ta način direkcija zagotovi ustrezno kontrolo nad delom notranjega izvajalca (DRI) in drugimi zunanjimi pogodbenimi partnerji ter prepreči prekomerno odvisnost od njih. Pri odločanju o izvedbi dela bodisi z lastnimi resursi bodisi angažiranjem notranjega izvajalca bi morala direkcija po naši oceni upoštevati tudi stroške dela.

2.1.1.2.2.c Naloge, pri izvajanju katerih v večjem obsegu sodeluje DRI, v posameznih primerih niso bile vnaprej določno opredeljene niti na ravni pogodb, ki jih sklepata ministrstvo in direkcija z DRI kot notranjim izvajalcem. V pogodbah so bile nekatere naloge DRI določene na splošno, kot na primer "druge primerljive storitve v dogovoru z naročnikom", "druga administrativna, strokovna in tehnična opravila, ki so potrebna za pripravo in realizacijo programa", kar po naši oceni otežuje vnaprejšnjo identifikacijo pogodbene storitve, njene količine in določitev njene cene. S takšno določitvijo storitev DRI se dodatno briše meja med strokovnimi, tehničnimi in upravnimi nalogami, ki jih je v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi dolžna izvajati direkcija kot specializiran organ v sestavi, in nalogami, ki se lahko prenašajo na državnega inženirja oziroma ta pri njih odločilno sodeluje. Hkrati na ta način obstaja tveganje za stalno spreminjane obsega oziroma povečevanje obsega prenesenih nalog na DRI. Posledično je neizvedljivo in nerealno načrtovanje števila delovnih ur, potrebnih za izvedbo nalog. Slednje ima lahko pomembne finančne posledice, saj se storitve izvajalca pogosto obračunavajo na podlagi realiziranih urnih postavk. Menimo, da je tako vzpostavljen sistem pogodbenega določanja storitev DRI, ki vpliva (tudi) na možnost njihovega pravilnega obračunavanja ter učinkovitega nadziranja izvedbe (povezava s točko 2.2.2.2.c), neobvladljiv in ne more prispevati k domnevni preglednosti, poenostavitvi in sinergijskim učinkom izbranega modela zagotavljanja storitev investicijskega inženiringa državi (povezava s točko 2.1.1.1.a).

Slika 9 Vloga DRI pri sodelovanju z direkcijo v celotnem postopku vodenja investicij v ceste

Naloge DRI na drugih področjih

Čeprav je bila DRI v letu 2020 opredeljena kot notranji izvajalec države za inženirsko dejavnost in tehnično svetovanje zgolj s predpisi s področja javnih cest (ZCes-1) in JŽI (ZZelP in ZIUOGDT), pa je družba za državo, njene organe in druge pravne osebe javnega prava opravljala tudi vrsto storitev na drugih področjih. Mnoge izmed teh storitev DRI opravlja kot notranji izvajalec oziroma na podlagi izjeme od javnega naročanja po 28. členu ZJN-3, pri čemer so vsa pravna razmerja med naročnikom in notranjim izvajalcem urejena na podlagi sklenjenih medsebojnih pogodb. Med te naloge sodijo zlasti:

- svetovalne in inženirske storitve pri investicijah v letališko infrastrukturo (na primer gradnja objekta na LERM);
- svetovalne in inženirske storitve pri investicijah v vodno infrastrukturo v RS;
- storitve v okviru NCUP, vključno z zagotavljanjem kadra za delovanje tega centra;
- strokovnosvetovalne storitve za vzpostavitev in delovanje DUJPP;
- svetovalne in inženirske storitve glede posameznih nalog koncedenta (ministrstvo in Uprava Republike Slovenije za pomorstvo (v nadaljevanju: URSP)) v zvezi s sklenjeno koncesijsko pogodbo za upravljanje s koprskim tovrnim pristaniščem;
- storitev obratovanja LERM;
- nadzor in strokovna dela pri energetskih sanacijah stavb državnih organov;

- strokovno-tehnična podpora pri izvedbi projekta ELENA¹²⁶ v zvezi z energetske prenovi stavb ožjega in širšega javnega sektorja;
- strokovnosvetovalne storitve na področju energetskih izkaznic stavb, podpora uvajanja ukrepa upravljanja z energijo v javnem sektorju ter pri uvajanju skoraj nič energijskih stavb;
- svetovalne storitve pri izvedbi postopkov v zvezi z Dogovorom za razvoj regij;
- svetovalne in inženirske storitve pri nakupu, prenovi in zagotavljanju poslovnih prostorov državnih organov (na primer URSP, MF, Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport (v nadaljevanju: MGTŠ) oziroma SPIRIT Slovenija, javna agencija (v nadaljevanju: SPIRIT) v zvezi z razstavo Expo v Dubaju in ministrstvo) in drugih subjektov (na primer DUJPP, Hotel Brdo);
- sodelovanje pri preverbi in usklajevanju podatkov o nepremičnem premoženju države, s katerim upravlja Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: CAA), ki se nanaša na ureditev vpisov v centralni evidenci nepremičnin, zemljiški knjigi, katastrih in poslovnih knjigah;
- urejanje lastništva in vzpostavitev etažne lastnine pri stavbah v lasti države oziroma državnih organov (na primer premoženskokopravno in zemljiškoknjžno urejanje, geodetski postopki in vpisi v uradne evidence za objekt na Kotnikovi 19a v Ljubljani);
- poslovno svetovanje za potrebe MJU znotraj javnega razpisa za demonstracijske projekte vzpostavljanja pametnih mest in skupnosti;
- svetovalne in inženirske storitve pri rešitvi prostorske problematike Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ), Inšpektorata za notranje zadeve, Generalne policijske uprave in Policijske uprave Ljubljana.

Vrsto storitev DRI pridobi od javnih naročnikov tudi v okviru odprtih postopkov javnega naročanja, naročil male vrednosti ali na podlagi oddanih evidenčnih naročil¹²⁷. V letu 2020 je DRI v okviru odprtih postopkov javnih naročil in naročil male vrednosti od različnih javnih naročnikov pridobila 26 poslov v skupni vrednosti 31.437.057 EUR.¹²⁸ Gre za različne arhitekturne, gradbeniške, inženirske in inšpekcijske storitve, ki jih DRI ponuja različnim javnim naročnikom, med katerimi so največji DARS, direkcija, 2TDK in Ministrstvo za okolje in prostor¹²⁹ (v nadaljevanju: MOP).¹³⁰

2.1.1.2.2.d Naštete naloge, ki jih je DRI pridobila na podlagi neposredno sklenjenih in-house pogodb, glede na obstoječe predpise (ZCes-1, ZZelP, ZIUOGD) nimajo neposredne povezave z namenom

¹²⁶ Angl.: *European Local ENergy Assistance*.

¹²⁷ Na primer izvajanje svetovalnih storitev v postopkih javnega naročanja in revizije že izvedenih postopkov javnega naročanja (naročnik: ministrstvo) in izvajanje inženirskih storitev pri obnovi in urejanju prostorov v objektih državnih organov (naročnik: MJU).

¹²⁸ Javno dostopni podatki portala Statist.

¹²⁹ V skladu z določbami Zakona o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 163/22) Ministrstvo za okolje in prostor nadaljuje z delom kot Ministrstvo za naravne vire in prostor, razen delovnega področja varovanja okolja, celovite presoje vplivov na okolje, upravnih postopkov na področju okolja, systemskega urejanja javnih služb varstva okolja, ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, podnebnih sprememb, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov ter stanovanjske politike.

¹³⁰ Na primer, DARS je DRI v letu 2020 v okviru postopkov javnega naročanja oddal 5 poslov v vrednosti 23.203.520 EUR, direkcija 14 poslov v vrednosti 2.530.658 EUR, 2TDK 1 posel v vrednosti 4.429.681 EUR, DRSV 3 posle v vrednosti 834.600 EUR.

ustanovitve DRI kot notranjega izvajalca pri investicijah v cestno, železniško in zdravstveno infrastrukturo oziroma zanje v predpisih ni podana podlaga, ki bi izkazovala predhodno ugotovljen in s strani pristojnega oblastnega organa potrjen javni interes za trajno izvajanje teh storitev za potrebe javnega sektorja s pomočjo notranjega izvajalca v obliki gospodarske družbe. Jasne podlage, ki bi nedvoumno določala vlogo DRI kot notranjega izvajalca na teh področjih, tudi ni mogoče najti v aktu o ustanovitvi DRI. Kot že navedeno (povezava s točko 2.1.1.1), država za osnovni namen obstoja notranjega izvajalca, ki je centralizacija vodenja investicij za javni sektor, ne razpolaga s strokovno podprtimi analizami, ki bi utemeljevale razloge in ekonomsko upravičenost takšnega modela, ki temelji na izjemi od pravil o javnem naročanju. Vlada in ministrstvo pa ravno tako nista predložila nobenih študij, izračunov in analiz, iz katerih bi izhajalo, da je ekonomsko smiselna in v skladu z javnim interesom uporaba tega modela tudi na področju preostale javne infrastrukture (okoljska, komunalna, pomorska in letališka infrastruktura) ali celo na drugih področjih, kot so na primer strokovna in tehnična podpora ter svetovanje državnim organom pri izvajanju državnih politik in pripravi/implementaciji predpisov (Dogovor za razvoj regij), energetska sanacija stavb in uvajanje energetskih izkaznic, nadzor nad zagotavljanjem poslovnih prostorov za državne organe in prenovo objektov. Vlada in ministrstvo bi morala ves čas preverjati in izkazovati, da koristi tovrstne širitve obsega dejavnosti notranjega izvajalca pretehtajo negativne učinke (na primer težave pri ugotavljanju tržne cene storitev, negativen vpliv na trg in možnosti razvoja tržne konkurence, tveganje konflikta interesov med javnimi naročniki in notranjim izvajalcem, pomanjkanje zunanjih oziroma zasebnih vzpodbud za razvoj, stroškovna učinkovitost in inovativnost notranjega izvajalca), ki so ravno tako lahko prisotni, česar pa nista storila. Ravno tako nista izkazala, da bi izvajala kakršnekoli aktivnosti (na primer v okviru upravljanja z DRI in izvajanja nalog skrbnika naložbe), ki bi omogočale identifikacijo negativnih učinkov širitve obsega dejavnosti notranjega izvajalca in omejevanje njihove intenzitete ali obvladovanje tveganj za njihov nastanek. V zvezi s širjenjem vloge DRI kot notranjega izvajalca opozarjamo tudi na to, da je DRI gospodarska družba, ki je – kljub statusu notranjega izvajalca – v pretežnem obsegu regulirana s pravnimi pravili zasebnega prava (na primer ZGD-1, Zakon o poslovni skrivnosti¹³¹ (v nadaljevanju: ZPosS), Zakon o revidiranju¹³²). Za zaposlene v DRI veljajo drugačna pravila kot za zaposlene v državnih organih, saj delovna razmerja ureja Zakon o delovnih razmerjih¹³³ (v nadaljevanju: ZDR-1) in so pravila prilagojena zasebni iniciativi in pravnemu prometu v zasebnem sektorju, zaradi česar je varovanje javnega interesa pri njih bistveno manj poudarjeno.

2.1.1.3 Določitev ciljev upravljanja in pričakovanj v zvezi z opravljanjem nalog DRI kot notranjega izvajalca

Vlada je bila učinkovita pri določitvi ciljev upravljanja in pričakovanj v zvezi z opravljanjem nalog DRI kot notranjega izvajalca, če je sprejela letni načrt upravljanja, v katerem je določila ustrezne cilje upravljanja in pričakovanja v zvezi z opravljanjem nalog DRI kot notranjega izvajalca. Pri presoji ravnanj vlade smo proučili cilje ter pričakovanja upravljavca kapitalske naložbe do DRI, ki jih je vlada določila v zvezi z opravljanjem nalog DRI kot notranjega izvajalca. Pri izvajanju revizijskih

¹³¹ Uradni list RS, št. 22/19.

¹³² Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 – ZS-K in 84/18.

¹³³ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPĐVE.

preizkusov smo si pomagali z opredelitvijo osrednjih (tipičnih) tveganj, ki so specifična za upravljanje družb v državni lasti¹³⁴ in so po naši oceni v izdatni meri prisotna pri tistih družbah v državni lasti, ki so obenem notranji izvajalci države, kar prikazuje Slika 10.

Slika 10 Sistemska tveganja pri upravljanju družb v državni lasti, ki so notranji izvajalci

SISTEMSKO TVEGANJE	DEJANSKO STANJE PRI DRI
Razpršitev funkcije upravljanja	- v funkcijo upravljanja vključeno večje število subjektov izvršilne oblasti (vlada, ministrstvo in MF) - mešanje različnih funkcij države (lastniška in regulatorna funkcija, določanje sektorske politike)
Nejasni in/ali nasprotujoči si cilji družb	izvajanje in-house nalog za javne naročnike, ki so v javnem interesu, in vzporedno izvajanje dejavnosti na trgu s pridobitnim namenom
Zaščita pred konkurenco	- zakonsko opredeljen status in-house izvajalca z elementi izključne pravice na področju JŽI - sodelovanje v postopkih javnega naročanja pri naročnikih, za katere deluje kot in-house izvajalec
Politizacija organov vodenja in nadzora družb	- odsotnost protokolov in meril usposobljenosti pri imenovanju članov - zahteva akta o ustanovitvi, da so lahko člani organa nadzora le javni uslužbenci iz vrst ministrstev in drugih državnih organov
Nizka raven transparentnosti in odgovornosti	- odsotnost lastniške politike - odsotnost objavljanja letnih načrtov upravljanja kapitalskih naložb in poročil o upravljanju - in-house naloge izvajalca definirane sproti zgolj na podlagi pogodb

2.1.1.3.1 Model upravljanja z DRI

Na področju upravljanja družb v državni lasti je krovni in sistemski zakon ZSDH-1, ki ima namen doseči koncentrirano upravljanje naložb, ki so v lasti SDH, Kapitalske družbe d.d. (v nadaljevanju: KAD) in RS (razen tistih, s katerimi upravlja vlada), zato da se vzpostavi stabilno lastništvo, zmanjšajo stroški upravljanja ter dolgoročno poveča donosnost in vrednost teh naložb za uresničitev gospodarskih in razvojnih ciljev ter ciljev javnega interesa. Pomembno načelo, ki ga po vzoru Smernic OECD za korporativno upravljanje družb¹³⁵ zasleduje ZSDH-1, je ločitev funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od drugih funkcij države, kar v večji meri omogoča preprečevati nasprotje interesov, izkrivljanje konkurence na trgih in neenakopravno obravnavo gospodarskih družb. Na osnovi ZSDH-1 je državni zbor sprejel OdSUKND kot temeljni strateški dokument države pri upravljanju z gospodarskimi družbami v državni lasti, ki predstavlja osnovno orodje za aktivno lastništvo države, s katerim sporoča upravljavcu naložb, delničarjem, širšemu kapitalskemu trgu in splošni javnosti svoje cilje kot lastnika družb.

¹³⁴ Corporate Governance of State-Owned Enterprises – A Toolkit, Svetovna banka, 2014, str. 13 in nadaljnje.

¹³⁵ Točka III. A. Smernic OECD za korporativno upravljanje družb, 2015, [URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en#page4], 11. 2. 2022.

DRI je v skladu z OdSUKND opredeljena kot strateška naložba države. Za strateške družbe je značilno, da RS z njimi poleg gospodarskih dosega tudi strateške cilje na področju upravljanja državne infrastrukture, izvajanja javnih služb, razvojnih ciljev in drugih prioritet, kjer se upoštevajo pomembni družbeni interesi.¹³⁶ OdSUKND je podrobneje opredelil različne razloge za opredelitev DRI kot strateške naložbe in ovrednotil njihov pomen v kontekstu ciljev državne politike na tem področju.

Posamezne določbe glede upravljanja DRI so od uveljavitve novele ZCes-1C, ki je začela veljati 8. 3. 2018, in na podlagi katere ne glede na ZSDH-1 upravlja z deležem RS in uresničuje pravice RS kot družbenika v DRI vlada, zajete v vsakokratni zakonodaji za izvrševanje proračuna, ki ureja nekatera vprašanja upravljanja kapitalskih naložb, s katerimi neposredno upravlja vlada. Vlada sprejme letni načrt upravljanja kapitalskih naložb RS, za upravljanje katerih je pristojna (v nadaljevanju: letni načrt upravljanja), v katerem se opredelijo podrobni cilji vlade pri upravljanju posameznih naložb, ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev, pričakovani denarni tokovi iz upravljanja in vpliv doseganja ciljev na proračun.¹³⁷ Vlada sprejme letni načrt na predlog MF najpozneje do konca decembra za naslednje koledarsko leto. Ministrstva, na delovna področja katerih sodijo kapitalске naložbe RS, za upravljanje katerih je pristojna vlada, spremljajo izpolnjevanje letnega načrta upravljanja pri družbah s kapitalsko naložbo RS, ki spadajo v njihovo pristojnost. Pri bistvenih odklkih od sprejetih ciljev morajo ta ministrstva od posamezne družbe zahtevati pojasnila, MF pa lahko zahteva pojasnila od posamezne družbe in ministrstva, na delovno področje katerega spada posamezna kapitalska naložba RS, ter določi ukrepe za doseg sprejetih ciljev. MF najpozneje do konca marca vladi posreduje letno poročilo o upravljanju družb iz tega člena v preteklem letu. Poročilo mora temeljiti na prikazu izpolnjevanja ciljev ter ukrepov in usmeritev za doseganje teh ciljev.¹³⁸

Vlada je na podlagi določb ZIPRS2021 13. 2. 2020 sprejela Letni načrt upravljanja kapitalskih naložb za leto 2020 (v nadaljevanju: LNU 2020), v katerem je predvidela, da morajo pristojna ministrstva spremljati izpolnjevanje letnega načrta. To izvajajo na način, da od posamezne družbe pridobijo podatke o doseženih rezultatih družbe za vsako četrtletje, osnutke poslovnih načrtov in četrletna poročila o realizaciji sprejetih sklepov nadzornega sveta in uprave. Pri spremljanju izpolnjevanja letnega načrta za posamezno družbo morajo ministrstva poročati MF.

2.1.1.3.1.a Novela ZCes-1C je bila v delu, ki predvideva premik upravljanja DRI z SDH kot krovnega upravljavca na vlado, oblikovana šele v zakonodajnem postopku pred državnim zborom, in sicer 25. 1. 2018 v drugi obravnavi pred matičnim delovnim telesom državnega zbora z amandmajem poslancev.¹³⁹ Zakonska sprememba se je zgodila brez obrazložitve stališč vlade kot predlagateljice novele ZCes-1C do predlaganega amandmaja v zakonodajnem postopku, kljub temu da je šlo za pomemben odkik od systemskega okvira upravljanja naložb iz ZSDH-1 in s tem povezanih ciljev depolitizacije in dviga ravni profesionalnosti korporativnega upravljanja gospodarskih družb v državni lasti. Vlada in ministrstvo sta v skladu z ZDU-1 in ReNDej pristojna za izvrševanje sprejete zakonodaje in spremljanje njenih učinkov, v primeru ugotovljenih neskladnosti pa za podajo

¹³⁶ Točka 2.3 OdSUKND.

¹³⁷ Prvi odstavek 46. člena ZIPRS2021.

¹³⁸ Drugi, tretji in četrti odstavek 46. člena ZIPRS2021.

¹³⁹ Amandma k 6. členu predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o cestah.

predlogov za spremembo zakonodaje. Kljub temu po sprejetju spremembe modela upravljanja z DRI z novelo ZCes-1C nista spremljala pravnih, ekonomskih in finančnih učinkov te spremembe. Slednje bi bilo po naši oceni nujno, saj se je določitev vlade kot upravljavca DRI z novelo ZCes-1C izvedla brez širše strokovne in javne razprave. Na nujnost tovrstne razprave in spremljanja učinkov različnih upravljavskih modelov in na preišljeno izbiro upravljavca za DRI kot notranjega izvajalca kaže tudi ponovna sprememba upravljavskega okvira v letu 2022 z novelo ZSDH-1A (povezava s točko 2.4). Opozarjamo na to, da pogosto spreminjanje upravljavskih modelov za upravljanje z gospodarskimi družbami v državni lasti negativno vpliva na predvidljivost, stabilnost in utrjevanje dobrih praks v odnosih med različnimi deležniki upravljanja in organi gospodarske družbe.

2.1.1.3.1.b Za upravljanje z DRI od začetka veljavnosti novele ZCes-1C, to je od 8. 3. 2018, ne velja več ZSDH-1 in sistem upravljanja naložb po tem zakonu, ki ga izvaja SDH kot krovni upravljavec kapitalskih naložb države. Navedeno pomeni, da za DRI tudi več ne veljajo preostali pravni in drugi upravljavski akti, ki so bili sprejeti neposredno na podlagi ZSDH-1. To so zlasti politika upravljanja naložb, kodeks korporativnega upravljanja in drugi akti upravljanja, ki jih sprejema SDH (na primer Priporočila in pričakovanja SDH in Merila za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države). Gre za akte, ki urejajo sistem korporativnega upravljanja družb v državni lasti in za upravljavce (na primer SDH in KAD) določajo dolžna ravnanja in priporočila dobre prakse, ki naj bi zagotavljala transparentno, učinkovito in gospodarno upravljanje z družbami.

Vlada je v letu 2020 poskrbela zgolj za sprejetje formalnih pravil o sprejetju tekočega letnega načrta upravljanja¹⁴⁰ in načinu spremljanja tega načrta. Zakonodaja, ki zavezuje vlado pri upravljanju z gospodarskimi družbami (ZDU-1, ZVRS, ZGD-1 in ZCes-1), zgolj na načelni ravni ureja administrativne postopke sprejemanja odločitev vlade (na primer vloga pristojnega ministrstva in medresorsko usklajevanje vladnega gradiva) in osnovna vprašanja korporativnega upravljanja (pravila ZGD-1 o pristojnostih skupščine, uprave in nadzornega sveta), medtem ko je večina vprašanj korporativnega upravljanja predmet avtonomnega urejanja s kodeksi, priporočili dobre prakse in notranjimi akti upravljanja. Vlada kot upravljavec DRI in ministrstvo kot njen skrbnik nista poskrbela za to, da bi se pri upravljanju in spremljanju naložbe v DRI zavezala k spoštovanju obstoječih standardov dobre prakse upravljanja (na primer kodeksi SDH, Združenja nadzornikov Slovenije ali OECD), niti nista pristopila k vzpostavitvi lastnih, prilagojenih standardov za upravljanje z družbo, kot je DRI, ki kot notranji izvajalec države predstavlja atipično gospodarsko družbo s specifičnimi cilji poslovanja in posebnimi tveganji za upravljanje in poslovanje (povezava s točko 2.1.1.1.a). Gre za ravnanje, ki ima negativne posledice iz razloga, ker vlada in ministrstvo tudi nista sprejela nikakršnih notranjih aktov, ki bi skladno s cilji korporativnega upravljanja uredili posamezne postopke odločanja (na primer glede imenovanje članov nadzornega sveta, določitev ciljev poslovanja notranjega izvajalca ter politike izplačil bilančnega dobička) in izvajanje nalog skrbnika naložbe v DRI (na primer imenovanje skrbnika naložbe in določitev njegovih nalog). Določitev okvirov za korporativno upravljanje z DRI in podrobnejša opredelitev vloge upravitelja družbe ter njenega skrbnika bi bila dodatno pomembna iz razloga, ker ima vlada odločilen vpliv na upravljanje in poslovanje DRI. Slednje je posledica dejstva, da je vlada predstavnica RS kot ustanovitelj in edinega družbenika DRI, ki mora hkrati zagotavljati status družbe kot notranjega izvajalca države. Iz tega izhaja vrsta posebnih in specifičnih tveganj pri upravljanju družbe (na primer spojitve

¹⁴⁰ 46. člen ZIPRS2021.

upravljske in regulatorne funkcije države, kljub temu da je eno izmed temeljnih priporočil mednarodnih standardov na tem področju ločitev obeh funkcij, več možnosti za direktno vpletanje zasebnih političnih interesov v dnevno poslovanje družbe, povečano število situacij konflikta interesov, prehajanje zaposlenih iz državne uprave in različnih državnih organov v DRI¹⁴¹), za katera bi bilo treba predvideti ukrepe in usmeritve pričakovanih ravnanj, česar pa vlada ni storila. Slika 11 prikazuje razkorak med normativnim okvirom korporativnega upravljanja DRI oziroma družb v državni lasti, kot ga zagotavlja vlada oziroma SDH v vlogah upravljavcev teh družb.

Slika 11 Primerjava upravljskega okvira vlade pri upravljanju DRI in SDH

DOKUMENT	VLADA	SDH
LASTNIŠKA STRATEGIJA	DA	DA
LETNI NAČRT UPRAVLJANJA	sprejet z zamudo in kot kopija poslovnega načrta družbe	DA
PRILAGOJENA PRAVILA IN POSTOPKI KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA	NE	DA
PRIPOROČILA IN PRIČAKOVANJA ZA DRUŽBO	NE	DA
MERILA ZA MERJENJE USPEŠNOSTI	NE	DA

2.1.1.3.1.c Vlada tudi za organe vodenja in nadzora družbe ni podala nobenih usmeritev glede nadaljnje uporabe obstoječih kodeksov korporativnega upravljanja (na primer kodeksov, ki jih sprejema SDH), ki so za DRI veljali na podlagi ZSDH-1 do začetka veljavnosti novele ZCes-1C. Pri DRI smo ugotovili posamezna odstopanja od priporočil kodeksov SDH brez vsebinske obrazložitve (povezava s točko 2.3.2.2.d), vendar vlada in ministrstvo na to v letu 2020 nista reagirala in od DRI nista zahtevala pojasnil in doslednega spoštovanja Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH ter Priporočil in pričakovanj SDH v vseh primerih, kjer se to sklada s poslanstvom družbe kot notranjim izvajalcem.¹⁴² V vseh preostalih primerih pa bi vlada in ministrstvo morala zahtevati in (so)oblikovati okvir korporativnega upravljanja s standardi dobrega upravljanja, ki na ustrezen način upoštevajo posebno poslanstvo notranjega izvajalca države in iz tega izvirajoča tveganja, česar pa nista storila.

2.1.1.3.1.d Vlada in ministrstvo v vlogah upravljavca in skrbnika DRI nista poskrbela za sprejem ustrezne politike prejemkov posloводства DRI, ki bi upoštevala specifične interese države kot lastnika družbe in njenega notranjega izvajalca, čeprav sta imela za to pravno podlago v ZGD-1¹⁴³ in bi to bilo v skladu s priporočili dobre prakse upravljanja družb v državni lasti¹⁴⁴. Ker lastnik politike

¹⁴¹ Na dan 31. 12. 2020 je bilo po podatkih DRI med vodstvenim in ostalim kadrom v tej družbi vsaj 7 zaposlenih, ki so bili v preteklosti zaposleni na ministrstvu ali direkciji.

¹⁴² DRI je v skladu s petim odstavkom 70. člena ZGD-1 v letu 2020 prostovoljno pristopila k spoštovanju določb Kodeksa korporativnega upravljanja SDH v vseh točkah, v katerih je glede na njeno posebno vlogo kot notranjega izvajalca za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava pri opravljanju storitev investicijskega inženiringa, vodenja investicij v javno infrastrukturo in drugih svetovalnih storitev njegova uporaba možna.

¹⁴³ 294.a člen ZGD-1.

¹⁴⁴ Točka II.F.7 Smernic OECD za korporativno upravljanje družb.

prejemkov ni sprejel, je družba samostojno določala višino prejemkov članov posloводства. Poleg osnovnega plačila za člane posloводства je opredelila tudi pravila z merili uspešnosti za izplačilo spremenljivega prejemka, ki naj bi v skladu z Zakonom o prejemkih poslovodnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁴⁵ (v nadaljevanju: ZPPOGD) vzpodbujala učinkovitost dela posloводства. Merila uspešnosti, ki so bila potrjena v letu 2015 in so veljala v nespremenjeni obliki tudi v letu 2020, prikazuje Priloga 3.

Na podlagi tako določenih meril je za leto 2020 seštev ek odstotkov za izpolnjene kriterije uspešnosti članov posloводства v poslovnem letu znašal skupaj 65 % osnovnega plačila, vendar se je zaradi zakonske omejitve obema članoma posloводства priznalo 30 % izplačanega osnovnega plačila. Vlada in ministrstvo v okviru spremljanja dela družbe in razprave o razrešnici poslovodu v letu 2020 nista ugotovila, da so pravila o dodelitvi spremenljivega prejemka in način njihove uporabe v nasprotju s smotrom njihovega obstoja po ZPPOGD. V DRI veljavna pravila so opredelila merila uspešnosti na način, da so v primeru izpolnitve vseh predvidenih meril določila odmero spremenljivega prejemka v višini kar 125 % osnovnega plačila. Na ta način se je omogočilo doseganje najvišjega zakonskega zneska spremenljivega prejemka z izpolnjevanjem že manjšega števila meril, ki niso neposredno povezana s poslanstvom DRI kot notranjega izvajalca.¹⁴⁶ To je po naši oceni v nasprotju z namenom obstoja spremenljivega prejemka po ZPPOGD, ki naj bi menedžerja motiviral za maksimalno učinkovito opravljanje nalog vodenja družbe in denarno nagrajevanje sorazmerno z rezultati dela. Vlada in ministrstvo tudi nista zagotovila, da bi sprejeta merila za izplačilo spremenljivega prejemka ustrezno upoštevala osrednji smoter DRI kot notranjega izvajalca, zaradi česar bi morala imeti strateški in javni interes države kot lastnice družbe prednost pred zasebnimi (pridobitnimi) interesi družbe, ki so lahko celo v nasprotju z javnim interesom (povezava s točko 2.1.1.3.2.c).¹⁴⁷

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj si prizadeva za sprejem politik prejemkov, ki bodo zagotavljale, da bodo spremenljivi prejemki poslovodstev družb v državni lasti, ki so opredeljene kot strateške naložbe, temeljili na kriterijih, ki bodo posloводства vzpodbujali k izpolnjevanju ne samo gospodarskih, ampak tudi strateških ciljev, ki so za te družbe opredeljeni v različnih aktih upravljanja.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 21/10, 8/11 – ORZPPOGD4 in 23/14 – ZDIJZ-C.

¹⁴⁶ Glede na veljavna merila je posloводство DRI lahko hipotetično doseglo maksimalni odstotek spremenljivega prejemka (30 %) v skladu z ZPPOGD že zgolj s tem, da je ohranilo število zaposlenih v skladu s poslovno-finančnim načrtom (15 %) in izvajalo posamične projekte družbene odgovornosti (zagotovitev sredstev za lokalne skupnosti – 5 %, zagotovitev sredstev za donacije in sponzorstva – 5 % in izvajanje ukrepov za varovanje okolja – 5 %).

¹⁴⁷ Med veljavnimi merili za izplačilo spremenljivega prejemka poslovodij v DRI za leto 2020 ni bilo niti enega merila, ki bi se nanašalo na izpolnjevanje strateškega (javnega) interesa države v DRI, na primer ohranjanje pogojev za notranjega izvajalca, zagotavljanje hitrih, kakovostnih in karseda ugodnih storitev investicijskega inženiringa direkciji in drugim javnim naročnikom in podobno. Nasprotno so med merili prevladovali cilji, ki so tipični za tržno (pridobitno) usmerjene zasebne družbe, in enostavno dosegljivi cilji, ki zasledujejo družbeno odgovornost podjetja in so v vsakem primeru del priporočljive dobre prakse družb v državni lasti (na primer donacije in sponzorstva na področju kulture, športa, znanosti in humanitarnih namenov).

2.1.1.3.2 Letno načrtovanje upravljanja države z DRI

Ena izmed temeljnih funkcij upravljavca gospodarske družbe je določitev ciljev, ki naj bi jih družba zasledovala v posameznem poslovnem letu, ter določitev meril, ki omogočajo merjenje njihovega doseganja. Na ta način se družbi in javnosti sporočajo pričakovani rezultati poslovanja družbe ter zagotavlja podlaga za ocenjevanje uspešnosti dela posloводства družbe, kar omogoča tudi uveljavljanje odgovornosti za opravljeno delo. Cilji poslovanja družbe naj bi bili skladni s poslanstvom obstoja družbe, kot je opredeljeno v zakonodaji, lastniški strategiji in aktu o ustanovitvi. Za operativnost ciljev poslovanja družb in možnost njihovega spremljanja so izjemnega pomena merila uspešnosti poslovanja, ki jih postavi upravljavec. Namen teh ni le merjenje preteklih rezultatov poslovanja, ampak je njihov namen z določitvijo realnih, vendar ambicioznih ciljev, določiti pričakovanja države kot lastnice naložb ter vplivati na dvig uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države in na doseganje strateških ciljev države na posameznem področju družbene politike.¹⁴⁸ Pri tem mora upravljavec družb v državni lasti upoštevati posebnost poslovanja in delovanja posamezne družbe in panoge, v kateri družba deluje, morebitno specifično regulativo v zvezi s poslovanjem družbe in njenim pomenom pri uveljavljanju državnih politik ter kritično vzeti v obzir tudi razvojne načrte same družbe. V ta namen je pričakovan in smiseln dialog tudi s predstavniki družbe in različnimi (resornimi) ministrstvi.¹⁴⁹

Iz področne zakonodaje (ZCes-1, ZZelP in ZIUGDT) in akta o ustanovitvi DRI izhaja, da je smoter obstoja in poslanstvo DRI v tem, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava opravlja storitve investicijskega inženiringa pri investicijah v javno infrastrukturo. Skladno s tem je Strategija DRI 2016–2020 predvidevala, da pri poslovanju DRI naj ne bi bila v ospredju dobičkonosnost, pač pa zagotavljanje inženirskih storitev vsem subjektom javnega prava in zasledovanje razvojnih ciljev države oziroma širšega družbenega interesa.¹⁵⁰ Družba lahko opravlja tudi pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, vendar največ v obsegu, ki glede na veljavno zakonodajo ne ogroža statusa notranjega izvajalca.

LNU 2020, ki ga je vlada sprejela 13. 2. 2020, je glede DRI vseboval:

- opredelitev ključnega (strateškega) cilja družbe, ki je v ohranjanju statusa notranjega izvajalca, pri čemer naj bi se njegovo doseganje merilo s pomočjo naslednjih 4 kazalnikov: delež prihodkov iz dejavnosti po in-house pogodbah (58 %), delež prihodkov iz dejavnosti za "državo" (68 %), delež prihodkov iz dejavnosti po kriteriju iz točke b) prvega odstavka 28. člena ZJN-3 (94 %), delež prihodkov družbe v proračunski postavki 13 Promet in prometna infrastruktura (1,92 %);
- opredelitev gospodarskih ciljev družbe s podatki o načrtovanem poslovanju (v nadaljevanju: gospodarski cilji), med katerimi so različni kazalniki iz izkaza poslovnega izida in bilance stanja ter drugi podatki¹⁵¹, na primer poslovni prihodki in odhodki, čisti poslovni izid, povprečna sredstva in kapital, ROE, ROA, število zaposlenih, stroški dela, dodana vrednost/zaposlenega;

¹⁴⁸ Točka 1 Meril za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države, november 2018.

¹⁴⁹ Enako izhaja iz obrazložitve letnih načrtov upravljanja naložb SDH – dopis SDH za MF, št. 2017/14986 z dne 29. 11. 2017.

¹⁵⁰ Zadnji odstavek na str. 3 Strategije DRI 2016–2020.

¹⁵¹ Opozarjamo na to, da v LNU 2020 v tem delu ni doslednega razlikovanja med cilji družbe in kazalniki za merjenje njihovega doseganja.

- opisno opredelitev ključnih ukrepov in drugih aktivnosti ter usmeritve, potrebne za doseg zastavljenih ciljev, na primer:
 - ohranitev vodilne vloge pri realizaciji strokovno-svetovalnih in konzultantskih storitev na področju prometne infrastrukture ter postati partner državi tudi pri vodenju investicij v vodno infrastrukturo;
 - realizacija poslovnega načrta, obvladovanje stroškov in racionalizacija poslovanja, upravljanje s tveganji in kakovost poslovanja;
 - strateško povezovanje z gospodarskimi družbami doma in v tujini ter širitev na trge JV Evrope;
- opisno opredelitev pričakovanj upravljavca kapitalske naložbe do družbe:
 - sposobnost za hitro in učinkovito prevzemanje naročil ter izvedbo v predvidenih rokih;
 - največje tveganje za DRI predstavlja ohranjanje pogojev za status notranjega izvajalca, zaradi česar mora družba pravočasno obveščati svoje organe o tveganjih, ki bi lahko ogrozila ta status; slednje mora družba upoštevati tudi pri načrtovanju nadaljnje rasti družbe, ki jo namerava doseči s širitvijo poslovanja na druga področja infrastrukturnih investicij;
 - zagotavljanje, da cene po pogodbah z naročnikom niso višje od cen na trgu; v tem okviru mora družba skrbeti za ustrezno revizijo cen, ki jih ponuja lastniku;
 - zagotovitev pogojev, da bo lahko lastnik nad družbo nemoteno izvajal nadzor, primerljiv nadzoru nad njegovimi službami;
 - družba zagotavlja pri svojem poslovanju in izvajanju storitev strokovno učinkovitost, kakovost, strokovnost in transparentnost;
 - družba mora ves čas skrbeti za ohranjanje in nadgrajevanje znanja in veščin, zaradi katerih ima pomen notranjega izvajalca za državo in subjekte v njeni lasti; družba mora skrbeti, da pri izvajanju dejavnosti za naročnike v notranjem razmerju ne bo prihajalo do tveganj za nasprotje interesov med vlogo svetovalca in vlogo inženirja oziroma izvajalca nadzora; družba si mora prizadevati, da bo v tem smislu zgradila med različnimi vlogami, ki jih izvaja in ponuja na trgu, tako imenovani kitajski zid;
 - družba si mora prizadevati za povečanje deleža prihodkov, ki jih ustvarja iz dejavnosti po in-house pogodbah.

2.1.1.3.2.a Vlada je LNU 2020, ki je zajemal opredelitev strateškega cilja in gospodarskih ciljev, kazalnike za merjenje njihovega doseganja, ukrepe za doseganje ciljev ter pričakovanja upravljavca v zvezi s poslovnim letom 2020 tudi za DRI, sprejela s sklepom šele 13. 2. 2020. Vlada ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 46. člena ZIPRS2021, ki je določal, da mora vlada letni načrt sprejeti najpozneje do konca decembra (2020) za naslednje koledarsko leto. Zaradi zamude z izpolnitvijo te dolžnosti so bili cilji, kazalniki za njihovo merjenje ter usmeritve, ukrepi in pričakovanja upravljavca v zvezi z DRI za leto 2020 potrjeni 44 dni po začetku poslovnega leta, za katerega naj bi veljali. DRI se je z vsebino LNU 2020 lahko seznanila šele v februarju 2020, ko je družba že sprejela¹⁵² in pristopila k izvajanju svojih poslovno-finančnih načrtov za leto 2020. Poudarjamo, da bi letni cilji in

¹⁵² Poslovni-finančni načrt DRI za leto 2020 je bil potrjen na nadzornem svetu 4. 11. 2019.

kazalniki, usmeritve, ukrepi in pričakovanja države kot izključne lastnice DRI morali biti poslovodstvu te družbe znani zadosten čas pred začetkom poslovnega leta oziroma najkasneje ob koncu leta 2019. Vlada in ministrstvo s sprejetjem LNU 2020 šele 13. 2. 2020 tega nista omogočila, zaradi česar za pomemben del prvega kvartala poslovnega leta poslovodstvu DRI cilji in kazalniki, usmeritve, ukrepi in pričakovanja upravljavca objektivno sploh niso mogli biti znani, v nadaljevanju pa se je družba vsebini LNU 2020 lahko kvečjemu naknadno prilagajala.

2.1.1.3.2.b LNU 2020 v delu, ki se nanaša na DRI, glede na velikost družbe in njen strateški pomen za državo ne vsebuje dovolj razčlenjenih vsebinskih sestavin. Obsega namreč le 4 strani, od česar se 1 stran nanaša na predstavitev družbe, v nadaljevanju navedeni cilji in kazalniki, usmeritve, ukrepi in pričakovanja pa so brez kakršnekoli vsebinske utemeljitve. Pri tem pa tudi ni jasnega razlikovanja med (strateškimi) cilji in kazalniki za merjenje njihovega doseganja, saj se oba pojma uporabljata nedosledno in neenotno. Vlada in ministrstvo v reviziji nista pojasnila, na kakšen način in na katerih strokovnih podlagah so bili določeni posamezni cilji in kazalniki, usmeritve, ukrepi in pričakovanja upravljavca za DRI v letu 2020. Prav tako nista predložila nobenih lastnih analiz in projekcij, ki bi upoštevale relevantno okolje delovanja DRI (dejavnost, velikost, kompleksnost poslovanja, poslovna tveganja, izvajanje nalog kot notranji izvajalec in tržni položaj družbe, rezultati primerljivih tujih ali domačih družb javnega ali zasebnega sektorja, sektorske analize in druge značilnosti) in vizije lastnika v tej zvezi, niti nista izkazala, da razpolagata s kadrovskimi resursi, ki bi takšne analize lahko izvedli.¹⁵³ Ministrstvo je sicer kot skrbnik naložbe v novembru 2019 zaprosilo DRI, da za potrebe priprave LNU 2020 pripravi osnovne podatke o načrtu družbe za leto 2020. Iz primerjave podatkov iz tega dokumenta in sprejetega poslovno-finančnega načrta DRI za leto 2020 z vsebino kasneje sprejetega LNU 2020 (13. 2. 2020) izhaja, da gre vsebinsko za povsem enake dokumente (ujemanje teksta in vseh vrednosti glede gospodarskih ciljev in kazalnikov za merjenje njihovega doseganja, na primer obseg prihodkov, amortizacija, EBITDA, ROA, ROE). Iz opisanega je mogoče sklepati, da vlada in ministrstvo LNU 2020 v delu, ki se nanaša na DRI, nista oprla na lastno strokovno presojo in predstavo o vsebini javnega interesa države kot lastnice v zvezi z DRI, temveč sta v tem dokumentu zgolj povzela sporočeno vsebino iz poslovno-finančnega načrta DRI za leto 2020, ki ga je pripravila DRI.

2.1.1.3.2.c Vlada in ministrstvo sta v LNU 2020 za DRI opredelila enotne gospodarske cilje s podatki o načrtovanem poslovanju in kazalnike za merjenje njihovega doseganja brez razlikovanja med dvojno vlogo DRI, ki nastopa kot notranji izvajalec države na eni strani in pridobitno usmerjen gospodarski subjekt na drugi.¹⁵⁴ Cilji notranjega izvajalca, kar je osrednja vloga DRI, so zaznamovani z javnim interesom javnih naročnikov, za katere DRI deluje kot njihova podaljšana roka (zagotavljanje ažurnih in kakovostnih inženirskih storitev po najnižji možni ceni, kar je temelj za ustrezno raven in dostopnost javne infrastrukture v državi) – povezava s točko 2.1.1.2.1. Dejavnost DRI na trgu, ki je možna le v omejenem obsegu in mora biti podrejena vlogi notranjega izvajalca, pa je pridobitna, namenjena ustvarjanju dobička. Pri ustvarjanju dobička na trgu je družba usmerjena k maksimizaciji tega, kar pa ne more veljati za naloge notranjega izvajalca, pri katerih mora biti

¹⁵³ Na ministrstvu se z DRI ukvarja 1 oseba (skrbnik naložbe), medtem ko vlada sama nima lastnih kadrov, ki bi se posebej ukvarjali s področjem korporativnega upravljanja družb v državni lasti.

¹⁵⁴ Na pomen razlikovanja komercialnih in nekomercialnih ciljev družb v državni lasti ter na postavitev jasnih meril za njihovo doseganje opozarja tudi Evropska komisija. State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context, Institutional Paper, Evropska komisija, julij 2016, str. 1.

ustvarjanje dobička podrejeno uresničevanju javnega interesa države pri zagotavljanju inženirskih storitev oziroma v funkciji tega. Opozarjamo, da ima lahko cilj ustvarjanja višjega dobička notranjega izvajalca neposredno za posledico višje stroške javnih naročnikov v obliki plačila dražjih storitev notranjega izvajalca.¹⁵⁵ Iz tega logično izhaja, da donos na kapital (ROE) ali EBIT, ki je merilo za merjenje uspešnosti poslovanja gospodarskih družb, ne more biti osrednjega pomena pri tovrstnih družbah. Zato ocenjujemo, da bi morala upravljavec DRI in njen skrbnik pri določanju gospodarskih ciljev in kazalnikov za njihovo doseganje za DRI razlikovati med obema sklopoma dejavnosti in družbi ločeno postaviti cilje glede profitabilnosti in donosnosti poslovanja (na primer EBITDA marže ali ROE) v notranjem odnosu do države in na trgu, kjer tekmuje s konkurenti (zaradi česar naj bi tam dosegala primerljive donose z njimi) ter zasleduje pridobitne cilje, česar pa v LNU 2020 nista storila. Navedeno bi bilo potrebno tudi za spremljanje in vrednotenje uspešnosti poslovanja družbe, hkrati pa bi to preprečevalo tveganje za previsoka plačila storitev družbe v notranjem razmerju in prelivanje sredstev na področje izvajanja tržne dejavnosti.

Vlada in ministrstvo sta v LNU 2020 uvrstila cilje, ukrepe in pričakovanja, ki nesorazmerno poudarjajo pridobitno usmeritev družbe, kar je v nasprotju z zakonsko utemeljenim poslanstvom DRI kot notranjim izvajalcem države in strateškim ciljem iz LNU 2020, in sicer:

- gospodarski cilji, ki kažejo ambicije po (relativno) visoki profitabilnosti družbe (na primer EBIT marža) in nadaljnji rasti njenih prihodkov, kar je tudi opisno poudarjeno kot strateška usmeritev družbe (s 23,9 milijona EUR čistih prihodkov od prodaje v letu 2018 na 27,7 milijona EUR v letu 2020);
- največji inženir na infrastrukturnih investicijah, strateško povezovanje z gospodarskimi družbami doma in v tujini in širitev na trge jugovzhodne Evrope;
- proučitev pripojitve odvisne družbe GI ZRMK k DRI.

Poudarjamo, da se za DRI z večanjem obsega pridobitnih dejavnosti doma in v tujini (glede na poslovne prihodke) ter prevzemanjem družb na trgu zmanjšujejo možnosti za izpolnjevanje pogojev za ohranitev statusa notranjega izvajalca, hkrati pa se s tovrstnim udejstvovanjem poudarja cilj ustvarjanja dobička. Poudarek na širjenju pridobitnih dejavnosti družbe v državni lasti, ki je hkrati notranji izvajalec države, prinaša posebna tveganja tudi v zvezi s spoštovanjem načela tako imenovane konkurenčne nevtralnosti družb v državni lasti pri nastopanju na trgu (povezava s točko 2.1.1.2.1.g). Iz tega razloga bi se strateške družbe v državni lasti, ki so poleg tega notranji izvajalci države, morale osredotočiti na kakovost in (stroškovno) učinkovitost izvajanja storitev na matičnem področju, ki je strateškega pomena za državo, in za kar trg ne more poskrbeti.¹⁵⁶

Pri opredeljevanju posameznih gospodarskih ciljev je bil predviden znaten dvig prihodkov od prodaje¹⁵⁷ in relativno visoka EBITDA marža glede na povprečno vrednost tega kazalnika pri

¹⁵⁵ Uresničevanje strateških in gospodarskih ciljev družb v državni lasti se pogosto izključujeta in zavirata doseganje višje donosnosti kapitalskih naložb države, kot izhaja tudi iz obrazložitve sklepa vlade o soglasju k letnemu načrtu upravljanja SDH za leto 2018 z dne 21. 12. 2017.

¹⁵⁶ Drugi odstavek na str. 7 Meril za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države, november 2018. Enako računsko sodišče v Mnenju o javnofinančnem vprašanju št. 330-7/2015/1 z dne 21. 12. 2015.

¹⁵⁷ Čisti prihodek od prodaje naj bi se glede na leto 2019 zvišali za 11,36 % (s 24.384.057 EUR na 27.154.000 EUR).

družbah, katerih glavne dejavnosti na trgu so druge inženirske dejavnosti in tehnično svetovanje (M 71.129).¹⁵⁸ Ocenjujemo, da je takšna opredelitev pričakovane donosnosti poslovanja DRI v nasprotju z logiko obstoja notranjega izvajalca, ki bi morala biti v zagotavljanju kakovostnih in karseda ugodnih storitev državni oziroma javnim naročnikom. Njen učinek je namreč lahko takšen, da DRI vzpodbuja k postavitvi ustrezno visoke cene lastnih storitev, ki jih ponuja javnim naročnikom.

Vlada in ministrstvo bi morala biti zaradi hibridnega značaja DRI, ki lahko, kljub temu da gre za notranjega izvajalca države, v omejenem obsegu nastopa tudi na trgu – v praksi pa je ta obseg v letu 2020 znašal skoraj polovico oziroma 46,04 % prihodkov¹⁵⁹ – posebej pozorna na minimalen obseg in komplementarnost pridobitne dejavnosti DRI (povezava s točko 2.1.1.2.1.d), njen jasen in pozitiven prispevek k osnovnemu poslanstvu družbe kot notranjega izvajalca ter na zagotavljanje načela tako imenovane konkurenčne nevtralnosti družbe v državni lasti pri nastopanju na trgu.¹⁶⁰ To velja tem bolj zato, ker si cilji države kot nosilke javnih investicij v infrastrukturo in profitabilnost DRI v pomembnem delu nasprotujejo (višja profitabilnost DRI, ob nespremenjenih stroških dela kot osrednje kategorije poslovnih odhodkov, lahko pomeni višje cene njenih storitev za javne naročnike).

Tudi nakup GI ZRMK ni sledil osnovnemu poslanstvu obstoja DRI, čeprav je bil GI ZRMK pridobljen z namenom, da postane notranji izvajalec države na komplementarnem področju dejavnosti DRI. Od tega namena se je v nadaljevanju odstopilo¹⁶¹, smoter GI ZRMK pa je postal v nastopanju na trgu. Posledično je GI ZRMK v letu 2020 zgolj 10,5 % čistih prihodkov od prodaje¹⁶² ustvaril s posli, kjer je sodeloval z DRI pri zagotavljanju njenih nalog kot notranjega izvajalca. Poudarjamo pa, da tudi v teh primerih DRI te družbe ni mogla pritegniti k poslu neposredno kot notranjega izvajalca, saj ne izpolnjuje pogojev za in-house izjemo po 28. členu ZJN-3, temveč je za to morala izvesti postopek javnega naročanja. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da je smoter obstoja te odvisne družbe v skupini DRI v letu 2020 v nasprotju s temeljnim ciljem DRI, ki je v ohranjanju pogojev za notranjega izvajalca države in izvajanju teh nalog. Udejstvovanje DRI na trgu prek odvisne družbe, ki jo popolnoma obvladuje¹⁶³ in prevzema tudi del poslovnih tveganj pri delovanju te družbe na trgu¹⁶⁴, bi lahko bilo sporno tudi z vidika zagotavljanja pogojev po 28. členu ZJN-3 (povezava s točko 2.1.1.4.1.c).

¹⁵⁸ EBITDA marža v LNU 2020 je za DRI znašala 10,5 % (2.853.000 EUR/(27.154.000 EUR + 15.000 EUR)), medtem ko je v povprečju na trgu za leto 2019 znašala 3,39 %. Vir: EBonitete, Balance – primerjava DRI s konkurenco za leto 2019.

¹⁵⁹ Ta delež je še višji, če k tržnim prihodkom DRI prištejemo še prihodke njene odvisne družbe GI ZRMK, ki je izrazito tržno usmerjena družba (v letu 2020 je 89,5 % prometa ustvarila na trgu) in jo DRI v celoti obvladuje.

¹⁶⁰ Točki 5.1 in 5.1.1. Kodeksa korporativnega upravljanja SDH določata, da morajo biti vse družbe s kapitalsko naložbo države pri poslovanju in udejstvovanju na trgu v enakopravnem položaju z ostalimi družbami, zaradi česar morajo sprejemati konkurenčne pogoje trga na vseh področjih (regulativna pravila, dostop do finančnih virov in institucij).

¹⁶¹ DRI je 14. 2. 2019 je kot edini družbenik GI ZRMK spremenila 1. člen Akta o ustanovitvi GI ZRMK d. o. o. tako, da je iz njega črtala opredelitev, da je GI ZRMK ustanovljen z namenom, da opravlja svoje storitve kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava, pri čemer lahko opravlja tudi pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, vendar pri tem ne sme opravljati pretežnega oziroma bistvenega dela svoje dejavnosti.

¹⁶² To je 404.798 EUR od 4.134.007 EUR prihodkov v letu 2020.

¹⁶³ DRI je edini družbenik GI ZRMK, vsi 3 člani nadzornega sveta GI ZRMK (predsednik nadzornega sveta in člana) so vodilni zaposleni na DRI (poslovni direktor, svetovalec posloводства in področni direktor), hkrati pa je eden izmed zaposlenih na DRI (svetovalec poslovnega direktorja) tudi prokurist v GI ZRMK.

¹⁶⁴ DRI je izdala poročstva za kredite in garancije GI ZRMK, ki so na dan 31. 12. 2020 znašala 625.481 EUR.

2.1.1.3.2.d Neustreznost opredelitve razmerij med dejavnostjo notranjega izvajalca in pridobitno dejavnostjo ter pretiran poudarek na slednji se kaže tudi v tem, na kakšen način je vlada v LNU 2020 za DRI opredelila 4 kazalnike za merjenje doseganja strateškega cilja družbe. Ti so bili: načrtovan delež prihodkov (v odstotkih) glede na prihodke po in-house pogodbah, prihodke iz dejavnosti za "državo", prihodke iz dejavnosti po kriteriju iz točke b) prvega odstavka 28. člena ZJN-3 (ministrstva, organi v sestavi, družbe v državni lasti in drugi) in proračunsko postavko 13 Promet in prometna signalizacija. Takšna opredelitev kazalnikov ne upošteva v zadostni meri dejstva, da je poglobljen smoter obstoja DRI v zagotavljanju storitev investicijskega inženiringa državi in javnim naročnikom kot notranji izvajalec. Pričakovani delež sklenjenih poslov po in-house pogodbah, ki naj bi jih DRI sklepal zaradi statusa notranjega izvajalca, je namreč določen na zgolj 58 %. Navedeno je posledica tega, da vlada med promet, ki se ga upošteva pri izračunu pogoja za gospodarsko odvisnost od javnih naročnikov po 28. členu ZJN-3, ni štela zgolj pridobljenih poslov v okviru notranjega razmerja DRI z javnimi naročniki, ampak je k temu prišela tudi ves ustvarjen promet z državo in javnimi naročniki v okviru postopkov javnega naročanja, kjer je DRI nastopala kot eden izmed ponudnikov na trgu in ne kot notranji izvajalec države. Naše stališče je, da pristop, kjer se status notranjega izvajalca oziroma pogoj gospodarske odvisnosti od naročnikov po določbah ZJN-3 ne vzpostavlja z in-house pogodbami z naročniki (sklenjenimi neposredno na podlagi 28. člena ZJN-3 in brez izvajanja postopkov javnega naročanja), temveč na podlagi izbora notranjega izvajalca kot enega izmed ponudnikov v postopku javnega naročanja, ni v skladu z namenom sistemske določitve DRI kot notranjega izvajalca države na področju investicijskega inženiringa, ki ga poudarjajo področni predpisi, akt o ustanovitvi DRI in dolgoročne strategije poslovanja te družbe.¹⁶⁵ Ni smiselno, da bi država imela za določene naloge sistemsko predvidenega lastnega oziroma notranjega izvajalca, nato pa bi za izvedbo teh nalog iskala ponudnike z izvajanjem postopkov javnega naročanja, na katerih konkurira tudi ta izvajalec. Takšen pristop pomeni dodatne stroške zaradi same izvedbe postopkov javnega naročanja za javne naročnike na eni strani in oteženo načrtovanje obsega poslov ter prilagajanje potrebam naročnikov za notranjega izvajalca na drugi. Bistveno pa je, da se na ta način ves čas ohranja negotovost glede možnosti DRI za ohranjanje izpolnjevanja pogojev za notranjega izvajalca po ZJN-3 v prihodnosti, saj ni mogoče vnaprej predvideti, kakšen bo uspeh DRI pri sodelovanju v postopkih javnega naročanja. Po drugi strani pa ta okoliščina povečuje sistemska tveganja, da bo v postopkih javnega naročanja, kjer je eden izmed ponudnikov tudi notranji izvajalec (DRI), slednji obravnavan bolj ugodno kot ostali. Poudarjamo, da se z določitvijo kazalnika za merjenje doseganja strateškega cilja pri zgolj 58 % prihodkov na podlagi in-house pogodb (to pomeni, da lahko 42 % prihodkov DRI ustvari na trgu), ogroža možnosti za doseganje strateškega cilja DRI, ki je ohranjanje statusa notranjega izvajalca. Posledično je ogroženo tudi izpolnjevanje temeljnih ciljev iz Strategije DRI 2016–2020¹⁶⁶, ki na več mestih poudarja poslanstvo DRI z dosledno uveljavitvijo koncepta notranjega izvajalca, pri čemer naj bi bila odločilna prednost – med drugim – ta, da lahko DRI zaradi statusa notranjega izvajalca in posledične nevezanosti na trg opravlja svoje storitve izključno z namenom zagotavljanja in doseganja ciljev naročnika in zaščite njegovih interesov.

¹⁶⁵ DRI je v letu 2020 le 53,96 % prihodkov pridobila kot notranji izvajalec na podlagi sklenjenih in-house pogodb, medtem ko je preostali delež vseh poslovnih prihodkov (46,04 %) ustvarila na trgu bodisi s sodelovanjem v postopkih javnega naročanja bodisi s posli z zasebnimi naročniki ali v tujini.

¹⁶⁶ Enaki cilji so zapisani v Strategiji DRI 2021–2025.

2.1.1.3.2.e Strateški cilj države za DRI iz LNU 2020 se je nanašal zgolj na ohranitev statusa notranjega izvajalca in opredelitev 4 kazalnikov v zvezi z zagotavljanjem ustreznega obsega poslova DRI kot notranjemu izvajalcu s strani države. Niso pa bili konkretno opredeljeni drugi strateški cilji in kazalniki za merjenje njihovega doseganja, ki bi za državo in javni interes morali biti enako pomembni, na primer karseda ugodne cene, ažurnost in kakovost storitev DRI v primerih, ko ta nastopa kot notranji izvajalec države. LNU 2020 sicer med pričakovanji upravljavca vključuje prepis enega izmed zakonskih pogojev za uporabo in-house izjeme po 28. členu ZJN-3 (vrednost predmeta naročanja je enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu), vendar to ne zadostuje. Pri tem opozarjamo na osnoven problem določanja tržne cene storitev DRI zaradi načina opredelitve predmeta naročanja (direkcija pri DRI praviloma naroča celovit paket inženirskih in s tem povezanih svetovalnih storitev na enem mestu), zaradi česar je otežena neposredna primerjava s storitvami drugih subjektov na trgu inženirskih storitev.¹⁶⁷ Poleg tega že iz zapisa zakonskega pogoja za in-house izjemo izhaja alternativna možnost (enaka ali nižja cena), ki bi po naši oceni – ob upoštevanju načela skrbnega gospodarjenja s sredstvi državnega proračuna¹⁶⁸ – narekovala postavitev merljivih ciljev in pričakovani upravljavca na tem področju tako, da bi notranji izvajalec zagotovil maksimalno nizke cene glede na svojo stroškovno ceno in ob upoštevanju razumnega dobička, ki bi še omogočal razvoj družbe. Vlada tega ni storila, pač pa je družbi prepustila odločitev o tem, ali bo kot notranji izvajalec zagotavljala enako ali nižjo ceno, pri čemer je logična predpostavka, da bo poslovodstvo družbe stremelo h karseda visoki ceni za svoje storitve. Z vidika obvladovanja stroškov tudi niso bili postavljeni nobeni cilji in pričakovanja za preprečevanje nevarnosti za prelivanje sredstev iz dejavnosti notranjega izvajalca na preostale pridobitne dejavnosti¹⁶⁹ DRI (na primer cilj vzpostavitev ločenih računovodskih izkazov – povezava s točko 2.3.2.2.a in različna opredelitev gospodarskih ciljev za dejavnost DRI kot notranjega izvajalca države in dejavnost na prostem trgu – povezava s točko 2.1.1.3.2.c), kar bi ravno tako lahko vplivalo na ceno storitev DRI kot notranjega izvajalca.

Vlada je pričakovanja, ki se sicer skladajo z namenom obstoja DRI kot notranjega izvajalca države na področju investicijskega inženiringa v zvezi z javno infrastrukturo, opredelila zgolj na splošni ravni (na primer družba mora biti sposobna razmeroma hitro in učinkovito prevzeti naročila ter jih izvesti v predvidenih rokih, družba mora skrbeti, da pri izvajanju dejavnosti za naročnike v notranjem razmerju ne bo prihajalo do tveganj za nasprotje interesov med vlogo svetovalca in vlogo inženirja oziroma izvajalca nadzora) brez nadaljnje konkretizacije pričakovanih ravnanj DRI ali opredelitve s tem povezanih ciljev in kriterijev, ki bi omogočali učinkovito spremljanje doseganja pričakovanih.

2.1.1.3.2.f Vlada ni zagotovila javne objave LNU 2020, ki ga je obravnavala kot interni dokument, ker naj bi zajemal podatke s poslovno skrivnostjo. Po naši oceni za takšno ravnanje vlade ni bilo podlage, saj ni izkazala, da bi v okviru obravnave dokumenta preverjala in potrdila izpolnjenost pogojev za

¹⁶⁷ DRI zagotavlja celovite inženirske in svetovalne storitve za javne naročnike na enem mestu, ki so se tekom časa prilagodile potrebam teh naročnikov. To vključuje zlasti prispevek službe za kalkulacije, službe za javna naročila in storitve komunikacij z javnostmi, kar ni tipično za ponudnike inženirskih storitev na trgu.

¹⁶⁸ Eden izmed ciljev državnega proračuna in temeljno načelo ZJF je, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti (tretji odstavek 2. člena ZJF).

¹⁶⁹ Tržne dejavnosti predstavljajo 46,04 % poslovnih prihodkov DRI (str. 44 letnega poročila DRI za leto 2020).

opredelitev posameznih podatkov kot poslovne skrivnosti v skladu z ZPosS.¹⁷⁰ V skladu s priporočili dobre prakse korporativnega upravljanja¹⁷¹ velja, da bi morali biti cilji upravljavca pri upravljanju z družbami v državni lasti javno dostopni. Po naši oceni bi lahko bili zakriti zgolj posamezni podatki, za katere so dejansko izpolnjeni vsi pogoji za oznako poslovne skrivnosti po ZPosS. Zaradi neobjave vsebine LNU 2020 javnost in državljani kot končni lastniki družb v državni lasti niso imeli nobenega vpogleda v cilje vlade kot upravljavca družbe v imenu države in javnega interesa, kar bi krepilo zaupanje javnosti v postopke upravljanja z državnim premoženjem in postavljalo temelj za odgovornost vlade v odnosu do državljanov, ki so jo izvolili, ali do drugih deležnikov (na primer državni zbor), ki nadzirajo/spremljajo njeno delo.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj za družbe, s katerimi sama upravlja, zagotovi:

- *sprejetje letnih načrtov upravljanja dovolj zgodaj pred začetkom novega poslovnega leta, tako da bodo družbe pri pripravi svojih letnih poslovno-finančnih načrtov lahko dosledno upoštevale cilje in usmeritve države pri upravljanju z družbami v državni lasti;*
- *pripravo vsebine letnih načrtov upravljanja na podlagi lastnih analiz in projekcij, ki upoštevajo pravila stroke in okolje delovanja posameznih družb (dejavnost, velikost in kompleksnost poslovanja družbe, poslovna tveganja, morebitno izvajanje nalog kot notranji izvajalec, tržni položaj družbe, rezultati primerljivih tujih ali domačih družb javnega ali zasebnega sektorja, sektorske analize in primerjalne analize), ter vzpostavljajo jasno povezavo načrtov upravljanja z dolgoročno vizijo države kot imetnice kapitalskega deleža v družbah v državni lasti;*
- *takšno vsebino letnih načrtov upravljanja, ki bo upoštevala specifično vlogo strateških družb v državni lasti, ki izvajajo gospodarske javne službe oziroma dejavnosti v javnem interesu (na primer na podlagi posebne ali izključne pravice ali kot notranji izvajalci) in jo dopolnjujejo z različnimi pridobitnimi dejavnostmi;; v teh primerih bi bilo smiselno ločevati med cilji družb na različnih področjih dejavnosti in zagotoviti, da bodo gospodarski cilji družb v funkciji strateških ciljev, pri čemer morajo biti oboji dovolj jasno (merljivo) opredeljeni, morebitne pridobitne dejavnosti teh družb na trgu pa bi morale biti primerljivo dobičkonosne, kot to velja za zasebne družbe z istovrstno dejavnostjo;*
- *takšno vsebino letnih načrtov upravljanja, ki bo strateške družbe v državni lasti vzpodbujala k temu, da se ukvarjajo pretežno z dejavnostjo, za katero so ustanovljene, le izjemoma in v omejenem obsegu pa – zaradi nevarnosti omejevanja razvoja konkurence na trgu – tudi s pridobitno dejavnostjo na trgu, ki naj bi bila primerljivo dobičkonosna in komplementarna temeljni dejavnosti;*

¹⁷⁰ Poslovna skrivnost zajema nerazkrito strokovno znanje, izkušnje in poslovne informacije, ki izpolnjuje naslednje zahteve: (a) je skrivnost, ki ni splošno znana ali lahko dosegljiva osebam v krogih, ki se običajno ukvarjajo s to vrsto informacij; (b) ima tržno vrednost in (c) imetnik poslovne skrivnosti je v danih okoliščinah razumno ukrepal, da jo ohrani kot skrivnost.

¹⁷¹ Točka I.C. Smernic OECD za korporativno upravljanje družb, smiselno enako str. 97 Kodeksa korporativnega upravljanja družb Svetovne banke.

- *javno objavo vsebine letnih načrtov upravljanja (razen izjemoma v delih, kjer so izpolnjeni pogoji za varovanje poslovne skrivnosti) in poročil o realizaciji teh načrtov, kar bo prispevalo k transparentnosti upravljanja z državnim premoženjem, krepilo zaupanje javnosti v upravljalvske procese in utemeljevalo odgovornost upravljalca za dosežene rezultate.*

2.1.1.4 Obvladovanje DRI

Vlada je bila učinkovita pri obvladovanju DRI, če je obvladovala DRI podobno kot svoje službe, pri čemer se za obvladovanje šteje, da odločilno vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve DRI. Pri presoji, ali je vlada obvladovala DRI podobno kot svoje službe, smo opredelili subjekte, ki so naročniki, ki lahko oddajo javno naročilo pravni osebi javnega ali zasebnega prava in se zanje ne uporablja ZJN-3, ter preverili, ali vlada obvladuje DRI podobno kot svoje službe.

DRI je bila ustanovljena z namenom, da trajno opravlja storitve investicijskega inženiringa, vključno z opravljanjem nadzora nad izvajanjem gradbenih del, kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava, tako da bi javni naročniki smeli sklepati z DRI pogodbe neposredno brez upoštevanja postopkov oddaje javnih naročil, ki jih določajo javnonaročniški predpisi. Pri oddaji javnih naročil notranjemu izvajalcu gre za eno izmed izjem, ki je urejena v prvem do petem odstavku 28. člena ZJN-3. Pri teh določbah gre za implementacijo izjeme iz prvega do tretjega odstavka 12. člena Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES¹⁷² (v nadaljevanju: direktiva 2014/24/EU) na splošnem področju oziroma 28. člena Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštinih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES¹⁷³ (v nadaljevanju: direktiva 2014/25/EU) na infrastrukturnem področju, ki materijo urejata enako. Te določbe v veliki meri predstavljajo pojasnilo¹⁷⁴ že obstoječe sodne prakse, ki jo je Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: SEU) razvijalo vse od leta 1998 v večjem številu sodb, vse od C-360/96 *BFI Holding BV*, prek ključne sodbe v zadevi C-107/98 *Teckal*, do najnovejše združene zadeve C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme* iz leta 2022. Sodna praksa SEU v zvezi z izjemo za notranje izvajalce tako ostaja formalni pravni vir za razlago trenutno veljavnih javnonaročniških direktiv in njihove implementacije v ZJN-3 razen tam, kjer je bila z javnonaročniškimi direktivami izrecno spremenjena.

Javni naročnik ima možnost, da naloge v javnem interesu, ki so mu naložene, izpolni z lastnimi upravnimi, tehničnimi in drugimi sredstvi (službe javnega naročnika v ožjem pomenu besede), ne da

¹⁷² UL L št. 94 z dne 28. 3. 2014, str. 65–242.

¹⁷³ UL L št. 94 z dne 28. 3. 2014, str. 243–374.

¹⁷⁴ Točka 31 preambule direktive 2014/24/EU in točka 38 direktive 2014/25/EU; iz tega sledi, da zakonodajalec EU v zvezi s tem ni nameraval poseči v sodno prakso SEU, kar izhaja tudi iz odstavkov 66 obrazložitve sodb SEU C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme* in C-796/18 *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung*.

bi se moral z oddajo javnega naročila obrniti na zunanje gospodarske subjekte¹⁷⁵, ki niso del njegovih služb. V tem primeru ne gre za odplačno pogodbo, sklenjeno z gospodarskim subjektom, ki je pravno-formalno ločen od naročnika in sprejema odločitve neodvisno od njega v smislu definicije javnega naročila¹⁷⁶, in se zato predpisi o javnem naročanju ne uporabljajo.¹⁷⁷

SEU je v okviru izjeme za notranje izvajalce ta princip uporabilo tudi za gospodarske subjekte, ki so sicer pravno-formalno ločeni od javnih naročnikov, če jih z njimi povezuje posebna notranja povezava oziroma odvisnost.¹⁷⁸ Če javni naročnik notranjega izvajalca obvladuje podobno kot svoje službe (organizacijska odvisnost) in notranji izvajalec opravlja pretežni del svoje dejavnosti za javnega naročnika ali naročnike, ki ga obvladujejo¹⁷⁹ (gospodarska odvisnost), je namreč mogoče šteti, da javni naročnik dejansko uporablja lastna sredstva¹⁸⁰ in da je notranji izvajalec tako rekoč del njegovih služb. Tudi v tem primeru oddaja naročila ne izpolnjuje definicije javnega naročila iz ZJN-3 in se predpisi o javnem naročanju ne uporabijo.

Iz ZJN-3¹⁸¹ in starejše prakse SEU¹⁸² izhaja še zahteva po popolni neudeležbi zasebnega kapitala, ki je po svoji naravi element organizacijske odvisnosti¹⁸³. V vsakem primeru ta element organizacijske odvisnosti DRI ni problematičen, ker ima v osnovnem kapitalu DRI vložek zgolj RS.

ZJN-3 določa tudi pogoj, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu¹⁸⁴.

V drugem odstavku 28. člena ZJN-3 je organizacijska odvisnost – obvladovanje "podobno kot svoje službe" opredeljena kot naročnikova možnost odločilnega vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve notranjega izvajalca.¹⁸⁵ Tako obvladovanje lahko izvaja tudi druga pravna oseba, ki jo na enak način obvladuje ta naročnik. Četrty in peti odstavek 28. člena ZJN-3 določata tudi, da če ga javni naročnik ne obvladuje sam, lahko notranjega izvajalca podobno kot svoje službe obvladuje več javnih naročnikov skupaj. Tako skupno obvladovanje je podano, če organe odločanja odvisne pravne osebe

¹⁷⁵ Gospodarske subjekte v smislu 6. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3, ki jim naročnik lahko odda javno naročilo in so opredeljeni kot katerakoli fizična ali pravna oseba ali skupina teh oseb, vključno z vsakim začasnim združenjem podjetij, ki na trgu ali v postopkih javnega naročanja ponuja izvedbo gradenj, dobavo blaga ali izvedbo storitev. Gospodarski subjeki so tudi sami lahko javni naročniki.

¹⁷⁶ 1. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3, ki določa, da pomeni javno naročilo pisno sklenjeno odplačno pogodbo med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev.

¹⁷⁷ Izrek sodbe SEU C-107/98 *Teckal* in sodba SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*, odstavek 48.

¹⁷⁸ Sodba SEU C-15/13 *Datenlotsen Informationssysteme*, odstavek 29.

¹⁷⁹ Sodba SEU C-107/98 *Teckal*, odstavek 50.

¹⁸⁰ Sodba SEU C-15/13 *Datenlotsen Informationssysteme*, odstavek 25.

¹⁸¹ Točka c) prvega odstavka 28. člena ZJN-3.

¹⁸² Na primer sodba SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau* ter nazadnje C-574/12 *Centro Hospitalar de Setúbal in SUCH*.

¹⁸³ Sodba SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*, odstavek 49: "Nasprotno pa manjšinska udeležba zasebnega podjetja v kapitalu družbe, v kateri je udeležen tudi zadevni naročnik, v vsakem primeru izključuje možnost, da bi ta naročnik lahko nad to družbo izvrševal podoben nadzor, kot ga izvaja nad svojimi službami."

¹⁸⁴ Točki c) prvega in četrtega odstavka 28. člena ZJN-3.

¹⁸⁵ Gre za povzetek kriterijev iz sodne prakse SEU, na primer iz sodb SEU C-458/03 *Parking Brixen*, C-340/04 *Carbotermo*, C-324/07 *Coditel Brabant*, ki so vse v tem pogledu povzemale mnenje generalne pravobranilke Stix-Hackl k sodbi SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*.

sestavljajo predstavniki vseh udeleženi javnih naročnikov (pri čemer posamezni predstavniki lahko zastopajo več sodelujočih naročnikov ali vse te sodelujoče naročnike), če naročniki skupaj lahko odločilno vplivajo na strateške cilje in pomembne odločitve notranjega izvajalca in če ta nima interesov, ki so v nasprotju z interesi teh naročnikov, ki ga obvladujejo. V primeru več soobvladujočih javnih naročnikov pa ne pride v poštev posredno obvladovanje prek druge odvisne pravne osebe ali horizontalna oddaja drugemu javnemu naročniku, ki bi ga prav tako obvladovali isti javni naročniki.¹⁸⁶

Niti javnonaročniški direktivi niti ZJN-3 podrobneje ne pojasnujeta pomena pravnih standardov "obvladovanja podobno kot svoje službe" in "možnosti odločilnega vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve", saj gre tu za povzemanje kriterijev, ki so bili oblikovani s prakso SEU. Razmerje med javnim naročnikom in njegovimi službami (torej tudi notranjim izvajalcem) mora biti urejeno na način in na podlagi zahtev, ki so lastne uresničevanju ciljev v javnem interesu.¹⁸⁷ Kriterij "obvladovanja kot svojih lastnih služb" temelji na kriterijih iz javnega prava. Za nadzor javnega naročnika nad njegovimi službami sta značilna zlasti pravica dajanja navodil in nadzorna pooblastila. Znotraj posameznega organa ima njegovo vodstvo navadno pravico dajanja navodil službam v svoji pristojnosti. V odnosu do podrejenih organov ima navadno prav tako pravico dajanja navodil ali skladno z nadzornimi pooblastili vsaj možnost preverjanja in popravljanja odločitev.¹⁸⁸ Izraz "podobno kot svoje službe" v sodbi C-107/98 *Teckal*¹⁸⁹ je bil uporabljen za oznako izvirnega smotra ustanavljanja samostojnih pravnih oseb javnega prava, namreč "izločanja služb" nekega javnega naročnika izven "hiše".¹⁹⁰ Zahteva po zgolj "podobnosti" obvladovanja implicira, da mora javni naročnik notranjega izvajalca obvladovati "funkcionalno in strukturno"¹⁹¹ podobno kot svoje službe, vendar ni nujno, da bi bil ta nadzor identičen v vseh pogledih.¹⁹²

¹⁸⁶ Podrobneje o tolmačenju teh zahtev direktive v obrazložitvi sodbe SEU C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme*; materijo sicer v ZJN-3 urejata drugi in tretji odstavek 28. člena, ki se očitno nanašata le na prvi odstavek, ki ureja primer enega obvladujočega javnega naročnika, ne pa tudi na četrti in peti odstavek, ki urejata obvladovanje s strani več javnih naročnikov in podobnih določb nimata.

¹⁸⁷ Sodba SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*, odstavek 50.

¹⁸⁸ Sklepni predlogi generalne pravobranilke Kokkot k sodbi SEU C-458/03 *Parking Brixen*, odstavek 67.

¹⁸⁹ Izvirni jezik postopka je bil italijanski; slovenski prevod ne obstaja; v nemškem jeziku je uporabljen izraz "eigene Dienststellen", ki pomeni funkcionalne organizacijske enote neke javnopravne institucije, ki ima določeno mero organizacijske samostojnosti in naloge na zaključenem področju delovanja, [URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/Dienststelle>], 3. 8. 2022; izraz "departments" v angleškem prevodu sodbe ima podoben pomen, [URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Department_\(administrative_division\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Department_(administrative_division))], 3. 8. 2022.

¹⁹⁰ Sklepni predlogi generalne pravobranilke Stix-Hackl k sodbi SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*, odstavek 62 in nadaljnji ter Kokkot k sodbi SEU C-458/03 *Parking Brixen*, odstavek 26 in nadaljnji.

¹⁹¹ Sodba C-371/05 *Komisija Evropskih skupnosti proti Italijanski republiki*; SEU sicer v tem primeru ali kdaj kasneje ni opredelilo pomena "funkcionalnega in strukturnega" obvladovanja, je pa kazuistično opredelilo kriterije, na podlagi katerih je štelo, da je bila v tistem primeru odvisnost notranjega izvajalca podana. V tem primeru je javni naročnik občina Mantova glede na svoj večinski delež v notranjem izvajalcu (gospodarski družbi), ki ga je imel skupaj z drugimi javnimi naročniki, imel možnost imenovati člane uprave in organov odločanja v družbi in s tem voditi dejavnosti družbe; prav tako je občinski svet določil tarife za storitve; občina je ohranila določeno možnost vpliva dodatno tudi tako, da je imenovala svojega uslužbenca, ki je sodeloval pri izvajanju, usmerjanju in nadzoru nad dejavnostmi notranjega izvajalca, imela pa je tudi nadzor nad poslovnimi knjigami notranjega izvajalca, tako da je zagotovila pravilno računovodenje in upoštevanje standardov oziroma dogovorov iz oddanega naročila.

¹⁹² Sodba C-324/07 *Coditel Brabant*, odstavek 46, C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales*, odstavek 57, C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-573/07 *SEA*,

SEU nikoli ni določno opredelilo nabora pristojnosti oziroma pravic, ki jih mora imeti javni naročnik v razmerju do notranjega izvajalca, vendar je opredelilo, da je treba upoštevati vse relevantne pravne predpise in okoliščine primera.¹⁹³ V nekaterih posebnih primerih bo določena pravna oseba v skladu z določbami nacionalnega prava delovala kot podporna ali tehnična služba določenega javnega naročnika ter morala izvajati navodila, ki ji jih je dal zadevni javni naročnik, in tako ne bo imela vpliva na plačilo za svoje delo. Tako popolnoma upravno razmerje – pod pogojem, da sta izpolnjena pogoja organizacijske in gospodarske odvisnosti – zaradi nepogodbenega značaja ne bo spadalo na področje postopkov javnega naročanja.¹⁹⁴ Po drugi strani možnost, da se notranji izvajalec z javnim naročnikom o konkretni vsebini storitev in cenah zanje pogaja ter da ima možnosti zavrnitve naročila ali razbremenitve obveznosti (na primer odstop od pogodbe na podlagi obligacijske zakonodaje), nakazuje, da 2 subjekta s pogodbeno svobodo sklepata pogodbo o izvedbi javnega naročila¹⁹⁵ in da posledično med njima ni razmerja organizacijske odvisnosti.

Možnost odločilnega vpliva se mora nanašati na vse aspekte poslovanja notranjega izvajalca in ne zgolj na posamezne posle ali vprašanja javnega naročanja.¹⁹⁶ Navedeno torej pomeni, da "možnost odločilnega vpliva" pomeni, da mora javni naročnik imeti vsaj možnost nadzora in izdaje (ne)soglasja glede strateških in pomembnih odločitev v zvezi s celotnim poslovanjem notranjega izvajalca, da lahko doseže, da notranji izvajalec služi ciljem v javnem interesu. Hkrati pa to pomeni, da zgolj možnost nadzora (torej možnost pregleda dokumentacije, redno poročanje notranjega izvajalca, pravica zastavljanja vprašanj, sodelovanje na organih družbe brez možnosti sooblikovanja odločitev

¹⁹³ Sodbe SEU C-458/03 *Parking Brixen*, odstavek 65; C-340/04 *Carbotermo*, odstavek 36; C-324/07 *Coditel Brabant*, odstavek 28, ki so prav tako v tem pogledu povzemale mnenje generalne pravobranilke Stix-Hackl k sodbi SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*

¹⁹⁴ Na primer Sodba SEU C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales*, izrek in odstavek 60. Bistvo izreka in sodbe je bilo kot pojasnilo dodano tudi v točko 34 preambule direktive 24/2014/EU, ne pa tudi v direktivo 25/2014/EU, pri čemer v normativnem delu direktiv in ZJN-3 posebnih določb v povezavi s tem ni. Sicer je v tem pogledu sodna praksa SEU nekoliko nedosledna, saj je SEU v kasnejši zadevi C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* poudarilo (odstavek 52), da je šlo v prej omenjeni zadevi za poseben primer, kjer je SEU v predhodni nepovezani zadevi prepoznalo nepogodben značaj razmerja, ki je temeljil na eksplicitni opredelitvi v španski zakonodaji. Kasnejših sodb, ki bi utrdile to sodno prakso, ni najti, ne gre pa spregledati, da je izrecno omenjena v preambuli nove javnonaročniške direktive. Velja torej splošno načelo, da je treba izjeme tolmačiti ozko.

¹⁹⁵ Sodba SEU C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, odstavek 49 in nadaljnji.

¹⁹⁶ Sodba SEU C-458/03 *Parking Brixen*, posebej tudi Sodba SEU C-15/13 *Datenlotsen Informationssysteme*, odstavek 32.

in podobno) ne zadostuje. Ne zadostuje tudi zgolj priprava strokovnih gradiv za odločanje ali predlagalna pristojnost odločitev drugega javnega naročnika.¹⁹⁷

Pri presoji položaja notranjega izvajalca je v posameznem primeru treba upoštevati nacionalno pravo ter predvsem ureditev v ustanovnih aktih notranjega izvajalca in drugih pravnih aktih, ki oblikuje to specifično razmerje odvisnosti, ni pa mogoče narediti zgolj abstraktne presoje glede na pravno obliko notranjega izvajalca.¹⁹⁸ Zahteva po zgolj podobnosti obvladovanja pomeni, da je ustrezno obvladovanje lahko podano tudi pri pravnih osebah, katerih delovanje prvenstveno ne ureja javno pravo, kot so na primer gospodarske družbe.

Dejansko je SEU večino sodne prakse glede tega vprašanja razvilo v primerih, kjer so bili notranji izvajalci gospodarske družbe¹⁹⁹. V teh primerih, ko so bile pristojnosti javnih naročnikov praktično enake pravicam običajnih imetnikov osnovnega kapitala (četudi z večinskim deležem ali celotnim kapitalom) po predpisih, ki v državah članicah urejajo gospodarske družbe, je SEU štelo, da odvisnost ni dovolj intenzivna, da bi bil pogoj izpolnjen.²⁰⁰ Imetništvo celotnega osnovnega kapitala, ki ga ima

¹⁹⁷ V sodni praksi SEU ali slovenskih sodišč ni bilo najti primera, da bi zgolj predlagalna pristojnost ali strokovna pomoč štela kot možnost odločilnega vpliva pri presoji organizacijske odvisnosti. Kljub temu da je SEU v več sodbah poudarjalo, da ni nujno, da bi vsak udeležen javni naročnik samostojno obvladoval notranjega izvajalca (dovolj je, da to počno skupaj, na primer prek odločevalskih organov družbe), pa je kljub temu poudarjalo (sodba v zadevi C-182/11 in C-183/11 *Econord*, odstavek 31 in nadaljnji), da mora vsak udeležen javni naročnik dejansko prispevati in biti realno udeležen pri obvladovanju notranjega izvajalca; v tem primeru je SEU sicer v izreku navedlo, da je pogoj skupnega obvladovanja kot svoje službe izpolnjen, če so javni naročniki udeleženi v kapitalu in odločevalskih organih notranjega izvajalca; iz obrazložitve pa izhaja, da v tem konkretnem primeru, ko je imel javni naročnik (sicer majhno kapitalsko udeležbo) pravico, da se notranji izvajalec pred sprejemom odločitev z njimi posvetuje, ter pravico imenovanja lastnega člana nadzornega sveta in pravico do soglasnega imenovanja (skupaj z drugimi udeleženi naročniki) člana upravnega odbora, SEU ni štelo, da bi javnim naročnikom, katerih pravni položaj se je presojal, dejansko bila zagotovljena dejanska možnost soobvladovanja, temveč je moralo nacionalno sodišče to šele preveriti. Če že v tem primeru SEU ni *prima facie* štelo, da je pogoj organizacijske odvisnosti izpolnjen, bi v primeru, kjer je možnost vpliva javnega naročnika še nižja (na primer, če sam ne bi mogel imenovati članov odločevalskih organov notranjega izvajalca, ampak bi jih zgolj predlagal, ali celo sodeloval samo kot strokovni predlagatelj gradiv za odločanje), je pričakovati, da bi bilo SEU v takem primeru še bolj zadržano. Posledično bi bilo treba v skladu s pravilom ozkega tolmačenja izjem še manj šteti, da je pri odločilnem vplivu na notranjega izvajalca (so)udeležen javni naročnik, ki ne imenuje članov odločevalskih organov, temveč jih zgolj predlaga v imenovanje drugemu javnemu naročniku, ali je zgolj pripravljenec in avtoriziran predlagatelj gradiv za odločanje drugega javnega naročnika. Njegov vpliv zaradi tega sploh ne seže do notranjega izvajalca, temveč zgolj do javnega naročnika. Res je sicer, da ima pripravljenec oziroma avtoriziran predlagatelj gradiv za odločanje velik vpliv na vsebino osnutka odločitve, vendar v primeru, ko ne (so)odloča, nima nobene dejanske možnosti doseči, da bo njegova odločitev obveljala – tisti javni naročnik, ki dejansko odloča, bo njegove predloge lahko zavračal, dokler ne bo obveljala njegova odločitev. Četudi pa bi odločevalec odločitev sprejel brez sprememb, bi s trenutkom odločanja ta osnutek postal odločitev drugega – odločujočega – organa, ne pa odločitev predlagatelja. Drugačna bi bila situacija, ko bi smel nek javni naročnik predlagati drugemu javnemu naročniku (ali skupnemu telesu javnih naročnikov) ali odločevalskemu organom notranjega izvajalca neko odločitev in bi nato sodeloval pri odločitvi z izvrševanjem lastne pristojnosti (so)odločanja, četudi ne bi imel dejanske možnosti preglasovanja ostalih udeleženi javnih naročnikov. Vendar mu odločilnega vpliva ne zagotavlja predlagalna pristojnost, temveč šele pravica so(odločanja).

¹⁹⁸ Mnenje generalne pravobranilke Stix-Hackl k sodbi SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*, odstavek 65.

¹⁹⁹ Navedeno ne pomeni, da notranji izvajalci ne morejo biti subjekti, ki niso gospodarske družbe, saj je tudi SEU obravnavalo vsaj v sodbah SEU C-574/12 *Centro Hospitalar de Setúbal in SUCH* in C-15/13 *Datenlotsen Informationssysteme* pravne osebe, ki niso gospodarske družbe.

²⁰⁰ Na primer zadeve SEU C-458/03 *Parking Brixen*, odstavek 69, kjer je obravnavalo družbo z omejeno odgovornostjo, ali SEU C-340/04 *Carbotermo*, odstavek 38, kjer je obravnavalo primer delniške družbe.

javni naročnik sam ali skupaj z drugimi pri notranjem izvajalcu, ki je kapitalska gospodarska družba, je sicer pomemben, vendar ne odločilen pokazatelj organizacijske odvisnosti.²⁰¹

Dejstvo, da so odločevalski organi notranjega izvajalca sestavljeni neposredno iz predstavnikov javnega naročnika ali jih ta imenuje, kaže, da javni naročnik obvladuje odločevalske organe, kar mu omogoča odločilen vpliv na strateške in pomembne odločitve družbe.²⁰² Navedeno pa glede na nove javnonaročniške direktive in ZJN-3 ne velja v primeru soobvladovanja notranjega izvajalca s strani več javnih naročnikov, saj sta pogoja glede predstavnikov in možnosti odločilnega vpliva ločena, tako da je treba izpolnjenost vsakega presojati posebej.²⁰³ Ni nujno, da bi vsak izmed udeleženih javnih naročnikov notranjega izvajalca obvladoval sam²⁰⁴. Vendar pa mora biti njegova možnost (so)odločanja učinkovita, torej udeležba javnega naročnika v odločevalskih organih ne sme biti zgolj formalna, ne da bi imel konkretne pristojnosti in možnosti odločilnega vpliva²⁰⁵, in je zato uveljavljanje njegovih interesov znotraj teh odločevalskih organov odvisno od tega, ali navedeni interesi sovpadajo z interesi, ki jih drugi naročniki uveljavljajo prek svojih predstavnikov v teh organih.²⁰⁶ Posledično verjetno ne bo učinkovitega soobvladovanja notranjega izvajalca s strani več različnih javnih naročnikov²⁰⁷, če so enim pridržane določene upravljavske pristojnosti ali obvladovanje nekaterih odločevalskih organov, drugim javnim naročnikom pa druge.²⁰⁸ Odločevalski organi notranjega izvajalca ne smejo imeti take mere avtonomije, da bi lahko zasledovali ali da

²⁰¹ Sodba SEU C-340/04 *Carbotermo*, odstavek 37.

²⁰² Sodba SEU C-458/03 *Parking Brixen*, odstavek 68 in nadaljnji, C-324/07 *Coditel Brabant*, odstavek 36 in C-340/04 *Carbotermo*, izrek in odstavek 47.

²⁰³ Sodba SEU C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme*, odstavek 69 in 70.

²⁰⁴ Zadostuje, da soodloča pri izvrševanju pristojnosti upravljanja ali odločanju odločevalskih organov (četudi odločanje temelji na večinskem principu, pa javni naročnik nima večine) oziroma imenuje člane odločevalskih organov; ne more pa organizacijska odvisnost temeljiti zgolj na večinskem kapitalskem deležu ali pristojnostih odločanja enega izmed udeleženih javnih naročnikov; podrobneje v sodbah SEU C-458/03 *Parking Brixen*, C-324/07 *Coditel Brabant* in C-182/11 in C-183/11 *Econord*. Glede na nove direktive in ZJN-3 lahko en član v odločevalskem organu zastopa tudi več naročnikov ali celo vse udeležene naročnike, vendar to pomeni, da morajo javni naročniki najprej imeti lastne pravice iz (so)udeležbe oziroma pristojnosti (so)upravljanja, preden jih lahko kdo drug pri tem zastopa, kot je SEU pojasnilo v sodbi SEU C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme*, odstavek 62.

²⁰⁵ Združeni zadevi v sodbi SEU C-182/11 in C-183/11 *Econord*, odstavek 31.

²⁰⁶ Sodba SEU C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme*, odstavek 73.

²⁰⁷ Med katerimi ni razmerij organizacijske odvisnosti.

²⁰⁸ SEU ali slovenska sodišča prav takega primera še niso obravnavala, je pa SEU v sodbi C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme* (odstavek 73) pojasnilo, da javni naročnik, ki je bil sicer minimalno udeležen v notranjem izvajalcu, pa za razliko od ostalih obvladujočih javnih naročnikov ni imel lastnega predstavnika v odločevalskih organih, takemu notranjemu izvajalcu ne sme oddajati in-house naročil. Zato je na mestu ozko tolmačenje izjeme. Soobvladovanje več različnih javnih naročnikov lahko namreč temelji le na njihovi lastni soudeležbi (kapitalski ali drugačni) ali učinkoviti možnosti soodločanja, tako da je zagotovljen vsem skupaj odločilen vpliv na strateške in pomembne odločitve notranjega izvajalca. Če je enemu naročniku zagotovljen ekskluziven vpliv na en odločevalski organ, drugemu pa na drugega, prvi ne sodeluje pri odločanju drugega odločevalskega organa, drugi pa ne sodeluje pri soodločanju prvega odločevalskega organa. Prvi javni naročnik tako lahko uveljavlja svoje cilje prek prvega odločevalskega organa, ki pa jih omejuje drugi odločevalski organ, prek katerega lahko drugi javni naročnik uveljavlja druge cilje. Možnost soodločanja tako ni učinkovita. Ne bo pa to nujno veljalo za vsak primer, saj je treba presoditi, ali je vpliv enega javnega naročnika tak, da dopolnjuje drugega (morda tudi zaradi medsebojnih razmerij javnih naročnikov), ali tak, da ga omejuje.

zasledujejo interese, ki se razlikujejo od interesov javnega naročnika ali naročnikov²⁰⁹. Na vse to kaže pravna ureditev (na primer običajne gospodarske družbe brez omejitve poslovanja v nasprotju z zakonsko opredeljenim javnim interesom, ki mu mora družba slediti) ter omejitve glede izvajanja dejavnosti iz ustanovitvenih aktov, kar je bilo podrobneje obravnavano v točki 2.1.1.2.1. Hkrati morajo imeti javni naročniki posebna upravičenja (na primer glasovalne pravice, pooblastila za upravljanje), s katerimi lahko omejijo samostojno odločanje odločevalskih organov, da pri sprejemanju vsakodnevnih poslovnih odločitev²¹⁰ ne ravnajo neodvisno od odločitev javnega naročnika.²¹¹ SEU je posebej izpostavilo, da kjer so imeli odločevalski organi široka in neomejena pooblastila, da storijo vse, da dosežejo cilje gospodarske družbe brez resnih omejitev (na primer, da je soglasje javnega naročnika ali organa družbe, ki ga zastopa, potrebno le redko in pri zelo pomembnih poslih), pogoj glede organizacijske odvisnosti ni podan.²¹² Eden izmed interesov, ki se lahko razlikuje od ciljev javnega naročnika v javnem interesu, je tudi tržna usmerjenost notranjega izvajalca, ker to zmanjšuje odvisnost od javnega naročnika. Treba je torej preveriti geografski in vsebinski obseg aktivnosti notranjega izvajalca ter preveriti možnost, da vzpostavi odnose s podjetji v zasebnem sektorju. Če ima notranji izvajalec možnost izvajati tudi druge storitve oziroma sklepati posle z drugimi (zasebnimi subjekti) na drugih trgih, pa ne gre za pomožne dejavnosti k osnovni dejavnosti, je mogoče šteti, da so poglobitni cilj notranjega izvajalca postali tržni, ne pa izvajanje dejavnosti, ki so mu jih naložili udeleženi javni naročniki.²¹³

²⁰⁹ Sodba SEU C-458/03 *Parking Brixen*, odstavki 67 in nadaljnji, C-324/07 *Coditel Brabant*, odstavki 36 in C-340/04 *Carbotermo*, izrek in odstavki 47. Določbe ZJN-3 in javnonaročniških direktiv sicer ta kriterij organizacijske odvisnosti posebej izpostavljajo zgolj za primere, ko notranjega izvajalca obvladuje več naročnikov skupaj (primerjaj drugi odstavki 28. člena ZJN-3 in točko c) petega odstavka 28. člena ZJN-3). SEU je vse od sodbe SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau* dalje poudarjalo, da mora biti razmerje med javnim naročnikom ali javnimi naročniki in njegovimi službami urejeno na način in na podlagi zahtev, ki so lastne uresničevanju ciljev v javnem interesu. Kasneje je SEU v zadevi C-458/03 *Parking Brixen* obravnavalo primer, kjer je bil notranji izvajalec v celoti v lasti enega javnega naročnika. V sklepnih predlogih je generalna pravobranilka Kokkot poskušala argumentirati, da je zaradi izključnega lastništva kapitala notranjega izvajalca s strani javnega naročnika mogoče šteti, da so njuni interesi v bistvenem enaki, vendar SEU teh argumentov ni sprejelo, saj je štelo, da zgolj pravice, ki gredo po gospodarskem pravu družbenikom, same po sebi ne zadostijo kriterijem organizacijske odvisnosti (podrobneje v citirani praksi SEU v opombi 200). V sodbi je ugotovilo prav to, da je notranji izvajalec s tem, ko je pridobil tržno usmerjenost, zasledoval interese, ki se razlikujejo od interesov javnega naročnika. SEU je tak pristop potrdilo tudi v zadevi C-340/04 *Carbotermo*, kjer je v odstavku 37 opredelilo, da je lastništvo celotnega kapitala družbe pri javnem naročniku samem ali skupaj z drugimi javnimi naročniki pomemben pokazatelj organizacijske odvisnosti, ni pa odločilen – to pomeni, da lahko tudi v primeru, ko ima en sam javni naročnik celoten kapital notranjega izvajalca, pride do situacije, ko notranji izvajalec zasleduje interese, ki se razlikujejo od interesa javnega naročnika. Ta kriterij je torej treba zmeraj upoštevati pri presoji organizacijske odvisnosti, ne zgolj v primerih, ko notranjega izvajalca obvladuje več javnih naročnikov skupaj.

²¹⁰ Sklepni predlogi generalne pravobranilke Stix-Hackl k sodbi SEU C-26/03 *Stadt Halle*, odstavki 62 in nadaljnji, posebej 78.

²¹¹ Sklepni predlogi generalne pravobranilke Kokkot k sodbi SEU C-458/03 *Parking Brixen*, odstavki 50 in nadaljnji.

²¹² Sodba SEU C-458/03 *Parking Brixen* in C-340/04 *Carbotermo*.

²¹³ Sodba SEU C-458/03 *Parking Brixen*, odstavki 67, C-573/07 *SEA*, odstavki 73; pri tem ne gre za vprašanje gospodarske odvisnosti (se pravi, ali bistveni del dejavnosti notranji izvajalec opravi za javne naročnike, od katerih je organizacijsko odvisen), saj prav zaradi pogoja gospodarske odvisnosti 28. člena ZJN-3 ni mogoče tolmačiti tako, da bi notranjemu izvajalcu v celoti prepovedoval ukvarjanje s pomožnimi dejavnostmi. Vendar pa je treba tolmačiti pogoj organizacijske odvisnosti tako, da četudi je morda pogoj gospodarske odvisnosti izpolnjen, če javni naročniki ne morejo omejiti avtonomije poslovanja tako, da notranji izvajalec ne bi nastopal z novimi dejavnostmi (ki niso pomožne dejavnosti v razmerju do temeljne dejavnosti, ki jo izvaja za javne naročnike, ki naj bi ga obvladovali) na novih trgih z novimi poslovnimi partnerji, so poglobitni cilji notranjega izvajalca postali tržni in pogoj organizacijske odvisnosti (več) ne bo izpolnjen.

Ključno pa je, da gre pri oddaji naročil notranjemu izvajalcu za izjemo, ki jo je treba tolmačiti ozko. Izpolnjevanje pogojev se sicer preveri ob oddaji naročila, vendar morajo biti zagotovljeni ves čas izvajanja posamezne pogodbe. Če bi namreč tekom izvajanja pogodbe prišlo do tega, da pogoji za uporabo izjeme niso več izpolnjeni, bi to pomenilo spremembo bistvenih pogojev pogodbe, ki bi terjale (nov) javni razpis.²¹⁴

Neodvisno od tega pa je namen delovanja DRI, da opravlja storitve investicijskega inženiringa, vključno z opravljanjem nadzora nad izvajanjem gradbenih del kot notranji izvajalec za "državo, njene organe in pravne osebe javnega prava". To že po naravi stvari pomeni, da morajo biti pogoji za tako oddajo ves čas izpolnjeni, saj sicer namen njenega delovanja ni uresničen, že prehodne in končne določbe novele ZCes-1C²¹⁵ pa določajo, da mora DRI ves čas zagotavljati pogoje za notranjega izvajalca za RS in njene organe v skladu s predpisi o javnem naročanju. Navedeno pa ne pomeni, da je za zakonitost in smotrnost oddaje in-house poslov njej odgovorno poslovodstvo ali nadzorni svet DRI²¹⁶, saj ne morejo sprejeti ali odločilno vplivati niti na lasten akt o ustanovitvi, kaj šele na druge predpise, ki bi zagotavljali organizacijsko odvisnost DRI. Odločilen vpliv in torej odgovornost v tem pogledu ima vlada, ki ima zakonodajno iniciativo²¹⁷, določene predpise lahko sprejme sama, predvsem pa kot predstavnik ustanovitelja sprejema akt o ustanovitvi²¹⁸. Breme dokazovanja obstoja okoliščin, ki izjemo utemeljujejo, pa nosi tisti javni naročnik, ki želi ta postopek uporabiti za oddajo naročila.²¹⁹ Izjeme se smejo torej posluževati zgolj tisti javni naročniki, ki lahko izkažejo²²⁰, da sami (so)obvladujejo DRI podobno kot svoje službe ali da jih podobno kot svoje službe obvladuje isti javni naročnik, ki obvladuje DRI. Javnonaročniški predpisi sami po sebi namreč ne dopuščajo, da bi lahko javni naročniki DRI oddajali in-house posle že zato, ker predpisi in ustanovni akti DRI določajo, da je bila ustanovljena zato, da izvaja naročila za "državo, njene organe in pravne osebe javnega prava,"²²¹

²¹⁴ Sodba SEU C-573/07 *SEA*, odstavek 53; podobno tudi C-29/04 *Komisija proti Avstriji* in C-410/04 *ANAV* in C-719/20 *Comune di Lerici*.

²¹⁵ Prvi odstavek 36. člena ZCes-1C.

²¹⁶ Ta določba ZCes-1C je bila v 4. členu akta o ustanovitvi DRI izpeljana kot dolžnost poslovodstva DRI, da ves čas pazi na to, da DRI izpolnjuje pogoje za notranjega izvajalca ter da pri odločitvah iz pristojnosti drugih organov družbe (torej ustanovitelja in nadzornega sveta) opozori na posledice, ki bi jih določena odločitev imela za status notranjega izvajalca.

²¹⁷ 88. člen ustave.

²¹⁸ 21. člen akta o ustanovitvi DRI.

²¹⁹ Sodba SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*, odstavek 46.

²²⁰ Poleg izpolnjevanja drugih pogojev za oddajo in-house poslov, ki jih določa ZJN-3.

²²¹ V zadevi C-84/03 *Komisija proti Španiji* je SEU ugotovilo, da je Kraljevina Španija kršila obveznosti iz javnonaročniških direktiv, ker je v nacionalni zakonodaji iz dometa v celoti izključila sporazume o sodelovanju, sklenjene med javnimi upravami in drugimi osebami javnega prava, in s tem tudi sporazume, ki pomenijo javna naročila v smislu teh istih direktiv; v zadevi C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* je SEU izrazilo stališče, da pravo EU nasprotuje nacionalni ureditvi, po kateri je smela celotna javna uprava (v širšem smislu kot državna uprava kot del izvršilne oblasti) družbi, ki je v celoti v državni lasti, brez upoštevanja javnonaročniških predpisov in ne da bi bili izpolnjeni pogoji za uporabo izjeme za notranje izvajalce oddajati javna naročila za storitve, katerih izvajanje ni bila izključna pravica te družbe, skladna s predpisi EU.

ali ker bi DRI od organov oblasti dobila taka navodila²²². Javnonaročniški predpisi tudi ne dopuščajo oddaje in-house poslov DRI zgolj zato, ker bi jo morda ustrezno obvladovala vlada (ali kak drug javni naročnik) kot zastopnik pravne osebe RS v razmerju do DRI. To je očitno za javne naročnike, ki so druga pravna oseba, velja pa tudi za tiste javne naročnike, ki so del iste pravne osebe – RS. Na ravni države so namreč različni neposredni proračunski uporabniki samostojni javni naročniki kot organi RS v smislu točke a) prvega odstavka 9. člena ZJN-3, ki pri sklepanju pogodb o izvedbi javnega naročila zastopajo RS kot pravno osebo²²³. Neposredni proračunski uporabniki na ravni države²²⁴ prevzemajo obveznosti v breme proračuna s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom določeno drugače.²²⁵ Pri sklenitvi pogodbe za nabavo blaga, storitev in gradenj morajo upoštevati predpise o javnem naročanju.²²⁶ Predstojnik neposrednega uporabnika proračuna je pristojen za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti, izdajo odredbe za plačilo v breme proračunskih sredstev organa, ki ga vodi, in ugotavljanje pravice izterjave ter izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev.²²⁷ Predstojnik neposrednega uporabnika odgovarja tudi za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi.²²⁸ V tem smislu sta ZJF in ZJN-3 posebna zakona, s katerima je drugače urejena splošna ureditev, da RS kot pravno osebo zastopa vlada.²²⁹ Pri presoji, kateri drugi javni naročniki, ki so del pravne osebe RS, smejo DRI oddajati in-house posle, je torej treba izhodiščno upoštevati, da gre za ločene javne naročnike. Glede na njihovo mesto v okviru državne organizacije in razmerij do tistega javnega naročnika, ki dejansko obvladuje DRI, je nato potrebna funkcionalna presoja, ali javno naročilo funkcionalno gledano oddaja isti javni naročnik, ali ima možnost učinkovitega soobvladovanja DRI, ali jih morda obvladuje isti javni naročnik, ki obvladuje tudi DRI, pri čemer obvladujoči javni naročnik v nobenem primeru ne more biti zgolj "država" ali RS.

²²² Stališče, da se promet, ki ga notranji izvajalec doseže z javnimi naročniki, ki ne obvladujejo notranjega izvajalca, ne šteje k izpolnjevanju pogoja gospodarske odvisnosti, četudi mu nek drug oblastni organ (ki prav tako ne obvladuje notranjega izvajalca) naloži, da te naloge izvaja, je SEU izrazilo v sodbi C-553/15 *Undis Servizi*. Tako stališče pomeni tudi, da mu ti javni naročniki ne smejo oddajati in-house naročil, saj ga ustrezno ne obvladujejo, niti ustreznega obvladovanja ne predstavljajo navodila oblastnega organa, ki notranjega izvajalca ne obvladuje podobno kot svoje službe, saj bi se sicer ta promet štel k izpolnjevanju pogoja gospodarske odvisnosti.

²²³ Pravna osebnost RS je samo eden izmed njenih pravnih vidikov, ki ji omogoča, da postane nosilec pravic in obveznosti v razmerju z drugimi subjekti. Večina temeljnih funkcij države pa ni vezana na državo kot pravno osebo (Trpin, Gorazd: Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 75).

²²⁴ V skladu s 5. točko prvega odstavka 3. člena ZJF so neposredni proračunski uporabniki na ravni države državni organi in organizacije.

²²⁵ 50. člen ZJF.

²²⁶ 53. člen ZJF.

²²⁷ Prvi odstavek 65. člena ZJF.

²²⁸ Drugi odstavek 65. člena ZJF.

²²⁹ Prvi odstavek 7. člena ZVRS.

SEU²³⁰ sicer prav takega primera neposredno še ni obravnavalo oziroma razrešilo²³¹, na kar opozarja tudi pravna teorija²³², vendar javnonaročniški predpisi²³³, obstoječa sodna praksa SEU in argumenti generalnih pravobranilcev k sodni praksi kažejo na tak pristop. Statusa javnih naročnikov na ravni države namreč ne definira abstraktna pripadnosti državi ali enemu njenih vidikov, s katerim vstopa v pravna razmerja z drugimi pravnimi subjekti – njeni pravni osebnosti, temveč funkcionalni vidiki²³⁴. Navedeno pomeni, da tudi pogoj glede obvladovanja s strani javnega naročnika, ki bi želel oddati in-house posel, ne more biti izpolnjen že zato, ker notranjega izvajalca obvladuje ista država

²³⁰ Sodne prakse slovenskih sodišč ali Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: DKOM) ni najti.

²³¹ Večina sodne prakse SEU v zvezi z in-house izjemo se je nanašala na notranje izvajalce, ki naj bi jih (so)obvladovali različni javni naročniki, ki so bili različne pravne osebe na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti in ki naj bi notranjega izvajalca (so)obvladovali na podlagi lastne kapitalske (ali drugačne) udeležbe in drugih lastnih pristožnosti oziroma udeležbe pri upravljanju. Primeri, kjer je dejansko šlo za notranjega izvajalca z udeležbo na ravni države, so na primer C-94/99 *ARGE*, C-337/05 *Komisija proti Italiji*, C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales*, C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-574/12 *Centro Hospitalar de Setúbal in SUCH*. Čeprav so generalni pravobranilci v teh zadevah zavzeli določena stališča v zvezi s tem vprašanjem, jih SEU v veliki meri ni povzelo v izrek ali obrazložitev sodb.

²³² Tudi pravna teorija ne ponuja enotnega stališča, temveč opozarja na nerazrešenost vprašanj, različne pristope do vprašanja v različnih državah članicah EU in ponuja različne poglede na razrešitev problema. Podrobneje v Janssen, Willem A.: *EU Public Procurement Law & Self-organisation: A Nexus of Tensions & Reconciliations* (doktorska disertacija), str. 125 in nadaljnje, [URL: <https://ssrn.com/abstract=3249507>], 23. 6. 2023; Birkelund, Hanne: *In-house procurement – To what extent may public authorities organise themselves in stock companies and subsequently award these companies contracts without prior tendering?*, str. 15 in nadaljnje, [URL: <https://arbinn.nho.no/globalassets/dokumenter-nho/apen/drift-styring-og-etikk/offentlige-anskaffelser/hanne-birkelund---in-house-procurement.pdf>], 23. 6. 2023.

²³³ Ki se o tem vprašanju sicer neposredno ne izrečejo.

²³⁴ Sicer bi imeli v RS na ravni države zgolj enega javnega naročnika, kar pa evidentno ne drži, kot je že bilo pojasnjeno. Enako velja za ureditev po sedanjih javnonaročniških direktivah in teh iz leta 2004, kjer so kot naročniki opredeljeni državni organi. V starejših javnonaročniških direktivah je sicer bilo govora o državi kot naročniku, vendar tudi takrat SEU statusa javnih naročnikov ni presojalo zgolj na podlagi tega, kateri pravni osebi pripada, temveč funkcionalno v smislu, ali lahko nek subjekt (ne nujno pravna oseba) v okviru nacionalne ureditve samostojno oddaja pogodbe o izvedbi javnih naročil – na primer sodbe SEU C-31/87 *Beentjes proti Nizozemska država*, kjer je SEU (odstavek 11 in nadaljnji) štelo, da šteje kot javni naročnik v smislu "države" telo, ki nima lastne pravne osebnosti in tudi formalno ni del državne administracije, vendar njegovo sestavo in delovanje določajo predpisi, člane imenujejo državni organi, ki tudi nadzorujejo njegovo delo in zagotavljajo financiranje izvedbe pogodb o oddaji javnih naročil, ki jih je sklepalo to telo; podobno tudi C-323/96 *Komisija proti Belgiji*, kjer je SEU (odstavek 27 in nadaljnji) opredelilo, da pojem "države" iz opredelitve naročnikov iz takrat veljavnih direktiv nujno vključuje vsa telesa oziroma državne organe (v angleškem izvirniku "bodies"), ki izvajajo zakonodajno, izvršilno in sodno oblast; ponovilo je stališče iz prej citirane sodbe ter v tem primeru štelo, da je javni naročnik flamski parlament v Belgijskem federalnem sistemu.

ali ker je del iste pravne osebe, katere formalni del je tudi ta javni naročnik.²³⁵ Pogoj glede obvladovanja ni izpolnjen niti v primeru, če notranjega izvajalca nek državni organ dejansko obvladuje podobno kot svoje službe in je poleg tega "odgovoren" oziroma "pristojen" za neko področje državne uprave, javnega naročnika, ki je druga oseba javnega prava²³⁶, deluje na tem področju in ki želi oddati in-house posel, pa ta državni organ ne obvladuje podobno kot svoje službe²³⁷. Glede na opisan funkcionalni pristop k presoji organizacijske odvisnosti in zahtevo po ozkem tolmačenju izjeme slednje velja tudi v primeru, če javnega naročnika, ki je formalno del iste države oziroma njene pravne osebnosti, funkcionalno ne obvladuje isti državni organ, ki obvladuje notranjega izvajalca. Posledično pogoj glede obvladovanja tudi ne more biti izpolnjen že zato, ker notranji izvajalec uresničuje cilje v "javnem interesu države" ali ker "nastopa v imenu in za račun države"²³⁸, saj tega ni moč preprosto enačiti s pristojnostmi in interesom posameznega javnega naročnika, ki je državni organ. Razmerje med javnim naročnikom in njegovimi notranjimi službami (torej tudi notranjim izvajalcem) mora biti urejeno na način in na podlagi zahtev, ki so lastne uresničevanju ciljev v javnem interesu. Evidentno je, da vsi državni organi RS ravnajo v nekem splošnem interesu RS, vendar je "oblast", ki ta splošni javni interes uveljavlja, ravno v interesu RS deljena na pristojnosti različnih državnih organov v okviru različnih vej oblasti, ki se medsebojno omejujejo, in na hierarhične nivoje v okviru posamezne veje oblasti. Interesi oziroma cilji državnih organov, ki naj bi jih uresničeval notranji izvajalec kot njihovo "lastno sredstvo", lahko izhajajo zgolj

²³⁵ SEU v svojih sodbah k problemu nikoli ni pristopilo na tak način, pač pa je vedno ugotavljalo, ali funkcionalno gledano javni naročnik, ki želi oddati javno naročilo, učinkovito (so)obvladuje notranjega izvajalca – kot že v citirani sodni praksi, posebej na primer zadeva C-371/05 *Komisija Evropskih skupnosti proti Italijanski republiki*. Še enkrat pa poudarjamo, da neposredno na to vprašanje tudi ni odgovorilo, niti v sodbah, katerih sklepne predloge navajamo v nadaljevanju. V sklepnem predlogu pa je generalni pravobranilec Alber v zadevi C-108/98 *RLSAN* pri presoji vprašanja, ali gre pri občini in družbi, ki je v delni lasti občine in družbe, ki je v 100-odstotni lasti države, za del ene in iste javne administracije, argumentiral (odstavek 52 in nadaljnji), da bi to razlikovanje med temi javnimi naročniki načeloma predstavljalo preveč formalističen pristop, da pa je to odvisno od nacionalne ureditve. Hkrati pa mora priti poleg finančnih povezav med njimi tudi do prenosa pristojnosti med organoma javne oblasti, tako da bi občina sama imela možnost obvladovanja družbe in bi potem bilo mogoče reči, da gre za in-house izvajanje storitev. Poudaril pa je, da je treba pri presoji vpliva javne administracije nad gospodarsko družbo upoštevati funkcionalne aspekte razmerja, ne pa pravno osebnost ali obliko gospodarske družbe. V sklepnem predlogu k zadevi C-94/99 *ARGE* je generalni pravobranilec Léger argumentiral podobno in še dodal (odstavek 65 in nadaljnji), da mora biti za dopustnost oddaje in-house posla jasno, ali sta javni naročnik, ki posel odda, in tisti, ki obvladovanje izvaja, dejansko ena in ista oseba; da se šteje, da ni prišlo do sklenitve pogodbe o izvedbi javnega naročila v smislu zadeve SEU C-107/98 *Teckal*, mora biti javni naročnik prav tista oseba, ki notranjega izvajalca obvladuje, in ne drugi javni naročnik; kjer pa ni razmerja odvisnosti, zapade sklenitev pogodbe pod predpise o javnem naročanju, tudi če notranjega izvajalca obvladuje drug naročnik. V zadevi C-337/05 *Komisija proti Italiji* je SEU proučevalo možnost "in-house" odnosov med italijansko "državo" in določeno gospodarsko družbo, ki zaradi udeležbe zasebnega kapitala v tej družbi ni bil podan. Pri tem je SEU sledilo generalnemu pravobranilcu Mazáku, ki je analiziral razmerja med javnimi naročniki (vlada, različna ministrstva in nekateri drugi javni organi) ter družbo in govoril celo o tem, da je potrebno "in-house" odnos z italijansko vlado izključiti zaradi udeležbe zasebnega kapitala.

²³⁶ Druga oseba javnega prava v smislu točke c) prvega odstavka 9. člena ZJN-3.

²³⁷ SEU je v zadevi C-574/12 *Centro Hospitalar de Setúbal in SUCH* obravnavalo tak primer, vendar se neposredno o tem vprašanju ni izreklo, je pa presodilo, da v tem primeru pogoj glede organizacijske odvisnosti oziroma obvladovanja ni bil podan. V sklepnih predlogih pa je generalni pravobranilec Mengozzi argumentiral (odstavek 48 in nadaljnji), da je treba (pri presoji dopustnosti oddaje in-house poslov) ugotavljati, ali specifično tisti javni naročnik, ki namerava notranjemu izvajalcu neposredno oddati javno naročilo, nad njim izvaja obvladovanje, ne pa s sklicevanjem na državo, ki notranjega izvajalca obvladuje posredno prek pristojnega člana vlade.

²³⁸ Niti iz javnonaročniških predpisov niti iz sodne prakse ni moč razbrati, da bi pristojnost notranjega izvajalca v nekem pogledu neposredno zastopati javnega naročnika imelo kakršenkoli vpliv na presojo pogoja organizacijske odvisnosti. Dodatno lahko opozorimo, da je podelitev javnega pooblastila možna tudi osebam zasebnega prava in celo fizičnim osebam (15. člen ZDU-1), ne da bi ti postali "notranji izvajalci" države, kot je možno ilustrirati na primeru gospodarskih družb v zasebni lasti – na primer avtohiš – ki so nosilci javnega pooblastila za registracijo vozil.

iz nalog oziroma pristojnosti različnih državnih organov, ki predstavljajo tudi omejitve dometa delovanja posameznega državnega organa RS v splošnem "javnem interesu RS". Ti različni interesi se usklajujejo v različnih formaliziranih pravnih postopkih za primere, ko država deluje *de iure imperii* (na primer skozi zakonodajni postopek, (ustavnosodni) sodni nadzor, odločanje o sporih o pristojnosti) ali ko deluje *de iure gestionis* (na primer skozi postopke zagotavljanja pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil, kjer javni naročniki nastopajo *iure gestionis*, dodatno pa je še določena pristojnost specifičnih državnih organov za pravno varstvo javnega interesa, ki ni nujno identično interesom javnih naročnikov²³⁹). Delovanja države *de iure gestionis* in *de iure imperii* pa tudi ni mogoče dosledno razločevati, saj je finančna avtonomija (v okviru odločanja o porabi dodeljenih proračunskih sredstev in oddaje javnih naročil) ključni del sistema zavor in ravnovesij v sistemu delitve oblasti ter s tem zagotavlja samostojnost in neodvisnost ustavnih organov.²⁴⁰ Ker državne organizacije RS ne sestavlja zgolj en javni naročnik, je evidentno, da se bodo pri presoji obvladovanja notranjega izvajalca, ki na deklaratorni ravni uresničuje cilje v javnem interesu RS, srečali (včasih celo neskladni) interesi različnih javnih naročnikov, ki so državni organi. Tako na podlagi tega, da notranji izvajalec uresničuje splošne cilje v javnem interesu RS oziroma cilje določenega državnega organa, še ne bo mogoč zaključek, da ga podobno kot svoje službe obvladujejo tudi drugi državni organi, ki prav tako uresničujejo nek splošni javni interes RS. Ključno bo torej vprašanje, ali ima posamezni državni organ (sam ali skupaj z drugimi) v okviru svojih pristojnosti odločilen vpliv na strateške in pomembne odločitve glede celotnega poslovanja notranjega izvajalca, da lahko doseže, da uresničuje specifične cilje v javnem interesu, ki izhajajo iz pristojnosti državnega organa.

Ker je torej za vsakega javnega naročnika, ki je DRI oddajal in-house posle, treba posebej zagotoviti, da sam obvladuje DRI podobno kot svoje službe ali pa je z javnim naročnikom, ki obvladuje DRI, glede na predpise in druge pravne akte v enakem razmerju organizacijske odvisnosti kot DRI, smo preverili, ali pravna ureditev obvladovanja DRI, kot ga je zasnovala vlada, dopušča oddajo naročil z uporabo izjeme za notranje izvajalce vsem javnim naročnikom, ki se je dejansko poslužujejo, ter preverili tudi skladnost z namenom DRI, da storitve investicijskega inženiringa kot notranji izvajalec opravlja za "državo, njene organe in pravne osebe javnega prava".

Različni javni naročniki so v letu 2020 z DRI kot notranjim izvajalcem brez izvedbe postopka oddaje javnega naročila v skladu z ZJN-3 sklenili 33 pogodb za opravljanje strokovno-svetovalnih in inženirskih storitev. Te pogodbe so kot javni naročniki sklenili ministrstva (ministrstvo, MO, Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ), MJU in MNZ), organi ministrstev v sestavi (direkcija, DRSV), javna zdravstvena zavoda (UKC Ljubljana in Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj (v nadaljevanju: BGP Kranj)) ter gospodarske družbe v državni lasti (DARS, Holding Kobilarna Lipica, d.o.o. (v nadaljevanju: Holding Kobilarna Lipica) in 2TDK). Drugi poslovni partnerji na ravni države²⁴¹, s katerimi je DRI v letih od 2017 do 2020 dosegla promet in jih je DRI obravnavala kot subjekte, ki spadajo v nabor tistih, ki jih obvladuje isti javni naročnik in za katere opravi več kot 80 % svojih dejavnosti, so bili še Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: GS), nekatera druga ministrstva (MGTS), organi v sestavi (URSP), javni agenciji CAA in SPIRIT,

²³⁹ Sklep Vrhovnega sodišča RS III Ips 85/2014 (odstavek 14).

²⁴⁰ Sodba Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 z dne 10. 12. 2020.

²⁴¹ DRI javnih naročnikov na ravni lokalne samouprave ni označila kot in-house partnerjev.

javni gospodarski zavodi ARAO – Agencija za radioaktivne odpadke, Ljubljana (v nadaljevanju: ARAO), Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: JGZ Brdo) in Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve (v nadaljevanju: Zavod za blagovne rezerve), Zavod za gradbeništvo Slovenije ter gospodarske družbe SiDG d. o. o. (v nadaljevanju: SiDG), DUTB, d. d. (v nadaljevanju: DUTB)²⁴², INFRA d.o.o. (v nadaljevanju: INFRA), SODO d.o.o. (v nadaljevanju: SODO) in Telekom Slovenije, d.d. (v nadaljevanju: Telekom Slovenije).

2.1.1.4.1 Obvladovanje s strani vlade in oddaja in-house poslov s strani "države in njenih organov"

Iz točke 2.1.1.2.1 izhaja, da vlada in ministrstvo razmerja med omenjenimi javnimi naročniki in DRI v pravnih aktih, ki urejajo status in naloge DRI v javnem interesu, nista v celoti uredila na način in na podlagi zahtev, ki so lastne uresničevanju ciljev javnih naročnikov v javnem interesu. Tudi avtonomija DRI v pravnih aktih, ki urejajo njeno delovanje, ni ustrezno omejena. Iz obravnavanih predpisov in akta o ustanovitvi DRI tudi ne izhaja, da bi javni naročniki, ki so DRI oddajali in-house posle, imeli upravičenje DRI enostransko naložiti izvajanje teh storitev in določiti pogoje izvedbe ter cene teh storitev. Upošteva se te ugotovitve smo preverili, ali je vlada kljub temu zagotovila trajno organizacijsko odvisnost DRI od javnih naročnikov, za katere opravlja storitve, da lahko DRI izpolnjuje svoj namen in s tem povezane cilje v javnem interesu.

Edini državni organi, ki so omenjeni v aktu o ustanovitvi DRI, so vlada²⁴³, ministrstvo in MF.

2.1.1.4.1.a Vlada izpolnjevanja pogoja organizacijske odvisnosti DRI ni uspela pojasniti niti v razmerju do sebe, kaj šele do drugih javnih naročnikov, ki DRI oddajajo in-house posle, temveč je vztrajala, da za to ni pristojna in da mora vsak javni naročnik sam preverjati izpolnjevanje pogojev,

²⁴² DUTB je bila 30. 12. 2022 izbrisana iz sodnega registra.

²⁴³ Čeprav so v 5. točki 3. člena ZJF kot neposredni proračunski uporabniki opredeljeni državni organi oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, vlada kot državni organ ni navedena na seznamu neposrednih proračunskih uporabnikov iz Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03), temveč so kot vladni proračunski uporabniki opredeljene različne vladne službe. Vlada sme namreč v skladu s prvim odstavkom 25. člena ZVRS za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev ustanavljati vladne službe, pri čemer predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. V skladu z drugim odstavkom 25. člena ZVRS vladno službo vodi minister brez resorja, državni sekretar ali direktor, ki pa je odgovoren predsedniku vlade, ministru oziroma generalnemu sekretarju vlade. Odvisno od ureditve konkretne vladne službe torej posamezne vladne službe sicer (lahko) same oddajajo javna naročila kot javni naročniki po ZJN-3 (in morajo pri tem slediti predpisom o javnem naročanju), funkcionalno gledano pa bo praviloma šlo za notranje službe vlade v ožjem pomenu besede in torej javna naročila oddaja en in isti državni organ – vlada. Kot vladni proračunski uporabniki so v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov opredeljena tudi ministrstva in njihovi organi v sestavi.

čeprav so bile njene službe med javnimi naročniki, ki so DRI v preteklosti oddajali in-house posle.²⁴⁴ Vlada prav tako po uveljavitvi ZCes-1C ni izdelala ali pridobila nobenega pravnega mnenja, s katerim bi utemeljila izpolnjevanje pogoja gospodarske odvisnosti DRI v razmerju do sebe in drugih javnih naročnikov, ki DRI oddajajo in-house posle. Vlada in ministrstvo sta sicer v zvezi z vprašanjem organizacijske odvisnosti DRI razpolagala s pravnim mnenjem Inštituta za gospodarsko pravo Maribor z dne 1. 9. 2017 po naročilu SDH²⁴⁵ ter mnenji Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (v nadaljevanju: IJU) z dne 15. 11. 2010, 19. 1. 2012²⁴⁶ in 7. 11. 2017 po naročilu ministrstva. Vsa pravna mnenja se nanašajo na bistveno drugačno pravno in dejansko stanje²⁴⁷ (ter večinoma prejšnje javnonaročniške predpise), kot je nastalo z uveljavitvijo ZCes-1C v letu 2018, zato jih ni moč aplicirati na ureditev DRI v letu 2020. Vsa pravna mnenja sicer opozarjajo naročnike, da podobnega primera sodna praksa še ni obravnavala. Nobeno pravno mnenje ni sistematično obravnavalo vprašanja, kateri javni naročniki bi smeli DRI oddajati in-house posle. Večina²⁴⁸ pravnih mnenj²⁴⁹ opozarja, da država in drugi subjekti ne predstavljajo enega samega javnega naročnika in da bi bilo nedopustno, če bi en sam javni naročnik obvladoval DRI, drugi javni naročniki pa bi mu oddajali javna naročila. Nobeno pravno mnenje pa ne vsebuje sistematične analize razmerij med različnimi državnimi organi in DRI, na podlagi katere bi pripravljavec prepričljivo utemeljil, da bi se smeli izjeme posluževati tudi drugi javni naročniki razen ministrstva oziroma vlade²⁵⁰. Že v pravnem mnenju z dne 15. 11. 2010 pa so pripravljavci opozarjali, da mora DDC prodati hčerinske družbe in da je treba omejiti njeno tržno udejstvovanje.

2.1.1.4.1.b Ministrstvo kljub temu da je v letu 2020 DRI samo oddajalo in-house naročila, izpolnjevanja pogoja organizacijske odvisnosti DRI ni uspelo v celoti ustrezno pojasniti niti v razmerju do sebe, sploh pa ne do drugih javnih naročnikov, ki DRI oddajajo in-house posle.

²⁴⁴ Kot javni naročnik je GS klasična notranja služba vlade v ožjem pomenu besede, saj iz tretjega odstavka 25. člena ZVRS izhaja, da gre za vladno službo, ki jo vodi generalni sekretar, ki ga imenuje in razreši vlada na predlog predsednika vlade. Generalni sekretar po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Generalni sekretar v imenu vlade v nekaterih primerih celo izraža voljo vlade, saj v skladu s 37. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14 in 164/20) podpisuje akte vlade, ki niso predpis oziroma se ne objavijo v Uradnem listu RS, sklepe in pogodbe vlade. Tako GS oddaja javna naročila za potrebe delovanja vlade, prav tako pa na primer podpisuje akte vlade o ustanovitvi gospodarskih družb, kot to recimo velja za akt o ustanovitvi DRI. Gre torej za en in isti državni organ in je torej pri presoji organizacijske odvisnosti in dopustnosti oddaje in-house poslov družbi DRI treba šteti, da ga je oddal en in isti javni naročnik.

²⁴⁵ Pravno mnenje je zavzelo odklonilno stališče, da bi bili pri DRI pod upravljanjem SDH izpolnjeni pogoji za oddajo in-house poslov, če ne pride do povečanja pristojnosti ministrstev v razmerju do DRI.

²⁴⁶ V pravnem mnenju z dne 19. 1. 2012 so pripravljavci celo predlagali, da se upravljanje DRI z SDH prenese na vlado.

²⁴⁷ Obravnavajo ureditev, ko je bil pravni prednik DRI oziroma kasneje že DRI pod upravljanjem AUKN, kasneje pa SDH.

²⁴⁸ Razen pravnega mnenja z dne 1. 9. 2017.

²⁴⁹ DRI (vendar ne vlada ali ministrstvo) je v zvezi z vprašanjem razpolagala še s pravnim mnenjem Vesne Cukrov iz decembra 2017 glede oddaje in-house poslov s strani RS družbi DRI, ki prav tako ne obravnava dejanskega stanja iz leta 2020, ima pa tudi podobne pomanjkljivosti kot mnenja, s katerimi je razpolagala vlada. Celo več – mnenje preprosto enači "državo" in SDH in ne upošteva, da gre za ločena pravna subjekta in javna naročnika, kar bo sicer podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju.

²⁵⁰ IJU je v mnenjih z dne 19. 1. 2012 in 7. 11. 2017 obvladovanje in dopustnost oddaje in-house poslov obravnavalo zgolj s stališča vlade oziroma ministrstva kot naročnikov. V mnenju je sicer isti pripravljavec mnenja z dne 15. 11. 2010 prišel do zaključka, da bi bilo dopustno preoblikovanje DDC pod upravljanjem AUKN v notranjega izvajalca, ki bi mu lahko nekatere direkcije, drugi državni organi in DARS oddali in-house posle, vendar izhajajoč iz zmotnega izhodišča obvladovanja DDC s strani države (ne dejanskega javnega naročnika); posebej tudi niso obravnavana razmerja med temi naročniki in DRI, ki bi tako oddajo in-house poslov dopuščali.

Ministrstvo je obstoj organizacijske odvisnosti DRI utemeljevalo na podlagi okoliščin, ki glede na javnonaročniške predpise ne zagotavljajo, da bi bil pogoj organizacijske odvisnosti izpolnjen. Ministrstvo je namreč trdilo, da je bila DRI ustanovljena kot notranji izvajalec za državo. Ministrstvo je navedlo tudi, da je upravljanje z družbo urejeno tako, da jo nadzirajo (tudi delež dejavnosti, ki ga DRI izvaja za državo) predstavniki, ki jih določi vlada na predlog ministrstva, ter da ima ministrstvo določene posebne pristojnosti v razmerju do DRI. Posebej glede pravnih razmerij med vlado, ministrstvom in ostalimi javnimi naročniki, ki naj bi jim v skladu z ZJN-3 dopuščala oddajo in-house naročil DRI, je ministrstvo smiselno navedlo, da samo in drugi državni organi nimajo svojstva pravne osebe, da bi lahko obvladovali gospodarske družbe, da DRI obvladuje RS, zanjo pa vlada, ki ima pristojnosti imenovanja članov nadzornega sveta in druge pristojnosti, ki izhajajo iz akta o ustanovitvi DRI. Ministrstvo in drugi državni organi, ki nimajo lastne pravne subjektivitete, izvajajo zgolj svoje resorne pristojnosti in v tem smislu nastopajo v vlogi naročnika. Po navedbah ministrstva ima RS pravico in pristojnost organizirati svoje delo in dejavnosti, lahko se odloči tudi za ustanovitev posameznih resorjev oziroma služb (tudi v obliki gospodarskih družb) za izvajanje določenih nalog, katerih izvajanja ne gre prepustiti zgolj trgu. Ministrstvo je tudi citiralo ZJN-3 v delu, kjer so opredeljeni pogoji za obvladovanje oziroma soobvladovanje notranjega izvajalca, pri čemer pa ni konkretiziralo, na kakšen način kateri izmed drugih državnih organov oziroma javnih naročnikov, ki so pravne osebe, (so)obvladujejo DRI, niti ni konkretiziralo njihovih resornih pristojnosti in razmerij do vlade, na podlagi katerih bi bilo mogoče zaključiti, da jih obvladuje isti javni naročnik. Ministrstvo je zgolj izpostavilo, da je predstavnik ministrstva neposredno vključen v nadzorni svet DRI kot njegov član, pri čemer je zanemarilo dejstvo, da ministrstvo tega člana ne imenuje, hkrati pa tudi ni pojasnilo, kako lahko prek 1 člana nadzornega sveta zagotovi odločilni vpliv. Poleg že omenjenih pravnih mnenj je pravna služba ministrstva v zvezi s tem vprašanjem podala pravno mnenje z dne 16. 5. 2019, ki sicer že upošteva stanje po ZCes-1C. V pravnem mnenju je zavzeto stališče, da ima "naročnik" (pri čemer ni opredeljeno, na katerega javnega naročnika se to nanaša) odločilen vpliv na DRI in da se brez njega pomembne odločitve ne smejo sprejemati, vendar se stališče v utemeljitvi sklicuje predvsem na dejstvo, da je RS edina družbenica DRI. Stališče je utemeljeno tudi z nekaterimi določbami akta o ustanovitvi DRI, pri čemer pa ni pojasnjeno, ali je izpolnjen pravni standard obvladovanja podobno kot svoje službe, saj v pravnem mnenju ni citirana niti ena določba ZJN-3. Pravno mnenje se tudi ne ukvarja z vprašanjem, kateri javni naročniki v RS smejo oddajati in-house posle DRI kot notranjemu izvajalcu.

Kot je že bilo omenjeno, svojstvo pravne osebe za "obvladovanje" gospodarskih družb s strani državnih organov ni bistveno, saj sicer tudi vlada (ki sama ni pravna oseba) ne bi mogla izvrševati pravic iz kapitalske udeležbe RS v DRI, pa ministrstvo zatrjuje, da vlada počne ravno to. Prav tako sklicevanje javnega naročnika na dejstvo, da notranjega izvajalca obvladuje nek drug državni organ, sam pa zgolj izvaja svoje resorne pristojnosti na tem področju (brez funkcionalne povezave z notranjim izvajalcem ali tem državnim organom), ne zadostuje za izpolnitev pogoja organizacijske odvisnosti.

V področni zakonodaji, ki ureja status DRI kot notranjega izvajalca, sta kot edina državna organa, ki imata (pravno) možnost vpliva na status in upravljanje DRI, opredeljena vlada in ministrstvo. Tako je ZCes-1 (drugi odstavek 10. člena ZCes-1 v povezavi s 36. členom ZCes-1C) določal, da ne glede na določbe ZSDH-1 vlada upravlja z deležem RS in uresničuje njene pravice kot družbenice v DRI,

ministrstvo pa je pristojno za spremljanje kapitalske naložbe. ZZelP določa²⁵¹, da inženiring za investitorja izvaja DRI kot družba, ki jo je vlada določila, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava opravlja storitve investicijskega inženiringa, ministrstvu pa je zagotovljena možnost neposrednega vpogleda v stanje investicij in dokumentacijo, povezano z investicijami v JŽI²⁵².

2.1.1.4.1.c Vlada kot javni naročnik je v okviru sicer pomanjkljive obstoječe področne zakonodaje, ki ureja status DRI, v aktu o ustanovitvi oblikovala tako ureditev upravljanja DRI, da jo v najmanjši možni meri obvladuje podobno kot svoje službe, vendar dejstva, ki jih navajamo v nadaljevanju, ogrožajo organizacijsko odvisnost DRI od vlade. Odločilni vpliv na strateške cilje in pomembne odločitve DRI je vladi omogočala posebna ureditev iz ZCes-1 in ZZelP v povezavi s splošno ureditvijo iz 6. člena ZVRS²⁵³. Vlada izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo RS kot ustanoviteljici DRI, ima možnost obvladovanja nadzornega sveta in s tem posloводства DRI, ima nekatere posebne pristojnosti, zaradi katerih ima kot predstavnik ustanovitelja večjo možnost vpliva na vsakodnevne poslovodne odločitve, kot bi to veljalo za običajne imetnike kapitala po ZGD-1, določena je šibka, vendar še ravno zadostna statutarne omejitve avtonomije posloводства DRI, da bi mu lahko preprečila, da bi zasledoval cilje, ki bi se razlikovali od ciljev vlade v javnem interesu. Vendar pa vlada ni uspela utemeljiti izpolnjevanja niti tega niti drugih pogojev iz 28. člena ZJN-3. Hkrati pa vlada v aktu o ustanovitvi DRI ali z ustreznimi predlogi za spremembo področne zakonodaje ni poskrbela, da bi bile nekatere njene pristojnosti in način njihovega izvrševanja dovolj jasno in natančno opredeljeni. Glede na vlogo in pomen DRI, bi bilo primerneje, da bi si zagotovila še večjo možnost vpliva na poslovanje DRI (povezava s točko 2.1.1.2). Vlada je celo sama dopustila širitev tržnega udejstvovanja DRI s pridobitvijo hčerinske družbe GI ZRMK, iskanjem novih poslovnih partnerjev na trgu, trženjem novih storitev in nastopanjem v tujini. Nasprotij med tržnimi cilji in cilji v javnem interesu DRI pa ni razrešila niti ustrezno nadzorovala (povezava s točkami 2.1.1.2.1, 2.1.1.2.2 in 2.1.1.3), pri čemer gre za okoliščine, ki nakazujejo, da ima DRI tržno usmerjenost, ki zmanjšuje (organizacijsko) odvisnost od javnega naročnika, posloводство pa veliko mero avtonomije, kar je potencirano tudi s tem, da vlada pri postavljanju ciljev DRI v veliki meri sledi ciljem, ki jih oblikuje posloводство DRI pri pripravi dokumentov za nadzorni svet in skupščino. Posloводство DRI glede na

²⁵¹ 13.a člen ZZelP. V prvem odstavku tega člena sicer DRI ni omenjena neposredno (omenja se "gospodarska družba, ki jo določi vlada, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava opravlja storitve investicijskega inženiringa"), vendar je v prehodnih in končnih določbah v 14. členu novele ZZelP-H določeno, da vlada določi družbo za vodenje investicij v JŽI iz 13.a člena zakona v 3 mesecih od uveljavitve tega zakona in da družba prevzame naloge od Direkcije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo v 6 mesecih od uveljavitve tega zakona. Vlada je to družbo določila leta 2011.

²⁵² Drugi in tretji odstavek 13.a člena ZZelP določata, da mora biti ministrstvu zagotovljena možnost neposrednega vpogleda v stanje investicij in dokumentacijo, ki se mora voditi v okviru informacijskega sistema, ki ga mora vzpostaviti DRI, pri čemer minister določi vsebino in način vodenja informacijskega sistema.

²⁵³ Z uveljavitvijo Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZUKN; Uradni list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11, 22/12 in 105/12 – ZSDH) se je sicer v skladu z 42. členom tega zakona 6. člen ZVRS prenehal uporabljati za kapitalske naložbe RS v gospodarske družbe, kar je veljalo za pravno prednico DRI družbo DDC. Z Zakonom o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 105/12, 39/13 in 25/14-ZSDH-1) je bil ZUKN razveljavljen, glede kapitalskih naložb (tudi takrat že družbe DRI) pa je bilo predvideno, da preidejo v upravljanje SDH. Do uveljavitve ZCes-1C je z DRI upravljal SDH na podlagi ZSDH-1. V 36. členu ZCes-1C je določeno, da se z dnem uveljavitve tega zakona za DRI preneha uporabljati ZSDH-1 in da pravice in dolžnosti, ki pripadajo RS na podlagi kapitalske naložbe v tej družbi, od dne uveljavitve tega zakona izvršuje vlada. Ker 6. člen ZVRS ni bil nikoli razveljavljen, temveč se za DRI do uveljavitve ZCes-1C zgolj ni uporabljal, to pomeni, da se z uveljavitvijo ZSDH-1 začne ponovno uporabljati tudi za DRI.

13. člen akta o ustanovitvi DRI namreč pripravlja ukrepe in druge dokumente iz pristojnosti ustanovitelja.

Splošno ureditev upravljanja državnega premoženja (tudi spremljanja kapitalskih naložb) vsebuje ZJF²⁵⁴, vendar so bile pristojnosti vlade, resorno pristojnih ministrstev in MF v zvezi z izvrševanjem pravic lastnika kapitalske naložbe v DRI v letu 2020 urejene drugače v 46. členu ZIPRS2021. Ta je glede upravljanja teh kapitalskih naložb določal, da vlada sprejme letni načrt upravljanja kapitalskih naložb, za upravljanje katerih je pristojna, v katerem se opredelijo podrobni cilji vlade pri upravljanju posameznih naložb, ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev, pričakovani denarni tokovi iz upravljanja in vpliv doseganja ciljev na proračun. Čeprav bi iz 46. člena ZIPRS2021 lahko implicitno izhajalo, da naj bi bili cilji vlade pri upravljanju, ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev iz letnega načrta upravljanja kapitalskih naložb za družbe s kapitalsko naložbo države obvezni²⁵⁵, iz citiranih predpisov ne izhaja dolžnost posloводства oziroma drugih organov teh družb letnemu načrtu slediti. Ta dolžnost eksplicitno ne izhaja niti iz akta o ustanovitvi DRI. Vlada nima splošne oblastne pristojnosti gospodarskim družbam odrediti cilje, ki bi jih posloводства družb morala upoštevati. Vendar je imela vlada prek upravičenj, ki izhajajo iz kapitalske udeležbe RS v DRI in jih vlada kot predstavnica ustanoviteljice izvršuje, možnost vsebino letnih načrtov upravljanja dejansko uveljaviti. Splošno ureditev zadev, o katerih odloča ustanovitelj v enoosebni družbi z omejeno odgovornostjo (kot je tudi DRI), ureja ZGD-1²⁵⁶, ki bi se uporabljal le, če ustanovni akt DRI ne bi vseboval določb o upravljanju.²⁵⁷

Iz akta o ustanovitvi DRI, ki ga je sprejela vlada, izhaja, da ima DRI sicer v pravnem prometu vsa pooblastila in da s premoženjem družbe prosto razpolaga,²⁵⁸ da družba lahko opravlja tudi pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, vendar največ v obsegu, ki ne ogroža statusa družbe kot notranjega izvajalca²⁵⁹, kar predstavlja statutarno omejitev poslov DRI. Ta omejitev poslovanja iz akta o ustanovitvi DRI sicer celovito ne uresniči namena DRI kot notranjega izvajalca, saj ne določa, da bi smela DRI sklepati zgolj in-house posle z javnimi naročniki, ki predstavljajo uresničevanje ciljev vlade v javnem interesu, vendar je v povezavi z možnostjo vpliva vlade na vsakodnevne poslovne odločitve DRI, ki bo obravnavana v nadaljevanju, zadostna, da je vlada imela možnost, da bi DRI preprečila zasledovanje drugih interesov.

²⁵⁴ 67. člen in nadaljnji ZJF.

²⁵⁵ Podrobneje v opombi 276.

²⁵⁶ Prvi odstavek 526. člena ZGD-1 v povezavi s 505. členom ZGD-1.

²⁵⁷ Drugi odstavek 504. člena ZGD-1 v povezavi s tretjim odstavkom 523. člena ZGD-1; ker določbe o pristojnosti ustanovitelja glede na ZGD-1 v družbi z omejeno odgovornostjo v veliki meri niso kogentne narave (kot to velja na primer za delniško družbo), pogoja organizacijske odvisnosti v pogledu pristojnosti javnih naročnikov ni mogoče presojati glede na kriterij podobnosti s pravicami običajnih imetnikov osnovnega kapitala po ZGD-1, saj bi lahko te bile v skladu z ZGD-1 določene tudi drugače (na primer z višjo intenziteto vpliva ustanovitelja na vodenje poslov), pa bi še zmeraj šlo za pravice običajnih imetnikov osnovnega kapitala. Izpostaviti velja, da ima pri tej obliki gospodarske družbe edini družbenik že glede na ZGD-1 večjo možnost vpliva na poslovanje kot pri drugih oblikah kapitalskih gospodarskih družb, vendar abstraktna presoja glede na zakonsko ureditev oblike gospodarske družbe ne zadošča za odgovor, ali je organizacijsko odvisna od edinega družbenika v smislu določb 28. člena ZJN-3.

²⁵⁸ 3. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁵⁹ 4. člen akta o ustanovitvi DRI.

V aktu o ustanovitvi DRI je opredeljeno, da z DRI v imenu RS kot ustanoviteljice upravlja vlada²⁶⁰ in da so odločevalski organi družbe ustanovitelj, nadzorni svet in poslovodstvo.

Vlada ima kot predstavnik ustanovitelja v veliki meri enake pristojnosti, ki bi jih imel glede na ZGD-1 družbenik v enoosebni družbi z omejeno odgovornostjo, kjer poslov ne vodi družbenik, temveč je postavljeno poslovodstvo, ki na lastno odgovornost vodi posle družbe in jo zastopa.²⁶¹ Izjema je pristojnost "odločanja o omejitvah poslovanja poslovodstva", ki v ZGD-1²⁶² ni opredeljena med zadevami družbe, o katerih bi običajno odločal ustanovitelj. Sicer vsebina in izvrševanje te pristojnosti v aktu o ustanovitvi DRI nista posebej urejeni, vendar je v povezavi z vezanostjo poslovodstva na sklepe ustanovitelja in odgovornostjo za njihovo izvršitev²⁶³ šteti, da ima v tem pogledu vlada kot ustanoviteljica DRI posebno statutarno pristojnost, s katero bi lahko s sklepom omejila samostojnost poslovodstva DRI, tako da pri sprejemanju vsakodnevnih poslovodnih odločitev ne more ravnati neodvisno od nje, kar tudi odstopa od splošne ureditve zadev, o katerih odloča ustanovitelj v enoosebni družbi z omejeno odgovornostjo iz ZGD-1.

Nadzorni svet DRI²⁶⁴ ima 6 članov, od tega so 4 člani predstavniki ustanovitelja, ki jih imenuje vlada. Ker jih lahko kadarkoli odpokliče, je šteti, da s tem vlada obvladuje nadzorni svet DRI, saj lahko imenuje nadzornike, ki bodo sledili njenim navodilom, sicer jih lahko zamenja. Dodatno se predsednik in namestnik izvolita izmed predstavnikov ustanovitelja. Nadzorni svet odloča z glasovanjem z navadno večino članov, pri čemer ob enakem številu glasov prevlada odločitev, za katero je glasoval predsednik oziroma njegov namestnik, kar pomeni, da prevlada odločitev predstavnika ustanovitelja. Pristojnosti nadzornega sveta DRI²⁶⁵ v veliki meri sledijo ključnim pristojnostim nadzornega sveta po ZGD-1 (spremljanje in nadzor vodenja poslov, imenovanje članov poslovodstva in drugo). Ker lahko nadzorni svet glede na 11. člen akta o ustanovitvi DRI kadarkoli odpokliče generalnega direktorja oziroma člana poslovodstva²⁶⁶, je šteti, da ima vlada prek nadzornega sveta tudi ključno možnost odločilnega vpliva na imenovanje in odpoklic poslovodstva DRI, kar ji (sicer posredno, pa vendar učinkovito) omogoča, da poslovodstvo sledi navodilom vlade, saj ga sicer lahko prek nadzornega sveta zamenja. Nekatero posebno pristojnost, kot so potrjevanje letnega poslovnno-finančnega načrta in strategije razvoja družbe²⁶⁷, predhodna obravnava in podaja mnenja k vsem predlogom odločitev, ki jih bo obravnaval ustanovitelj, podaja mnenj in predlogov poslovodstvu oziroma ustanovitelju v zvezi z vsemi vprašanji poslovanja DRI, podaja predhodnega

²⁶⁰ 8. člen akta o ustanovitvi DRI; sicer je navedena zgolj "ustanoviteljica", vlada neposredno ni omenjena; v preambuli akta o ustanovitvi DRI pa je navedeno, da ga je sprejela "Vlada Republike Slovenije kot ustanoviteljica in edina družbenica", kar pa evidentno ne drži. Zapis je torej treba razumeti v smislu zakonske ureditve iz 6. člena ZVRS.

²⁶¹ Prvi odstavek 515. člena ZGD-1.

²⁶² 505. člen ZGD-1 v povezavi s tretjim odstavkom 523. člena ZGD-1.

²⁶³ 12. člen akta o ustanovitvi DRI, kjer je povzeta določba 267. člena ZGD-1, ki ureja pristojnosti in odgovornosti uprave v razmerju do skupščine v delniški družbi.

²⁶⁴ 14. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁶⁵ 16. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁶⁶ V aktu o ustanovitvi DRI razlogi za odpoklic niso opredeljeni, prav tako jih za družbe z omejeno odgovornostjo ne opredeljuje ZGD-1.

²⁶⁷ Ta pristojnost ima elemente poslovođenja, ki se po ureditvi v petem odstavku 281. člena ZGD-1 ne bi smelo prenašati na nadzorni svet. ZGD-1 take pristojnosti nadzornega sveta ne predvideva (prvi odstavek 272. člena ZGD-1 določa, da uprava nadzornemu svetu o tem zgolj poroča), vendar v poslovni praksi v RS, predvsem pri gospodarskih družbah v državni lasti, ni neobičajna.

soglasja poslovodstvu k večini pomembnejših poslov in odločitvam v zvezi s poslovanjem DRI (celo glede notranjih aktov DRI, ki urejajo notranjo organizacijo, sistemizacijo delovnih mest, plačni sistem in vse druge notranje akte)²⁶⁸, izkazujejo, da ima nadzorni svet DRI večjo možnost vpliva na odločitve glede vodenja poslov, kot je to običajno pri klasičnem nadzornem svetu, kot ga ureja ZGD-1, kar pomeni, da je avtonomija poslovodstva DRI, da zasleduje druge interese kot interese vlade, še dodatno omejena.

Poslovodstvo vodi DRI in njene posle v skladu z nekaterimi že omenjenimi omejitvami in sklepi nadzornega sveta in predstavnika ustanovitelja.²⁶⁹ Poslovodstvo naj bi skladno z aktom o ustanovitvi redno poročalo nadzornemu svetu o donosnosti družbe, finančnem stanju in poteku poslov, posebej in-house poslov.²⁷⁰ V razmerju do predstavnika ustanovitelja mora poslovodstvo pripravljati ukrepe iz pristojnosti ustanovitelja, pripravljati pogodbe in druge akte, za veljavnost katerih je potrebno soglasje ustanovitelja, ter izvrševati sklepe, ki jih sprejme ustanovitelj. Glede na to, da je bila DRI ustanovljena kot notranji izvajalec, lahko družba sicer opravlja tudi pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, vendar največ v obsegu, ki ne ogroža njenega statusa notranjega izvajalca, na kar mora poslovodstvo ves čas paziti ter pri odločitvah iz pristojnosti drugih organov le-te opozoriti na posledice, ki bi jih določena odločitev lahko imela za status notranjega izvajalca.²⁷¹ Če bi poslovodstvo kljub temu želelo sklepati posle za trg v širšem obsegu,²⁷² je to v prvi vrsti odvisno od soglasja nadzornega sveta k poslovno-finančnim načrtom in posameznim poslom, dodatno pa lahko predstavnik ustanovitelja s sklepom omeji poslovanje DRI. Iz navedenega izhaja, da poslovodstvo DRI v razmerju do nadzornega sveta in v končni fazi predstavnika ustanovitelja vlade nima – kot to velja za poslovodstva klasičnih kapitalskih gospodarskih družb – širokih in neomejenih pooblastil, da storijo vse, kar je dopustno in potrebno, da dosežejo splošne cilje gospodarske družbe v skladu z ZGD-1 brez resnih omejitev, ki bi se lahko razlikovali od ciljev, ki jih vlada zasleduje v javnem interesu.

2.1.1.4.1.d Vlada v okviru obstoječe zakonodajne ureditve, ki ministrstvu in direkciji samostojno ne zagotavlja lastnih predstavnikov v organih odločanja DRI in odločilnega vpliva na poslovanje DRI, z ustrezno statutarno ureditvijo ali s predlogi glede spremembe zakonodaje ni zagotovila, da bi

²⁶⁸ Ta pristojnost glede na peti odstavek 281. člena ZGD-1 ni nenavadna, saj statut ali nadzorni svet lahko določi, da se smejo posamezne vrste poslov opravljati le s soglasjem nadzornega sveta. Posebnost pri ureditvi v ustanovnem aktu DRI je, da so z zahtevo po predhodnem soglasju zajeti posli, ki presegajo 500.000 EUR, kar predstavlja skoraj večino pogodb, ki jih DRI redno sklepa, poleg tega pa še posle pridobitve, odsvojitve in obremenitve deležev ali delnic v drugih družbah, odločanje o statusnih in kapitalskih spremembah v odvisnih družbah, vse garancije, poročstva, jamstva, posojila ter kreditne posle, obremenjevanje in razpolaganje z nepremičninami ter vse notranje splošne akte (kot so akti notranje organizacije dela, sistemizacije delovnih mest, plačnega sistema, pravilniki in drugo).

²⁶⁹ 12. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁷⁰ 12. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁷¹ 4. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁷² Kar je glede na ZGD-1 dopustno, saj prvi odstavek 6. člena določa, da družbe smejo kot dejavnost opravljati vse posle, razen tistih, ki se po zakonu ne smejo opravljati kot gospodarski posli. Tretji odstavek sicer določa, da družbe smejo opravljati gospodarske posle le v okviru dejavnosti, ki so določene v statutu ali družbeni pogodbi, vendar četrti odstavek določa, da sme družba ne glede na prejšnji odstavek opravljati tudi vse druge posle, potrebne za njen obstoj in opravljanje dejavnosti, ne pomenijo pa neposrednega opravljanja dejavnosti. Še posebej jasno pa določa peti odstavek, da so pravni posli, ki jih sklene družba s tretjimi osebami in s katerimi prekorači dejavnost, določeno v statutu ali družbeni pogodbi, ali sicer dovoljene posle, veljavni, razen če je tretja oseba vedela ali bi morala vedeti za prekoračitev, pri čemer navedba dejavnosti v statutu ali družbeni pogodbi še ne pomeni, da je tretja oseba vedela ali bi morala vedeti za prekoračitev.

ministrstvo in direkcija kot javna naročnika (so)obvladovala DRI podobno kot svoje službe, čeprav bi to bilo najustreznejše za uresničitev javnega interesa, saj je ministrstvo pristojno za spremljanje kapitalske udeležbe RS v DRI, DRI zagotavlja predvsem storitve, ki služijo izvajanju nalog iz resorne pristojnosti ministrstva (v katero spada tudi direkcija), in celo izvaja nekatere izvirne naloge in pristojnosti ministrstva in direkcije (povezava s točko 2.1.1.2.2).

Pojem "spremljanje kapitalskih naložb", za kar je bilo glede na ZCes-1 pristojno ministrstvo, v citiranih predpisih ni posebej opredeljen. Nekoliko podrobnejše splošne določbe glede upravljanja s finančnim premoženjem države vsebujejo 67. člen ZJF in nadaljnji, iz katerih je moč ob upoštevanju drugih predpisov razbrati položaj ministrstva v razmerju do DRI. 67.a člen²⁷³ ZJF (ki opredeljuje imetnike pravice upravljanja in razpolaganja s premoženjem države) določa, da s finančnim premoženjem države upravlja in razpolaga vlada ter da z njim upravljajo neposredni oziroma posredni proračunski uporabniki, razen če ni s tem zakonom ali s posebnim zakonom drugače določeno. Prvi odstavek 71. člena ZJF (člen nosi naslov: Upravljanje javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter uresničevanje pravic iz delnic in kapitalskih deležev na kapitalu pravnih oseb) v zvezi z uresničevanjem pravic iz deležev in delnic določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo naslednje naloge:

- usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih;
- nadzor nad poslovanjem pravnih oseb;
- nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb;
- nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb in
- uveljavljanje različnih pravic lastnika kapitalske naložbe (na primer sodelovanje na skupščinah in v nadzornih svetih).²⁷⁴

Splošna ureditev upravljanja s kapitalskimi naložbami v RS torej ne predvideva, da je vlada edini državni organ, ki bi lahko v imenu RS upravljala in izvrševala pravice iz kapitalskih naložb RS.²⁷⁵ Vendar pa ministrstvo (ali katerokoli drugo ministrstvo ali proračunski uporabnik) nima pristojnosti iz prvega odstavka 71. člena ZJF v razmerju do DRI, saj je 46. člen ZIPRS2021, ki je urejal upravljanje nekaterih kapitalskih naložb RS (med njimi je tudi DRI), za upravljanje katerih je pristojna vlada, določal drugače. Slednji je namreč določal, da vlada sprejme letni načrt upravljanja na predlog MF. Vsebinsko letnega načrta upravljanja določi MF, pri čemer ministrstva, na delovna področja katerih sodijo kapitalske naložbe RS, za upravljanje katerih je pristojna vlada, in družbe s kapitalsko

²⁷³ Z dnem uveljavitve Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/07) je bil v skladu s 37. členom tega zakona razveljavljen 67.a člen ZJF zgolj za stvarno premoženje. Glede kapitalske naložbe države v DRI pa je na podlagi ZUKN enako usodo kot 6. člen ZVRS (podrobneje v opombi 253) doživel tudi 67.a člen ZJF in se torej s sprejemom ZCes-1 ponovno uporablja tudi za DRI.

²⁷⁴ Glede kapitalske naložbe države v DRI pa je na podlagi ZUKN enako usodo kot 6. člen ZVRS (podrobneje v opombi 253) doživela tudi ta določba 5. točke prvega odstavka 71. člena ZJF in se torej s sprejemom ZCes-1 ponovno uporablja tudi za DRI.

²⁷⁵ ZJF tudi sicer ne vsebuje nobene pravne podlage (niti eksplicitne niti implicitne) za domnevo, da vlada upravlja z družbami s kapitalsko naložbo RS v imenu in za račun vseh drugih neposrednih proračunskih uporabnikov ali celo širše – vseh javnih naročnikov, ki bi s to družbo poslovali. Take določbe ni bilo najti niti v drugih relevantnih predpisih.

naložbo RS na zahtevo MF le-temu najpozneje do konca oktobra posredujejo vse podatke in izhodišča, potrebna za pripravo letnega načrta upravljanja. Ministrstva, na delovna področja katerih sodijo kapitalske naložbe RS, za upravljanje katerih je pristojna vlada, spremljajo izpolnjevanje letnega načrta upravljanja pri družbah s kapitalsko naložbo RS, ki spadajo v njihovo pristojnost. Pri bistvenih odmikih od sprejetih ciljev morajo ta ministrstva od posamezne družbe zahtevati pojasnila, MF pa lahko zahteva pojasnila od posamezne družbe in ministrstva, na delovno področje katerega spada posamezna kapitalska naložba RS, ter določi ukrepe za doseg sprejetih ciljev²⁷⁶. MF najpozneje do konca marca vladi posreduje letno poročilo o upravljanju teh družb iz tega člena v preteklem letu.

Ministrstvo naj bi imelo glede na 9. člen akta o ustanovitvi DRI posebna pooblastila glede na status notranjega izvajalca, pri čemer so v aktu o ustanovitvi DRI opredeljene zgolj naslednje pristojnosti oziroma upravičenja v razmerju do DRI:

- v okviru spremljanja kapitalske naložbe lahko ustanovitelju predlaga nadzor in pregled dela družbe (vse do posameznih poslov);
- lahko zahteva predložitev kakršnekoli dokumentacije ali informacij, povezanih s poslovanjem DRI;
- predlaga 4 od 6 članov nadzornega sveta,²⁷⁷ ki so predstavniki ustanovitelja; praviloma jih predlaga izmed javnih uslužbencev²⁷⁸, ki so zaposleni na ministrstvu, pristojnem za spremljanje kapitalske naložbe v družbi²⁷⁹, ter ministrstvu, pristojnem za finančno premoženje države²⁸⁰;
- predloži se mu gradivo za seje nadzornega sveta;
- na seje nadzornega sveta je vabljen tudi skrbnik kapitalske naložbe²⁸¹, ki pa ni njegov član niti na sejah ne glasuje;²⁸²
- nadzorni svet mu poroča o izvajanju njegovih pristojnosti ter o drugih zadevah družbe ter ga seznani s sprejetim poslovno-finančnim načrtom in strategijo razvoja družbe.²⁸³

Iz opisane ureditve v ZCes-1, ZZelP, ZIPRS2021 in aktu o ustanovitvi DRI ministrstvo v okviru izvajanja svoje pristojnosti spremljanja kapitalske naložbe neposredno v razmerju do DRI nima takih pristojnosti, da bi imelo samostojno možnost odločilno vplivati na strateške cilje in pomembne

²⁷⁶ ZIPRS2021 sicer v tretjem odstavku 46. člena določa, da lahko MF zahteva pojasnila od posamezne družbe in ministrstva, na delovno področje katerega spada posamezna kapitalska naložba RS, ter določi ukrepe za doseg sprejetih ciljev, kar bi impliciralo neko mero vpliva na odločitve gospodarske družbe. Vendar iz ZIPRS2021 ne izhaja, kaj naj bi ti ukrepi bili in koga naj bi (če sploh) zavezovali. Ker pa prvi odstavek 46. člena ZIPRS2021 določa, da so vsebina letnih načrtov upravljanja kapitalskih naložb RS tudi "ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev", gre razumeti, da MF določi ukrepe za doseg sprejetih ciljev v predlogu letnega načrta upravljanja, ki ga nato sprejme vlada, in torej MF nima neposredne možnosti odločilno vplivati na odločitve DRI.

²⁷⁷ 14. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁷⁸ 15. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁷⁹ V skladu z ZCes-1 je bilo to ministrstvo.

²⁸⁰ V skladu z 29. členom ZDU-1 je to MF.

²⁸¹ 16. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁸² 14. člen akta o ustanovitvi DRI.

²⁸³ 19. člen akta o ustanovitvi DRI.

odločitve DRI. Ministrstvo ima v razmerju do DRI predvsem nadzorne in predlagalne pristojnosti, ne more pa samo sprejeti nobene odločitve, ki bi neposredno vplivala na poslovanje DRI, niti za sprejem odločitve ni potrebno njegovo soglasje. Res je, da ministrstvo predlaga kandidate za člane nadzornega sveta, vendar je glede uveljavitve te odločitve v celoti odvisno od odločitve, ki jo sprejme vlada, in jih ministrstvo torej ne imenuje samo. Ključno pa je, da podelitev mandata članom nadzornega sveta predstavlja izvrševanje pravic ustanovitelja, ki jih izvršuje vlada, kar pomeni, da člani nadzornega sveta zastopajo interese ustanovitelja, ki jih oblikuje in zastopa vlada, ne pa ministrstvo. V tem smislu so torej člani nadzornega sveta DRI, četudi so javni uslužbenci z MF ali ministrstva (ali drugih ministrstev), zgolj predstavniki vlade, ne pa svojih matičnih ministrstev, torej tudi zaradi tega ni mogoče šteti, da ministrstvo (ali druga ministrstva) (so)obvladujejo nadzorni svet DRI.²⁸⁴

Res je sicer tudi, da če bi bili odločevalski organi notranjega izvajalca sestavljeni neposredno iz predstavnikov ministrstva, bi to v primeru obvladovanja notranjega izvajalca s strani enega javnega naročnika kazalo, da ministrstvo dejansko lahko obvladuje odločevalske organe DRI. Kot pa je že bilo ugotovljeno v točki 2.1.1.1.a, so nadzorni svet DRI v letu 2020 sestavljali funkcionarji ali javni uslužbenci na višjih položajih različnih ministrstev in organov v sestavi in sestava nadzornega sveta je bila taka, da ministrstvo ni imelo zagotovljene večine glasov.²⁸⁵

Nasploh pri razmerju med vlado, ministrstvom in MF (ter drugimi ministrstvi, katerih zaposleni bi morda sestavljali nadzorni svet DRI) ne gre za skupno obvladovanje DRI podobno kot svoje službe, kot to možnost dopuščata četrti in peti odstavek 28. člena ZJN-3. Točka a) petega odstavka 28. člena ZJN-3 namreč določa, da organe odločanja odvisne pravne osebe sestavljajo predstavniki vseh udeleženih naročnikov. Z dikcijo "udeleženih javnih naročnikov" so mišljeni položaji, kjer imajo različni javni naročniki v notranjem izvajalcu lastno kapitalsko udeležbo, prek katere izvršujejo svoje članske pravice²⁸⁶, ali da imajo z ostalimi javnimi naročniki kako drugače zagotovljeno lastno možnost sodelovati pri upravljanju notranjega izvajalca²⁸⁷. Pri DRI pa gre zgolj za en kapitalski delež RS, za upravljanje katerega je pristojna vlada, ministrstvo (in morebitna druga ministrstva), ki pa tudi sicer nimajo posebnih lastnih pristojnosti (so)upravljanja z DRI, ki bi jih uresničevali prek nadzornega sveta ali kako drugače, ampak zgolj nadzorna pooblastila in predlagalno pristojnost za nekatere odločitve. Ministrstvo torej za MF in predvsem vlado opravlja vlogo strokovnega pomočnika

²⁸⁴ Sodba SEU C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme*, izrek sodbe ter odstavkov 53 in nadaljnji.

²⁸⁵ 2 člana nadzornega sveta, ki sta predstavnika delavcev, in 1 član, ki ves čas ni bil z ministrstva, razmerje glasov 3 : 3 pomeni, da ministrstvo ni moglo obvladovati tega nadzornega sveta. Pri glasovanju bi bili glasovi izenačeni, sicer bi odločal predsednik, vendar je bil ta z MF (ki se je sicer med mandatom zaposlil na direkciji); po 10. 4. 2020 sta bila celo 2 člana, ki nista bila z ministrstva, kar pomeni razmerje glasov 2 : 4, ki ga nista mogla preglasovati niti predsednik (direkcija) niti namestnik (ministrstvo).

²⁸⁶ Sodbe SEU v zadevah C-340/04 *Carbotermo in Consorzio Alisei*, C-324/07 *Coditel Brabant* in podobno; nasprotno je SEU v zadevi C-553/15 *Undis Servizi* štel, da javni naročniki, ki niso bili kapitalsko udeleženi v notranjem izvajalcu in tudi drugače niso bili udeleženi pri upravljanju te družbe, notranjega izvajalca niso obvladovali podobno kot svoje službe. Kot pa je SEU pojasnilo v sodbi C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme* (odstavek 53 in nadaljnji), pa so nove javnoročniške direktive presojo pogojev glede obvladovanja s strani več javnih naročnikov nekoliko zaostrole.

²⁸⁷ Drugače kot prek kapitalskega pristopa je SEU pripoznalo obstoj organizacijske odvisnosti v sodbi v zadevi C-328/19 *Porin kaupunki*; odločilen vpliv je bil javnim naročnikom, ki niso bili udeleženi v kapitalu notranjega izvajalca, zagotovljen prek skupnega organa upravljanja z ustreznimi pristojnostmi, v katerem je imel vsak javni naročnik svoje predstavnike. SEU je v sodbi C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme* poudarilo, da je ključna zahteva, da ima vsak sodelujoči javni naročnik v organih odločanja svojega predstavnika (četudi morda en predstavnik zastopa več javnih naročnikov), ki zastopa njegove interese.

in predlagatelja nekaterih odločitev, kar pa ne ustreza opredelitvi "odločilnega vpliva" iz drugega odstavka 28. člena ZJN-3. Podobno velja za MF, ki je lahko na podlagi ureditve iz ZIPRS2021 v razmerju do DRI izvajalo le nadzor, sicer pa je strokovni pomočnik in predlagatelj odločitev vlade brez odločilnega vpliva na odločitve DRI, saj glede na akt o ustanovitvi DRI in drugo omenjeno zakonodajo posebnih upravičenj, ki bi mu omogočala odločilen vpliv na poslovodne odločitve DRI v razmerju do DRI, nima. Vloga drugih ministrstev, katerih zaposleni so sodelovali kot predstavniki ustanovitelja v nadzornem svetu DRI, je še manjša.

Glede na to, da vlado kot kolegijski organ sestavljajo predsednik vlade ter ministri in da so ministrstva kot del državne uprave hierarhično podrejeni vladi, tako da jih je treba za presojo dopustnosti oddaje in-house poslov DRI obravnavati kot enega in istega javnega naročnika (podrobneje v nadaljevanju), se zastavi vprašanje, ali jih je s stališča (so)obvladovanja DRI kot svoje službe dopustno razločevati, saj ministri *de facto* sooblikujejo odločitve vlade v razmerju do DRI. Menimo, da je to potrebno, saj gre v okviru predpisov, ki urejajo državno upravo, kljub temu za različne državne organe, ki imajo vsak svoje pristojnosti. Vlada ne more odločati o zadevah iz pristojnosti ministrstev (razen kjer je ta pristojnost eksplicitno določena – na primer pri možnosti zadržanja predpisa ministra), četudi je resorno pristojen minister član vlade in navzoč na seji. Evidentno ministrstvo kot hierarhično podrejen državni organ prav tako ne more sprejemati odločitev iz pristojnosti vlade, čeprav je na čelu ministrstva minister, ki je tudi član vlade. Res je, da v obeh primerih ista fizična oseba (so)oblikuje voljo, vendar v prvem primeru sooblikuje voljo vlade, v drugem pa voljo ministrstva. Dodatno velja izpostaviti, da so pristojnosti med ministrstvi razmejene po resornem principu, in samo zato, ker minister enega ministrstva sodeluje pri odločanju na vladi, kjer so prisotni tudi drugi ministri, ne moremo trditi, da soodloča tudi v zadevah iz pristojnosti drugega ministrstva. Nasprotno – vlada celo odloča v sporih o pristojnosti med ministrstvi (5. člen ZDU-1). To, da vlada v primeru spora glede pristojnosti ministrstev preprosto sama ne reši zadeve, dodatno kaže na to, da kljub hierarhični strukturi niti vlada ne more posegati v resorne pristojnosti ministrstev in torej ne odloča v njihovem imenu, zato zgolj zaradi tega, ker ima vlada določeno pristojnost, to še ne pomeni, da jo ima tudi ministrstvo ali da o zadevi soodloča. Dodatno zarisuje ločitve med pristojnostmi vlade in ministrstev 58. člen ZDU-1, ki določa, da ministrstvo zgolj daje vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj z njegovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade, oziroma zahteva, da vlada zavzame stališče ali da mu poda usmeritve za reševanje posameznih vprašanj z njegovih upravnih področij. Zato so za vprašanje soobvladovanja DRI podobno kot svoje službe – torej dejanskih razmerij med vlado, ministrstvom in na drugi strani družbo DRI – relevantni predvsem predpisi, ki urejajo upravljanje s kapitalskimi naložbami RS. Glede na predstavljene predpise lahko tako zaključimo, da ne predvidevajo takih pristojnosti ministrstva, MF ali drugih ministrstev, ki bi jih lahko glede na kriterije organizacijske odvisnosti opisali kot elemente (so)obvladovanja, saj so take pristojnosti pridržane vladi, hkrati pa iz predpisov o upravljanju kapitalskih naložb RS niti implicitno niti eksplicitno ne izhaja, da bi vlada upravljala s kapitalsko naložbo v DRI v imenu in za račun katerih drugih proračunskih uporabnikov oziroma javnih naročnikov. Analogija s predpisi, ki urejajo gospodarske družbe, sicer ni mogoča, pa vendar je situacija nekoliko podobna koncernu brez vzajemne kapitalske udeležbe. Te družbe v koncernu bodo sicer povezane, ne bo pa šteti, da ena odvisna hčerinska družba obvladuje drugo hčerinsko družbo, ker jo obvladuje obvladujoča družba. Tako tudi ni mogoče trditi, da ministri prek vlade skupaj izvajajo pristojnosti ministrstev v zvezi z upravljanjem DRI.

2.1.1.4.1.e Kljub navedenemu v prejšnji točki menimo, da bi obstoječa zakonodajna ureditev državne uprave in predpisi o javnem naročanju javnim naročnikom, ki so del državne uprave (vlada,

ministrstva, organi v sestavi ministrstev²⁸⁸, upravne enote), ob izpolnjevanju preostalih pogojev iz 28. člena ZJN-3 lahko dopuščali oddajo in-house poslov DRI. Vendar pa takšna možnost niti v sodni praksi SEU, slovenskih sodišč ali DKOM še ni bila obravnavana, vlada in ministrstvo pa dopustnosti take oddaje in-house poslov sploh nista proučila in utemeljila. Tudi nista poskrbela za ustrezno ureditev v aktu o ustanovitvi DRI in predlagala ustrezno ureditev te možnosti v področnih predpisih, ki urejajo status DRI. Ker pa obstoječa zakonodajna ureditev in ureditev upravljanja z DRI oddaje in-house poslov ne dopušča drugim javnim naročnikom, ki so del pravne osebe RS, niso pa del hierarhične strukture državne uprave z vlado na vrhu, vlada v tem pogledu ni zagotovila, da bi pravna ureditev obvladovanja DRI zagotavljala uresničitev namena DRI, da storitve investicijskega inženiringa kot notranji izvajalec opravlja za "državo in njene organe".

Menimo, da je pri je presoji izpolnjevanja pogoja organizacijske odvisnosti DRI potrebno upoštevati, da je razmerje med vlado kot delom izvršilne oblasti in vrhom državne uprave v RS ter ministrstvom kot hierarhično vladi podrejenim organom državne uprave v okviru pravice države do samostojnega izvajanja javnih funkcij tako, da je ministrstvo funkcionalno gledano del služb v ožjem pomenu besede enega in istega javnega naročnika, ki oddaja in-house posle DRI.²⁸⁹ Glede na 1. in 2. člen ZVRS je vlada (ki je kolegijski organ, ki ga sestavljajo predsednik vlade in ministri) organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS, ki usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov²⁹⁰, je pa odgovorna tudi za celotno delovanje državne uprave²⁹¹. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister²⁹². Državna uprava kot del izvršilne oblasti v RS izvršuje upravne naloge in to počne samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov²⁹³. Upravne naloge opravljajo ministrstva (vsako na svojem delovnem področju), organi v njihovi sestavi in upravne enote²⁹⁴.

Na hierarhično podrejenost vladi ter odnosa, kot je značilen za razmerje do služb javnega naročnika v ožjem pomenu besede, kaže to, da ne samo, da se morajo ministrstva ravnati po političnih usmeritvah vlade, ta jim lahko celo naloži, da proučijo določeno vprašanje ali opravijo določeno nalogo in ji o tem poročajo.²⁹⁵ Vlada lahko celo zadrži predpis ministra ter odloča v sporih o pristojnosti med ministrstvi²⁹⁶. Vlada sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo

²⁸⁸ Pri čemer to velja zgolj za tiste organe v sestavi, ki glede na predpise, ki urejajo njihov status, ne uživajo prevelike stopnje neodvisnosti od vlade oziroma ministrstev.

²⁸⁹ To je del pravice države do samostojnega izvajanja javnih funkcij; Janssen, Willem A.: EU Public Procurement Law & Self-organisation: A Nexus of Tensions & Reconciliations (doktorska disertacija), str. 90 in nadaljnje, [URL: <https://ssrn.com/abstract=3249507>], 8. 9. 2022); avtor argumentira, da če ima vodstvo javnega naročnika potrebno hierarhično moč, da zagotovi, da njemu podrejene službe zagotovijo izvajanje nalog, to pomeni, da v tej odločevalski verigi (izvirno *chain of authority*) z vidika predpisov o javnem naročanju ne obstojita dve samostojni volji, ki bi predstavljali različne legitimne interese, in s tem predpogoj za izpolnitev definicije javnega naročila.

²⁹⁰ 5. člen ZVRS.

²⁹¹ 4. člen ZVRS.

²⁹² 4. člen ZVRS.

²⁹³ 1. člen ZDU-1. Samostojnost državne uprave gre razumeti v odnosu državne uprave do nosilcev drugih vej oblasti oziroma državnih organov, ne pa v razmerju med ministrstvi in vlado, saj vlada ni samo del, temveč celo vrh državne uprave.

²⁹⁴ 14. člen ZDU-1.

²⁹⁵ 57. člen ZDU-1.

²⁹⁶ 5. člen ZVRS.

vlade in ministrstev.²⁹⁷ Predsednik vlade lahko daje ministrom celo obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov. Če minister meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz usmeritev vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje.²⁹⁸ Hierarhičen odnos podrejenosti, na vrhu katerega je vlada, se nadaljuje po drugih organih državne uprave. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis.²⁹⁹ Pri tem so ministri odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje ter za svoje odločitve pri vodenju ministrstev.³⁰⁰ Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ministrstva določi minister v soglasju z vlado.³⁰¹ Delovna področja ministrstev so sicer določene v ZDU-1, podrobneje pa njihove naloge določi vlada z uredbo.³⁰²

Državna uprava neposredno izvaja tudi podporno funkcijo za vlado, saj zanjo pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.³⁰³

Glede na razmerje med ministrstvom in organom v sestavi, kot je splošno urejeno v 21. členu ZDU-1 in nadaljnjih, gre funkcionalno šteti, da je organ v sestavi kot del državne uprave del služb istega javnega naročnika v ožjem pomenu besede. Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi ter programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi. Minister daje organu v sestavi ministrstva usmeritve za delo organa, lahko pa mu celo izda obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. Pred državnim zborom in vlado predstavlja organ v sestavi minister. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Poleg posrednega hierarhičnega odnosa podrejenosti med organom v sestavi, ministrstvom in vlado je neposredna vez zagotovljena tudi tako, da direktorja organa v sestavi imenuje in celo razreši vlada na predlog ministra.³⁰⁴ Vlada z uredbo določi tudi delovna področja organov v sestavi.³⁰⁵ Drugačen zaključek bi bilo treba sprejeti le, če bi

²⁹⁷ 5. člen ZVRS. Vprašanje še podrobneje ureja 7. člen ZDU-1, ki določa, da vlada ureja poslovanje uprave s strankami, način zagotavljanja obveščenosti javnosti, način zagotovitve možnosti posredovanja pripomb in kritik, njihovega obravnavanja in odgovarjanja nanje, poslovanje z dokumentarnim gradivom, poslovni čas, uradne ure v upravi ter druga vprašanja načina delovanja uprave. 27. člen ZDU-1 določa, da skupne temelje za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v državni upravi določi vlada z uredbo.

²⁹⁸ 14. člen ZVRS.

²⁹⁹ 18. člen ZVRS.

³⁰⁰ 17. člen ZVRS.

³⁰¹ 26. člen ZDU-1.

³⁰² Prvi odstavek 42. člena ZDU-1.

³⁰³ 8. člen ZDU-1.

³⁰⁴ Drugi odstavek 82. člena in 83. člen Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPĐVE).

³⁰⁵ 42. člena ZDU-1.

kakšen poseben organ v sestavi na podlagi posebne ureditve užival tako mero samostojnosti³⁰⁶, da ga funkcionalno ne bi bilo več mogoče umestiti v hierarhično strukturo državne uprave.

Podobno velja tudi za upravne enote kot obliko teritorialne organiziranosti državne uprave, kateri območje določi vlada.³⁰⁷ Notranjo organizacijo upravne enote določi načelnik upravne enote s soglasjem vlade,³⁰⁸ ki ga imenuje in razreši minister za javno upravo.³⁰⁹ Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve.³¹⁰ Pristojna ministrstva dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti, obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij, spremljajo organizacijo dela v upravni enoti oziroma v ustrezni notranji organizacijski enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari, nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v upravni enoti ter lahko naložijo upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča. Načelnik upravne enote mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje.³¹¹ Če načelnik upravne enote ne ravna v skladu z opozorilom pristojnega ministrstva, lahko to ministrstvo neposredno opravi posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote.³¹² Posebne pristojnosti pri organizaciji dela, nadzoru in usmerjanju upravnih enot ima tudi MJU, ki mora v nekaterih primerih izdati soglasje k navodilom oziroma mnenje k predpisom pristojnega ministrstva, pri čemer v primeru spora odloča vlada.³¹³

Izraz vpliva, ki ga ima vlada neposredno nad javnim naročanjem organov državne uprave, so tudi določbe o skupnem javnem naročanju vlade³¹⁴, po katerih vlada lahko odloči, da se za posamezne predmete javnega naročanja izvede skupno javno naročanje ministrstev, organov v sestavi ministrstev, vladnih služb in upravnih enot prek osrednjega nabavnega organa, ki je MJU³¹⁵.

³⁰⁶ Drugi odstavek 21. člena ZDU-1 namreč določa, se organ v sestavi lahko ustanovi tudi, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog.

³⁰⁷ 43. člen ZDU-1.

³⁰⁸ 45. člen ZDU-1.

³⁰⁹ 46. člen ZDU-1 v povezavi z drugim odstavkom 82. člena in 83. členom Zakona o javnih uslužbencih.

³¹⁰ 48. člen ZDU-1.

³¹¹ 49. člen ZDU-1.

³¹² Drugi odstavek 51. člena ZDU-1.

³¹³ 53. člen ZDU-1.

³¹⁴ Šesti odstavek 32. člena ZJN-3. Sočasno bi ta določba lahko zarisovala omejitve dometa odločevalskih pristojnosti vlade glede javnega naročanja v državnih organih, ki ne seže na področje vseh drugih državnih organov, ki so javni naročniki (na primer organi drugih vej oblasti, samostojni in neodvisni državni organi), saj jim vlada skupnega javnega naročanja ne more odrediti – ti jo lahko zato zgolj pooblastijo, kot to določa drugi odstavek 2. člena Uredbe o skupnem javnem naročanju Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: uredba o skupnem javnem naročanju vlade; Uradni list RS, št. 27/16). To implicira obstoj 2 samostojnih volj, ki pri oddaji javnih naročil predstavljata različne interese. Po drugi strani pa je treba opozoriti, da šesti odstavek 32. člena ZJN-3 dopušča vladi tudi, da odredi, da pri skupnem javnem naročanju sodelujejo javni zavodi, ki jih je ustanovila RS, čeprav gre pri javnih zavodih za ločene pravne osebe, kar bi impliciralo, da domet odločevalskih pristojnosti vlade glede na ta člen ZJN-3 presega domet državne uprave in celo pravno osebnost RS. Ta določba ZJN-3 torej ni odločilna, saj je treba upoštevati, da namen te določbe ni bil urejati državno organizacijo v RS ali začrtati meje izjeme za notranje izvajalce.

³¹⁵ 4. člen uredbe o skupnem javnem naročanju vlade.

Iz navedenega torej sledi, da četudi bodo posamezni neposredni proračunski uporabniki znotraj državne uprave, ko bodo oddajali javna naročila zunanjim gospodarskim subjektom, morali kot javni naročniki upoštevati v ZJN-3 predpisane postopke, bo za presojo pogoja gospodarske odvisnosti DRI in dopustnosti oddaje in-house poslov notranjemu izvajalcu vlade funkcionalno škodljivo, da navedeni organi državne uprave tvorijo hierarhično strukturo z vlado na vrhu, ki izvaja naloge v javnem interesu z lastnimi upravnimi, tehničnimi in drugimi sredstvi, in da gre torej za službe v ožjem pomenu besede enega in istega javnega naročnika – vlade.³¹⁶ Ker je za pravno ločenega notranjega izvajalca, glede katerega so izpolnjeni pogoji iz ZJN-3, škodljivo, da javni naročnik dejansko uporablja lastna sredstva in da je notranji izvajalec tako rekoč del njegovih služb, to pomeni, da smejo javni naročniki, ki so del opisane hierarhične strukture državne uprave, temu notranjemu izvajalcu oddajati in-house posle, saj se funkcionalno gledano ena služba javnega naročnika poslužuje sredstev, ki jih zagotavlja druga služba javnega naročnika, in v tem primeru ne gre za odplačna pogodbeno razmerja, sklenjena z gospodarskim subjektom, ki je pravno ločen od javnega naročnika v smislu definicije javnega naročila iz 1. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3. Menimo pa, da to ne more veljati tudi za druge državne organe brez lastne pravne osebnosti, ki niso del državne uprave, so pa javni naročniki. Glede na ustavno ureditev in druge predpise jih namreč ni mogoče škodljivo kot del iste hierarhične strukture državne uprave z vlado na vrhu. Prav tako funkcionalno gledano ne izvajajo oziroma nanje niso bile prenesene pristojnosti vlade ali državne uprave kot celote. To bo posebej izraženo pri državnih organih iz drugih vej oblasti (na primer državni zbor, sodstvo)³¹⁷ ter samostojnih in neodvisnih državnih organih (na primer računsko sodišče)³¹⁸, veljalo pa bo tudi za druge predstavnike izvršilne veje oblasti (na primer Urad predsednika Republike Slovenije³¹⁹). Za vse te druge javne naročnike tudi ni mogoče trditi, da bi jih vlada (ali kateri drug organ državne uprave) obvladovala podobno kot svoje službe.³²⁰ Ker vsi ti naštetih javni naročniki prav tako nimajo lastnih predstavnikov v odločevalskih organih in lastnih pristojnosti pri upravljanju z DRI kot kapitalsko naložbo RS, je torej škodljivo, da od njih DRI ni organizacijsko odvisna in torej DRI ne smejo oddajati in-house poslov, četudi bi bili preostali pogoji iz 28. člena ZJN-3 izpolnjeni.

³¹⁶ V tem smislu gre pri javnih naročnikih, ki so del državne uprave, za subjekte, ki jih glede na kriterije za presojo gospodarske odvisnosti iz javnonaročniških predpisov pravno ni mogoče ločevati, zato dodatna presoja organizacijske in gospodarske odvisnosti od enega in istega javnega naročnika glede na preostale kriterije iz 28. člena ZJN-3 ni mogoča. Ti se namreč uporabljajo zgolj za potencialne notranje izvajalce, ki so (ločena) pravna oseba v razmerju do javnega naročnika, kar pa organi državne uprave v razmerju do vlade niso.

³¹⁷ Načelo delitve oblasti ima namreč 2 pomembna elementa. Prvi je ločitev posameznih funkcij oblasti, kar med drugim pomeni, da so tudi organi oziroma nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni oziroma da ne morejo biti isti (nezdružljivost funkcij). Drugi je obstoj zavor in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti, po katerem ima sicer vsaka izmed vej oblasti vpliv na drugo in jo omejuje, po drugi strani pa morajo med seboj sodelovati. Pri tem pa morajo biti med posameznimi vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more dobiti prevlade in monopola nad drugima. Prav element določene mere "prevlade" pa je immanenten hierarhični strukturi državne uprave z vlado na vrhu.

³¹⁸ Katerih položaj je še poudarjeno samostojen in neodvisen.

³¹⁹ Njegov status in položaj urejata ustava in Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike (Uradni list RS, št. 15/03 in 109/12), iz katerih je razvidno, da predsednik republike ni podrejen vladi. Res je sicer, da pogoje za opravljanje njegove funkcije zagotavlja vlada, ministrstva in drugi državni organi (5. člen zakona), vendar sam predlaga in odloča o proračunskih sredstvih, ki so mu zagotovljena v proračunu (4. člen zakona). Sicer predsednik republike ni vezan na navodila ali usmeritve vlade oziroma državne uprave, niti ti nimajo vloge pri imenovanju predsednika republike.

³²⁰ Prvi razlog je njihovo medsebojno razmerje, saj ni podobno razmerjem med vlado in njenimi službami oziroma podrejenimi organi; drugi razlog je v tem, da ne gre za (ločene) pravne osebe, kot je že bilo pojasnjeno.

Menimo, da bi izmed javnih naročnikov v okviru države in njenih organov, ki so v letu 2020 z DRI sklepali in-house posle ali je DRI z njimi v letih od 2017 do 2020 dosegla promet, ob izpolnjevanju drugih pogojev iz 28. člena ZJN-3 in-house posle smeli sklepati GS, ministrstvo in organi v njegovi sestavi: direkcija in URSP, MOP in organ v njegovi sestavi DRSV, MZ, MJU, MNZ, MGTŠ, zato smo promet, ki ga je DRI dosegla z njimi, upoštevali pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti iz točke b) prvega odstavka 28. člena ZJN-3, kar je predstavljeno v točki 2.3.1.1.

2.1.1.4.2 Preostali javni naročniki in dopustnost horizontalne oddaje in-house poslov

Iz namena DRI, ki je razviden iz akta o ustanovitvi DRI, izhaja, da naj bi storitve investicijskega inženiringa izvajala kot notranji izvajalec tudi za pravne osebe javnega prava³²¹.

Z DRI so v letu 2020 poslovali tudi nekateri subjekti, ki so pravne osebe in na upravljanje DRI nimajo vpliva, in sicer javna zavoda UKC Ljubljana in BGP Kranj, javni agenciji CAA in SPIRIT, javni gospodarski zavodi ARAO, JGZ Brdo in Zavod za blagovne rezerve, Zavod za gradbeništvo Slovenije ter gospodarske družbe v državni lasti DARS, Holding Kobilarna Lipica, 2TDK³²², SiDG, DUTB, INFRA, SODO in Telekom Slovenije. DRI je promet, ki ga je dosegla z njimi, štela k izračunu pogoja gospodarske odvisnosti. Razen Telekoma Slovenije³²³ je mogoče vse šteti za javne naročnike. Glede na to, da ti javni naročniki nimajo nobene možnosti odločilnega vpliva na poslovanje DRI, se pri oddaji in-house poslov lahko zanašajo le na možnost horizontalne oddaje in-house poslov, ki jo ureja tretji odstavek 28. člena ZJN-3, ki določa dopustnost izjeme tudi v primeru, če odvisna pravna oseba, ki je naročnik iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona, odda javno naročilo drugi pravni

³²¹ Pri tem za presojo, ali bi DRI smeli glede na določbe ZJN-3 oddajati in-house posle na podlagi prvega odstavka 28. člena ZJN-3, opredelitev, ali gre za "osebe javnega prava" glede na slovenski pravni red, ni bistvena, opredelitev "drugih oseb javnega prava" kot naročnikov, ki je relevantna za tolmačenje ZJN-3, pa med drugim obsega večino "oseb javnega prava" – javne sklade, javne agencije, javne zavode, javne gospodarske zavode in je pa tako široka, da lahko obsega tudi gospodarske družbe. Pri presoji statusa teh naročnikov tako nismo ugotavljali, ali gre za "osebe javnega prava", temveč smo upoštevali informativni seznam javnih naročnikov iz Uredbe o informativnem seznamu naročnikov in obveznih informacijah v obvestilih za postopek naročila male vrednosti (Uradni list RS, št. 37/16) presodili, ali gre za naročnika po ZJN-3, pri čemer nismo posebej presojali, ali vsak izmed njih dejansko izpolnjuje pogoje za naročnika, saj to ni bil predmet revizije. Opozoriti pa je potrebno, da bi okoliščina, ali gre pri notranjem izvajalcu za osebo javnega ali zasebnega prava, lahko bila pomembna za presojo v primeru, če bi DRI skupaj obvladovalo več javnih naročnikov, saj četrti odstavek 28. člena ZJN-3 oddajo in-house poslov v tem primeru dopušča zgolj, če je notranji izvajalec oseba javnega prava. Ker nismo ugotovili, da bi DRI skupaj obvladovalo več javnih naročnikov, tega nismo posebej presojali.

³²² 2TDK sicer ni na informativnem seznamu naročnikov, vendar peti odstavek 8. člena ZIUJDT določa, da je 2TDK javni naročnik.

³²³ Telekoma Slovenije ni na informativnem seznamu naročnikov, hkrati pa je poleg udeležbe RS v družbi udeležen tudi zasebni kapital, tako da Telekom Slovenije v nobenem primeru DRI ne bi smel oddajati in-house poslov, hkrati pa se promet, ki ga DRI doseže s to družbo, ne more šteti k izpolnjevanju pogoja glede gospodarske odvisnosti.

osebi, ki jo (organizacijsko in gospodarsko) obvladuje³²⁴ isti javni naročnik, če v pravni osebi, ki ji je oddano javno naročilo, neposredni zasebni kapital ni udeležen. Pri tem pa je taka horizontalna oddaja in-house poslov zaradi formulacije tretjega odstavka 28. člena ZJN-3 iz leta 2015 (ki je skladna z javnonaročniškimi direktivami iz leta 2014) dopustna zgolj v primeru, ko tako notranjega izvajalca kot tudi podrejenega naročnika, ki oddaja posel, obvladuje en in isti javni naročnik, ne pa v primeru,

³²⁴ Javnonaročniške direktive, ZJN-3 in sodna praksa SEU ter ostalih sodišč ter pravna teorija še ne dajejo jasnega odgovora, ali je za dopustnost horizontalne oddaje in-house poslov dovolj, da prvega javnega naročnika, ki oddaja posel, notranjega izvajalca obvladujoči drugi javni naročnik obvladuje podobno kot svoje službe (organizacijska odvisnost), ali je potrebno tudi, da ta prvi javni naročnik izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki mu jih je dal drugi javni naročnik (gospodarska odvisnost), saj gramatikalna razlaga enoznačnega odgovora ne daje. Še pred sprejemom sedanjih javnonaročniških direktiv, ki možnosti horizontalne oddaje in-house poslov niso eksplicitno urejale, se je generalni pravobranilec Mengozzi k sklepnim predlogom v zadevi C-15/13 *Datenlotsen Informationssysteme* zavzemal za pripoznanje možnosti horizontalne oddaje in-house poslov in argumentiral, da je to dopustno v primeru, ko oba odvisna javna naročnika obvladuje izključno isti obvladujoči javni naročnik (torej je soobvladovanje izključeno) in ko oba odvisna javna naročnika bistveni del svojih dejavnosti opravita za obvladujočega naročnika (odstavek 76). SEU v sodbi temu predlogu ni sledilo in se o dopustnosti horizontalne oddaje sploh ni izreklo. Sodne prakse, ki bi zadevo obravnavala na podlagi novih javnonaročniških direktiv, ni najti. Iz publikacije *In-house Procurement and Public/Public Co-operation* ([URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-39-200117.pdf>], 19. 6. 2023) iz leta 2016 organizacije SIGMA (skupna iniciativa OECD in EU za strokovno pomoč pri izboljšanju upravljanja javnih zadev), ki že upošteva nove javnonaročniške direktive, je prav tako razvidno (str. 11), da je kljub določbam direktive, ki možnost horizontalne oddaje eksplicitno dopuščajo, vprašanje izpolnjevanja pogoja gospodarske odvisnosti odprto, da pa bi bilo logično, da mora biti izpolnjeno vsaj za tistega odvisnega javnega naročnika, ki bo naročilo izvajal. O odprtosti vprašanja poroča tudi Sue Arrowsmith (*The law of public and utilities procurement*, 3rd edition, vol.1, Sweet & Maxwell, 2014) in meni (str. 519), da direktiva tega pogoja ne zahteva, poroča pa o strokovnih stališčih, da bi bil tak pogoj primeren in ga je morda treba uporabiti po analogiji. Menimo, da je treba upoštevati, da je gospodarska odvisnost javnega naročnika pravzaprav element obvladovanja javnega naročnika (torej organizacijske odvisnosti), saj prevelik delež dejavnosti, ki ga javni naročnik izvaja za druge subjekte, pomeni, da poslovodstvo zasleduje druge interese kot pa cilje obvladujočega javnega naročnika v javnem interesu. Zato in zaradi ozke interpretacije izjem je treba prvi in tretji odstavek 28. člena ZJN-3 interpretirati tako, da je v primeru horizontalne oddaje in-house poslov potrebno, da sta od obvladujočega javnega naročnika gospodarsko odvisna oba odvisna javna naročnika, tako tisti, ki naročilo odda, kot tudi tisti, ki ga izvede.

ko gre za soobvladovanje s strani več javnih naročnikov, kot to ureja četrti odstavek 28. člena ZJN-3.³²⁵

2.1.1.4.2.a Vlada s sprejemom akta o ustanovitvi DRI, drugih predpisov iz lastne pristojnosti ali s predlogom spremembe ustreznih področnih predpisov ni zagotovila, da bi bil krog javnih naročnikov, ki so pravne osebe in v razmerju do DRI nimajo možnosti vpliva na njeno poslovanje, pa DRI kljub temu oddajajo in-house posle horizontalno na podlagi tretjega odstavka 28. člena ZJN-3, vsaj določljivo opredeljen. Vlada prav tako ni razpolagala z nobeno pravno utemeljitvijo, da so za vse te javne naročnike pogoji za horizontalno oddajo in-house poslov izpolnjeni. Drži sicer, da za spoštovanje predpisov o javnem naročanju (ali opustitev uporabe na podlagi izjem) pravno odgovarjajo javni naročniki, ki naročila neposredno oddajo, vendar glede na obstoječe predpise in pravni režim obvladovanja DRI, kot ga je vzpostavila vlada, niso v takem položaju, da bi sami lahko

³²⁵ To je SEU izrecno potrdilo konec leta 2022 v sodbi C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme* (odstavek 53 in nadaljnji), vendar je bilo tako stališče – upošteva ustaljene metode razlage prava in dognanja pravne teorije – evidentno že prej. Generalni pravobranilec Mengozzi je že v letu 2014 k sklepnim predlogom v zadevi C-15/13 *Datenlotsen Informationssysteme*, ki se je nanašala še na prejšnje javnonaročniške direktive, argumentiral, da bi bila horizontalna oddaja in-house poslov dopustna le v primeru, ko oba odvisna javna naročnika obvladuje izključno isti obvladujoči javni naročnik in da je torej soobvladovanje izključeno. Po drugi strani pa se sicer res zdi, da je ta možnost implicitno priznana v točki b) četrtega odstavka 28. člena ZJN-3, ki določa, da se k izpolnjevanju pogoja gospodarske odvisnosti šteje tudi dejavnost, ki jo notranji izvajalec izvaja za izpolnitev nalog, ki so mu jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladujejo isti javni naročnik kot notranjega izvajalca; podobna dilema izhaja tudi iz direktive; vendar je verjetnejša strožja razlaga, saj je možnost horizontalne oddaje za primer enega obvladujočega javnega naročnika posebej predvidena v tretjem odstavku 28. člena, ki se posebej sklicuje na prvi odstavek 28. člena ZJN-3. Za četrtem in petim odstavkom, ki ureja soobvladovanje s strani več javnih naročnikov, pa ni posebnega odstavka, ki bi možnost horizontalne oddaje posebej dopuščal tudi za ta primer. Enako velja tudi za javnonaročniške direktive. Niti iz preambule direktive niti predloga ZJN-3 pa ni razbrati subjektivnega namena zakonodajalca. Ker gre za izjemo, ki jo je treba tolmačiti ozko, širitev meja dopustnega z uporabo teleološke razlage ne bi bila dopustna, vendar bi tudi z uporabo te metode prišli do podobne razlage. Kot je namreč Mengozzi poudaril (odstavek 43 in nadaljnji), soobvladovanje s strani več javnih naročnikov ni enakovredno neposrednemu obvladovanju s strani enega javnega naročnika; podlaga in-house poslov (torej videz ene same izjave volje) je že pri horizontalni oddaji pri zgolj enem obvladujočem javnem naročniku bistveno šibkejša kot pri vertikalni oddaji in-house posla, saj gre samo za posredno zvezo med javnim naročnikom, ki oddaja in-house posel in notranjim javnim izvajalcem. Če pa pride do sklenitve pogodbe med javnim naročnikom, ki ga obvladuje več javnih naročnikov, in notranjim izvajalcem, ki ga obvladuje (izključno ali skupaj z drugimi) javni naročnik, ki obvladuje tudi prvega javnega naročnika, je sklenitev posla težko šteti za posledico ene same volje. Da soobvladovanje ni enakovredno obvladovanju s strani enega javnega naročnika gre razbrati tudi iz formulacije iz javnonaročniških direktiv in ZJN-3, saj so pri opredelitvi soobvladovanja s strani več javnih naročnikov (točka c) petega odstavka 28. člena ZJN-3) za razliko od drugega odstavka 28. člena ZJN-3 eksplicitno izpostavili, da notranji izvajalec ne sme imeti interesov, ki so v nasprotju z interesi naročnikov, ki jih obvladujejo; slovenski zakonodajalec pa je še strožje določil, da lahko gre pri soobvladovanem notranjem izvajalcu zgolj za pravno osebo javnega prava, pri notranjem izvajalcu po prvem odstavku 28. člena ZJN-3 pa lahko gre tudi za pravno osebo zasebnega prava; tako gre določbo točke b) četrtega odstavka 28. člena ZJN-3 interpretirati, da se s strani več javnih naročnikov soobvladovani javni naročniki ne smejo posluževati izjeme, da pa se bo promet iz poslov z notranjim izvajalcem (na primer na podlagi izvedenih postopkov oddaje javnih naročil) upošteval pri presoji pogoja gospodarske odvisnosti, ali smejo obvladujoči javni naročniki notranjemu izvajalcu oddajati in-house posle. Tako stališče o nedopustnosti horizontalne oddaje v primeru soobvladovanja je zavzeto tudi v publikaciji *In-house Procurement and Public/Public Co-operation* iz leta 2016 organizacije SIGMA, str. 13.

preverili, ali so pogoji izpolnjeni.³²⁶ Vlada, ki je opredelila namen DRI in pravni ustroj in režim upravljanja z DRI v aktu o ustanovitvi DRI, je tista, ki ima možnost zagotoviti in preveriti, da so pogoji glede organizacijske in gospodarske odvisnosti izpolnjeni. Če bi se izkazalo, da pogoji niso izpolnjeni zaradi neustrezne zakonodaje, bi vlada lahko predlagala spremembo področnih predpisov in s tem zagotovila, da bi DRI lahko uresničeval namen svojega obstoja. Ker pa vlada ni ustrezno utemeljila dopustnosti pogojev za horizontalno oddajo in-house poslov in ker je omenjeni odvisni javni naročniki sami niso mogli preveriti, vlada ni vzpostavila pogojev za dopustnost oddaje in-house poslov DRI.

2.1.1.4.2.b Vlada je sicer s sprejemom predpisov oziroma aktov iz lastne pristojnosti ali s predlogom spremembe ustreznih področnih predpisov ustvarila okoliščine, da bi, če bi bili izpolnjeni še drugi pogoji iz 28. člena ZJN-3, in-house posle z DRI smeli sklepati še UKC Ljubljana, BGP Kranj, CAA, SPIRIT, ARAO, Zavod za blagovne rezerve, JGZ Brdo, DUTB, SODO, SiDG, 2TDK in Holding Kobilarna Lipica. Promet, ki ga je DRI dosegla z njimi, se lahko upošteva pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti iz točke b) prvega odstavka 28. člena ZJN-3, kar bo podrobneje obravnavano v točki 2.3.1.1. In-house poslov pa ne bi smeli sklepati Zavod za gradbeništvo Slovenije, DARS in INFRA, zato se promet, ki ga je DRI dosegla z njimi, ne more upoštevati pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti.

Ker bi presoja izpolnjevanja pogojev za horizontalno oddajo terjala revizijo vsakega javnega naročnika posebej, smo preverjali zgolj, ali je iz predpisov in morebitnih javno dostopnih aktov očitno, da jih vlada ne obvladuje podobno kot svoje službe v smislu točke a) prvega odstavka 28. člena ZJN-3 (na primer zaradi udeležbe zasebnega kapitala, načina izvrševanja ustanoviteljskih pravic), oziroma ali obstaja verjetnost, da je pogoj glede obvladovanja s strani vlade izpolnjen. Pri tem smo presojali predvsem ustanoviteljstvo oziroma imetništvo kapitala, izvrševanje ustanoviteljskih pravic, imenovanje odločevalskih organov in ali se očitno ne ukvarjajo z dejavnostmi, ki niso povezane s cilji

³²⁶ Javni naročniki, ki bi želeli horizontalno oddati in-house posel, načeloma ne (so)obvladujejo DRI in posledično njihovi odločevalski organi (razen v primerih, ko vlada nastopa kot skupščina ali da bi bili sestavljeni iz članov vlade) neposredno nimajo dostopa do podrobnih računovodskih in drugih podatkov in dokumentacije o poslovanju DRI, na podlagi katerih bi lahko preverili, ali DRI izpolnjuje pogoj gospodarske odvisnosti v razmerju do vlade. O pogoju organizacijske odvisnosti si sicer lahko ustvarijo nepopoln vtis iz predpisov in akta o ustanovitvi DRI, ki so javno objavljeni, ne razpolagajo pa s podrobnejšimi akti upravljanja in internimi podatki o razmerju med vlado in DRI (na primer LNU 2020, ki je celo interne narave, poročili vladi, odločitvami odločevalskih organov DRI, drugimi podrobnejšimi poslovnimi in finančnimi načrti DRI, podatki o tem, s katerega državnega organa so prihajali določeni člani nadzornega sveta, notranji akti DRI), na podlagi katerih bi lahko ocenili, da je avtonomija poslovanja DRI ustrezno omejena, tako da ne more in ne zasleduje interesov, ki bi se razlikovali od ciljev vlade v javnem interesu. Ključni problem pa je v tem, da za presojo pogojev gospodarske odvisnosti ni dovolj, da bi vsak izmed teh javnih naročnikov analiziral svoje razmerje do vlade in promet z DRI, ampak bi moral analizirati razmerje med vlado in vsakega drugega javnega naročnika, s katerim DRI dosega promet. Šele na podlagi ugotovitve, katere naročnike vlada obvladuje podobno kot svoje službe, bi lahko javni naročnik presodil, ali DRI dovolj velik delež svojih dejavnosti izvede za krog javnih naročnikov, ki jih obvladuje vlada. Nekateri javni naročniki so se sicer zanašali na pojasnila DRI pred sklepanjem in-house poslov o tem, da so pogoji izpolnjeni, vendar ta pojasnila niso bila celovita in so bila v bistvenih pogledih napačna, hkrati pa ima DRI interes, da nov posel sklene, saj je njegov obstoj odvisen prav od sklepanja takih pogodb. Tako poslovanje DRI ni v poziciji, da bi podajalo neodvisna in objektivna stališča, ali so pogoji za oddajo izpolnjeni, hkrati pa tudi poslovanje DRI ne razpolaga z informacijami in listinami o razmerju med vlado in temi drugimi javnimi naročniki, da bi to presojo sploh lahko opravilo. Navedeno torej pomeni, da je vlada kot obvladujoči javni naročnik edina (z izjemo morda ministrstva in MF, ki imata možnost pridobivati podatke in pojasnila od DRI) v položaju, v katerem si lahko zagotovi ustrezne informacije za presojo pogojev za horizontalno oddajo in-house poslov in o tem obvesti DRI in drugega odvisnega javnega naročnika.

vlade v javnem interesu. Opozarjamo pa, da ocene verjetnosti ne gre obravnavati kot ustrezne in celovite presoje, ki bi jo lahko opravila zgolj vlada ali ministrstvo z ustreznimi nadzornimi pooblastili.

*UKC Ljubljana*³²⁷ je pravna oseba, in sicer javni zdravstveni zavod³²⁸, ki ga je ustanovila RS. Ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje vlada. Odločevalski organi UKC Ljubljana so svet UKC, strokovni svet UKC³²⁹, generalni direktor UKC in strokovni direktor UKC³³⁰. 11-članski svet UKC upravlja UKC Ljubljana, pri čemer vlada kot svoje predstavnike imenuje 6 članov. Ključne naloge sveta UKC so sprejem statuta s soglasjem vlade, finančnega in zaključnega načrta ter imenovanje in razreševanje generalnega direktorja s soglasjem vlade. Glede na to, da ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, ki ima tudi možnost imenovanja svojih predstavnikov, ki imajo večino v glavnem organu upravljanja – svetu UKC, ki imenuje druge odločevalske organe, menimo, da vlada javnega naročnika UKC Ljubljana obvladuje podobno kot svoje službe.

Tudi *BGP Kranj*³³¹ je pravna oseba, in sicer javni zdravstveni zavod, ki ga je ustanovila RS, pri čemer ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje vlada. Odločevalski organi BGP Kranj so svet zavoda, direktor zavoda, strokovni direktor zavoda in strokovni svet zavoda. 7-članski svet zavoda upravlja BGP Kranj, pri čemer vlada imenuje 4 predstavnike. Ključne naloge sveta zavoda so sprejem statuta, programov dela, finančnih načrtov in zaključnega načrta, imenovanje in razreševanje generalnega direktorja s soglasjem vlade ter imenovanje strokovnega direktorja. Glede na to, da ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, ki ima tudi možnost imenovati svoje predstavnike, ki imajo večino v glavnem organu upravljanja svet zavoda, ki imenuje druge odločevalske organe, menimo, da vlada javnega naročnika BGP Kranj obvladuje podobno kot svoje službe.

³²⁷ Odlok o preoblikovanju javnega zdravstvenega zavoda Klinični center v javni zdravstveni zavod Univerzitetni klinični center (Uradni list RS, št. 138/06, 27/07, 52/15 in 201/20).

³²⁸ Javne zdravstvene zavode urejajo 25. do 34. člen Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20 in 203/20 – ZIUPOPdVE); glede javnih zdravstvenih zavodov na sekundarni in terciarni ravni (poleg ustanoviteljskih pristojnosti, ki jih izvršuje vlada) ima MZ pristojnosti urejanja različnih vprašanj, ki se nanašajo na delo javnih zdravstvenih zavodov.

³²⁹ Gre za kolegijski strokovni organ, ki načrtuje, obravnava in usmerja strokovno dejavnost, ne odloča pa o upravljanju z UKC oziroma poslovnih vprašanjih. Vodi ga strokovni direktor, sestavljajo pa ga še strokovni direktorji oziroma predstojniki klinik in glavna medicinska sestra UKC.

³³⁰ Strokovni direktor UKC vodi, usklajuje in odgovarja za strokovno dejavnost UKC, ne odloča pa o upravljanju z UKC oziroma poslovnih vprašanjih. Strokovnega direktorja UKC imenuje in razrešuje svet UKC.

³³¹ Statut javnega zdravstvenega zavoda Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj z dne 28. 2. 2020, [URL: https://bolnisnica-kranj.si/e_files/vsebina/informacije_javnega_znacaja/Statut-Bolnisnice-za-ginekologijo-in-porodnistvo-Kranj.pdf], 19. 6. 2023.

*Javni raziskovalni zavod za gradbeništvo Slovenije*³³² je ustanovila RS, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa sicer izvršuje vlada³³³, vendar je položaj javnega raziskovalnega zavoda poudarjeno avtonomen. Dela namreč lahko tudi za druge naročnike, financira pa se tudi z opravljanjem dejavnosti za trg. Iz sklepa o ustanovitvi izhaja, da vlada zgolj izda soglasje k sprejetemu statutu, 5-letnemu programu dela, imenovanju in razrešitvi direktorja zavoda in odloča o načinu razpolaganja s presežki prihodkov nad odhodki. Organi odločanja so upravni odbor, direktor in znanstveni svet. Zavod za gradbeništvo Slovenije upravlja 7-članski upravni odbor, v katerega vlada imenuje 3 člane, ki pa jim tudi drugače ni zagotovljen odločilen vpliv na odločitve. Ključne naloge upravnega odbora so sprejem statuta, 5-letnega programa dela, letnega programa dela in finančnega načrta ter imenovanje in razrešitev direktorja. Ker je torej vladi kot predstavnici ustanovitelja RS pridržan odločilen vpliv (običajno soglasje) zgolj na nekatere najpomembnejše strateške odločitve, nima pa zagotovljenega večinskega vpliva v upravnem odboru, odločevalski organi pa imajo veliko mero samostojnosti in avtonomnosti pri upravljanju, menimo, da vlada Zavoda za gradbeništvo Slovenije ne obvladuje podobno kot svoje službe.

*Javno agencijo CAA*³³⁵ je ustanovila RS, pri čemer pravice in obveznosti ustanovitelja izvaja vlada. Odločevalska organa agencije sta svet agencije in direktor. Direktorja imenuje in razrešuje vlada. 5-članski svet agencije imenuje in razrešuje vlada. Ključne naloge sveta agencije so sprejem splošnih aktov agencije, sprejem programa dela, finančnega načrta, letnega in drugih poročil v soglasju z vlado ter dajanje usmeritev in navodil za delo direktorja agencije. Glede na to, da ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, ki imenuje druge odločevalske organe, menimo, da vlada javnega naročnika CAA obvladuje podobno kot svoje službe.

*Javno agencijo SPIRIT*³³⁶ je ustanovila RS, pri čemer pravice in obveznosti ustanovitelja izvaja vlada. Odločevalska organa agencije sta svet agencije in direktor agencije. Direktorja imenuje in razrešuje vlada. 7-članski svet agencije imenuje in razrešuje vlada. Ključne naloge sveta agencije so sprejem splošnih aktov agencije, sprejema programa dela, finančnega načrta, letnega in drugih poročil ter

³³² Sklep o ustanovitvi javnega raziskovalnega zavoda Zavod za gradbeništvo Slovenije (Uradni list RS, št. 23/94, 11/95, 62/96, 43/98, 47/98 – popr., 65/99, 27/01, 87/02, 11/06 in 47/11); v letu 2020 je javne raziskovalne zavode urejal Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti (v nadaljevanju: ZRRD; Uradni list RS, št. 22/06 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 112/07, 9/11, 57/12 – ZPOP-1A, 21/18 – ZNOrg in 9/19) v 32. do 35. členu. Gre za zavode, ki jih RS ali druga z zakonom pooblaščen oseba javnega prava ustanovi za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti. Po ZRRD je položaj javnih raziskovalnih zavodov poudarjeno avtonomen, saj izvajanje ustanoviteljskih upravičenj v razmerju do javnih raziskovalnih zavodov ni opredeljeno. Glede na ZRRD so organi javnega raziskovalnega zavoda upravni odbor, znanstveni oziroma strokovni svet in direktor. Z zavodom upravlja upravni odbor, v katerem so predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti, pri čemer pa nobena izmed strani ne sme imeti večine.

³³³ Glede na splošno določbo ZVRS, saj ZRRD tega vprašanja posebej ni urejal.

³³⁴ Javne agencije ureja Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ- in 33/11 – ZEKom-C), ki poudarja samostojnost opravljanja nalog, ustanovi pa se za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, vendar le v primeru, ko z organizacijsko obliko organa v sestavi ni mogoče uresničiti cilja učinkovitejšega in smotrnejšega opravljanja nalog agencije, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov; javno agencijo se ustanovi tudi, če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. Tako sicer javne agencije lahko opravljajo upravne naloge (15. člen ZDU-1). Glede na Zakon o javnih agencijah svet agencije skrbi za delovanje javne agencije v javnem interesu.

³³⁵ Sklep o ustanovitvi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 81/10).

³³⁶ Sklep o ustanovitvi Javne agencije Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije (Uradni list RS, št. 93/15 in 36/19).

dajanje usmeritev in navodil za delo direktorja agencije. Glede na to, da ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, ki imenuje druge odločevalske organe, menimo, da vlada javnega naročnika SPIRIT obvladuje podobno kot svoje službe.

*Javni gospodarski zavod*³³⁷ ARAO³³⁸ izvaja državno GJS ravnanja z radioaktivnimi odpadki. Ustanovila ga je RS, pri čemer ustanoviteljske pravice in obveznosti izvaja vlada. Odločevalska organa sta upravni odbor in direktor zavoda. 5-članski upravni odbor (od tega je 3 v letu 2020 imenovala vlada)³³⁹ upravlja z ARAO. Ključne pristojnosti upravnega odbora so sprejem statuta in drugih splošnih aktov, sprejem programa dela in finančnega načrta ter imenovanje in razreševanje direktorja zavoda s soglasjem vlade. Glede na to, da ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, ki ima tudi možnost imenovati svoje predstavnike, ki imajo večino v glavnem organu upravljanja – upravnem odboru, ki imenuje in razrešuje direktorja zavoda s soglasjem vlade, menimo, da vlada javnega naročnika ARAO obvladuje podobno kot svoje službe.

*Javni gospodarski zavod Zavod za blagovne rezerve*³⁴⁰ izvaja državno GJS oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv. Ustanovila ga je RS, ustanoviteljske pravice in obveznosti izvaja vlada³⁴¹. Odločevalska organa sta upravni odbor in direktor. 9-članski upravni odbor upravlja z Zavodom za blagovne rezerve, pri čemer vlada imenuje vse člane³⁴². Ključne pristojnosti upravnega odbora so sprejem statuta in drugih splošnih aktov, sprejem programa dela in finančnega načrta ter imenovanje in razreševanje vodilnih delavcev. Direktorja neposredno imenuje in razrešuje vlada. Glede na to, da ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, ki ima tudi možnost imenovati svoje predstavnike, ki imajo večino v glavnem organu upravljanja – upravnem odboru, ter da imenuje in razrešuje direktorja, menimo, da vlada javnega naročnika Zavod za blagovne rezerve obvladuje podobno kot svoje službe.

*JGZ Brdo*³⁴³ izvaja kot GJS naloge, povezane z uporabo protokolarnega premoženja RS, in opravlja protokolarne storitve, opravlja pa lahko tudi tržno dejavnost. Ustanovila ga je RS, pri čemer ustanoviteljske pravice in obveznosti izvaja vlada. Odločevalska organa sta upravni odbor in direktor. 7-članski upravni odbor upravlja z javnim gospodarskim zavodom, pri čemer vlada imenuje in razrešuje 6 članov. Ključne naloge upravnega odbora so sprejem statuta in drugih notranjih aktov, sprejem srednjeročnega in dolgoročnega načrta razvoja v soglasju z vlado, sprejem letnega programa

³³⁷ Javni gospodarski zavodi so sicer glede na ZGJS ena izmed oblik, v kateri se izvaja GJS. Glede na 18. do 24. člen ZGJS lahko vlada ali lokalna skupnost ustanovi javni gospodarski zavod za opravljanje ene ali več gospodarskih dejavnosti, kadar se v celoti izvajajo kot neprofitne, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo izven uprave ali lokalnih služb. V javnih gospodarskih zavodih je lahko udeležen tudi zasebni kapital. Praviloma gre za pravne osebe, za določena vprašanja pa se uporablja Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP).

³³⁸ Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o preoblikovanju javnega podjetja Agencija za radioaktivne odpadke, p. o., Hajdrihova 2, Ljubljana, v javni gospodarski zavod (Uradni list RS, št. 113/09), ki ga je nadomestil Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda ARAO – Agencija za radioaktivne odpadke (Uradni list RS, št. 8/22).

³³⁹ Po spremenjenem Odloku o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda ARAO – Agencija za radioaktivne odpadke iz leta 2022 vlada imenuje 4 od 5 članov.

³⁴⁰ Sklep o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za blagovne rezerve (Uradni list RS, št. 72/95 in 104/09).

³⁴¹ 4. člen Zakona o blagovnih rezervah (Uradni list RS, št. 96/09 – uradno prečiščeno besedilo in 83/12).

³⁴² 8 članov predstavlja interese države pri upravljanju zavoda, 1 člana pa vlada imenuje na predlog delavcev.

³⁴³ Odlok o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 54/12, 31/14 in 92/15), ki ga je sredi leta 2020 nadomestil Odlok o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije (Uradni list RS, 47/20), pri čemer ureditev v izpostavljenih delih ni pomembno drugačna.

dela v soglasju z vlado, sprejem cenikov GJS v soglasju z vlado in cenikov tržne dejavnosti. Direktorja imenuje in razrešuje vlada. Glede na to, da ustanoviteljske pravice izvršuje vlada, ki ima tudi možnost imenovati svoje predstavnike, ki imajo večino v glavnem organu upravljanja – upravnem odboru, ter da imenuje in razrešuje direktorja, menimo, da vlada javnega naročnika JGZ Brdo obvladuje podobno kot svoje službe.

Javna naročnika *DARS* in *INFRA* sta kapitalski naložbi v upravljanju SDH. SDH je holding³⁴⁴ in s tem pravna oseba. Drugi odstavek 28. člena ZJN-3 sicer določa, da lahko obvladovanje podobno kot svoje službe izvaja druga pravna oseba, vendar jo mora v tem primeru javni naročnik obvladovati podobno kot svoje službe. Slednje pa ni možno v primeru, ko bi to drugo pravno osebo ali notranjega izvajalca obvladovalo več javnih naročnikov skupaj.³⁴⁵

SDH je delniška družba, katere edina delničarka je RS. SDH je v skladu z ZSDH-1 pristojen za upravljanje svojih naložb v lastnem interesu in naložb RS v imenu in za račun oziroma v interesu RS po lastni presoji,³⁴⁶ ki se v skladu s strategijo upravljanja uvrščajo med strateške, pomembne in portfelske naložbe.³⁴⁷ Poleg tega SDH opravlja naloge skupščine Kapitalske družbe, d. d., katere namen je s samostojnim in neodvisnim upravljanjem kapitalskih naložb zagotavljati sredstva Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.³⁴⁸ SDH je pristojen tudi za upravljanje kapitalskih naložb D.S.U., d.o.o. v imenu in za račun D.S.U., d.o.o.³⁴⁹ ter za upravljanje naložbe Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v družbi Zavarovalnica Triglav, d.d.³⁵⁰ SDH izvaja še nekatere druge naloge, in tako uresničuje splošne cilje v javnem interesu RS. Kot pa je že bilo pojasnjeno, to ne zadostuje za zaključek, da ga vlada obvladuje podobno kot svoje službe, temveč da je ključno vprašanje, ali ima posamezni državni organ, ki je javni naročnik, v okviru svojih pristojnosti (sam ali skupaj z drugimi) odločilen vpliv na strateške in pomembne odločitve glede celotnega poslovanja SDH.

Ustanoviteljskih pristojnosti v razmerju do družb, s katerimi upravlja SDH, ne izvršuje vlada, temveč SDH. Eden izmed glavnih namenov ustanovitve SDH³⁵¹ pri upravljanju kapitalskih naložb RS je namreč ločitev funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od njenih drugih funkcij. Pri uresničevanju svojega namena posluje SDH pod enakimi pogoji kot drugi gospodarski subjekti

³⁴⁴ SEU je sicer v sodbi C-340/04 *Carbotermo in Consorzio Alisei* menilo (odstavek 39), da posredovanje holdinga lahko glede na okoliščine tega primera oslabi morebitno obvladovanje, ki ga naročnik izvaja nad delniško družbo že zaradi udeležbe v njenem kapitalu. Vendar to ne pomeni, da je že pred sprejemom novih direktiv veljalo, da obvladovanje prek holdinga ni dopustno, saj je SEU obravnavalo primere, kjer je bil notranji izvajalec obvladovan prek holdinga (na primer v zadevi C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*), pa zaradi tega ni *prima facie* štelo, da pogoj organizacijske odvisnosti ni izpolnjen. Gre torej za eno izmed okoliščin, ki glede na okoliščine primera obvladovanje notranjega izvajalca podobno kot svoje službe lahko oslabi do te mere, da ni več podano, ni pa to nujno. Tako je razumeti tudi določbo drugega odstavka 28. člena ZJN-3.

³⁴⁵ Te možnosti javnonaročniške direktive iz leta 2014 (in tudi ZJN-3 iz leta 2015) ne predvidevajo, kar je SEU izrecno potrdilo v sodbi sodb C-383/21 in 384/21 *Sambre & Biesme* (odstavek 61), kar je že bilo podrobneje pojasnjeno.

³⁴⁶ 19. člen ZSDH-1.

³⁴⁷ 10. člen ZSDH-1.

³⁴⁸ 51. do 53. člen ZSDH-1.

³⁴⁹ 81. člen ZSDH-1.

³⁵⁰ 85. člen ZSDH-1.

³⁵¹ Prva alineja drugega odstavka 1. člena ZSDH-1.

na trgu³⁵². Načelo neodvisnosti³⁵³ določa, da SDH in njegovi organi niso vezani na navodila državnih organov ali tretjih oseb, pri izpolnjevanju nalog pa morajo delovati neodvisno in samostojno. SDH pa sicer mora upoštevati cilje, določene v strategiji in drugih aktih upravljanja in morebitne določbe posebne zakonodaje, ki velja za posamezne naložbe. Komuniciranje SDH z državnim organom ali drugo osebo javnega prava nima narave obveznega navodila in ne zavezuje organov SDH, ki so kljub morebitnim izraženim stališčem državnih organov in drugih oseb javnega prava polno odgovorni za svoje odločitve po ZGD-1 in SDH-1. Namen ustanovitve SDH je torej ravno oslabitev odločilnega vpliva državnih organov RS na družbe s kapitalsko naložbo RS.

Cilji upravljanja naložb, s katerimi upravlja SDH, so povečevanje vrednosti naložb, zagotavljanje čim višjega donosa za lastnike in uresničevanje drugih morebitnih strateških ciljev v naložbah, ki so opredeljene kot strateške z akti upravljanja,³⁵⁴ kar pomeni, da SDH z upravljanjem kapitalskih naložb prvenstveno zasleduje tržne interese, nakazovalo pa bi tudi, da z uresničevanjem ciljev strateških naložb³⁵⁵ lahko zasleduje tudi posebne cilje lastnikov naložb v javnem interesu. Strategijo upravljanja naložb – ki je po svoji naravi politična odločitev³⁵⁶ – ne sprejme vlada, temveč državni zbor³⁵⁷. S tem je državnemu zboru zagotovljena zgolj določena mera odločilnega vpliva na strateške odločitve SDH, letne podrobne cilje in načrte upravljanja pa SDH določi sam, nadzorni svet in po drugi strani vlada pa izdata soglasje.³⁵⁸

V sklopu upravljanja s kapitalskimi naložbami SDH v okviru statutarne ureditve in ZGD-1 uresničuje predvsem pravice imetnikov kapitala, kar pomeni, da je njegov položaj v razmerju do gospodarskih družb s kapitalsko naložbo države enak, kot bi bil položaj vseh drugih običajnih družbenikov glede na ZGD-1.³⁵⁹ Posebej in eksplicitno glede upravljanja družb s kapitalskimi naložbami RS so določene omejitve SDH glede upravljanja z družbami³⁶⁰. SDH ima le tiste pravice, ki jih za posamezno družbo glede na njeno organizacijsko obliko določa ZGD-1 in njeni notranji akti. Organi družb s kapitalsko naložbo RS morajo pri svojem opravljanju funkcij ravnati izključno v interesu družb, v katerih imajo funkcijo, SDH pa mora uresničevati svoje pristojnosti in pravice RS iz kapitalske naložbe v skladu s strategijo in drugimi akti upravljanja, vendar ne da bi posegal v neodvisnost organov družb, predvsem pa ne sme posegati v posamezne poslovne in vodstvene odločitve. Komuniciranje ter izražanje mnenj in pričakovanj SDH od družb s kapitalsko naložbo RS za člane organov družb ni zavezujoče. Niti vlada niti drug državni organ glede na ZSDH-1 nima vpliva na sestavo članov

³⁵² Tretji odstavek 1. člena ZSDH-1.

³⁵³ 7. člen ZSDH-1.

³⁵⁴ 4. člen ZSDH-1.

³⁵⁵ 11. člen ZSDH-1 določa, da gre za naložbe, s katerimi RS poleg gospodarskih zasleduje tudi strateške cilje, ki so povezani z upravljanjem državne infrastrukture, cilji, povezani z opravljanjem javnih služb, varnostni cilji, razvojni cilji in drugi cilji, pri katerih se upoštevajo pomembni družbeni interesi.

³⁵⁶ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-14/15 z dne 18. 10. 2018, odstavek 11.

³⁵⁷ 28. in 29. člen ZSDH-1; sprejem strategije sicer predlaga vlada, vendar že iz pojasnjenih razlogov predlagalne pristojnosti ne gre šteti kot možnosti odločilnega vpliva v smislu drugega odstavka 28. člena ZJN-3.

³⁵⁸ 30. člen ZSDH-1; vendar pojma strateških naložb nikakor ne gre enačiti z obvladovanjem podobno kot svoje službe, saj za to ni nobene zakonske podlage. Hkrati je v 14. členu ZSDH-1 določeno, da mora biti minimalni delež v strateških določbah 50 % in en glas, kar pa nikakor ne bo zadostilo pogoju glede odsotnosti zasebnega kapitala iz prvega odstavka 28. člena ZJN-3.

³⁵⁹ Kar ne nazadnje potrjujeta tudi tretji odstavek 1. člena in 3. člen ZSDH-1.

³⁶⁰ 20. in 21. člen ZSDH-1.

nadzornih svetov ali drugih odločevalskih organov v družbah, s katerimi upravlja SDH, temveč jih imenuje SDH na podlagi objektivnih kriterijev. Pri tem je prepovedano imenovanje oziroma glasovanje za funkcionarje po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije³⁶¹ (v nadaljevanju: ZIntPK) iz državnih organov kot (morebitne) predstavnike obvladujočega javnega naročnika, SDH pa prav tako načeloma ne bi smel glasovati za zaposlene pri teh državnih organih, saj so podvrženi navodilom funkcionarjev, ki predstavljajo vodstvo državnih organov, in posledično cilj norme ne bi bil dosežen.

Odločevalski organi³⁶² SDH so skupščina, nadzorni svet, uprava in ekonomsko-socialni strokovni odbor³⁶³, pri čemer morajo člani ravnati izključno v interesu SDH, pri upravljanju naložb RS pa izključno v interesu RS³⁶⁴. Naloge in pristojnosti skupščine izvaja vlada, pri čemer njene pristojnosti v pomembni meri ne presegajo tistih, ki bi jih imel vsak običajen delničar na podlagi ZGD-1. Izjema je sprejem meril za vrednotenje uspešnosti družb s kapitalsko naložbo države, ki jih pripravi uprava SDH, nadzorni svet pa poda soglasje, pri čemer mora pri merilih za vrednotenje uspešnosti strateških družb upoštevati tudi strateške cilje, ki jih prek strategije opredeli državni zbor³⁶⁵. Pomembno pa je vpliv vlade kot skupščine glede na ZGD-1 omejen zaradi tega, ker ne more imenovati in odpoklicati nadzornega sveta SDH. Nadzorni svet sestavlja 5 članov, ki jih imenuje in odpokliče državni zbor na predlog vlade, pri čemer državni zbor daje soglasje k celotnemu predlogu vlade in ga ne more spreminjati. Člani nadzornega sveta se izberejo na podlagi strokovnih in objektivnih kriterijev, med njimi ne sme biti funkcionarjev ali drugih predstavnikov vlade oziroma državnega zbora. Nadzorni svet SDH nadzira uresničevanje aktov upravljanja in poslovanje SDH, za vse druge naloge, pristojnosti in obveznosti pa se uporabljajo določbe ZGD-1, kar pomeni, da poslovanje ni preneseno nanj³⁶⁶. Niti iz predpisov niti iz statuta SDH³⁶⁷ ne izhaja, da bi nadzorni svet moral slediti kakim posebnim navodilom ali usmeritvam vlade ali drugega državnega organa. Zaradi načela neodvisnosti SDH takim navodilom celo ne sme slediti. Vlada sicer lahko predlaga državnemu zboru odpoklic člana nadzornega sveta, vendar zgolj iz zakonsko opredeljenih razlogov³⁶⁸, kar zožuje možnost odpoklica članov nadzornega sveta, ki je zagotovljena običajnim delničarjem z glasovanjem na skupščini na podlagi ZGD-1.

³⁶¹ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20; glede na 5. točko prvega odstavka 4. člena ZIntPK so funkcionarji poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, generalni sekretar vlade, generalni sekretar predsednika republike, šef kabineta predsednika republike, namestnik generalnega sekretarja predsednika republike, svetovalec predsednika republike, generalni sekretar državnega zbora, sekretar državnega sveta, funkcionarji v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih, poslanci iz RS v Evropskem parlamentu, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z akti Evropskega parlamenta, in drugi funkcionarji iz RS v evropskih institucijah in drugih mednarodnih institucijah, če jih tja napoti RS, ter člani sveta Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije.

³⁶² Materijo ureja 37. do 50. člen ZSDH-1.

³⁶³ 49. člen ZSDH-1; gre zgolj za posvetovalno telo uprave brez vodstvenih ali upravljaljskih pristojnosti; člane imenuje uprava SDH.

³⁶⁴ Prvi odstavek 6. člena ZDH-1.

³⁶⁵ 17. člen ZSDH-1.

³⁶⁶ Peti odstavek 281. člena ZGD-1.

³⁶⁷ V letu 2020 je veljal Čistopis spremenjenega akta o ustanovitvi SDH z dne 18. 12. 2016.

³⁶⁸ 44. člen ZSDH-1.

Upravo imenuje nadzorni svet, pri čemer člani uprave prav tako ne morejo biti funkcionarji ali drugi predstavniki vlade. Uprava samostojno in na lastno odgovornost v skladu z akti upravljanja naložb vodi posle SDH. Za nekatere posle uprava potrebuje soglasje nadzornega sveta, vendar lahko to določi zgolj zakon ali statut SDH. Soglasje nadzornega sveta je v skladu s statutom SDH potrebno pri pomembnejših poslih in glede nekaterih odločitev, ki so vezane na akte upravljanja kapitalskih naložb (predvsem posojila, garancije, pridobivanje in razpolaganje z naložbami, ki presegajo 5 milijonov EUR revidirane knjigovodske vrednosti, sprejem meril za merjenje uspešnosti družb s kapitalsko naložbo države, sprejem letnega načrta upravljanja s kapitalsko naložbo države, politike upravljanja naložb, kodeksov korporativnega upravljanja).

Zaključiti je torej mogoče, da kljub temu, da je državnemu zboru in vladi zagotovljena določena mera nadzora in posrednega vpliva na poslovanje SDH zaradi uresničitve posebnega interesa države in javnosti³⁶⁹, razmerje med njima in SDH zaradi svojega namena ločitve funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od njenih drugih funkcij in načela neodvisnosti SDH že na načelni ravni funkcionalno in strukturno gledano ni in ne sme biti podobno notranjim službam državnih organov, prek katerih bi ti uresničevali svoje cilje v javnem interesu. To ne nazadnje poudarjajo tudi Smernice OECD za korporativno upravljanje družb, iz katerih je izhajal zakonodajalec pri sprejemu ZSDH-1.³⁷⁰ Tako poudarjajo nujnost postavitve jasne ločnice med lastniško funkcijo države in drugimi državnimi funkcijami, še posebej od organov v državni upravi, ki bi lahko bili stranke ali glavni dobavitelji družb v državni lasti. Za družbe v državni lasti morajo veljati enaki splošni predpisi o javnih naročilih kot za druge družbe.³⁷¹ Izjema za notranje izvajalce je po svojem bistvu popolno nasprotje takemu konceptu, saj je izjema od splošnih predpisov o javnih naročilih, ki temelji na "organskem zraščanju" državne organizacije in notranjega izvajalca. Namen SDH je ravno ta, da imajo odločevalski organi tako mero avtonomije, da zasledujejo interes države in javnosti in da preprečijo uveljavitev nelegitimnih interesov (na primer političnih interesov), ki bi izhajali od državnega zbora ali vlade. S tem je SDH bolj kot agentu države podoben kolizijskemu skrbniku oziroma zastopniku, saj je bil eden izmed ključnih namenov ZSDH-1 prav razrešitev nasprotij med interesi gospodarskih družb s kapitalsko naložbo države in interesi, ki bi jih državni organi z uveljavljanjem pravic iz kapitalskih naložb želeli uveljaviti prav prek teh gospodarskih družb. Iz tega razloga je upravljanje z SDH urejeno tako, da so nekatere ključne upravljske pristojnosti pridržane vladi, nekatere pa državnemu zboru³⁷².

³⁶⁹ Sklep Ustavnega sodišča U-I-14/15 z dne 18. 10. 2018, odstavek 13; pri tem velja poudariti, da ustavno sodišče ni presojalo javnonaročniških predpisov in vprašanja, ali ga državni organi obvladujejo podobno kot svoje službe.

³⁷⁰ Predlog ZSDH-1, str. 48.

³⁷¹ Smernice OECD za korporativno upravljanje družb, str. 27.

³⁷² Razmerja med vlado in državnim zborom prav tako ne gre razumeti kot (so)upravljanje s strani več udeleženih javnih naročnikov, saj gre zgolj za en in isti kapitalski delež RS, prav tako državni zbor nima svojih predstavnikov v organih odločanja SDH, kot to terjata točka a) petega odstavka 28. člena ZJN-3. Prav tako so pristojnosti glede upravljanja razdeljene med vlado in državni zbor, vendar ne na način, da bi skupaj učinkovito soodločala glede upravljanja (torej skupaj izvrševala določeno upravljsko upravičenje), temveč tako, da vpliv enega omejuje vpliv drugega. Tako državni zbor in vlada ne sodelujeta niti ne imenujeta skupnih odločevalskih organov; prav tako ni mogoče trditi, da bi vlada kot skupščina SDH zastopala tudi državni zbor ter da bi državni zbor (na primer ob imenovanju članov nadzornega sveta) zastopal tudi vlado. Ni torej mogoče trditi, da bi vlada in državni zbor skupaj lahko vplivala na strateške cilje in pomembne odločitve SDH. Strateške cilje načeloma določi državni zbor s sprejemom strategije, vlada pa pri tem nima odločilnega vpliva oziroma o tem ne soodloča. Po drugi strani pa je vladi zagotovljen vpliv na SDH prek skupščine (ki ga državni zbor nima), odvezeta pa ji je ključna pristojnost imenovanja nadzornega sveta (o čemer spet odloča državni zbor). Stranska posledica tega sistema zavor in ravnovesij je, da ima SDH tako mero avtonomije, da ni moč reči, da je obvladovan podobno kot službe nekega državnega organa.

To je eden izmed instrumentov sistema zavor in ravnovesij kot posledica načela delitve oblasti, ki onemogoča prevlado enega ali drugega državnega organa oziroma oblasti nad SDH. Zaradi ošibitve vloge vlade zaradi opisanih pristojnosti državnega zbora v primerjavi z nekaterimi drugimi pravnimi osebami, ki so podrejene vladi (na primer javni zavodi, v katerih se opravljajo javne službe), je položaj SDH bližje konceptu samostojnih in neodvisnih služb oziroma državnih organov.³⁷³ Prav tako niti državni zbor niti vlada (niti prek odločevalskih organov SDH) ne moreta odločilno vplivati na vsakodnevne poslovalne odločitve SDH. Ključna akta upravljanja, na sprejem katerih niti vlada niti državni zbor nimata vpliva, sta politika upravljanja naložb (31. člen ZSDH-1) in kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države (32. člen ZSDH-1).

Nadalje pa je mogoče ugotoviti, da SDH na načelni ravni gospodarskih družb s kapitalsko naložbo države ne obvladuje podobno kot svoje službe. SDH sicer mora v razmerju do teh družb uresničevati akte upravljanja po ZSDH-1, vendar ima do teh družb zgolj taka upravičenja, kot bi jih imeli vsi običajni imetniki kapitalskih naložb glede na ZGD-1. SDH pa je pri tem še dodatno zakonsko omejen, saj ne sme posegati v neodvisnost organov teh družb, predvsem pa ne sme posegati v posamezne poslovne in vodstvene odločitve, tudi če bi to morda lahko dosegel (na primer z zamenjavo nadzornega sveta ali drugega odločevalskega organa). Ravno to pa je bistvo obvladovanja podobno kot svoje službe oziroma organizacijske odvisnosti iz 28. člena ZJN-3.³⁷⁴

Tako torej splošno ni moč šteti³⁷⁵, da bi vlada prek SDH obvladovala družbe s kapitalsko naložbo RS podobno kot svoje službe, razen če bi posebni predpisi ali statutarna ureditev določala posebne pristojnosti vlade, ki bi ji zagotovili odločilni vpliv na strateške in pomembne odločitve te specifične gospodarske družbe.

³⁷³ Sodba Ustavnega sodišča U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995.

³⁷⁴ V tem smislu je moč šteti, da je organizacijska odvisnost zaradi obvladovanja prek holdinga oslabiljena v smislu zadeve C-340/04 *Carbotermo in Consorzio Alisei*.

³⁷⁵ Ponovno pa opozarjamo, da tak primer ni eksplicitno urejen niti v EU niti v zakonodaji RS, prav tako podoben primer ni bil obravnavan niti na sodišču SEU niti pred slovenskimi sodišči. Je pa DRI razpolagala s pravnim mnenjem IJU z dne 2. 6. 2016 o možnostih neposrednega sklepanja pogodb o izvedbi javnih naročil med DRI kot izvajalcem in DARS (s katerim pa vlada in ministrstvo nista razpolagala); pravno mnenje se nanaša na takratno ureditev, ko je bila pod upravljanjem SDH tudi DRI; tudi avtorji so poudarjali, da gre za situacijo, ki še ni bila obravnavana v sodni praksi, ter da je treba izjeme tolmačiti ozko; pravno mnenja izpostavlja tudi, da "država" SDH ne obvladuje podobno kot svoje službe – obeh družb "država" sicer ne obvladuje neposredno, temveč skupaj z SDH – in da mora SDH kljub neodvisnosti in samostojnosti pri upravljanju DRI in DARS upoštevati namen njune ustanovitve in interese RS, kar naj bi dopuščalo horizontalno oddajo in-house poslov. Izraženih stališč ni moč v celoti upoštevati, saj je bila ureditev upravljanja z DRI v letu 2020 bistveno drugačna (z DRI je neposredno upravljala vlada), sicer pa so posamezni drugi argumenti, ki odstopajo od stališč iz mnenja, podrobneje obrazloženi v nadaljnjem besedilu. Ključna pomanjkljivost mnenja je v tem, da obravnava "državo" (RS kot imetnika kapitalskih deležev) kot enega javnega naročnika, ne analizira pa posebej razmerij med posameznimi državnimi organi, ki so javni naročniki in imajo (ali nimajo) vpliva na poslovanje SDH, DRI in DARS, ter da predpostavlja dopustnost horizontalne oddaje in-house poslov v primeru, ko notranjega izvajalca in javnega naročnika soobvladuje več javnih naročnikov skupaj, čeprav je bilo že iz leta 2014 sprejetih javnonaročniških direktiv in leta 2015 sprejetega ZJN-3 evidentno, da ta možnost ni dopustna. DRI je maja 2018 pridobila še pravno mnenje IJU (s katerim vlada in ministrstvo nista razpolagala) o ponovni presoji pogojev za izvajanje in-house naročil med DRI kot izvajalcem in DARS kot naročnikom glede na spremenjene okoliščine upravljanja DRI; mnenje obravnava situacijo po prenosu upravljanja DRI na vlado; mnenje še vedno izhaja iz pomanjkljivega mnenja z dne 2. 6. 2016 glede skupnega obvladovanja DARS prek SDH in "države" in dopustnosti horizontalne oddaje in-house poslov pri skupnem obvladovanju, vendar pa ugotavlja, da vlada obvladuje DRI podobno kot svoje službe. Opozarja tudi, da obvladovanje notranjih izvajalcev prek SDH zaradi kompleksnih upravljaljskih razmerij ni najbolj primerno. Mnenje sicer zaključuje, da je oddaja in-house poslov s strani DARS kljub spremenjenemu upravljanju DRI še vedno dopustna, vendar tem stališčem ni moč slediti, kot je podrobneje pojasnjeno v tekstu.

DARS je v RS zadolžen za naloge prostorskega načrtovanja, umeščanja v prostor in pridobivanja zemljišč ter za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest na podlagi koncesijskega razmerja z RS³⁷⁶, ki ga 5. člen ZDARS-1 označuje celo kot JZP. Poleg tega se v manjši meri ukvarja še z drugimi dejavnostmi tržne narave (trženje uporabe zemljišč ob avtocestah, optičnih vlaken in podobno).

Namen sprememb razmerja med RS in DARS s sprejemom ZDARS-1³⁷⁷ je bil prenesti izvedbo gradnje avtocest v celoti za račun subjekta zasebnega prava (DARS), torej v koncesijo. Takšna ureditev naj bi financiranje gradnje avtocest v celoti prenesla v zasebni sektor in s tem izključila finančno obremenitev države. Zaradi tega naj bi bilo treba zagotoviti fleksibilnejšo delovanje družbe pri gradnji, upravljanju in vzdrževanju avtocest ter zlasti pri odplačilu posojil z odpravo normativnih ovir, ki so jih predstavljale specialne določbe zakona, ki je status in delovanje urejal pred sprejemom ZDARS-1, in ki so v nasprotju s splošnimi določbami omejevale delovanje družbe zlasti pri sprejemanju njenih poslovnih odločitev. Namen je bil, da se poslovanje DARS približa položaju drugih gospodarskih družb zasebnega prava, njegovo delovanje pa naj bi uravnaval splošni sistem, ki ureja gospodarske družbe. Med ključnimi načeli sta izpostavljena načelo transparentnosti in ekonomske učinkovitosti pri urejanju odnosov med RS in DARS, ki pomeni dosledno razmejitev nalog in financiranja med državo in DARS, ter načelo gospodarnosti pri poslovanju DARS, po katerem za poslovanje DARS veljajo enaka pravila in načela kot za druge subjekte, ki delujejo na trgu. Ta načela so bila tudi uveljavljena, saj DARS svojo dejavnost financira skoraj izključno iz lastnih finančnih virov. Tako so prihodki DARS od cestninjenja, ki so lastni prihodki DARS³⁷⁸, v letu 2020 znašali 92,8 % vseh prihodkov DARS³⁷⁹.

V zvezi s svojimi nalogami ima DARS tudi določena javna pooblastila, kot je to razvidno iz 9. člena ZDARS-1, glede katerih ministrstvo na podlagi 72. člena ZDU-1 izvaja nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvrševanje teh javnih pooblastil, vendar lahko nosilcu javnih pooblastil zgolj predlaga drugačno odločitev. Če nosilec javnega pooblastila vztraja pri svoji odločitvi, ministrstvo predlaga vladi, da zadrži objavo splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. MJU na podlagi 73. člena ZDU-1 izvaja upravno-inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju. Ker pa nosilci javnih pooblastil niso del državne uprave in ker s podelitvijo javnih pooblastil resorno ministrstvo, MJU in vlada ne pridobijo možnosti nadzirati in odločilno vplivati na celotno poslovanje nosilca javnih pooblastil, zgolj podelitev javnega pooblastila ne zagotavlja organizacijske odvisnosti notranjega izvajalca v smislu 28. člena ZJN-3, saj se ne nanaša na vse aspekte poslovanja notranjega izvajalca.

DARS je delniška družba, katere edini delničar je RS³⁸⁰. Pravice delničarja izvršuje SDH, ki nastopa tudi kot skupščina.³⁸¹ DARS izvaja gradnjo avtocest v skladu z nacionalnim programom, ki ureja izgradnjo avtocest, ki ga pripravi ministrstvo, sprejme pa ga državni zbor na predlog vlade.³⁸²

³⁷⁶ 1., 7., 8. in 9. člen ZDARS-1.

³⁷⁷ Predlog ZDARS-1, str. 2.

³⁷⁸ 13. člen ZDARS-1.

³⁷⁹ Vir: Letno poročilo DARS za leto 2020, str. 46.

³⁸⁰ 2. člen ZDARS-1.

³⁸¹ Točka 1.2 Statuta Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji d.d. z dne 23. 6. 2020.

³⁸² 6. člen ZDARS-1 v povezavi z 42. členom ZCes-1.

O izvajanju nacionalnega programa vlada enkrat letno poroča državnemu zboru.³⁸³ V zvezi z izvajanjem koncesijskega razmerja DARS pripravi načrt izvajanja koncesije ter ga predloži v soglasje ministrstvu, ki lahko DARS naloži izvedbo ali način izvedbe določene naloge, ki izhaja iz koncesijskega razmerja.³⁸⁴ DARS torej izvršuje naloge v javnem interesu RS in posledično imata ministrstvo in vlada na podlagi ZDARS-1 in svojih pristojnosti kot zastopnika pogodbenega partnerja v razmerju do DARS določene možnosti nadzora in usmerjanja izvajanja nekaterih nalog DARS. Tako je DARS brez dvoma v skladu z 9. členom ZJN-3 javni naročnik kot druga oseba javnega prava, torej oseba, ki je ustanovljena s posebnim namenom, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave, in mora posledično pri oddaji svojih javnih naročil upoštevati ZJN-3. To pa še ne pomeni, da sme zaradi tega DARS oddajati in-house posle DRI, saj pogoje za tako oddajo določa 28. člen ZJN-3. Opisan vpliv državnega zbora, vlade in ministrstva namreč ne ustreza kriterijem organizacijske odvisnosti iz drugega odstavka 28. člena ZJN-3. Zaradi namena organizacijske preobrazbe DARS iz ZDARS-1, ki je nasproten konceptu notranjega izvajalca, ter tega, ker je razdeljen med državni zbor, vlado in SDH in ker z DARS upravlja SDH (ki ga vlada ne obvladuje podobno kot svoje službe, niti SDH DARS ne obvladuje podobno kot svoje službe), ne ustreza zahtevi po učinkovitosti soobvladovanja. Vpliv državnega zbora, vlade oziroma ministrstva se tudi ne nanaša na vse aspekte poslovanja DARS, saj so ključna upravljavska upravičenja iz kapitalskega deleža RS pri SDH. Niti vlada niti državni zbor nimata svojih predstavnikov oziroma ne moreta vplivati na imenovanje odločevalskih organov v DARS. Razmerij med vlado, državnim zborom ter SDH tako ne gre razumeti kot (so)upravljanje DARS s strani več udeleženih javnih naročnikov³⁸⁵, saj gre zgolj za en in isti kapitalski delež RS, pristojnosti glede upravljanja pa so razdeljene med vlado, državni zbor in SDH, vendar ne na način, da bi skupaj učinkovito soodločali glede upravljanja (torej skupaj izvrševali določeno upravljavsko upravičenje), temveč tako, da vpliv enega omejuje vpliv drugega. Treba je opozoriti, da tudi če bi hipotetično šteli, da vsi ti javni naročniki skupaj obvladujejo DARS, bi oddaja in-house poslov DRI še vedno predstavljala horizontalno oddajo in-house poslov pri skupnem obvladovanju več javnih naročnikov, ki glede na ZJN-3 ni dopustna. Dodatno je treba opozoriti, da organizacijska odvisnost DARS od vlade oziroma ministrstva ne izhaja niti iz koncesijskega razmerja, saj ga glede na ZDARS-1 in vsebino koncesijske pogodbe ni mogoče označiti kot popolnoma upravnega oziroma nepogodbenega³⁸⁶. Menimo torej, da vlada DARS ne obvladuje podobno kot svoje službe.

³⁸³ 6. člen ZDARS-1.

³⁸⁴ 9.a člen ZDARS-1.

³⁸⁵ Četudi pa bi bilo mogoče šteti, da DARS obvladujejo SDH, vlada in državni zbor skupaj, DARS ne bi smel oddajati DRI in-house poslov horizontalno, kot je že bilo pojasnjeno.

³⁸⁶ To razmerje je nastalo s sklenitvijo koncesijske pogodbe z DARS (prvi odstavek 8. člena ZDARS-1), v kateri sta pogodbeni stranki (RS, ki jo je zastopala vlada, njo pa minister za promet, in DARS) uredili medsebojne pravice in obveznosti (drugi odstavek 8. člena ZDARS-1); iz vsebine koncesijske pogodbe z aneksi je tudi razvidno, da sta se stranki o vsebini pogodbe pogajali, v primeru spora pa je celo določeno reševanje sporov z arbitražo; pogodba ne določa zgolj obveznosti DARS, temveč tudi nasprotne pogodbene stranke; DARS ima tudi velik vpliv na cene storitev – cestnin, saj so te sicer regulirane, vendar jih oblikuje in predlaga v sprejem vladi DARS; pri oblikovanju cen DARS upošteva svoje stroške cestninskih cest, ki vključujejo poleg stroškov gradnje, naložb, obratovanja, vzdrževanja in razvoja tudi donosnost kapitala oziroma stopnjo dobička na podlagi tržnih pogojev, kot to izhaja iz Zakona o cestninjenju (Uradni list RS, št. 24/15, 41/17 in 158/20); v skladu s koncesijsko pogodbo, DARS lahko celo od koncesijske pogodbe odstopi; vse to nakazuje na obstoj pogodbenega razmerja med 2 subjektoma s pogodbeno svobodo in da posledično med njima ni razmerja organizacijske odvisnosti, kot je postavilo kriterije SEU v zadevi C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*.

INFRA kot javno podjetje v RS izvaja GJS urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save na podlagi koncesijske pogodbe, ki jo v imenu koncedenta RS sklenuje vlada, v zvezi s izvajanjem koncesijske pogodbe pa ima tudi določene pristojnosti.³⁸⁷ Nekatere ustanoviteljske pravice izvršuje SDH, nekatere pa vlada.³⁸⁸ Do uveljavitve ZSDH-1 je imela vlada zakonska pooblastila glede upravljanja INFRA, saj je imenovala direktorja na predlog nadzornega sveta, sprejemala pa je tudi letno poročilo in program dela pri izvedbi ureditev vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na vplivnem območju koncesije, vendar je ta določba prenehala veljati.³⁸⁹ V aktu o ustanovitvi INFRA je INFRA opredeljena kot notranji izvajalec za "državo, njene organe in pravne osebe javnega prava", na podlagi pooblastil vlade in MOP pa naj bil izvajala posamezne programe ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja ter naloge upravljavca odlagališča odpadkov.³⁹⁰ Odločevalski organi so ustanovitelj, nadzorni svet in direktor. Ustanovitelj ima vse pristojnosti skupščine. Kot zastopnik ustanovitelja SDH samostojno odloča o prenehanju delovanja družbe, statutarne ureditvi, uporabi bilančnega dobička, dolgoročnega strateškega načrta, imenovanju in razrešitvi nadzornega sveta ter drugih pomembnih zadevah za poslovanje družbe. Vlada kot drugi zastopnik ustanovitelja pa samostojno odloča o sprejemu letnega poslovnega načrta, letnega poročila ter imenuje in odpokliče direktorja. Nadzorni svet ima klasične pristojnosti nadzornega sveta, dodatno pa daje soglasje k letnemu poslovnemu načrtu, srednjeročnemu načrtu, obravnava predlog strateškega načrta in te akte predloži v obravnavo zastopniku ustanovitelja (SDH ali vladi). Nadzorni svet mora poročati tako SDH kot tudi vladi. Tako ima vlada sicer na podlagi ZPKEPS-1 in svojih pristojnosti kot zastopnika pogodbenega partnerja v razmerju do INFRA določene možnosti nadzora in usmerjanja izvajanja nekaterih nalog družbe, kar pa se ne nanaša na vse aspekte njenega poslovanja. Ustanoviteljske pristojnosti so tudi razdeljene med SDH in vlado na tak način, da vpliv enega omejuje vpliv drugega. Res je sicer, da vlada lahko imenuje direktorja, kar je močan vzvod vpliva,³⁹¹ vendar je ta pri svojem delu omejen s strateškimi in srednjeročnimi načrti poslovanja, na vsebino katerih ima sama ali prek nadzornega sveta, ki ga imenuje, vpliv SDH. Vpliv SDH pa je po drugi strani omejen s strani vlade zaradi tega, ker letne poslovne načrte sprejema vlada. Menimo, da vlada družbe INFRA ne obvladuje podobno kot svoje službe.

S preostalimi gospodarskimi družbami, ki so poslovale z DRI in je DRI promet, ki ga je dosegla z njimi, štela k izračunu pogoja gospodarske odvisnosti, ne upravlja SDH.

Edina delničarka DUTB je RS.³⁹² Dejavnost DUTB je bila izvajanje ukrepov za krepitev stabilnosti bank ter prestrukturiranje gospodarskih družb, katerih upnik ali družbenik je.³⁹³ Organa odločanja sta bila

³⁸⁷ Materijo ureja Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save (v nadaljevanju: ZPKEPS-1; Uradni list RS, št. 87/11, 25/14 – ZSDH-1, 50/14, 90/15, 67/17 in 65/20).

³⁸⁸ 1. člen Akta o ustanovitvi javnega podjetja INFRA d.o.o. (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi INFRA) z dne 5. 12. 2018.

³⁸⁹ 94. člen ZSDH-1, s katerim sta bila razveljavljena drugi in tretji stavek prvega odstavka 12. člena ZPKEPS-1.

³⁹⁰ 3. člen akta o ustanovitvi INFRA.

³⁹¹ Pri čemer je treba upoštevati, da vladi več ni zagotovljen v zakonu, temveč zgolj v aktu o ustanovitvi INFRA, ki pa ga lahko SDH kadarkoli spremeni.

³⁹² Materijo je v letu 2020 urejal Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (v nadaljevanju: ZUKSB; Uradni list RS, št. 105/12, 63/13 - ZS-K, 23/14 - ZDIJZ-C, 104/15, 26/17 - ORZUKSB33, 27/17 - popr. in 174/20 - ZIPRS2122), ki je prenehal veljati 31. 12. 2022.

³⁹³ 1., 2. in 3. člen ZUKSB.

skupščina in upravni odbor.³⁹⁴ Pristojnosti skupščine je izvrševala vlada.³⁹⁵ Za DUTB se je sicer uporabljal ZGD-1, vendar je dajal ZUKSB vladi in MF nekatere pristojnosti, ki jih običajni delničarji po ZGD-1 nimajo.³⁹⁶ Vlada je imela pooblastilo s sklepom določati smernice delovanja DUTB.³⁹⁷ O uporabi ukrepov, ki jih je DUTB izvajala na podlagi ZUKSB, je odločala vlada na podlagi predloga medresorske komisije, ki jo je ustanovila vlada in v katero je imenovala večino članov.³⁹⁸ Poseben nadzor nad poslovanjem DUTB je izvajal MF, ki je smel DUTB podati splošne usmeritve, ki jih je morala DUTB upoštevati in o tem redno poročati državnemu zboru in vladi.³⁹⁹ Upravni odbor DUTB⁴⁰⁰ je sestavljalo 7 članov, izmed katerih so bili 3 izvršni direktorji, preostali pa so imeli pristojnosti nadzornega sveta po ZGD-1. Neizvršne direktorje upravnega odbora je imenovala in odpoklicala vlada, pri čemer je 3 neizvršne direktorje predlagalo MF, 1 pa MGTŠ. Izvršne direktorje so imenovali in odpoklicali neizvršni direktorji, pri čemer bili lahko imenovani tudi poklicni funkcionarji državnih organov. Člani upravnega odbora so morali upoštevati smernice vlade in MF.⁴⁰¹ Poslovno strategijo⁴⁰² je sprejemal upravni odbor DUTB, začela pa se je uporabljati s soglasjem vlade kot skupščine. Vlada je imela pristojnost s podzakonskim aktom podrobneje urediti način sprejetja in potrditve finančnega načrta⁴⁰³, ki ga pripravijo izvršni direktorji, potrdi pa upravni odbor. Če so bile obveznosti DUTB do virov sredstev zavarovane s poroštvom RS, je lahko MF kadarkoli predlagalo dopolnitve ali spremembe finančnega načrta, DUTB pa jih je morala upoštevati. DUTB je morala letno poročati državnemu zboru. Določene pristojnosti v zvezi s prejemanjem poročil, dajanjem pobud in mnenj pa je imela tudi Banka Slovenije, ki je imenovala tudi 3 člane medresorske komisije, vendar so bile te pristojnosti namenjene zlasti zagotovitvi sodelovanja med DUTB in Banko Slovenije pri izvajanju in spremljanju ukrepov po ZUKSB⁴⁰⁴, ne pa zagotavljanju odločilnega vpliva Banke Slovenije nad poslovanjem DUTB. Pristojnosti Banke Slovenije tudi niso imele učinka oslabitve vpliva, ki ga je imela vlada nad DUTB. Ker je imela torej vlada neposredno možnost usmerjati poslovanje DUTB in celo sama odločati o izvedbi ukrepov po ZUKSB, ki so bistvo delovanja DUTB, hkrati pa je tudi obvladovala ključne odločevalske organe DUTB, menimo, da je vlada javnega naročnika DUTB obvladovala podobno kot svoje službe.

³⁹⁴ 6. člen ZUKSB.

³⁹⁵ 7. člen ZUKSB.

³⁹⁶ Tretji odstavek 4. člena ZUKSB; primer take pristojnosti je, da vlada lahko skliče skupščino tudi, če je ni sklical upravni odbor in tudi neupoštevaje določb ZGD-1 o sklicu skupščine.

³⁹⁷ Petnajsti odstavek 11. člena ZUKSB.

³⁹⁸ 20. člen ZUKSB. Sicer pri medresorski komisiji ne gre za organ upravljanja DUTB.

³⁹⁹ Drugi odstavek 4. člena ZUKSB.

⁴⁰⁰ Materijo ureja 8. člen ZUKSB.

⁴⁰¹ Osmi odstavek 8. člena ZSDH-1.

⁴⁰² Tretji odstavek 10.a člena ZUKSB.

⁴⁰³ Štirinajsti in petnajsti odstavek 10.a člena ZUKSB.

⁴⁰⁴ Peti odstavek 20. člena ZUKSB.

Edina družbenica *SODO* je RS⁴⁰⁵. Družba je sistemski operater distribucijskega omrežja z električno energijo, ki je koncesionirana obvezna državna GJS.⁴⁰⁶ Pravice in dolžnosti ustanoviteljice iz kapitalske naložbe izvršuje vlada kot skupščina družbe, za spremljanje naložbe pa je pristojno ministrstvo.⁴⁰⁷ *SODO* ima izključno pravico izvajati GJS ter nekatera javna pooblastila, glede katerih je zagotovljen poseben nadzor, ne sme pa opravljati nobene druge dejavnosti. Odločevalski organi družbe⁴⁰⁸ so skupščina, nadzorni svet in direktor. Vlada kot skupščina ima klasične pristojnosti po ZGD-1, vključno z imenovanjem in odpoklicem nadzornega sveta. Dodatno da soglasje k imenovanju in odpoklicu direktorja⁴⁰⁹ ter k nekaterim odločitvam glede vodenja poslov, ki so običajno v pristojnosti nadzornega sveta. Nadzorni svet sestavljajo 3 člani, izmed katerih 2 imenuje vlada. Nadzorni svet poleg klasičnih pristojnosti nadzornega sveta odloča tudi o poslovnem načrtu družbe. Posledično direktor nima širokih in neomejenih pooblastil, da bi lahko storil vse, da doseže cilje gospodarske družbe brez resnih omejitev s strani vlade. Menimo, da vlada javnega naročnika *SODO* obvladuje podobno kot svoje službe.

Družba z omejeno odgovornostjo *SiDG* z edino družbenico RS⁴¹⁰ je bila ustanovljena za gospodarjenje z državnimi gozdovi, opravlja pa tudi druge dejavnosti. Odločevalski organi družbe so skupščina, nadzorni svet, poslovodstvo in strokovni svet. Vlada uresničuje pristojnosti skupščine, sklepe pa lahko sprejema kadarkoli, ne glede na to, ali je bila skupščina v skladu z ZGD-1 sklicana ali ne. Vlada kot skupščina imenuje in odpokliče 5 od 8 članov nadzornega sveta na predlog Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, MGTŠ, MF, MOP in opozicije v državnem zboru. Poleg klasičnih pristojnosti skupščine vlada sprejme še strateški načrt poslovanja za 10 let ter temelje poslovne politike za obdobje 5 let, daje soglasje k nekaterim poslovnim odločitvam in sprejema pravila upravljanja z državnimi gozdovi. Nadzorni svet ima klasične pristojnosti po ZGD-1, med drugim tudi določitev števila in imenovanje ter odpoklic poslovodstva. Poslovodstvo je vezano na navodila in druge sklepe skupščine in sklepe nadzornega sveta. Predhodno soglasje nadzornega sveta je predvideno tudi za širok nabor poslov, ki jih sklepa poslovodstvo, nadzorni svet pa lahko ta nabor celo razširi. Strokovni svet je posvetovalni organ poslovodstva, ki ga sestavljajo predstavniki strokovnih in civilnih interesov, vendar mnenja in predlogi za poslovodstvo niso zavezujoči. Glede na obvladovanje odločevalskih organov *SiDG* ter možnosti vpliva na poslovodne odločitve družbe, ki presegajo pristojnosti, ki so zagotovljene običajnim družbenikom glede na ZGD-1, menimo, da vlada javnega naročnika *SiDG* obvladuje podobno kot svoje službe.

⁴⁰⁵ Materijo je v letu 2020 urejal Energetski zakon (v nadaljevanju: EZ-1; Uradni list RS, št. 60/19 – uradno prečiščeno besedilo, 65/20, 158/20 – ZURE in 175/20 – ZIUOPDVE).

⁴⁰⁶ Materijo je v letu 2020 urejala Uredba o koncesiji gospodarske javne službe dejavnosti sistema operaterja distribucijskega omrežja električne energije (Uradni list RS, št. 39/07 in 17/14 – EZ-1), ki vsebuje tudi nekatere določbe glede položaja koncesionarja *SODO*, ki morajo biti urejene v ustanovnem aktu družbe.

⁴⁰⁷ 511. člen EZ-1.

⁴⁰⁸ Materijo ureja Akt o ustanovitvi *SODO* d.o.o. z dne 3. 9. 2020.

⁴⁰⁹ Poleg drugih razlogov lahko nadzorni svet odpokliče direktorja na podlagi nezaupnice, ki mu jo izreče vlada, vlada pa v vsakem primeru izda končno soglasje.

⁴¹⁰ Materijo je v letu 2020 urejal Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 9/16); zakon vsebuje splošnejše določbe o statusu in upravljanju *SiDG*, podrobneje pa je ustroj družbe v letu 2020 urejal Akt o ustanovitvi družbe *SiDG* z dne 23. 7. 2020.

Družba z omejeno odgovornostjo *2TDK* z edino družbenico RS⁴¹¹ zagotavlja izgradnjo in gospodarjenje z drugim tirom na podlagi koncesijske pogodbe iz tega zakona. 2TDK ima že zakonsko omejitve, da mora kot notranji izvajalec ves čas trajanja koncesijske pogodbe zagotavljati pogoj glede gospodarske odvisnosti. Pravice iz kapitalskega deleža RS kot skupščina uresničuje vlada, ministrstvo pa je pristojno za spremljanje kapitalske naložbe. Odločevalski organi 2TDK so skupščina, nadzorni svet in uprava. Vlada kot skupščina poleg izvrševanja pristojnosti, ki jih določa ZGD-1, odloča še o sprejetju investicijskih programov ter letnih in drugih poslovnih in finančnih načrtov ter daje soglasje k nekaterim pravnim poslom. Nadzorni svet imenuje vlada kot skupščina na predlog ministrstva, pri čemer so 3 člani predstavniki ministrstva in 2 predstavnika MF. Poleg klasičnih pristojnosti daje nadzorni svet predhodno soglasje k širokemu naboru poslov, ki ga lahko nadzorni svet tudi razširi. Upravo imenuje in odpokliče nadzorni svet. Uprava je vezana na navodila in sklepe skupščine ter sklepe nadzornega sveta. Glede na zakonske omejitve, obvladovanje odločevalskih organov družbe ter možnosti vpliva na poslovodne odločitve družbe, ki presegajo pristojnosti, ki so zagotovljene običajnim družbenikom glede na ZGD-1, menimo, da vlada javnega naročnika 2TDK obvladuje podobno kot svoje službe.⁴¹²

Družba z omejeno odgovornostjo *Holding Kobilarna Lipica* z edino družbenico RS⁴¹³ upravlja z odvisno gospodarsko družbo, ki kot koncesionar skrbi za celovito opravljanje nalog, povezanih z upravljanjem, izvajanjem dejavnosti in varstvom kulturne dediščine v okviru Kobilarne Lipica v okviru GJS,⁴¹⁴ s soglasjem ustanovitelja pa lahko ustanovi tudi drugo odvisno družbo, ki se ukvarja s pridobitnimi dejavnostmi.⁴¹⁵ Načrt upravljanja za spomeniško območje Kobilarne Lipica za obdobje 5 let pripravi Holding Kobilarna Lipica, sprejme pa ga vlada. Holding Kobilarna Lipica mora upravljati s svojimi naložbami v skladu z načrtom upravljanja. Odločevalski organi Holdinga Kobilarna Lipica so direktor, nadzorni svet in skupščina. Naloge in pristojnosti skupščine izvršuje vlada, pri čemer ima nekatere pristojnosti, ki presegajo pristojnosti klasične skupščine po ZGD-1 (sprejem strateškega načrta holdinga, sprejem strateških odločitev v zvezi z naložbo v odvisno družbo ter odločanje o drugih zadevah, predvidenih v ZKL-1). Hkrati lahko vlada kadarkoli odloča o zadevah iz pristojnosti skupščine in ne zgolj takrat, ko jo skliče poslovodstvo ali nadzorni svet. Nadzorni svet sestavlja 6 članov, od katerih 4 imenuje vlada, sicer pa lahko kadarkoli člana nadzornega sveta odpokliče. Poleg klasičnih pristojnosti nadzornega sveta še potrjuje strategijo, srednjeročni in letni poslovni načrt družbe, odloča o soglasju k širokemu naboru poslov, daje soglasje k predlogom sklepov, ki jih sprejme direktor v funkciji predstavnika edinega družbenika odvisne družbe. Direktorja imenuje in

⁴¹¹ Materijo ureja ZIUOGDT, podrobneje pa v letu 2020 veljavni Akti o ustanovitvi družbe 2TDK z dne 27. 11. 2019, 2. 4. 2020 in 22. 12. 2020.

⁴¹² Vlada in ministrstvo nista razpolagala z nobenimi pravnimi mnenji glede vprašanja, ali bi 2TDK DRI smel oddajati in-house posle; je pa DRI razpolagala s pravnim mnenjem IJU z dne 22. 6. 2016 o možnosti neposrednega sklepanja pogodb o izvedbi javnih naročil med družbama DRI kot izvajalcem in 2TDK kot naročnikom; mnenje temelji na stališčih pravnega mnenja IJU z dne 2. 6. 2016 in vsebuje zaključek, da bo 2TDK izpolnjeval pogoje za in-house oddajo poslov ne glede na to, ali bo nadzor izvrševala vlada ali vlada skupaj z SDH; zavzetih pravnih stališč ni mogoče v celoti upoštevati iz podobnih razlogov kot pravno mnenje IJU z dne 2. 6. 2016; prav tako se dejansko in pravno stanje v letu 2020 bistveno razlikuje.

⁴¹³ Materijo ureja Zakon o Kobilarni Lipica (v nadaljevanju: ZKL-1; Uradni list RS, št. 6/18); zakon vsebuje splošnejše določbe o statusu, podrobneje pa je ustroj holdinga v letu 2020 urejal Akt o ustanovitvi Holdinga Kobilarna Lipica z dne 23. 5. 2019.

⁴¹⁴ Gre za gospodarsko družbo Kobilarna Lipica d.o.o.

⁴¹⁵ V ZKL-1 je predvidena ustanovitev družbe Turizem Lipica d.o.o., v kateri bi holding moral zadržati zgolj 50-odstotni poslovni delež. Holding Kobilarna Lipica take gospodarske družbe še ni ustanovil; vir: AJPES, EBonitete.

razreši nadzorni svet. Glede na obvladovanje odločevalskih organov družbe ter možnosti vpliva na poslovodne odločitve družbe, ki presegajo pristojnosti, ki so zagotovljene običajnim družbenikom glede na ZGD-1, menimo, da vlada javnega naročnika Holding Kobilarna Lipica obvladuje podobno kot svoje službe.

2.1.1.5 Izpolnjevanje pogoja gospodarske odvisnosti

Vlada je bila učinkovita pri vzpostavitvi gospodarske odvisnosti DRI, če je zagotovila, da DRI več kot 80 % svojih dejavnosti izvaja za izpolnitev nalog, ki ji jih je dala vlada ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih na enak način obvladuje vlada.

V točki 2.3.1.1 je podrobnejši prikaz ugotovitve, da v zvezi z DRI v letu 2020 pogoj glede gospodarske odvisnosti ni bil izpolnjen ter da je ogroženo trajno izpolnjevanje tega pogoja tudi v prihodnje. Iz točke 2.1.1.3.2 je razvidna tudi ugotovitev, da vlada DRI ni postavila ustreznih letnih ciljev upravljanja v zvezi s pogojem glede gospodarske odvisnosti. V nadaljevanju je v točki 2.1.2 prikazano tudi, da vlada ni izvajala ustreznega nadzora nad tem, ali so pogoji za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca izpolnjeni.

2.1.1.5.a Vlada DRI ni postavila ustreznih gospodarskih ciljev v zvezi s pogojem glede gospodarske odvisnosti, izpolnjevanja tega cilja pa tudi ni ustrezno nadzirala. Tako vlada ni zagotovila, da bi bil v letu 2020 glede DRI izpolnjen pogoj glede gospodarske odvisnosti. Ker se tega dejstva vlada ni niti zavedala, v zvezi s tem tudi ni sprejela nikakršnih ukrepov, čeprav je ogroženo trajno izpolnjevanje tega pogoja tudi v prihodnje.

2.1.2 Nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca

Vlada in ministrstvo bi za vzpostavitev in izvajanje nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca po naših sodilih morala:

- vzpostaviti pogoje za nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca;
- vzpostaviti način poročanja DRI o izpolnjevanju pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca;
- izvajati ustrezen nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca.

2.1.2.1 Vzpostavitev pogojev za nadzor

Vlada in ministrstvo sta bila učinkovita pri vzpostavitvi pogojev za nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, če sta opredelila naloge in določila odgovorne osebe za nadzor.

V zvezi z izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca vprašanje organizacijske odvisnosti in odsotnosti zasebnega kapitala v veliki meri ni odvisno od odločitev poslovodstva oziroma nadzornega sveta DRI ali celo poslovanja DRI, saj je trajno izpolnjevanje

pogojev posledica odločitev, ki jih sprejema vlada⁴¹⁶. Ministrstvo (ali MF) ji pri tem zagotavlja strokovno pomoč, kot hierarhično podrejen organ ter organ, ki sam pripravlja gradiva za odločanje, pa seveda ne more nadzorovati svojih odločitev in odločitev vlade. Še toliko bolj to velja za nadzorni svet in poslovodstvo DRI. Ker vlada v tem pogledu nima nadrejenega državnega organa ali drugega državnega organa, ki bi redno izvajal nadzor, bi pričakovali, da bi ustrezen nadzor zagotovila vlada vsaj v okviru lastnih strokovnih služb.

Na izpolnjevanje pogoja gospodarske odvisnosti ter primerljivosti cen DRI s tržnimi v največji meri vpliva prav poslovanje DRI, torej na eni strani odločitve javnih naročnikov, da DRI oddajo in-house posle, in na drugi strani odločitve poslovodstva DRI glede oblikovanja cen. Nadzor nad temi odločitvami in izpolnjevanjem pogojev bi si torej vlada lahko zagotovila z izvedbo skupščine ali prek ministrstva, MF ali nadzornega sveta, vendar le pod pogojem, da bi se vlada z rezultati nadzora dejansko in dovolj podrobno seznanjala, da bi kot predstavnik ustanovitelja lahko na podlagi tega sprejela odločitve iz svoje pristojnosti, če bi to bilo potrebno. Iz tega razloga tudi ne zadostuje zgolj nadzor nadzornega sveta nad poslovanjem DRI, katere rezultati so razvidni iz javno objavljenih letnih poročil DRI, saj ne vsebujejo zadostnih podatkov, da bi bilo moč presoditi, ali so pogoji za notranjega izvajalca izpolnjeni ali ne, kar je podrobneje obravnavano v točki 2.1.2.2.

2.1.2.1.a Vlada kot predstavnica ustanovitelja ni vzpostavila ustreznih pogojev za nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, saj ni opredelila nalog in določila odgovorne osebe, ki bi bila pri vladi odgovorna za nadzor nad tem, ali so glede DRI trajno izpolnjeni vsi pogoji za notranjega izvajalca, prav tako si ni zagotovila ustreznih podatkov, da bi ta nadzor dejansko lahko izvajala. Vlada je pričakovala, da bodo javni naročniki, ki DRI kot notranjemu izvajalcu oddajajo posle, sami preverjali izpolnjevanje pogojev, čeprav velik del javnih naročnikov, ki so DRI oddajali posle, nima dostopa do ustreznih podatkov (z izjemo odsotnosti zasebnega kapitala in pogoja glede cen) in torej tega ne morejo preverjati sami. Čeprav je vlada imenovala večino članov nadzornega sveta, ni zagotovila, da bi ji o izpolnjevanju pogojev za ohranitev statusa DRI neposredno poročali ali da bi ji o tem posredovali poročila, iz katerih bi bilo to razvidno. Čeprav je vlada v aktu o ustanovitvi DRI predstavniku ministrstva kot skrbniku naložbe zagotovila pristojnosti, da potrebne podatke pridobi in preveri, vladi v zvezi s tem posebej ni poročal niti skrbnik naložbe niti drug predstavnik ministrstva – niti minister, ki je sicer tudi član vlade. Ustrezne pristojnosti za pridobitev podatkov bi sicer glede na ZIPRS2021 imelo tudi MF, vendar vladi o tem posebej ni poročalo. Vlada je sicer za izvedbo skupščine DRI prejela gradivo s predlogi sklepov in obrazložitvijo, vendar ni zagotovila, da bi gradivo vsebovalo podatke, na podlagi katerih bi lahko ocenila, ali so glede DRI izpolnjeni vsi pogoji za ohranitev statusa notranjega izvajalca. Vlada je sicer navedla tudi, da se je z izpolnjevanjem pogojev seznanila iz poročila o izpolnjevanju letnega načrta upravljanja kapitalskih naložb, za katere je pristojna vlada, ki ga enkrat letno pripravlja MF, vendar Letno poročilo o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije v upravljanju Vlade Republike Slovenije za leto 2020 podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali DRI izpolnjuje pogoje za notranjega izvajalca, ne vsebuje.

⁴¹⁶ Razen v primeru, ko bi prišlo do sprememb zakonodaje, ki bi spreminjale status in upravljanje DRI – tudi v tem primeru pa bi ministrstvo najverjetneje pripravljalo gradiva, vlada pa bi spremembe zakona predlagala v sprejem državnemu zboru (kar se je dejansko zgodilo po koncu leta 2020 s spremembo ZSDH-1), ali če bi DRI zaradi ravnanja poslovodstva postala tržno usmerjena, kar pa bi bilo posledica odločitev vlade, da avtonomije odločevalskih organov DRI ne omeji v zadostni meri.

2.1.2.1.b Ministrstvo ni vzpostavilo v celoti ustreznih pogojev, da bi vladi zagotovilo nadzor nad odločitvami posloводства in poslovanjem DRI in izpolnjevanjem pogojev glede gospodarske odvisnosti in cen za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca. Ministrstvo je sicer določilo skrbnika naložbe v DRI, vendar njegovih nalog ni podrobneje določila. Skrbnik je sicer redno komuniciral z DRI. Ministrstvo pa vladi ni redno poročalo o tem, ali so izpolnjeni pogoji za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, hkrati pa v letu 2020 pri pripravi gradiv za odločanje vlade na skupščini DRI v obrazložitvah ali prilogah ni zagotovilo ustreznih podatkov, na podlagi katerih bi vlada lahko presodila, ali so glede DRI izpolnjeni vsi pogoji za ohranitev statusa notranjega izvajalca, čeprav ga je MF predhodno celo opozorilo, da naj dopolni vladno gradivo s podatki, na podlagi katerih je moč preveriti izpolnjevanje pogoja glede gospodarske odvisnosti.

2.1.2.2 Vzpostavitev načina poročanja DRI

Vlada in ministrstvo sta bila učinkovita pri vzpostavitvi načina poročanja DRI, če sta na podlagi poročil DRI pridobila celovite in popolne informacije in podatke, ki so preverljivi in so omogočali presojo izpolnjevanja pogojev DRI za notranjega izvajalca.

Iz točke 2.1.2.1.a že izhaja ugotovitev, da si vlada ni zagotovila ustreznih posebnih poročil s strani ministrstva ali DRI, da bi lahko opravila presojo, ali so glede DRI izpolnjeni pogoji glede gospodarske odvisnosti in cen, ki jih določa ZJN-3. Iz točke 2.1.2.1.b izhaja tudi ugotovitev, da ministrstvo o tem vladi posebej ni poročalo, čeprav je od posloводства in nadzornega sveta DRI prejelo več različnih poročil, ki naj bi obravnavala prav te teme. Tako smo preverili, ali sta vlada in ministrstvo iz drugih poročil, ki sta jih prejela od DRI, lahko razbrala, ali so pogoji glede ohranitve statusa DRI kot notranjega izvajalca izpolnjeni. Preverili smo tudi, ali sta vlada in ministrstvo zahtevala dopolnitev teh poročil, če teh podatkov niso vsebovala.

2.1.2.2.a Vlada ni zagotovila ustreznega načina poročanja DRI, saj ob seznanitvi z letnim poročilom in konsolidiranim letnim poročilom DRI za leto 2019 na skupščini v letu 2020 od posloводства DRI ni zahtevala dopolnitve poročil z zadostnim obsegom in podrobnejšimi podatki glede poslovanja DRI. Na podlagi podatkov iz letnih poročil namreč ni mogoče presoditi, ali sta glede DRI izpolnjena pogoja glede gospodarske odvisnosti in nižjih ali enakih cen od tržnih. V letnem poročilu je navedeno zgolj, da je DRI v letu 2019 pretežni del svoje dejavnosti izvedla za državo in družbe v državni lasti, tabela s podrobnejšim prikazom pa prikazuje zgolj skupne čiste prihodke od prodaje DRI za leti 2018 in 2019, odstotek čistih prihodkov od dejavnosti za "državo" za leti 2018 (74,38 %) in 2019 (71,35 %), čiste prihodke od dejavnosti za "državo in družbe v lasti države" za leti 2018 (96,33 %) in 2019 (92,16 %) ter čiste prihodke po in-house pogodbah za leti 2018 (54,84 %) in 2019 (53,68 %). Manjka vsaj še prikaz podatkov za leto 2017, saj se odstotek dejavnosti glede na sedmi odstavek 28. člena ZJN-3 računa na podlagi prometa, ki je izračunan kot povprečje prejšnjih 3 let, ter podrobni podatki o tem, kateri so bili javni naročniki, promet s katerimi je DRI upoštevala pri izračunu odstotka dejavnosti, ki ga izvaja za svojega obvladujočega javnega naročnika. Upošteva v letnem poročilu prikazane izračune deležev "čistih prihodkov po in-house pogodbah" in "čistih prihodkov od dejavnosti za državo", bi bilo torej treba zaključiti, da DRI pogoja gospodarske odvisnosti ne izpolnjuje, saj sta oba deleža pod 80 %. Glede prikazanega izračuna "deleža prihodkov za državo in družb v lasti države", ki sicer presega 80 %, pa bi bilo za utemeljen zaključek o tem, ali so pogoji glede gospodarske odvisnosti dejansko izpolnjeni, nujno treba pridobiti podrobnejše podatke o tem, kateri so tisti javni naročniki, katerih prihodke je DRI upošteval pri izračunu teh deležev, še posebej zato, ker iz letnega poročila za leto 2019 izhaja, da je DRI 21 % prometa dosegla z DARS, ki pa ga vlada ne

obvladuje podobno kot svoje službe. ZJN-3 namreč ne dovoljuje, da bi se (poleg prometa z obvladujočim javnim naročnikom) prišteval tudi promet vseh gospodarskih družb, ki so v lasti obvladujočega naročnika, temveč zgolj pravnih oseb, ki jih podobno kot svoje službe obvladuje isti javni naročnik. Prav tako "država" v RS ne predstavlja enega samega javnega naročnika, zato iz podatka o deležu prihodkov za "državo" ni moč razbrati, ali pri izračunu DRI morda ni upoštevala prihodkov, ki jih je dosegla s katerim izmed javnih naročnikov, ki so del pravne osebe RS, jih pa ne obvladuje isti javni naročnik, ki obvladuje DRI. Poročili vprašanja pogoja glede cen iz ZJN-3 ne obravnavata.

2.1.2.2.b Vlada ni zagotovila ustreznega načina poročanja DRI, saj ob izvedbi skupščine v letu 2020 od nadzornega sveta DRI ni zahtevala dopolnitve poročila nadzornega sveta DRI o svojih aktivnostih tekom poslovnega leta ter o rezultatih preverjanja letnega poročila, predloga uporabe bilančnega dobička ter stališča do revizijskega poročila za leto 2019 z dne 1. 6. 2020 z zadostnim obsegom in podrobnejšimi podatki glede poslovanja DRI. Poročilo namreč ne vsebuje ocene nadzornega sveta, ali sta pogoja glede gospodarske odvisnosti in glede nižjih ali enakih cen od tržnih izpolnjena, na podlagi vsebovanih podatkov pa te presoje tudi ni mogoče opraviti.

2.1.2.2.c Ministrstvo ni zagotovilo ustreznega načina poročanja DRI, saj je sicer v letu 2020 od posloводства DRI posebej prejelo mesečna, kvartalna⁴¹⁷ in letna poročila⁴¹⁸ o poslovanju in izpolnjevanju ciljev iz LNU 2020, vendar od posloводства ni zahtevalo dopolnitve teh poročil z zadostnim obsegom in podrobnejšimi podatki glede poslovanja DRI, na podlagi katerih bi lahko presodilo, ali sta pogoja glede gospodarske odvisnosti in glede cen izpolnjena. Ministrstvo je sicer v letu 2020 tudi od nadzornega sveta DRI prejelo poročilo o izvajanju pristojnosti nadzornega sveta DRI, vendar od nadzornega sveta ni zahtevalo dopolnitve poročila z zadostnim obsegom in podrobnejšimi podatki glede poslovanja DRI. Poročilo namreč ne vsebuje ocene nadzornega sveta, ali sta pogoja glede gospodarske odvisnosti in glede nižjih ali enakih cen od tržnih izpolnjena, na podlagi vsebovanih podatkov pa te presoje tudi ni mogoče opraviti, saj vsebuje identičen tekst in s tem pomanjkljivosti kot poročilo, obravnavano pod točko 2.1.2.2.b. Te ocene in podatkov niso vsebovala niti poročila posloводства DRI o komercialnih aktivnostih in poslovanju DRI⁴¹⁹ (niti letna niti obdobjna) za nadzorni svet, ki so bila v gradivu za seje nadzornega sveta in jih je prejemal predstavnik ministrstva.⁴²⁰ Predstavnik ministrstva se bi tudi smel udeleževati sej nadzornega sveta⁴²¹, vendar je iz zapisnikov sej nadzornega sveta DRI razvidno, da se rednih sej nadzornega sveta v letu 2020 ni udeleževal. Je pa predstavnik ministrstva razpolagal z zapisniki sej nadzornega sveta.

⁴¹⁷ Posloводство DRI je ministrstvu in skrbniku kapitalne naložbe pošiljalo enaka kvartalna poročila o poslovanju, ki jih je obravnaval tudi nadzorni svet in ki niso vsebovala podatkov o izpolnjevanju pogojev glede gospodarske odvisnosti in cen.

⁴¹⁸ Posloводство DRI je ministrstvu in skrbniku kapitalne naložbe pošiljalo enaka letna poročila, ki niso vsebovala ustreznih podatkov o izpolnjevanju pogojev glede gospodarske odvisnosti in cen, kar je bilo podrobneje že pojasnjeno.

⁴¹⁹ Gre za ista obdobjna poročila in letno poročilo o poslovanju, ki jih je posloводство DRI posebej pošiljalo ministrstvu in skrbniku kapitalne naložbe.

⁴²⁰ 16. člen akta o ustanovitvi DRI.

⁴²¹ 16. člen akta o ustanovitvi DRI.

2.1.2.3 Izvajanje nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca

Vlada in ministrstvo sta izvajala ustrezen nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, če je nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca zagotavljal, da sta vlada in ministrstvo imela pregled nad obsegom in vrsto dejavnosti, ki jih izvaja DRI za državne organe in druge osebe javnega prava, in cenami, po katerih DRI izvaja svoje dejavnosti kot notranji izvajalec.

2.1.2.3.a Vlada in ministrstvo v letu 2020 sama nista izvajala ustreznega nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca. Niti vlada niti ministrstvo nista utemeljila, na kakšen način je zagotovljena organizacijska odvisnost DRI. Vlada in ministrstvo prav tako nista znala opredeliti, kateri so tisti javni naročniki (izmed državnih organov, drugih oseb javnega prava in drugih družb v državni lasti), ki bi se izjeme za notranje izvajalce dejansko smeli posluževati in katerih promet bi se torej smel upoštevati pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti. Zaradi tega ter zaradi vzpostavitve neustreznih pogojev za nadzor in nepopolnega poročanja vlada in ministrstvo nista imela pregleda nad obsegom in vrsto dejavnosti, ki jih DRI izvaja za tiste javne naročnike, ki jih vlada obvladuje podobno kot svoje službe. S tem vlada in ministrstvo nista imela pregleda nad tem, ali je pogoj gospodarske odvisnosti DRI izpolnjen ali ne, in posledično nista ugotovila, da pogoj gospodarske odvisnosti DRI v letu 2020 ni bil izpolnjen. Pregleda nad tem, ali so cene, po katerih je DRI v letu 2020 sklepala in-house posle, enake ali nižje od tržnih cen, vlada in ministrstvo sploh nista imela.

2.1.2.3.b Vlada in ministrstvo ustreznega nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca nista zagotovila niti prek nadzornega sveta DRI, saj nista zagotovila, da bi nadzorni svet DRI prejemal oziroma zahteval ustrezna poročila oziroma podatke, na podlagi katerih bi lahko preverjal, ali sta pogoja glede gospodarske odvisnosti in cen izpolnjena ali ne, in o tem poročal vladi in ministrstvu. Nadzorni svet je sicer od posloводства DRI prejemal kvartalna poročila o komercialnih aktivnostih, ki pa niso vsebovala ocene posloводства, ali sta pogoja glede gospodarske odvisnosti in glede nižjih ali enakih cen od tržnih izpolnjena, niti podatkov, na podlagi katerih bi to oceno lahko opravil nadzorni svet sam. Podobno pomanjkljiva so bila tudi kvartalna poročila posloводства nadzornemu svetu o poslovanju. Iz obojih poročil je bilo moč razbrati, da DRI pogoja glede gospodarske odvisnosti ne izpolnjuje zgolj z dejavnostmi za "državo" ter da dobršen del dejavnosti opravi za DARS, ki ga vlada ne obvladuje podobno kot svoje službe. Ustrezno usposobljeni člani nadzornega sveta, ki so predstavniki ustanovitelja, bi v tem primeru morali pridobiti podrobnejše dodatne podatke od posloводства in jih preveriti, pa jih niso. Razprav o tem, ali DRI izpolnjuje pogoje glede gospodarske odvisnosti in cen, na sejah nadzornega sveta v letu 2020 ni bilo. Celo več, na eni od sej je član nadzornega sveta, ki je predstavnik ustanovitelja, izpostavil, da DRI lahko tržna tveganja, da v prihodnosti ne bo prejela zadostnega obsega poslov zaradi prenizkega obsega v proračunu načrtovanih investicij v infrastrukturo, obvladuje s spremembo načina poslovanja, in sicer s preusmeritvijo na trg, ne pa le v izvajanje in-house poslov. Podobno so člani nadzornega sveta ob obravnavi poročila posloводства o izpolnjevanju pretekle strategije in predlogu nove strategije za leta od 2021 do 2025 potrdili in odobravali strategijo posloводства DRI, da se širi nabor poslovnih aktivnosti DRI, in to celo na tuje trge. To vse bi lahko predstavljalo tržno usmeritev DRI, s čimer bi se povečalo tveganje, da pogoj glede organizacijske odvisnosti DRI ne bi bil več izpolnjen. To bi pomenilo, da javni naročniki, ki so DRI in-house posle oddajali v preteklosti, teh ne bi smeli več oddajati, ampak bi se morali posluževati javnih razpisov v transparentnih postopkih oddaje javnih naročil. Nobenega zagotovila ni, da bi DRI te posle, ki predstavljajo poglavitni delež

njene dejavnosti, v konkurenci z ostalimi ponudniki pridobila tudi v prihodnje, kar bi lahko ogrozilo osnovno dejavnost in celo obstoj DRI. Prenehal pa bi tudi namen, zaradi katerega je bila družba ustanovljena. Ustrezno usposobljeni člani nadzornega sveta take usmeritve poslovodstvu, ki ogroža položaj DRI kot notranjega izvajalca, ne bi smeli dati.

2.2 Izvedba, spremljanje in nadzor nad naročili, ki jih je direkcija oddala DRI kot notranjemu izvajalcu

Glede izvedbe, spremljanja in nadzora nad naročili, ki jih je direkcija oddala DRI kot notranjemu izvajalcu, smo preverili:

- ali je bila direkcija učinkovita pri oddaji javnih naročil DRI kot notranjemu izvajalcu;
- ali je direkcija spremljala in nadzirala izvajanje pogodb, ki jih je sklenila z DRI kot notranjim izvajalcem, in ukrepala, če in ko je bilo potrebno.

DRI za direkcijo opravlja naloge kot notranji izvajalec na področju prometne infrastrukture, tako na področju JŽI kot tudi na področju državnih cest. V nadaljevanju so predstavljene pogodbe, na podlagi katerih je DRI v letu 2020 izvajala storitve za direkcijo kot notranji izvajalec.

Pogodbe, sklenjene na področju javne železniške infrastrukture

RS, ki jo je zastopal minister za promet, in DRI sta v letu 2011 sklenili Pogodbo o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena ZZelP za opravljanje nalog vodenja investicij v javno železniško infrastrukturo v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: temeljna pogodba za vodenje investicij v JŽI) kot temeljno pogodbo, s katero sta uredili medsebojna razmerja za izvrševanje naročila vodenja investicij v JŽI ter opredelili naloge, ki jih opravlja DRI v imenu in za račun RS⁴²². V letu 2015 je direkcija od ministrstva prevzela pogodbene pravice in obveznosti. Vodenje investicij v JŽI obsega opravljanje nalog v zvezi z:

- umeščanjem železniške infrastrukture v prostor in premoženjskopravnimi in geodetskimi storitvami,
- pripravo investicijske in projektne dokumentacije za gradnjo,
- gradnjo železniške infrastrukture,
- drugimi nalogami, ki so potrebne za dokončanje investicij v JŽI,
- spremljanjem objektov v garancijski dobi⁴²³.

Naloge DRI so primeroma in opisno navedene v prilogah I, II, III, IV in V k pogodbi. Posamezna priloga vsebuje naslednje glavne organizacijske sklope nalog vodenja investicij:

- priloga I: naloge v zvezi z umeščanjem JŽI v prostor in pridobivanjem zemljišč in drugih nepremičnin za gradnjo, ki obsegajo organiziranje, vodenje in koordinacijo vseh aktivnosti za

⁴²² K pogodbi so bili sklenjeni tudi 3 aneksi.

⁴²³ Naloga je bila dodana z aneksom št. 3 z dne 14. 9. 2018.

zagotovitev prostorske, projektne, okoljske in investicijske dokumentacije ter drugih strokovnih podlag v vseh fazah priprave državnih prostorskih načrtov oziroma drugih prostorskih izvedbenih aktov, na podlagi katerih je možna gradnja (umeščanje v prostor) in aktivnosti pridobivanja lastninske pravice ali druge stvarne ali obligacijske pravice na zemljiščih, potrebnih za gradnjo JŽI (naloge v zvezi s premoženjskopravnimi in geodetskimi storitvami);

- priloga II: naloge v zvezi z izdelavo investicijske, projektne in druge dokumentacije za gradnjo JŽI, ki obsegajo aktivnosti priprave izračunov, analiz, prostorske, projektne, tehnične in druge dokumentacije, ki so strokovna podlaga za odločanje o izvedbi investicije, sprejemanje državnega prostorskega načrta, uvrščanje investicij v načrt razvojnih programov, za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo JŽI in za sprejemanje drugih odločitev v investicijskem procesu oziroma za pridobitev soglasij in dovoljenj v zvezi z gradnjo in za obratovanje JŽI;
- priloga III: naloge v zvezi z gradnjo JŽI, ki zajemajo aktivnosti za izvedbo javnih razpisov za oddajo gradbenih del, izvajanje gradnje, nadzor nad izvajanjem gradnje in prevzem ter predajo zgrajenih objektov in naprav v upravljanje in vzdrževanje;
- priloga IV: druge naloge, ki so v zvezi z opravljanjem nalog v prilogah I, II in III, ne pomenijo pa neposrednega opravljanja teh nalog, in sicer sodelovanje DRI pri postopkih oddaje javnih naročil tretjim osebam, odnosi z javnostmi, mednarodno sodelovanje, vzpostavitev in vodenje informacijskega sistema vodenja investicij v JŽI, sodelovanje pri razvoju in izdelavi tehnične regulative ter vzpostavitev sistema zagotavljanja in kontrole kakovosti;
- priloga V: naloge v zvezi s spremljanjem objektov v garancijski dobi.

Za opravljena dela po prilogah I, II, IV in V se plačilo določi v odvisnosti od cene na enoto dela in dejanske količine opravljenega dela, za opravljena dela po prilogi III pa se plačilo določi v skupnem znesku, in sicer v odstotku od deleža vrednosti gradbenih del v strukturi celotne vrednosti investicije. Urna postavka in višina pogodbenega odstotka se določita z izvedbeno pogodbo, ki se sklene za vsako investicijo v JŽI posebej.

Na podlagi temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI sta RS, ki jo je zastopal minister za promet, in DRI v letu 2011 sklenili Izvedbeno pogodbo o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena ZZelP za opravljanje nalog vodenja investicije v javno železniško infrastrukturo za gradnjo: Nova železniška povezava na odseku Divača–Koper (v nadaljevanju: izvedbena pogodba 1), v kateri sta določili plačilo za opravljanje naročila, in sicer:

- za izvajanje pogodbenih del, ki jih DRI opravlja po prilogah I, II in IV, je bila kot obračunska enota mere določena 1 ura pogodbenega dela po enotni ceni 44,23 EUR/h⁴²⁴;
- za izvajanje pogodbenih del, ki jih DRI opravlja po prilogi III, ima izvajalec pravico do plačila v skupnem znesku v višini 2,61 % od realiziranih vrednosti gradbenih in vseh ostalih izvedbenih del.

S 1. 1. 2015 je direkcija prevzela pogodbene obveznosti ministrstva.

Zaradi uskladitve pogodbenega razmerja z določbami ZZelP sta RS, ki jo je zastopal direktor direkcije, in DRI v letu 2016 sklenili Pogodbo o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena ZZelP za opravljanje

⁴²⁴ Cena se je kasneje spremenila (povezava s točko 2.2.2.4).

nalog inženiringa v javno železniško infrastrukturo v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: temeljna pogodba za opravljanje nalog inženiringa v JŽI) kot temeljno pogodbo, s katero sta uredili medsebojna razmerja za opravljanje nalog inženiringa v zvezi z investicijami v JŽI, ki obsega opravljanje nalog v zvezi z:

- umeščanjem železniške infrastrukture v prostor in premoženjskopravnimi in geodetskimi storitvami,
- pripravo investicijske in projektne dokumentacije za gradnjo,
- nadgradnjo obstoječe ali graditvijo nove JŽI,
- drugimi nalogami, ki so potrebne za dokončanje investicij v JŽI,
- spremljanjem objektov v garancijski dobi⁴²⁵.

Na osnovi temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI direkcija kot naročnik in DRI kot izvajalec skleneta izvedbene pogodbe za vsako investicijo v JŽI posebej, s katerimi podrobneje uredita vprašanja, ki se nanašajo na izvedbo posamezne investicije v JŽI⁴²⁶. Izvedbene pogodbe med direkcijo in DRI na področju JŽI, ki so se izvajale v letu 2020, navaja Priloga 4.

V času sklenitve temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI so bile že začete nekatere investicije⁴²⁷, za katere so med pogodbenima strankama tudi sklenjene posamezne izvedbene pogodbe (na podlagi temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI), ki ostanejo v veljavi in se uporabljajo skupaj s temeljno pogodbo za vodenje investicij v JŽI⁴²⁸.

Pogodba, sklenjena na področju državnih cest

Na področju državnih cest je DRI kot notranji izvajalec za direkcijo v letu 2020 izvajala aktivnosti po pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah, ki sta jo direkcija in DRI sklenili v letu 2015 za 7 let, za obdobje od 1. 12. 2015 do 31. 11. 2022, z možnostjo podaljšanja do izpolnitve vseh pogodbenih obveznosti, vezanih na nadzor obstoječih koncesijskih pogodb za izvajanje GJS rednega vzdrževanja in varstva državnih cest, ki so v upravljanju direkcije. Pogodbena vrednost del za celotno obdobje je ob sklenitvi pogodbe znašala 39.887.323 EUR. Predviden okvirni obseg dela DRI je bil 978.830 strokovnih ur, pri čemer je ob sklenitvi pogodbe vrednost strokovne ure znašala 40,75 EUR/h. Dogovorjeno je bilo, da bosta pogodbeni stranki vsako leto z aneksom določili vrednost del po tej pogodbi za posamezno leto, upošteva predviden obseg del in razpoložljiva proračunska

⁴²⁵ Naloga je bila dodana z aneksom št. 1 z dne 14. 9. 2018.

⁴²⁶ Pogodbeni stranki ugotavljata, da so v času sklenitve te pogodbe že začete nekatere investicije v JŽI, za katere sta že sklenili posamezne izvedbene pogodbe, ki z dnem sklenitve te pogodbe ostanejo v veljavi in se uporabljajo skupaj s temeljno pogodbo za vodenje investicij v JŽI.

⁴²⁷ Za gradnjo drugega tira železniške proge na odseku Divača–Koper, za gradnjo "Čezmejne železniške proge Trst–Divača: študija in načrt čezmejne železniške proge Trst–Divača", za izgradnjo ureditve vozlišča z ureditvijo železniške postaje Pragersko, projekt Uvedba digitalnega radijskega sistema (GSM-R) na slovenskem železniškem omrežju in Izvedba geodetskih storitev dokončne odmere izvedenih posegov in dokončnih premoženjskopravnih ureditev v okviru rekonstrukcije in elektrifikacije železniške proge Pragersko–Hodoš.

⁴²⁸ Za izvedbeno pogodbo, ki se nanaša na gradnjo "Čezmejne železniške proge Trst–Divača: študija in načrt čezmejne železniške proge Trst–Divača", se zaradi spremembe nameravane novogradnje proge v nadgradnjo obstoječe smiselno uporablja temeljna pogodba za opravljanje nalog inženiringa v JŽI.

sredstva. DRI in direkcija sta k pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah sklenili več aneksov, v katerih sta:

- spremenili obseg predvidenih del na obstoječih projektih,
- vključili nove projekte, naloge in aktivnosti,
- določili vrednost za posamezno leto,
- spremenili opis pogodbenih del na nekaterih projektih,
- ukinili nekatere projekte.

Za leto 2020 sta direkcija in DRI v decembru 2019 sklenili aneks, s katerim sta med drugim opredelili seznam in obseg predvidenih del na projektih za leto 2020, katerih pogodbeni vrednost znaša 8.771.927 EUR oziroma 215.262 strokovnih ur po ceni 40,75 EUR/h. Seznam in obseg pogodbenih storitev sta bila v letu 2020 spremenjena z aneksom, pri čemer se celotna pogodbeni vrednost del ni spremenila. Z aneksom št. 7 z dne 29. 12. 2020 so bili določeni obseg del in pogodbeni vrednost za leto 2021, višja urna postavka od 1. 1. 2021 na 42,12 EUR/h in posledično višja pogodbeni vrednost za celotno obdobje (od 1. 12. 2015 do 31. 11. 2022) na 52.116.559 EUR.

2.2.1 Oddaja javnih naročil DRI kot notranjemu izvajalcu

Direkcija bi pri oddaji javnih naročil, ki jih je oddala DRI kot notranjemu izvajalcu, po naših sodilih morala:

- preverjati izpolnjevanje pogojev iz točke b) prvega odstavka 28. člena ZJN-3, da DRI izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik;
- preverjati izpolnjevanje pogojev iz točke č) prvega odstavka 28. člena ZJN-3, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

2.2.1.1 Preverjanje izpolnjevanja pogoja iz ZJN-3 glede gospodarske odvisnosti DRI

Direkcija je preverjala izpolnjevanje pogoja iz točke b) prvega odstavka 28. člena ZJN-3, da DRI izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik, če je pred oddajo in-house poslova DRI pridobila zadostne podatke in jih preverila, tako da je na njihovi podlagi lahko utemeljeno prišla do sklepa, ali je izpolnjevanje pogoja gospodarske odvisnosti DRI izpolnjeno.

Kot je že bilo pojasnjeno v točki 2.1.1.4, je direkcija samostojno odgovorna za zakonitost oddaje lastnih javnih naročil, kar pomeni, da bi se pred oddajo in-house posla DRI morala prepričati tudi o tem, ali je pogoj glede gospodarske odvisnosti izpolnjen. Breme dokazovanja obstoja okoliščin za uporabo izjeme je na javnem naročniku, ki se želi te izjeme posluževati.⁴²⁹ Če direkcija ni znala

⁴²⁹ Sodba SEU C-26/03 *Stadt Halle in RPL Lochau*, odstavek 46.

pojasniti in utemeljiti, zakaj so ti pogoji izpolnjeni, potem je treba šteti, da niso in bi se oddaja in-house naročil morala vzdržati.

Direkcija je v zvezi s tem navedla, da pred sklenitvijo posamezne pogodbe preveri zadnji obstoječi podatek v letnem poročilu DRI ali posredno prek ministrstva pridobi podatek. Hkrati od DRI zahteva, da izpolnjevanje zakonskih pogojev potrdi tudi z izjavo.

V točkah 2.1.2.1 in 2.1.2.2 smo že ugotovili, da letno poročilo DRI za leto 2020 ni vsebovalo podatkov, na podlagi katerih bi direkcija lahko presodila, ali je glede DRI izpolnjen pogoj glede gospodarske odvisnosti. S podatki, ki bi omogočali takšno presojo, ni razpolagalo niti ministrstvo, kar pomeni, da jih ni moglo posredovati direkciji.

Izjava DRI je priloga ponudbe, ki jo DRI posreduje na povabilo direkcije. V izjavi DRI izjavlja, da so pogoji, ki jih za podelitev posla DRI kot notranjemu izvajalcu brez izvedbe javnega razpisa določa javnonaročniška zakonodaja, izpolnjeni. V zvezi s pogojem gospodarske odvisnosti je navedeno, da DRI pretežni del svojih dejavnosti izvaja za naročnika RS in družbe, ki jih obvladuje RS. Prikazana sta odstotek dejavnosti, ki jih je DRI v preteklih letih izvedla za RS (skupaj ministrstva in organi v sestavi), ki znaša manj kot 80 %, ter delež, v katerem so upoštevane tudi družbe, ki naj bi jih obvladoval isti naročnik (izpostavljena sta DARS in 2TDK), ki znaša več kot 80 %. DRI v izjavi posebej ni prikazala vseh javnih naročnikov, promet katerih je upoštevala pri izračunu deleža dejavnosti.

2.2.1.1.a Direkcija je pred sklenitvijo in-house poslov z DRI pridobila podatke o deležu dejavnosti, ki ga je DRI v zadnjih 3 letih pred oddajo posla izvedla za javnega naročnika, ki ga obvladuje, ali druge pravne osebe, ki jih obvladuje isti javni naročnik, vendar bi pričakovali, da bo iz teh podatkov razbrala, da niso celoviti, in glede na to, da ni v položaju, ko bi sama lahko ugotovila, ali so pogoji glede organizacijske in gospodarske odvisnosti DRI izpolnjeni, od vlade ali ministrstva zahtevala podrobnejša pojasnila ter pridobila podrobnejše podatke. Direkcija je iz letnih poročil in izjave DRI lahko razbrala, da DRI za RS – ministrstva in organe v sestavi – izvaja prenizek delež svojih dejavnosti, da bi bil pogoj glede gospodarske odvisnosti izpolnjen. Razvidno je bilo tudi, da je DRI k deležu dejavnosti, ki naj bi ga opravila za družbe, ki jih obvladuje isti javni naročnik, prištevala tudi prihodke, ki jih je dosegla z DARS. Glede na to, da pravice iz kapitalske naložbe RS v DARS uresničuje SDH in ne vlada, bi pričakovali, da bi direkcija podvomila, da isti javni naročnik obvladuje tako DRI kot tudi DARS, in da se promet z DARS sme upoštevati pri presoji pogoja gospodarske odvisnosti. Direkcija pa se na izjave DRI ne bi smela zanesti predvsem zaradi tega, ker je ne odvežejo odgovornosti spoštovanja javnonaročniških predpisov pri oddaji javnih naročil. Poleg tega ima DRI interes za sklenitev posla, saj je njen obstoj odvisen prav od sklepanja takih pogodb.

Ukrep ministrstva in direkcije

V letu 2023 je ministrstvo sprejelo Pravilnik o izvajanju postopkov javnega naročanja med Ministrstvom za infrastrukturo oziroma organi v sestavi Ministrstva za infrastrukturo in drugimi osebami v javnem sektorju ("in-house naročila") št. 007-80/2023/1, ki ureja izvajanje in nadzor nad postopki oddaje in-house naročil na podlagi 28. člena ZJN-3 na ministrstvu in v njegovih organih v sestavi.

Na podlagi pravilnika je ministrica ustanovila posebno stalno komisijo, ki ima aktivno vlogo pri oddaji in izvajanju in-house naročil ministrstva in njegovih organov v sestavi, izvaja pa tudi nadzor. Pravilnik zahteva, da je v predlogu za oddajo in-house naročila opredeljen tudi notranji izvajalec in da so opredeljene okoliščine, ki izkazujejo izpolnjevanje pogojev iz ZJN-3. Stalna komisija naj bi pri pregledu predloga med drugim preverila tudi, ali so za oddajo predlaganega naročila določenemu izvajalcu izpolnjeni v ZJN-3 določeni pogoji. Ko stalna komisija poda mnenje o ustreznosti predloga, ga dokončno odobrita še vodstvo ministrstva ali organa v sestavi. Za vodenje postopka oddaje in-house naročila vodstvo ministrstva ali organa v sestavi ustanovi posebno strokovno komisijo, ki ponovno preveri izpolnjevanje pogojev iz 28. člena ZJN-3. Pravilnik ima tudi posebne določbe o načinih preveritve pogoja iz 28. člena ZJN-3 glede cen.

Direkcija je konec leta 2023 ob sklenitvi aneksa k sklenjenemu in-house naročilu vodila postopek, ki ga ureja pravilnik, predlog za oddajo in-house naročila pa je tudi obravnavala stalna komisija, ki je potrdila ustreznost predloga.

Ministrstvo s sprejemom pravilnika, ki na splošno ureja postopke oddaje in-house naročil na ministrstvu in v njegovih organih v sestavi kateremukoli notranjemu izvajalcu, ni rešilo ključnih specifičnih problemov sistema oddaje in-house naročil družbi DRI, namreč da vlada in ministrstvo dopustnosti oddaje in-house poslov družbi DRI nista proučila in utemeljila ter ustrezno uredila, posamezni naročniki (z izjemo vlade in morda MF) pa ne razpolagajo z ustreznimi podatki glede poslovanja DRI in vseh ostalih javnih naročnikov, ki naj bi jih vlada obvladovala podobno kot svoje službe, da bi se promet DRI z njimi lahko upošteval pri presoji gospodarske odvisnosti DRI, tako da bi lahko presodili, ali so pogoji za oddajo in-house naročil dejansko izpolnjeni.

Opozarjamo, da smo na podlagi pregleda izvedenega postopka na predlog direkcije ocenili, da je direkcija v predlogu kontradiktorno in v primeru gospodarske odvisnosti očitno napačno opredelila izpolnjevanje pogojev iz 28. člena ZJN-3, stalna komisija pa je predlog v tem delu ocenila kot ustrezen. Kot član stalne komisije, ki naj bi nadzoroval pravilnost delovanja direkcije, je celo sodeloval vsaj en zaposleni z direkcije. Pravilnik predpisov o preprečevanju konfliktov interesov članov stalne komisije ne vsebuje, zato opozarjamo na resna tveganja glede primernosti ureditve v pravilniku ter izvajanja te ureditve.

2.2.1.2 Preverjanje izpolnjevanja pogoja iz ZJN-3 glede cen predmeta

Direkcija je preverjala izpolnjevanje pogoja iz točke č) prvega odstavka 28. člena ZJN-3, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, če je pred oddajo javnega naročila DRI kot notranjemu izvajalcu pridobila zadostne podatke in jih preverila, tako da je na njihovi podlagi lahko utemeljeno prišla do sklepa, da je izpolnjen pogoj glede cen.

ZJN-3 pri oddaji poslov notranjemu izvajalcu določa tudi pogoj, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu⁴³⁰. Tega pogoja sicer javnonaročniške direktive ne določajo, vendar je postavljanje dodatnih omejitev v zakonodaji držav članic glede tega, kdaj

⁴³⁰ Točki č) prvega in četrtega odstavka 28. člena ZJN-3.

naročniki izjemo za notranje izvajalce smejo uporabiti, skladno s prakso SEU⁴³¹, hkrati pa je SEU v podobni zadevi⁴³² razsodilo, da iz temeljnih načel javnonaročniških direktiv (ki so bila implementirana tudi v ZJN-3) izhaja tudi zahteva, da javni naročnik ne sme zasnovati javnega naročila tako, da se umetno omeji konkurenca. To mora naročnik v primeru, ko odda javno naročilo brez predhodne objave javnega razpisa, tudi dokazati, kar pa naredi tako, da dokaže, da cena ustreza tržni in da ne presega ocenjene vrednosti javnega naročila, ker s tem izkaže, da gre za najučinkovitejšo rabo javnih sredstev. Navedeno pomeni, da so za ugotavljanje in presojo tega pogoja prvenstveno odgovorni javni naročniki, ki so DRI oddajali in-house posle.

Določitev cen v pogodbah, sklenjenih na področju javne železniške infrastrukture

V temeljni pogodbi za vodenje investicij v JŽI je določeno, da se v izvedbenih pogodbah določi plačilo za opravljena dela po prilogah I, II, IV in V v odvisnosti od cene na enoto dela in dejanske količine opravljenega dela, za opravljena dela po prilogi III pa v odstotku od deleža vrednosti gradbenih del v strukturi celotne vrednosti investicije. DRI je za namen sklenitve izvedbene pogodbe 1 v letu 2011 pripravila ponudbo kot podlago za oblikovanje cene svojih storitev, v kateri je predlagala urno postavko za dela po prilogah I, II in IV temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI v znesku 59,06 EUR/h, ki predstavlja vsoto izhodiščne cene 43,81 EUR/h⁴³³ in dodatkov v znesku 15,25 EUR/h⁴³⁴, za dela po prilogi III pa 2,64 % od vrednosti investicijskih del. DRI je v seštevku potrebnih konzultantskih in inženirskih storitev (za nabor aktivnosti iz prilog I, II, III in IV temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI) izračunala skupno ponudbeno ceno storitev, ki znaša 5,46 % od investicijske vrednosti projekta.

Ministrstvo je pri KPMG d.o.o. (v nadaljevanju: KPMG) naročilo analizo elaborata – ponudbe DRI (kot podlage za oblikovanje cen storitev DRI), ki je 29. 7. 2011 podala Končno poročilo: Analiza elaborata kot podlage za oblikovanje cen storitev družbe DRI upravljanje investicij, d.o.o. KPMG je ocenila, da je DRI k oblikovanju in utemeljitvi podanih ponudbenih cen pristopila na ustrezen in sistematičen način, in na podlagi večstopenjske analize izračunala, da znaša cena ure strokovnosvetovalnih storitev 44,23 EUR. KPMG ni ugotovila večjih pomanjkljivosti ali nedoslednosti, je pa ob primerjavi pristopa k opredelitvi enotne cene ure ter cene v odstotku od investicijske vrednosti s smernicami dobre prakse opozorila na posamezne pomanjkljivosti:

- ni mogoče najti neposredno primerljivih tržnih cen, ki bi bile izražene z urno postavko ali v odstotku od investicijske vrednosti ter bile hkrati javno dostopne;

⁴³¹ Sodba SEU C-258/18 *Irgita* in C-89/19 *Rieco SpA*.

⁴³² Sodba SEU C-376/21 *Obshtina Razlog*, odstavek 69; zadeva se je sicer nanašala na dopustnost uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave.

⁴³³ Izračunana povprečna cena glede na pogodbe, ki jih je DRI sklenila z DARS in direkcijo.

⁴³⁴ Dodatki: dodatek zaradi izgube zaradi inflacije (3,33 EUR), dodatek zaradi vodenja in finančnega inženiringa (5,26 EUR), dodatek zaradi vzpostavitve informacijskega sistema (3,5 EUR), dodatek zaradi mednarodnega sodelovanja (2,85 EUR) in dodatek zaradi stroškov odnosov z javnostmi (0,31 EUR).

- pri določitvi dodatkov k izhodiščni ceni na uro:
 - v pogodbah z DARS so vključene tudi storitve, ki so primerljive s storitvami, ki pa se DRI nalagajo izven običajnega nabora konzultantsko-inženirskih storitev in za katere je DRI predlagala dodatke k izhodiščni ceni⁴³⁵;
 - posameznih dodatkov k izhodiščni ceni ure storitev⁴³⁶ ni mogoče na zanesljiv način vrednostno pretvoriti v urno postavko;
 - dodatek za pokritje izgube iz naslova zgolj delnega priznanja inflacije ni v skladu z namenom Pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja⁴³⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o valorizaciji), v skladu s katerim naj bi tudi izvajalci prevzemali del inflacijskega tveganja ter bili na ta način motivirani k dodatni interni racionalizaciji;
 - za prilagajanje cen strokovnosvetovalnih storitev indeks cen življenjskih potrebščin ni v skladu s pogodbenimi določili kot tudi ne z namenom pravilnika o valorizaciji;
 - vpliv gospodarske krize na (znižan) obseg del ni upoštevan;
- pri določitvi cene storitev v odstotku od vrednosti investicije je KPMG ocenila, da vrednost inženirskih storitev predstavlja okoli 2,61 % vrednosti investicij, kar odstopa od v elaboratu DRI predlaganega odstotka;
- pri določitvi skupne vrednosti v odstotku od investicijske vrednosti:
 - edina razpoložljiva vrednost celote primerljivih strokovnosvetovalnih storitev izhaja iz agentske pogodbe med ministrstvom in DARS v višini 5,49 % od vrednosti investicijskih vlaganj; ker pa primerjave vključenih strokovnosvetovalnih nalog ni mogoče izvesti, se KPMG do primernosti skupne ponudbene vrednosti ni opredelila;
 - KPMG je na podlagi načrtovanih izvedbenih ur in ocenjene urne postavke ocenila skupno vrednost ponujenih cen v višini 5,19 % od investicijske vrednosti del.

Na pogajanjih med ministrstvom in DRI v letu 2011 je bila potrjena ponudbena vrednost celovitega vodenja posamezne investicije v JŽI, ki znaša 5,19 % vrednosti investicije, urna postavka za izvajanje nalog po prilogah I, II in IV temeljne pogodbe je bila določena v znesku 44,23 EUR/h, izvajanje del po prilogi III temeljne pogodbe pa v višini 2,61 % od realiziranih vrednosti gradbenih in vseh ostalih izvedbenih del. V sklopu ukrepov za stabilizacijo javnih financ v letu 2012 je bila cena urne postavke znižana za 6 % na 41,58 EUR/h. Cena urne postavke v znesku 41,58 EUR/h in 2,61 % od realiziranih vrednosti gradbenih in vseh ostalih izvedbenih del je veljala tudi v kasneje sklenjenih izvedbenih pogodbah.

Tudi v temeljni pogodbi za opravljanje nalog inženiringa v JŽI je določeno, da se v izvedbenih pogodbah določi plačilo za opravljena dela po prilogah I, II, IV in V v odvisnosti od cene na enoto dela in dejanske količine opravljenega dela, za opravljena dela po prilogi III pa v odstotku od deleža vrednosti gradbenih del v strukturi celotne vrednosti investicije. Pred sklenitvijo izvedbenih pogodb

⁴³⁵ Odnosi z javnostmi, administrativno-tehnična podpora, priprava strokovnih podlag za letno načrtovanje, mednarodno sodelovanje.

⁴³⁶ Vodenje investicij in finančni inženiring, vzpostavitev in upravljanje informacijskega sistema, odnosi z javnostmi, mednarodno sodelovanje.

⁴³⁷ Uradni list RS, št. 1/04.

je DRI na podlagi povabila direkcije k oddaji ponudb posredovala ponudbe⁴³⁸, po pogajanjih pa je DRI na podlagi dogovora z direkcijo predložila lastno analizo ponudbene cene. Na tej podlagi je bila določena urna postavka za izvajanje nalog po prilogah I, II in IV temeljne pogodbe v znesku 41,58 EUR/h in 2,61 % od realiziranih vrednosti gradbenih in vseh ostalih izvedbenih del za izvajanje nalog po prilogi III.

2.2.1.2.a Direkcija pred sklenitvijo izvedbenih pogodb, sklenjenih na podlagi temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI, ni preverila, ali je izračun tržnih cen, ki ga je pripravila DRI, ustrezen. Direkcija je pridobila zgolj izračun cen, ki ga je pripravila DRI, ni pa opravila nobenih analiz, na podlagi katerih bi ugotovila, ali so te cene primerljive s tržnimi, niti ni opravila raziskave trga ali na drug način pridobila podatkov o tržni ceni za storitve, ki jih DRI izvaja za direkcijo na podlagi izvedbenih pogodb za opravljanje nalog inženiringa v JŽI.

Pojasnilo direkcije

Ker je bila prvotna cena preverjena in opredeljena kot tržna, hkrati pa se je valorizacija po obdobjih izvajala zgolj v višini 80 % spremembe cen na trgu, je tveganje, da bi bila cena višja od cen na trgu, skoraj izničeno. Analiza cen svetovalnega in investicijskega inženiringa ni neposredno uporabljiva, saj so nekatere storitve neprimerljive, ponudnika, ki bi ponujal primerljiv nabor storitev, pa na slovenskem trgu ni najti. Podrobnejša analiza bi terjala bistveno več časa in dodatne kapacitete, ki jih direkcija sama nima, angažiranje zunanjega svetovalca pa bi zelo verjetno pomenilo negospodarno ravnanje.

Ne glede na stališče direkcije o nesmotrnosti preveritve cene ni mogoče spregledati zahteve 28. člena ZJN-3, ki kot enega izmed pogojev za oddajo in-house javnega naročila določa, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu. Ker je direkcija odgovorna za zakonitost oddaje lastnih javnih naročil, bi se pred oddajo in-house poslov DRI morala prepričati, ali je pogoj glede cene predmeta naročanja, ki mora biti enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, izpolnjen. Direkcija bi morala predmet naročanja oziroma obseg in vrsto storitev opredeliti tako, da bi lahko njihovo ceno preverila na trgu. Če direkcija ne razpolaga z dokazili, da je pogoj, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, izpolnjen, potem je treba šteti, da pogoj po 28. členu ZJN-3 glede vrednosti predmeta naročanja ni izpolnjen in posledično ni izpolnjen pogoj za oddajo in-house javnih naročil.

2.2.1.2.b V ponudbi, ki jo je DRI pripravila za namen sklenitve izvedbene pogodbe 1, je bila navedena celotna ponudbena cena, ki je znašala 5,46 % od investicijske vrednosti projekta, na pogajanjih med ministrstvom in DRI v letu 2011 pa je bila potrjena ponudbena vrednost za izvedbo storitev DRI, ki je znašala 5,19 % vrednosti investicije. Tudi v ostalih ponudbah, ki jih je pripravila DRI, je bila določena vrednost del DRI v odstotku od investicijske vrednosti za investicijski projekt ob izvedbi vseh faz investicije, vendar direkcija ni preverjala, ali tak odstotek predstavlja ustrezno podlago za določitev vrednosti del DRI.

⁴³⁸ Za izvedbo storitev pri vodenju investicije varnostno-tehnične nadgradnje železniškega predora Karavanke in za izdelavo strokovnih podlag za razvoj koridorskih prog v RS in zagotovitev strokovnih podlag (predštudija upravičenosti) za razvoj regionalnih železniških prog.

Priporočilo

Direkciji priporočamo, naj na podlagi že zaključenih investicijskih projektov na področju JŽI izvede analizo storitev inženiringa, ki jih je izvedla DRI, in jih primerja z drugimi primerljivimi projekti (na primer v tujini) ter prične sistematično in konstantno spremljati ustreznost določitve cene urne postavke in deleža v celotni vrednosti investicijskega projekta za storitve, ki jih izvaja DRI. Pri tem naj direkcija predmet naročanja oblikuje tako, da bo lahko preverila, ali je cena enaka ali nižja od cen na trgu in je izpolnjen pogoj iz 28. člena ZJN-3 glede vrednosti predmeta naročanja.

Določitev cen v pogodbi, sklenjeni na področju državnih cest

Direkcija in DRI sta v letu 2015 sklenili pogodbo o izvajanju storitev na državnih cestah za obdobje od 1. 12. 2015 do 31. 11. 2022 (z možnostjo podaljšanja), v skladu s katero naj bi DRI dela izvedla v predvidenem okvirnem obsegu 978.830 strokovnih ur, pri čemer znaša vrednost strokovne ure 40,75 EUR/h. Pred sklenitvijo pogodbe je direkcija pri DRI naročila pripravo elaborata. V elaboratu je DRI navedla storitve pri državnih investicijah (železnice, avtoceste, državne ceste) ter izračun vrednosti teh storitev za naročnika DARS⁴³⁹ in direkcijo tako za ceste kot za železnice⁴⁴⁰ ter priporočene cene ure inženirske storitve IZS⁴⁴¹ in nemške smernice za določanje inženirskih storitev HOAI⁴⁴², urne postavke za pogodbe z naročnikom DARS⁴⁴³ in direkcijo⁴⁴⁴ ter izračun cene urne postavke primerljivih ponudb, ki so bile realizirane v letu 2014, na stanje ob koncu junija 2015⁴⁴⁵. Na tej podlagi je DRI predlagala ceno 43,43 EUR/h, ki predstavlja ponudbeno ceno v znesku 42,21 EUR/h, povečano za 2,9 % zaradi povečane zahtevnosti dela.

Direkcija je z namenom analize izračunanih tržnih cen DRI naročila analizo elaborata pri KPMG, ki je 20. 11. 2015 podala končno poročilo o izvedeni analizi⁴⁴⁶, iz katerega izhaja:

- v okviru opredelitve upoštevanega trga ni mogoče najti neposredno primerljivih tržnih cen, ki bi bile izražene z urno postavko in bile hkrati vsebinsko ustrezne, zato je KPMG izhajala iz

⁴³⁹ Povprečna vrednost konzultantsko-inženirskih storitev DRI je znašala 4,69 % od vrednosti investicijskih del (5,25 % v obdobju 2001–2005 in 4,12 % v obdobju 2006–2010).

⁴⁴⁰ Povprečna vrednost konzultantskih storitev DRI pri realizaciji investicij na glavnih in regionalnih cestah je znašala 4 % od vrednosti investicij (v obdobju 2009–2011), vrednost inženirskih storitev pa 3,78 % od vrednosti investicij (v obdobju 2008–2012). Urna postavka za konzultantsko-inženirske storitve za investicije v JŽI je bila v letu 2011 s pogodbo določena v znesku 44,23 EUR/h in je bila v letu 2012 znižana za 6 % na 41,58 EUR/h, urna postavka za izvajanje nalog v zvezi z gradnjo JŽI pa je znašala 2,61 % od vrednosti gradbenih in ostalih izvedbenih del.

⁴⁴¹ Za leto 2012 je IZS priporočila naslednje cene: urna postavka projektanta: 38 EUR/h (leto 2011: 47 EUR/h), urna postavka odgovornega projektanta: 48 EUR/h (leto 2011: 60 EUR/h) in urna postavka odgovornega vodje projekta: 58 EUR/h (leto 2011: 72 EUR/h).

⁴⁴² Nem.: *Honorarordnung für Architekten und Ingenieure*.

⁴⁴³ Povprečna cena urne postavke znaša 43,40 EUR/h.

⁴⁴⁴ Povprečna cena urne postavke znaša 42,07 EUR/h za ceste in 48,90 EUR/h za železnice.

⁴⁴⁵ Končna ponderirana revalorizirana cena primerljivih pogodb je znašala 44,86 EUR/h.

⁴⁴⁶ Analiza elaborata kot podlage za oblikovanje cen storitev družbe DRI upravljanje investicij, d.o.o., Končno poročilo; 20. 11. 2015.

doseženih cen DRI v preteklosti in z vidika strukture opravljenih storitev le iz pogodb z naročnikoma DARS in direkcijo, v katerih je bila določena enotna cena ure;

- delež pregledanih pogodb je bil ocenjen na 100 % za vse pogodbe, opredeljene kot reprezentativne, kar vrednostno predstavlja približno 88 % pogodb z urnim obračunom za promet z naročnikoma DARS in direkcijo glede na realizacijo prihodkov v letu 2014 in prvi polovici leta 2015;
- povprečna cena ure strokovnosvetovalnih storitev po izračunih KPMG znaša v povprečju 39,60 EUR/h⁴⁴⁷, kar je nižje, kot je izračunala DRI (44,86 EUR/h);
- za izbiro koncepta prilagajanja cen strokovnosvetovalnih storitev indeks cen življenjskih potrebščin za vse pogodbe iz nabora reprezentativnih pogodb ni v skladu s pogodbenimi določili pogodb in osnutka pogodbe kot tudi ne z namenom pravilnika o valorizaciji, v skladu s katerim naj bi izvajalci prevzemali del inflacijskega tveganja;
- vpliv gospodarske krize na (znižan) obseg del ni upoštevan.

Iz ugotovitev KPMG pri presoji elaborata izhaja tudi:

- povezava med opredeljeno enotno tržno ceno storitev DRI in priporočeno ceno ure inženirskih storitev IZS iz elaborata ni razvidna;
- v cenovnem modelu DRI so prisotni elementi subjektivne presoje pri:
 - določitvi vsebinske primerljivosti preteklih poslov zaradi pomanjkanja zanesljivih statističnih podatkov⁴⁴⁸;
 - uporabi cenovnih podatkov iz različnih preteklih časovnih obdobj, saj je revalorizacija denarnih obveznosti v posameznih sklenjenih pogodbah dogovorjena, v drugih pa ne;
 - uporabi različnih vrednostnih razmerij pri ponderiranju doseženih cen po posameznih pogodbah.

V fazi pogajanj sta se direkcija in DRI dogovorili za končno ceno urne postavke, ki znaša 40,75 EUR/h in predstavlja povprečno izračunano ceno s strani KPMG za storitve, ki jih je DRI izvedla v preteklih letih, povečano za 2,9 % zaradi višjih stroškov dela, ki izhajajo iz višje kvalifikacijske strukture v ponudbi DRI.

Pojasnilo direkcije

Na pogajanjih se je direkcija s ponudnikom dogovorila za končno ceno urne postavke, ki znaša 40,75 EUR/h (povprečna izračunana tržna cena KPMG 39,60 EUR/h, povečana za 2,9 % zaradi višjih stroškov dela ponudnika, ki izhajajo iz višje kvalifikacijske strukture v ponudbi DRI, glede na staro pogodbo). Do povišanja ni prišlo nekritično in ob kršitvi načela gospodarnosti, ampak izključno na podlagi višjih stroškov dela, ki jih je izkazala DRI.

2.2.1.2.c V analizi ponudbene cene, ki jo je izdelala DRI na podlagi dogovora z direkcijo za namen sklenitve izvedbenih pogodb za opravljanje nalog inženiringa v JŽI, je DRI navedla, da predmet del

⁴⁴⁷ Na podlagi analize enotne tržne cene za celotno analizirano obdobje od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015 je KPMG ugotovila, da izračunana tržna cena, utežena s številom obračunanih ur, znaša 39,60 EUR/h.

⁴⁴⁸ KPMG se do primerljivosti storitev ni opredelila, ker niso tehnični strokovnjaki.

pri pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah ne zahteva najvišje izobraženih in izkušenih kadrov v primerjavi z izobrazbeno strukturo kadrov za izvajanje svetovalnih in inženirskih storitev pri gradnji objektov, ki se zahteva za dela po temeljni pogodbi za opravljanje nalog inženiringa v JŽI. Cena urne postavke v pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah je bila določena višje, kot jo je ugotovila KPMG, to je za 2,9 % zaradi višjih stroškov dela, ki izhajajo iz višje kvalifikacijske strukture. Glede na navedbe DRI, da predmet del pri pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah ne zahteva najvišje izobraženih in izkušenih kadrov v primerjavi z izobrazbeno strukturo kadrov za izvajanje svetovalnih in inženirskih storitev pri gradnji objektov, ki se zahteva za dela po temeljni pogodbi za opravljanje nalog inženiringa v JŽI, bi direkcija morala preveriti, ali so se zaradi višje izobrazbene strukture zaposlenih DRI, ki izvajajo naloge inženiringa v JŽI, v enakem odstotku povečali tudi stroški dela tistih zaposlenih DRI, ki sodelujejo pri izvajanju storitev na državnih cestah, in s tem tudi cena urne postavke za storitve po pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah. Ker je direkcija odgovorna za zakonitost oddaje lastnih javnih naročil, bi se pred oddajo in-house poslov DRI morala prepričati, ali je pogoj glede vrednosti predmeta naročanja, ki ga določa 28. člen ZJN-3, da mora biti cena enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, izpolnjen. Zato bi direkcija morala preveriti, ali je cena za izvajanje storitev DRI na državnih cestah, povečana zaradi višjih stroškov dela DRI, enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, česar pa ni storila.

2.2.2 Spremljanje in nadzor izvajanja pogodb

Direkcija bi pri spremljanju in nadzoru izvajanja pogodb, ki jih je sklenila z DRI kot notranjim izvajalcem, po naših sodilih morala:

- zagotoviti takšno notranjo organizacijo, da je lahko učinkovito spremljala in nadzirala delo DRI ter vsebinsko potrjevala njeno delo oziroma ugotavljala morebitna odstopanja;
- pripraviti usmeritve za pripravo operativnih dokumentov, ki se nanašajo na načrtovane investicije v JŽI in izvajanje storitev na področju državnih cest, vsebinsko pregledati njihove osnutke in jih potrditi oziroma zahtevati njihove dopolnitve;
- pregledati in potrditi dokumente, ki se nanašajo na vrednosti del DRI pri investicijah v JŽI in vrednosti storitev na področju državnih cest;
- ob povečanju pogodbeno dogovorjenih cen zaradi rasti cen življenjskih potrebščin preveriti, ali je nova cena enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

2.2.2.1 Notranja organizacija direkcije

Direkcija je zagotovila ustrezno notranjo organizacijo dela za učinkovito spremljanje, potrjevanje in nadziranje dela DRI, če je v notranjih aktih jasno določila, kdo, kdaj in na kakšen način bo spremljal in nadziral delo DRI, predvidela tveganja v tej zvezi in orodja za vzpodbujanje učinkovitosti zaposlenih. V ta namen smo proučili temeljne akte, ki urejajo notranja razmerja, način dela in vloge ter odgovornosti zaposlenih na direkciji. Preverili smo tudi kadrovske sestavo in način upravljanja s ključnimi kadri v delu, ki se nanaša na njihovo strokovno usposobljenost.

Namen notranje organizacije direkcije je zagotoviti strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvrševanje nalog, učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog, javnost dela, učinkovito

sodelovanje z ministrstvom in drugimi institucijami ter usmerjenost k uporabnikom storitev.⁴⁴⁹ Dobra in učinkovita organiziranost direkcije je po naši oceni zelo pomembna, saj je ta eden izmed večjih proračunskih uporabnikov in javnih naročnikov v državi.

Delo direkcije je v pomembnem delu odvisno od sodelovanja z DRI, ki kot notranji izvajalec ali izbran ponudnik v okviru postopkov javnega naročanja direkciji zagotavlja vrsto storitev svetovalnega in investicijskega inženiringa na področju cest in železnic. Osrednjo vlogo pri sodelovanju z DRI so v letu 2020 imele naslednje notranje enote oziroma zaposleni na direkciji:

- 11 vodij projektov iz Sektorja za investicije v ceste, ki so načeloma tudi skrbniki sklenjenih pogodb z DRI;
- 9 vodij projektov iz Sektorja za investicije v železnice, ki so načeloma tudi skrbniki sklenjenih pogodb z DRI;
- 4 vodje projektov iz Sektorja za gospodarske javne službe, ki so načeloma tudi skrbniki sklenjenih pogodb z DRI;
- 8 zaposlenih iz Sektorja za vzdrževanje, varstvo cest in prometno varnost, ki sodelujejo z DRI na teh področjih.

Vodja projekta na direkciji pri vodenju investicije v ceste ali železnice ves čas načrtovanja in priprav (na primer priprava projektne naloge, izbira projektanta, izdelava projektne in investicijske dokumentacije, pridobivanje zemljišč in gradbenega dovoljenja, izbor gradbenih izvajalcev) ter kasnejše izvedbe investicijskega projekta (gradnja in nadziranje gradnje, komisijski pregled izvedenih del, izročitev objekta v promet) tesno sodeluje z vodjo projekta pri DRI, ki skrbi za koordinacijo strokovnjakov na DRI (konzultanti, inženirji, strokovnjaki za javna naročila in premoženjsko-pravne zadeve, geodeti in drugi) in zunanjih izvajalcev (projektant, odkupovalec, cenilec, gradbeni izvajalec, zunanja kontrola kakovosti). Bistvena naloga vodje projekta na direkciji je pri tem spremljati in nadzirati rezultate dela zaposlenih na DRI in zunanjih izvajalcev, potrjevati pripravljene predloge posameznih dokumentov (na primer projektno nalogo, razpisno dokumentacijo za izvedbo naročila, predlog za izbor najbolj ugodnega ponudnika) ter sproti preverjati in odobravati mesečne obračunske situacije, ki jih izstavi DRI za opravljene storitve.

2.2.2.1.a Na področju investicij v javno cestno in železniško infrastrukturo imajo bistveno vlogo vodje projektov na direkciji, ki skrbijo za realizacijo posameznih investicijskih projektov. Ti skozi vse faze investicijskega cikla sodelujejo z DRI ali drugim ponudnikom storitev svetovalnega in investicijskega inženiringa na trgu. V tem delu je že na ravni predpisov nejasno in različno opredeljena vloga DRI pri vodenju investicij na področju cestnega in železniškega prometa (povezava s točko 2.1.1.2.1). Neskladnost normativne ureditve razmerij med državo kot investitorjem oziroma direkcijo in DRI kot ponudnikom storitev investicijskega inženiringa se kažejo tudi na ravni notranjih aktov direkcije in pri primerjavi teh aktov z vsebino pogodb, ki jih ima direkcija sklenjene z DRI. Akt o notranji organizaciji direkcije za cestno in železniško infrastrukturo predvideva, da organizacijske, strokovno-tehnične in upravne naloge izvajajo posamezni sektorji znotraj direkcije. Iz organizacijskih predpisov direkcije, ki urejajo posamezen poslovni proces ali nalogo (na primer

⁴⁴⁹ Drugi odstavek 4. člena akta o notranji organizaciji direkcije.

Organizacijski predpis Postopek realizacije investicije OP 8 (v nadaljevanju: OP 8) iz aprila 2018), pa izhaja, da praktično v vseh fazah investicije⁴⁵⁰ vodja projekta direktorije sodeluje s konzultantom in inženirjem, kar je pogosto oboje DRI (ta nastopa sicer tudi v vlogi recenzenta pridobljene investicijske in projektne dokumentacije).

V notranjih aktih direktorije ni nobenih podrobnejših navodil ali usmeritev o tem, pri katerih nalogah in v kakšnem obsegu z vodjo projekta sodeluje zunanji konzultant ali inženir oziroma DRI kot notranji izvajalec, temveč se uslužbenci direktorije o angažiranju DRI odločajo sami. OP 08 zgolj na splošni ravni za vsako nalogo iz posamezne faze predvideva, kdo izmed udeležencev v postopku realizacije investicije⁴⁵¹ je odgovoren za njeno izvedbo in kdo pri njej zgolj sodeluje, ni pa nobene podrobnejše opredelitve, na kakšen način se delijo konkretne aktivnosti med vodjo projekta na direktoriji in konzultantom oziroma inženirjem na DRI kot ključnima udeležencema. Po naši oceni gre za pomembno pomanjkljivost normativne ureditve dela direktorije, saj za vodjo projekta na direktoriji tudi v nobenem izmed notranjih aktov direktorije niti v sklenjenih pogodbah o zaposlitvah ni jasno predvideno, kakšne so konkretne naloge in obveznosti, ki jih mora kot vodja projekta investicije izvesti sam, katere pa lahko prenese na konzultanta ali inženirja.⁴⁵² Opozarjamo, da je v OP 08 predvidena odgovornost vodje projekta na direktoriji za izvedbo posamezne naloge tudi v primerih, kjer je na podlagi sklenjenih pogodb z DRI izvedba vsebine naloge v pretežnem delu prenesena na konzultanta ali inženirja.⁴⁵³ V posameznih primerih pa v OP 08 sodelovanje konzultanta ali inženirja sploh ni predvideno (na primer v fazi izbiranja izvajalca gradbenih in ostalih del), čeprav v praksi konzultant oziroma inženir opravi bistvene strokovne aktivnosti za izvedbo naloge.⁴⁵⁴ Poudarjamo, da bi glede na obseg sodelovanja z DRI in njeno pomembno vlogo v investicijskih postopkih akt o notranji organizaciji in drugi notranji akti direktorije morali urediti način sodelovanja med zaposlenimi na direktoriji in DRI ter delitev odgovornosti v skladu z dejanskim izvajanjem

⁴⁵⁰ Planiranje realizacije investicije (izdelovanje terminskega plana, pripravljanje dinamike porabe finančnih sredstev), pripravljalna dela (pridobivanje investicijske in projektne dokumentacije, pridobivanje zemljišč in odkup nepremičnin, pridobivanje dovoljenj, izbiranje izvajalca gradbenih in ostalih del), spremljanje izvedbe del (nadziranje izvedbe del, presoja upravičenosti zahtevka izvajalca za priznavanje dodatnih del, potrditev dodatnih del, izvajanje pregleda izvedenih del ali tehničnega pregleda), zaključevanje realizacije investicije (odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti na pregledih, pridobivanje uporabnega dovoljenja ali dovoljenja za izročitev prometu, izvajanje kolavdacije, predaja objekta v upravljanje in redno vzdrževanje/obratovanje) spremljanje in zaključek investicije (spremljanje izvedenih del v garancijski dobi in odprave pomanjkljivosti, komisijski pregled pred iztekom garancije, aktivnosti po komisijskem pregledu do izteka garancijske dobe).

⁴⁵¹ To so vodja investicijskega projekta na direktoriji, različne notranje organizacijske enote direktorije (na primer Služba za javna naročila, Sektor za vzdrževanje, varstvo cest in prometno varnost, Službe za evropske zadeve in tehnično regulativo), konzultant, inženir, upravni organ, izvajalec, projektant, izvajalec zunanje kontrole kakovosti, soglasodajalci in drugi.

⁴⁵² V aktu o notranji organizaciji direktorije (Priloga 2 – katalog uradniških delovnih mest in strokovno-tehničnih delovnih mest) so naloge, ki se nanašajo na vodje, opredeljene na naslednje načine: koordiniranje in vodenje investicijskih projektov in projektnih skupin na področju priprave, izvedbe in zaključevanja investicijskih projektov, samostojna priprava zahtevnih analiz, razvojnih projektov, informacij, poročil, programskih nalog in drugih zahtevnih nalog na investicijskih projektih.

⁴⁵³ Na primer postopek za pridobivanje projektne in investicijske dokumentacije, postopek za pridobivanje zemljišč in odkup nepremičnin in pridobivanje dovoljenj (projekt za gradbeno dovoljenje ali projekt za izvedbo, gradbeno dovoljenje, odločba o ustreznosti načrtovanih vzdrževalnih del v javno korist).

⁴⁵⁴ Pri investiciji v državno cesto konzultant ali nadzorni inženir pripravi razpisno dokumentacijo za gradnjo, poročilo o oddaji ponudbe in podrobno analizo prejetih ponudb ter razpisno dokumentacijo za izbor izvajalca zunanje kontrole kakovosti in analizo prejetih ponudb.

nalog.⁴⁵⁵ Poleg tega pa bi morali že predpisi bolj jasno predvideti, katere naloge v javnem interesu na tem področju so prenesene na DRI in katere ostanejo v domeni direkcije ali drugih državnih organov (povezava s točko 2.1.1.2.2.b).

2.2.2.1.b Vodje projektov na direkciji v imenu investitorja oziroma države na posameznem projektu spremljajo, nadzorujejo in koordinirajo delo večjega števila zunanjih deležnikov (inženirji, konzultanti, projektanti, odkupovalci in cenilci nepremičnin, gradbeni izvajalci, izvajalci zunanje kontrole kakovosti nepremičnin). Pri tem gre pogosto za kompleksne projekte⁴⁵⁶, ki se izvajajo s pomočjo predstavnikov večjega števila hitro razvijajočih se specialnih strok (na primer gradbeništvo, projektiranje in arhitektura, geodezija). Za ustrezno kakovost dela vodij projektov na direkciji je zato pomembno, da so ti ustrezno strokovno usposobljeni in imajo možnost sproti spremljati razvoj stroke. Vodje projektov imajo izobrazbo s področja gradbeništva oziroma tehničnih smeri in dolgoletne delovne izkušnje s področja gradbeništva in inženiringa, ki so jih pridobivali tako v javnem sektorju kot izven njega. Kot pomanjkljivost notranje organizacije direkcije na področju upravljanja s človeškimi viri pa izpostavljamo, da direkcija nima pregleda nad morebitnimi dodatnimi strokovnimi referencami vodij projektov, kot so na primer pridobljen certifikat pooblaščenega inženirja in udejstvovanje v okviru relevantnih stanovskih organizacij (na primer IZS, Združenje za inženiring pri GZS).⁴⁵⁷

2.2.2.1.c Direkcija je za dvig učinkovitosti svojega delovanja v letu 2015 pridobila certifikat sistema vodenja kakovosti ISO 9001:2015, ki ga je izvajala tudi v letu 2020. V ta namen je sprejela Poslovnik sistema vodenja kakovosti⁴⁵⁸, ki opredeljuje (zunanje in notranje) okolje delovanja in deležnike direkcije, sheme posameznih poslovnih procesov in njihove skrbnike ter povezavo z organizacijskimi predpisi, ki te procese urejajo. Direkcija je za optimizacijo pomembnejših nalog in poslovnih procesov (na primer operativno vodenje, obvladovanje dokumentov in podatkov, analize, študije in projekti za potrebe planiranja, investicije v ceste in železnice in javna naročila) sprejela 42 organizacijskih predpisov⁴⁵⁹, ki imajo vsak svojega skrbnika in povezavo s posameznimi cilji ISO 9001. Za obvladovanje tveganj in preprečevanje situacij konflikta interesov pri izvajanju pristojnosti je direkcija sprejela Register tveganj⁴⁶⁰ in Načrt integritete. Opozarjamo pa na naslednje pomanjkljivosti vsebin Registra tveganj in Načrta integritete, ki se nanašajo na področje izvajanja investicij v prometno infrastrukturo (torej tudi na sodelovanje z DRI):

⁴⁵⁵ V skladu z 8. členom Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih naj bi bila ena izmed osnovnih vsebin notranje organizacije organov državne uprave tudi določitev načina sodelovanja z drugimi organi in institucijami. Med slednje bi lahko smiselno šteli tudi DRI, zlasti glede na vlogo in pomen te družbe kot notranjega izvajalca države na širšem infrastrukturnem področju.

⁴⁵⁶ Eden večjih projektov, ki se je izvajal tudi v letu 2020, je bila "Nadgradnja obstoječega tira Maribor–Šentilj ter gradnja nove trase od km 596+500 do postaje Pesnica", katerega pogodbeni vrednost je znašala 9,6 milijona EUR.

⁴⁵⁷ Pravno podlago za zbiranje tovrstnih (osebnih) podatkov zaposlenih predstavlja 48. člen ZDR-1, saj so neposredno povezani z (z)možnostjo delavcev za kakovostno in strokovno izvajanje službenih nalog.

⁴⁵⁸ Izdaja 29, ki velja od 15. 10. 2020.

⁴⁵⁹ Z oznakami OP 1 do OP 69.

⁴⁶⁰ Verzija z dne 15. 10. 2020.

- med tveganji, ki jim je izpostavljena direkcija, ni zajeto izvajanje takšne zasebne (popoldanske) podjetniške dejavnosti zaposlenih uslužbencev ali njihovih ožjih družinskih članov, ki lahko ima za posledico navzkrižje zasebnih interesov uslužbenca z njegovimi službenimi dolžnostmi;⁴⁶¹
- v okviru določitve tveganj za neupoštevanje pravil o izogibanju nasprotja interesov in ukrepov v tej zvezi ni upoštevana okoliščina, da uslužbenci na direkciji po eni strani sodelujejo z DRI kot notranjim izvajalcem glede večjega obsega storitev (DRI pridobiva notranje informacije o politikah direkcije, sodeluje pri načrtovanju izvajanja politik in pri vodenju postopkov javnega naročanja), po drugi strani pa morajo zagotoviti enako obravnavo te družbe, kot velja za druge ponudnike na trgu v primeru izvajanja postopkov javnega naročanja;
- v okviru določitve tveganj za neupoštevanje pravil o izogibanju nasprotja interesov in ukrepov v tej zvezi ni upoštevana okoliščina, da lahko posamezni javni uslužbenci ali funkcionarji direkcije zasedajo mesta kot člani nadzornega sveta v DRI, kar lahko pomeni situacijo konflikta interesov, saj interesi direkcije ne morejo biti vselej enaki DRI kot gospodarski družbi, čeprav gre za notranjega izvajalca države – tem bolj za to, ker DRI glede na ugotovitve v tej reviziji dejansko v večjem obsegu posle pridobiva tudi na trgu in glede na poslovne načrte zasleduje (tudi) profitne cilje (povezava s točko 2.3.2.1.2.b);
- v okviru določitve tveganj za neupoštevanje pravil o izogibanju nasprotja interesov in ukrepov v tej zvezi ni upoštevana okoliščina, da se v DRI pogosto zaposluje osebe, ki so bile predhodno zaposlene v državni upravi, tudi pri direkciji.⁴⁶²

Priporočilo

Direkciji priporočamo, naj dopolni svoj načrt integritete in register tveganj na način, da v teh dokumentih naslovi tudi tveganja, ki izvirajo iz sodelovanja in povezanosti z družbo DRI kot notranjim izvajalcem ter morebitne zasebne podjetniške dejavnosti zaposlenih na direkciji.

2.2.2.1.d Spremljanje in nadziranje dela vodij projektov na direkciji izvajajo vodje tistih notranjih organizacijskih enot (na primer vodja Sektorja za investicije v ceste in vodja Sektorja za investicije), v katerih so delovna mesta vodij projektov sistemizirana. Gre za vodstveno nalogo, ki jo izvajajo v obliki kolegijev, operativnih sestankov z lokalnimi skupnostmi, soglasodajalci in na sestankih z drugimi deležniki. Direkcija ne razpolaga s posebnimi notranjimi pravili ali smernicami, ki bi urejale način spremljanja dela vodij projektov, zaradi česar je ta odvisen od presoje in angažiranosti vodij notranjih organizacijskih enot direkcije. Konkretna naloga in odgovornosti vodij projektov so v notranji organizaciji direkcije slabo opredeljene (povezava s točko 2.2.2.1.c), njihovo delo pa se v pomembnem obsegu nanaša na spremljanje in kontrolo rezultatov dela inženirjev ter konzultantov DRI in drugih zunanjih deležnikov (na primer projektantov, odkupovalcev in cenilcev nepremičnin, gradbenih izvajalcev, izvajalcev zunanje kontrole kakovosti nepremičnin), zaradi česar sta kakovost in obseg dela vodij projektov objektivno težko merljiva. Opozarjamo pa, da je ta okoliščina po naši oceni tudi posledica ugotovljenih pomanjkljivosti sistema, in sicer: a) odsotnosti celovitega

⁴⁶¹ Na primer vodja Sektorja za investicije v železnice je obenem glede na javno dostopne podatke AJPES nosilec samostojnega podjetništva JURA SVET, poslovno svetovanje, inženiring in izobraževanje, Dejan JURKOVIČ s.p.

⁴⁶² Na dan 31. 12. 2020 je bilo glede na podatke DRI v tej družbi 54 zaposlenih (med njimi oba člana posloводства), ki so bili v preteklosti zaposleni kot državni funkcionarji ali so bili zaposleni v državni upravi oziroma pri državnih organih.

razmisleka o dolgoročni učinkovitosti in-house modela za zagotavljanje storitev investicijskega inženiringa državi v primerjavi z alternativami (povezava s točko 2.1.1.1); b) neustreznosti obstoječega normativnega okvira, za katerega sta odgovorna vlada in ministrstvo (povezava s točko 2.1.1.2.1), in c) načina izvajanja storitev inženiringa in z njim povezanega svetovanja državnim organom v praksi, kjer se vedno večji obseg strokovno-tehničnih, upravnih, razvojnih in organizacijskih nalog, ki naj bi jih po veljavni ureditvi izvajali državni organi, neposredno na podlagi pogodb prenaša na notranjega izvajalca DRI (povezava s točko 2.1.1.2.2).

Priporočilo

Direkciji priporočamo, naj v okviru notranje ureditve zagotovi:

- *bolj natančno opredelitev nalog in odgovornosti, ki jih v zvezi s posameznim projektom na področju državnih cest in JŽI nosi vodja projekta in jih ne more prenesti na (zunanjega) inženirja ali konzultanta;*
- *vzpostavitev sistema usmeritev in kontrol, ki bo vodjem notranjih enot in direktorju direkcije omogočal bolj učinkovito (sprotno) spremljanje in nadzor kakovosti ter obsega opravljenega dela posameznih vodij projektov na področju državnih cest in JŽI.*

2.2.2.2 Usmeritve direkcije za pripravo operativnih dokumentov

Pri pripravi usmeritev za pripravo operativnih dokumentov, ki se nanašajo na izvajanje storitev DRI na področju JŽI in državnih cest, nas je zanimalo, če je direkcija podala navodila DRI, s katerimi je določila format poročanja, način pošiljanja poročil in podrobnejšo vsebino poročil, ter podala takšne usmeritve DRI za pripravo operativnih dokumentov, da je od DRI prejela ustrezne podatke, na podlagi katerih je lahko spremljala izvajanje načrtov investicij v JŽI in na področju državnih cest.

2.2.2.2.a Ena izmed pomembnejših nalog vodij projektov in preostalih zaposlenih na direkciji je spremljanje in nadziranje dela, ki ga za direkcijo v okviru konzultantskih in inženirskih storitev izvaja DRI. Spremljanje in nadzor dela se izvaja na naslednje načine:

- *periodični koordinacijski sestanki*, kjer sodelujejo predstavniki direkcije, DRI in drugi deležniki (na primer upravljavec JŽI) in na katerih predvsem na podlagi poročanja inženirjev DRI ugotavljajo stanje ter dosežen napredek po posameznih projektih;
- *pregled obračunskih situacij (začasnih in končnih) s prilogami*, ki jih mesečno po posameznih projektih direkciji kot naročniku izstavi DRI;
- *neposredno sodelovanje in komunikacija vodje projekta na direkciji s konzultanti in inženirji na DRI*, pri čemer vodje projekta na direkciji potrjujejo posamezne izdelane strokovne dokumente konzultantov in inženirjev.

Za kakovost izvajanja nadzora nad delom DRI je bistveno, da vodje projektov na direkciji na ustrezen način spremljajo realizacijo posameznih obveznosti po tistih pogodbah, pri katerih so določeni kot njihovi skrbniki, in pri tem sodelujejo z DRI kot izvajalcem. Skupno število aktivnih pogodb, ki so bile sklenjene za različna dela na prometni infrastrukturi z DRI in drugimi izvajalci ter so jih v letu 2020 morali nadzirati vodje projektov na direkciji, je znašalo 3.174. To pomeni, da je posamezni vodja projektov v 1 letu moral spremljati in nadzirati v povprečju 138 pogodb za različne infrastrukturne

projekte.⁴⁶³ Ta nadzor se je vršil ob izstavitvi mesečnih situacij s strani DRI. Prejete mesečne situacije in obračunske liste je pregledal in potrdil vodja projekta na direkciji, po uskladitvi obračunskega lista pa je izvajalec izstavil obračunsko situacijo. Opisi izvedenih del v poslanih obračunskih listih in prilogah so bili praviloma zelo skopi in splošni (pogosto gre zgolj za prepis posamezne postavke iz sklenjenih pogodb z DRI brez specifikacije), na obračunskih listih pa je bilo navedeno veliko število opravljenih ur⁴⁶⁴, zato po naši oceni na tej podlagi zanesljiva kontrola obsega izvedenih ur, ki bi lahko odkrila nepravilno število zaračunanih ur (preveč ali premalo), ni mogoča. V letu 2020 zaposleni na direkciji pri izstavljenih mesečnih obračunskih situacijah po pogodbah z DRI niso odkrili nobene napake pri številu obračunanih ur. Prav tako po sklenjenih pogodbah z DRI niso niti enkrat zaznali odstopanja od razpisne dokumentacije (ni bilo uveljavljanja garancije ali odprav napak pri izvedenih delih) ali zamude pri izvajanju del, zato tudi niso zaračunali DRI nobenih pogodbenih kazni. Odsotnost kakršnihkoli napak in nepravilnosti pri takšni količini obračunanih različnih vrst storitev in obračunskih ur po naši oceni ni pokazatelj morebitne njihove dejanske odsotnosti, pač pa nezmožnosti z vzpostavljenimi kontrolami obvladovati vsebino in obseg obračunskih situacij. Ocenjujemo, da zaradi tako velikega obsega projektov na posameznega zaposlenega na direkciji in kompleksnosti projektov⁴⁶⁵ direkcija ni obvladovala tveganja za neučinkovitost nadzora nad delom inženirjev oziroma konzultantov na DRI zlasti v delu, ko gre za obračunavanje njihovega dela po urnih postavkah.

2.2.2.2.b Pogodbeni stranki sta se poleg poročanja dogovorili tudi za redne mesečne koordinacije. V letu 2020 sta imeli direkcija in DRI v zvezi z izvajanjem projektov investicij v JŽI zgolj 2 sestanka, ostali sestanki pa zaradi razglasitve epidemije in ukrepov za zmanjšanje možnosti okužb niso bili izvedeni. Ker so se aktivnosti na projektih izvajale, je DRI pripravila 3 poročila o stanju in predvidenih aktivnostih na projektih, ki so bila posredovana udeležencem mesečnih koordinacij. Koordinacije bi v skladu s pogodbenimi določili morale potekati mesečno, saj so se aktivnosti na projektih nadaljevale kljub epidemiološkim razmeram. Koordinacije bi morale biti izvedene, saj so bila za to na razpolago spletna orodja za video sestanke na daljavo. Direkcija bi od DRI prav tako lahko oziroma morala zahtevati, da pripravi mesečna poročila, da bi bila direkcija sproti seznanjena s potekom aktivnosti na projektih.

Pojasnilo direkcije⁴⁶⁶

V času trajanja epidemije se je direkcija soočala z velikim pomanjkanjem kadra, izredne razmere pa so vplivale tudi na postopke javnega naročanja. To je povzročilo odmike od sicer uveljavljenih praks rednih mesečnih koordinacij za potek spremljanja projektov.

2.2.2.2.c Spremljanje napredka po posameznih projektih na JŽI je po naši oceni za vodje projektov na direkciji oteženo in omejeno tudi iz razloga, ker DRI ni zagotovila delovanja informacijskega

⁴⁶³ V letu 2020 je bilo na področju cest za izvajanje projektov aktivnih skupaj 2.748 pogodb v skupni pogodbeni vrednosti 281,94 milijona EUR, kjer je v vlogi skrbnikov nastopalo 10 vodij projektov, za projekte na JŽI pa je 13 vodij projektov skrbelo za izvajanje 426 pogodb v skupni pogodbeni vrednosti 2,0026 milijarde EUR.

⁴⁶⁴ Po pogodbi, sklenjeni na področju državnih cest, je bilo na primer v septembru 2020 obračunanih 15.931 ur, poročilo o opravljenih urah pa je obsegalo 515 strani.

⁴⁶⁵ DRI je v letu 2020 za opravljene storitve direkciji zaračunala med drugim pri upravljanju NCUP 10.306 ur, pri upravljanju in varstvu državnih cest 80.520 ur, pri obnovi vozišč 11.554 ur.

⁴⁶⁶ Pojasnilo z dne 9. 6. 2023.

sistema vodenja investicij v JŽI, ki naj bi omogočal ažuren in stalen vpogled v podatke in dokumentacijo o vseh fazah investicij, kot to predvideva 13.a člen ZZelP (povezava s točko 2.3.2.3.4). Čeprav je direkcija na področju upravljanja državnih cest zagotovila možnost digitaliziranega spremljanja stanja v obliki uporabe posebne spletne aplikacije za poročanje (SaPoro), pa te možnosti ni vzpostavila tudi za spremljanje stanja na investicijskih projektih na JŽI.

Pogodbe o izvajanju storitev na področju JŽI

V skladu z določili temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI in temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI bi morala DRI pripraviti predlog letnega načrta investicij JŽI (v nadaljevanju: LNI) za naslednje leto za vsako izvedbeno pogodbo, ki ga sprejme ministrstvo, direkcija pa bi morala potrjen LNI predati DRI v izvedbo in jo tekoče obveščati o morebitnih spremembah potrjenega LNI. Direkcija bi morala od DRI najkasneje do 1. 2. za preteklo leto pridobiti poročilo o izvajanju LNI za investicije, za katere so sklenjene posamezne izvedbene pogodbe. Letno poročilo o izvajanju LNI mora vsebovati najmanj podatke, ki izhajajo iz vsakokrat veljavnega Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁴⁶⁷, upoštevajoč:

- podatke o vrednosti izvedenih del, vključno s pregledom sklenjenih pogodb s tretjimi osebami;
- podatke o drugih izvedenih ukrepih, predvidenih v LNI;
- opis stanja investicij;
- podatke o dejanski porabi finančnih sredstev in njihovo primerjavo s predvidenimi sredstvi v LNI;
- ugotovitve primerjav dejanskih oziroma spremenjenih predvidenih rezultatov v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov s tistimi iz LNI;
- opis odmkov od predvidene dinamike v LNI z navedbo razlogov in možnih ukrepov.

DRI mora z namenom pravočasnega ugotavljanja odmkov od načrtovane izvedbe ter ukrepov za njihovo odpravo sproti in pravočasno poročati direkciji o izvajanju investicije pod pogoji in skladno z uredbo, ki določa metodologijo za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju JŽI. Uredba o metodologiji priprave in obravnave investicijske dokumentacije na področju državnih cest in javne železniške infrastrukture⁴⁶⁸ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji priprave in obravnave investicijske dokumentacije na področju državnih cest in JŽI) v 13. členu določa, da se poročilo o izvajanju investicije sestavi najmanj enkrat letno, pa tudi če se predvideva, da bodo odmiki od investicijskih stroškov večji od 20 % ocenjene vrednosti projekta, računane po tekočih cenah iz investicijskega programa, ali časovni načrt izvedbe podaljšan za več kot 1 leto. Poročilo o izvajanju mora vsebovati najmanj:

- primerjavo uresničevanja terminskega načrta izvedbe investicije s terminskim načrtom, predvidenim v investicijskem programu, do datuma priprave poročila (nadziranje izvajanja tega načrta),

⁴⁶⁷ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10.

⁴⁶⁸ Uradni list RS, št. 5/17.

- primerjavo dejanske vrednosti investicije (pregled sklenjenih pogodb) in porabe finančnih sredstev z vrednostjo, predvideno v investicijskem programu,
- ugotovitve primerjav dejanskih oziroma spremenjenih predvidenih rezultatov v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov s tistimi iz investicijskega programa oziroma študije izvedbe,
- opis z razlago vzrokov in posledic morebitnih odmikov (fizičnih in finančnih) ter predstavitev ukrepov, s katerimi bodo odmiki delno ali v celoti odpravljeni.

Obveznost priprave predloga LNI je bila do 16. 6. 2018 določena tudi v četrtem odstavku 13. člena ZZelP, v skladu s katerim LNI na predlog gospodarske družbe iz prvega odstavka 13.a člena ZZelP (to je DRI) sprejme ministrstvo, pristojno za promet. Z dnem uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu⁴⁶⁹ (v nadaljevanju: ZZelP-K) 16. 6. 2018 je to določilo prenehalo veljati, določeno pa je bilo, da na podlagi strategije razvoja prometa v RS in nacionalnega programa direkcija, DRI in upravljavec JŽI izdelajo predlog 6-letnega načrta vlaganj v železniško infrastrukturo, ki ga ministrstvo združi z načrti vlaganj v drugo prometno infrastrukturo, uskladi in kot enoten 6-letni operativni načrt vsako leto predloži v potrditev vladi skupaj s poročilom o realizaciji⁴⁷⁰.

2.2.2.2.d Direkcija je za leto 2020 skupaj z DRI in upravljavcem JŽI pripravila predloga načrta vlaganj v JŽI za 6-letna operativna načrta vlaganj v prometno infrastrukturo⁴⁷¹, ki sta vključevala tudi leto 2020. V predlogih načrta vlaganj v JŽI, ki ju je pripravila direkcija skupaj z DRI in upravljavcem JŽI za 6-letna operativna načrta vlaganj v prometno infrastrukturo, ki sta vključevala tudi leto 2020, je prikazana dinamika vlaganj po posameznih letih, ločeno po virih financiranja (nacionalna sredstva, sredstva EU), primerjava predvidenih virov z viri, načrtovanimi v ReNPRP30, in naštete aktivnosti znotraj obstoječih ukrepov, ki v ReNPRP30 niso bile vključene. V prilogi k načrtu so prikazani posamezni ukrepi, ocenjena je celotna investicijska vrednost posameznih projektov, terminski načrt, finančni viri in dinamika financiranja po letih za prihodnjih 6 let. Predloga načrta vlaganj v JŽI pa za leto 2020 nista vsebovala seznama sklenjenih pogodb po posameznih letih, ciljev posameznih projektov, poleg tega tudi niso navedeni stanje na projektu in ukrepi, izvedene aktivnosti in predvidene aktivnosti v posameznem letu.

Pojasnilo direkcije

Predlogi načrta vlaganj v JŽI ne vsebujejo seznama sklenjenih pogodb po posameznih letih, ciljev posameznih projektov, stanja na projektu in ukrepov, izvedenih aktivnosti in predvidenih aktivnosti v posameznem letu, ker so te vsebine razvidne iz načrta razvojnih programov, ki je tretji del državnega proračuna, v katerem so odhodki proračuna prikazani kot projekti in ukrepi.

V načrtu razvojnih programov se odhodki načrtujejo po posameznih ukrepih in projektih ter virih financiranja po posameznih letih za celotno obdobje izvajanja projektov in ukrepov, ne vsebuje pa

⁴⁶⁹ Uradni list RS, št. 30/18.

⁴⁷⁰ Tretji odstavek 13. člena ZZelP.

⁴⁷¹ Načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje 2018–2023, ki ga je vlada sprejela 29. 3. 2018, in Načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje od leta 2020–2025, ki ga je vlada sprejela 5. 12. 2019.

seznama sklenjenih pogodb po posameznih letih, izvedenih aktivnosti in predvidenih aktivnosti v posameznem letu.

2.2.2.2.e Direkcija od DRI ni pridobila celovitega poročila o realizaciji investicij v JŽI (v letu 2020 je bilo v teku 22 projektov), ampak zgolj letna poročila za posamezne izvedbene pogodbe (za skupno 14 projektov), za projekte, ki jih je DRI izvajala v letu 2020, za katere poročil ni prejela, pa jih direkcija od DRI ni zahtevala. V poročilih so bile navedene aktivnosti, ki so se izvajale v letu 2020, in prikazana načrtovana in realizirana vrednost (po mesecih) za opravljanje nalog za leto 2020 ter skupno določena in obračunana vrednost do konca leta 2020, niso pa vsebovala podatkov o načrtovanih aktivnostih, ki niso bile izvedene, in o razlogih za odstopanja realiziranih vrednosti obračunskih situacij od načrtovanih, na podlagi katerih bi direkcija lahko ugotavljala odmike od načrtovane izvedbe ter sprejela ukrepe za njihovo odpravo.

2.2.2.2.f Direkcija od DRI za posamezne projekte na področju investicij v JŽI ni pridobila poročil o izvajanju projekta, ki bi vsebovala podatke o uresničevanju terminskega načrta izvedbe investicije, porabi finančnih sredstev, fizičnih in finančnih kazalnikov v primerjavi s podatki v investicijskem programu ter navedbo vzrokov in posledic morebitnih odmkov ter predstavitev ukrepov za odpravo odmkov.

Ukrep direkcije

Direkcija se je po obdobju, na katero se nanaša revizija, z DRI dogovorila, da DRI pripravi tudi letni finančni plan, letni plan javnih naročil in letni plan izdelave in potrjevanja investicijske dokumentacije ter da kvartalno poroča o realizaciji teh planov. Ob zaključku posameznega kvartala pa poda še poročilo o opravljenih aktivnostih z navedbo morebitnih odstopanj od terminskih planov in plan predvidenih aktivnosti za naslednji kvartal za vse aktualne projekte. DRI mora pripraviti tudi poročilo o stanju postopkov umeščanja v prostor za investicije v JŽI in letno poročilo o obračunu del in glavnih opravljenih aktivnostih v preteklem letu za vsako izvedbeno pogodbo.

Ocenjujemo, da bi morala direkcija, ki opravlja naloge razvoja JŽI in zagotavlja finančna sredstva za izvajanje investicij v JŽI, tudi načrtovati financiranje investicij v JŽI, javna naročila in izdelavo in potrjevanje investicijske dokumentacije v zvezi z JŽI. Te naloge ne spadajo med naloge izvajalca (DRI), ki mora projekte izvajati v skladu s postavljenimi načrti naročnika (direkcije).

2.2.2.2.g V skladu s temeljno pogodbo za vodenje investicij v JŽI in temeljno pogodbo za opravljanje nalog inženiringa v JŽI sodijo med naloge v zvezi z gradnjo JŽI⁴⁷² tudi aktivnosti za izvedbo javnih razpisov za oddajo gradbenih del in nadzor nad izvajanjem gradnje⁴⁷³. DRI sodeluje pri postopkih oddaje javnih naročil tretjim osebam tako, da svetuje direkciji in ji nudi vso potrebno strokovno pomoč v postopkih oddaje javnih naročil, ki jih direkcija vodi zaradi oddaje del tretjim osebam. Naloge DRI v zvezi s pripravo in vodenjem postopkov oddaje javnih naročil so zlasti organiziranje in vodenje priprave vseh potrebnih strokovnih podlag in ostalih dokumentov, potrebnih za izvedbo postopka oddaje javnih naročil, in izdelava razpisne dokumentacije in sodelovanje oziroma svetovanje pri vodenju postopkov⁴⁷⁴. Direkcija in DRI imata sklenjeni temeljno pogodbo za vodenje investicij v JŽI in temeljno pogodbo za opravljanje nalog inženiringa v JŽI. Pogodbi postavljata DRI v situacijo, ki bi lahko vodila v nasprotje interesov. DRI nadzoruje izvajanje gradnje JŽI, vključno z izvajanjem nadzora nad obračunom izvedenih del in utemeljenostjo zahtevkov za dodatna dela, ter pripravlja podlage za izvedbo javnih razpisov za investicije v JŽI. V tej vlogi si mora DRI prizadevati za čim bolj ugodno ceno za naročnika. Obenem pa je v interesu DRI, da je pogodbena vrednost za investicije v JŽI čim višja, saj je prihodek DRI vezan na pogodbeno vrednost gradbenih del v strukturi celotne vrednosti investicije v JŽI (v višini 2,61 % od realiziranih vrednosti gradbenih del). Direkcija te potencialno nasprotujoče vloge DRI z vidika obvladovanja vrednosti investicije ne more preveriti, saj je s pogodbo na DRI prenesla naloge, ki se nanašajo na nadzor nad izvajanjem gradnje JŽI (vključno z izvajanjem nadzora nad obračunom izvedenih del in utemeljenostjo zahtevkov za dodatna dela), in posledično obvladovati.

Pogodba o izvajanju storitev na državnih cestah

V pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah je določeno, da pogodbeni stranki vsako leto z aneksom določita vrednost del po tej pogodbi za posamezno leto, upošteva predviden obseg del in razpoložljiva proračunska sredstva. Sestavni del aneksa, s katerim se določi vrednost, sta potrjena letni program dela in plan porabe finančnih sredstev po posameznih mesecih. DRI mora obseg predvidenih del specificirati v letnem programu dela in ga skupaj s planom porabe finančnih sredstev posredovati direkciji v uskladitev do 1. 12. za prihodnje leto. V skladu z določili pogodbe o izvajanju storitev na državnih cestah je DRI dolžna o opravljenem delu direkciji posredovati mesečna, polletna

⁴⁷² Naloge, ki so navedene v prilogi III k temeljni pogodbi za vodenje investicij v JŽI in temeljni pogodbi za opravljanje nalog inženiringa v JŽI.

⁴⁷³ Naloge DRI v zvezi z gradnjo JŽI so tudi naslednje:

- izvajanje nadzora nad izvedbo gradbenih del,
- izvajanje nadzora nad obračunom izvedenih del, nad utemeljenostjo zahtevkov za dodatna dela ter nad izvajanjem gradbenih del v okviru določenih investicijskih vrednosti iz veljavnega investicijskega programa in v okviru zagotovljenih finančnih sredstev iz proračuna.

⁴⁷⁴ DRI sodeluje med drugim tudi pri naslednjih aktivnostih:

- izdelava razpisne dokumentacije,
- imenovanje strokovne komisije za oddajo javnega naročila in vodje javnega naročila,
- pregled in potrditev razpisne dokumentacije s strani strokovne komisije,
- pregled in ocena ponudbene dokumentacije s strani strokovne komisije,
- poročilo strokovne komisije s predlogom oddaje javnega naročila,
- vodenje postopka v primeru vložitve zahtevka za revizijo (pri naročniku in pred DKOM),
- priprava pogodbe z izbranim izvajalcem.

in letna poročila, ki jih mora pripraviti v skladu z navodili direkcije, s katerimi se določijo format poročanja, način pošiljanja poročil in podrobnejša vsebina poročila. Poročila morajo biti izdelana tako, da je iz njih razvidno, ali so zadane obveznosti izpolnjene ali so izpolnjene le delno, pri čemer je treba navesti razloge, zakaj obveznosti niso bile izpolnjene oziroma kdaj bodo izpolnjene.

2.2.2.2.h V prilogah k aneksom k pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah, ki sta jih direkcija in DRI sklenili za leto 2020⁴⁷⁵, je naveden program dela po posameznih projektih, vključno z navedbo opisa projekta, vodje projekta, konzultanta oziroma inženirja in vrednostjo del po posameznem projektu⁴⁷⁶, ni pa vključen načrt porabe finančnih sredstev po posameznih mesecih.

2.2.2.2.i Direkcija DRI ni podala navodil za pripravo mesečnih, polletnih in letnih poročil, v katerih bi določila format poročanja, način pošiljanja poročil in podrobnejšo vsebino poročil, ampak je prepustila DRI, da sama določi obliko, način in vsebino poročanja.

2.2.2.2.j Direkcija je od DRI v letu 2020 pridobila mesečna, polletni in letno poročilo. V mesečnih poročilih so navedene aktivnosti po posameznih projektih ter vrednosti, ki izhajajo iz sprejetega proračuna direkcije za posamezen projekt. V polletnih poročilih in letnem poročilu za leto 2020 so našteje aktivnosti, ki so se izvajale v sklopu pogodbe o izvajanju storitev na državnih cestah na različnih področjih⁴⁷⁷. Iz poročil, ki jih je DRI pripravila za direkcijo, ni razvidno, koliko ur je DRI opravila po posameznih projektih in kolikšna je bila vrednost opravljenih del. Iz polletnih poročil in letnega poročila za leto 2020 ni razvidno, kateri projekti so se izvajali v letu 2020. Iz poročil tudi ni razvidno, ali so bile obveznosti izpolnjene v celoti ali delno oziroma katere obveznosti niso bile izpolnjene. Direkcija kljub temu od DRI ni zahtevala, da pripravi poročila na način, da bo iz njih razvidno izpolnjevanje pogodbenih obveznosti s strani DRI.

2.2.2.3 Pregled in potrditev dokumentov, ki se nanašajo na vrednost del DRI

Pri presoji ravnanja direkcije pri pregledu in potrditvi dokumentov, ki se nanašajo na vrednosti del DRI pri investicijah v JŽI in vrednosti storitev na področju državnih cest, smo preverili, ali je direkcija v pogodbah določila vse podatke o vrednosti del DRI pri investicijah v JŽI in o vrednosti storitev na področju državnih cest (okvirni programi del, načrti porabe finančnih sredstev, poročila o izvedenih delih in porabi finančnih sredstev), da je lahko potrdila opravljene storitve DRI.

Na področju JŽI je DRI za direkcijo v letu 2020 na podlagi izvedbenih pogodb izvajala storitve inženiringa v JŽI za 22 projektov oziroma investicij v JŽI. V temeljni pogodbi za opravljanje nalog inženiringa v JŽI je bilo določeno, da DRI opravljena dela, za katera se plačilo določi v odvisnosti od cene na enoto dela (EUR/h) in dejanske količine opravljenega dela⁴⁷⁸, obračuna z začasnimi mesečnimi situacijami in končno obračunsko situacijo za celoten obseg izvršenih del po končanju vseh del na investicijskem projektu, za opravljena dela, za katera se plačilo določi v skupnem znesku,

⁴⁷⁵ Aneks št. 5 z dne 20. 12. 2019 in aneks št. 6 z dne 30. 7. 2020.

⁴⁷⁶ Sestavni deli aneksa so tudi: seznam pogodbenih storitev, pregled ur, obrazec o izpolnjevanju kadrovskih in tehničnih pogojev in program dela.

⁴⁷⁷ Redno vzdrževanje državnih cest ter geotehnika, prometno-tehnični del, pravno-premoženjske zadeve, redno vzdrževanje objektov, krmilni sistemi, Center za upravljanje in vodenje prometa (CUVP) in tehnična podpora projektov.

⁴⁷⁸ Dela po prilogah I, II, IV in V iz temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI in aneksa.

ki se določi po pogodbenem odstotku od deleža vrednosti gradbenih del v strukturi celotne vrednosti investicije, pa se obračunska vrednost skupnega zneska porazdeli po celotnem časovnem obdobju trajanja investicijskega projekta, upoštevaje obseg mesečne realizacije del.

2.2.2.3.a V skladu s temeljno pogodbo za opravljanje nalog inženiringa v JŽI direkcija plačuje opravljene storitve DRI na podlagi mesečnih situacij, v katerih mora biti za vsako posamezno aktivnost prikazano število opravljenih ur oziroma odstotek opravljenega dela. DRI je v letu 2020 za opravljeno delo na vseh 22 projektih, ki so se izvajali v letu 2020, na podlagi posameznih izvedbenih pogodb direkciji izstavila mesečne začasne situacije, v katerih so bile za naloge, za katere se vrednost obračuna na podlagi urne postavke, prikazane skupno opravljene ure po posameznih nalogah ter opravljeno delo po posameznih aktivnostih in sodelujočih, za naloge v zvezi z gradnjo JŽI pa navedena vrednost situacij izvajalcev gradnje, od katerih je bil obračunan pogodbeno dogovorjeni odstotek.

2.2.2.3.b V mesečnih situacijah, ki jih je DRI izdala na podlagi izvedbene pogodbe za projekt "Izvedba inženirskih storitev pri vodenju investicije varnostno-tehnične nadgradnje železniškega predora Karavanke", je bila za naloge v zvezi z gradnjo JŽI navedena zgolj vrednost situacije izvajalca gradnje⁴⁷⁹, od katere se obračuna pogodbeno dogovorjeni odstotek, ne pa tudi, katere aktivnosti, ki so opredeljene v prilogi III k temeljni pogodbi za opravljanje nalog inženiringa v JŽI, je DRI izvajala v zvezi z gradnjo JŽI. Čeprav je direkcija od DRI prejela nepopolne podatke o posameznih aktivnostih, ni pozvala DRI k predložitvi manjkajočih podatkov za spremljanje izvajanja nalog DRI v zvezi z gradnjo JŽI na tem projektu.

2.2.2.3.c V izvedbeni pogodbi 1 je določeno, da pogodbeni stranki za vsaki 2 leti trajanja te pogodbe z aneksom določita vrednost del po tej pogodbi, upoštevaje predviden obseg del in razpoložljiva proračunska sredstva. V aneksu, ki je bil sklenjen za obdobje, na katero se nanaša revizija⁴⁸⁰, sta se pogodbeni stranki dogovorili o obsegu nalog DRI ter določili vrednost pogodbe za leti 2019 in 2020 in skupno predvideno vrednost del do 31. 12. 2020. Pogodbeni stranki sta v aprilu 2020⁴⁸¹ opredelili naloge izvajalca in povečali vrednost del za leti 2019 in 2020 s 124.991 EUR na 260.447 EUR. Iz finančnega plana, ki je bil priložen predlogu DRI za sklenitev aneksa, izhaja, da je bila vrednost nalog, ki jih bo izvajala DRI na podlagi aneksa, po mesecih načrtovana od novembra 2019 dalje. Direkcija je z DRI urejala pogodbeno razmerje na način, da je DRI omogočila izvajanje del, katerih obseg in vrednost je s sklenitvijo aneksa direkcija potrdila naknadno.

2.2.2.4 Spremembe pogodbeno dogovorjenih cen zaradi rasti cen življenjskih potrebščin

Sprememba cen v pogodbah, ki jih je direkcija dogovorila z DRI kot notranjim izvajalcem, je bila ustrezna, če je bila v skladu s pogodbami in če je zaradi izpolnjevanja pogojev DRI za notranjega izvajalca direkcija preverila, ali je nova cena enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

⁴⁷⁹ S situacijo izvajalca je razpolagala direkcija.

⁴⁸⁰ Aneks št. 7 z dne 21. 12. 2018.

⁴⁸¹ Aneks št. 8 z dne 16. 4. 2020.

Spremembe cen v pogodbah, sklenjenih na področju javne železniške infrastrukture

Temeljna pogodba za vodenje investicij v JŽI in temeljna pogodba za opravljanje nalog inženiringa v JŽI določata, da se cena urne postavke, ki jo naročnik in izvajalec določita v izvedbeni pogodbi, lahko prvič spremeni po preteku 1 leta od sklenitve izvedbene pogodbe in ko kumulativno povečanje ali zmanjšanje indeksa cen življenjskih potrebščin preseže 4 % vrednosti, šteto od preteka 1 leta od sklenitve izvedbene pogodbe. Povišanje cene urne postavke znaša največ 80 % povišanja indeksa cen življenjskih potrebščin. Izvajalec pa ni upravičen do povišanja cene urne postavke, če bi povišana cena presegla primerljive cene na trgu.

Na podlagi določil temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI je bila 29. 7. 2011 sklenjena izvedbena pogodba 1, v kateri je bila določena cena urne postavke v znesku 44,23 EUR/h, ki je bila 1. 8. 2012 znižana za 6 % na 41,58 EUR/h. Dogovorjena cena urne postavke je veljala v vseh izvedbenih pogodbah, ki so bile sklenjene na podlagi temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI. Na podlagi določil temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI je bila 27. 5. 2016 sklenjena izvedbena pogodba Izdelava strokovnih podlag za razvoj koridorskih prog v RS in Zagotovitev strokovnih podlag (predstudija upravičenosti) za razvoj regionalnih železniških prog (v nadaljevanju: izvedbena pogodba 2), v kateri je bila določena cena urne postavke v znesku 41,58 EUR/h, ki je veljala v vseh izvedbenih pogodbah, ki so bile sklenjene na podlagi temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI.

2.2.2.4.a DRI je 14. 2. 2018 predlagala zvišanje urne postavke, določene v izvedbenih pogodbah, zaradi rasti indeksa cen življenjskih potrebščin in uskladitve cen na raven pred administrativnim znižanjem za 6 %⁴⁸². Med direkcijo in DRI so bila 10. 4. 2018 izvedena pogajanja za uskladitev vrednosti urne postavke v okviru nalog inženiringa na vseh izvedbenih pogodbah. DRI je na pogajanjih predložila Elaborat z analizo primerljivih pogodb za izračun tržne cene⁴⁸³ (v nadaljevanju: elaborat DRI 2018), v katerem je navedla pretekle cene, ki jih je dosegla po pogodbah za opravljanje nalog inženiringa za projekte na JŽI in državne ceste, priporočene cene za inženirske storitve in druge podatke, ter na tej podlagi izračunala povprečne cene. Direkcija je na podlagi elaborata DRI 2018 ugotovila, da je DRI izkazala primerljive tržne cene, zato ste se dogovorili, da se urna postavka poveča za vrednost 80 % rasti drobnoprodajnih cen med 29. 7. 2012⁴⁸⁴ in 31. 12. 2017, torej za 3,211 %⁴⁸⁵ oziroma za 1,34 EUR na 42,92 EUR/h. Direkcija in DRI sta se tudi uskladili, da se cena urne postavke poveča tudi za administrativno znižanje pogodbene cene v letu 2012 za 2,65 EUR⁴⁸⁶. Od 1. 1. 2020 je

⁴⁸² V sklopu ukrepov za stabilizacijo javnih financ v letu 2012 je bila cena urne postavke v izvedbenih pogodbah, ki so bile sklenjene na podlagi temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI, znižana s 44,23 EUR/h na 41,58 EUR/h oziroma za 6 %.

⁴⁸³ Izračun tržne cene, Elaborat o določitvi cene storitev v okviru notranjega razmerja DRI z državo skladno s točko 1.č 28. člena ZJN-3, april 2018.

⁴⁸⁴ Datum se nanaša na 1 leto po sklenitvi izvedbene pogodbe 1.

⁴⁸⁵ DRI je v predlogu navedla, da naj bi rast drobnoprodajnih cen v obdobju med 29. 7. 2012 in 31. 12. 2017 znašala 1,04014. Iz statističnih podatkov, [URL: <https://www.stat.si/inflacija#/revalorisation>], 22. 4. 2022, izhaja, da je znašala rast cen življenjskih potrebščin v navedenem obdobju 1,042, zato bi 80 % rasti cen predstavljalo 3,36-odstotno povišanje cen.

⁴⁸⁶ Cena urne postavke se je uskladila v 3 fazah, in sicer se je cena 1. 6. 2018, 1. 1. 2019 in 1. 1. 2020 povečala za tretjino navedenega zneska. Urna postavka DRI je za dela, opravljena od 1. 6. 2018 do 31. 12. 2018, znašala 43,80 EUR/h, v letu 2019 44,68 EUR/h in od 1. 1. 2020 dalje 45,57 EUR/h.

cena urne postavke znašala 45,57 EUR/h⁴⁸⁷. Zaradi uskladitve vrednosti urne postavke sta direkcija in DRI sklenili anekse k posameznim izvedbenim pogodbam. Ugotovili smo, da povečanje cen urne postavke zaradi rasti cen življenjskih potrebščin ni bilo skladno z določili temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI in temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI:

- direkcija in DRI sta pri izračunu indeksa rasti cen življenjskih potrebščin kot izhodiščni datum upoštevali 29. 7. 2012, torej 1 leto po datumu sklenitve izvedbene pogodbe 1, ki je bila sklenjena na podlagi temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI v letu 2011; datum sklenitve te pogodbe ni bil pravilna podlaga za izračun rasti indeksa cen življenjskih potrebščin za izvedbene pogodbe, sklenjene na podlagi temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI v letu 2016;
- direkcija ni preverila, ali je izračun tržnih cen, ki ga je pripravila DRI in je bil izračunan predvsem na podlagi preteklih cen DRI, ustrezen; direkcija ni opravila nobenih analiz, na podlagi katerih bi ugotovila, ali je DRI upravičena do povišanja cene urne postavke, saj ni preverila, ali predlagana višja cena ne presega primerljivih cen na trgu;
- temeljna pogodba za opravljanje nalog inženiringa v JŽI predstavlja pravno podlago za sklenitev izvedbenih pogodb, sklenjenih po 5. 5. 2016; direkcija in DRI sta izvedbeno pogodbo 2⁴⁸⁸ sklenili 27. 5. 2016, zato bi se cena po tej pogodbi lahko spremenila po preteku 1 leta od njene sklenitve ob pogoju, da bi se indeks cen življenjskih potrebščin spremenil (povečal ali zmanjšal) za več kot 4 %, vendar rast indeksa cen življenjskih potrebščin do 31. 12. 2017 (datum, ki sta ga pri izračunu upoštevali direkcija in DRI) oziroma do 1. 6. 2018 (ko so pričele veljati z aneksom dogovorjene višje cene)⁴⁸⁹ ni presegla 4 %.

Pojasnilo direkcije

V okviru izvajanja investicij v JŽI je direkcija določila enako ceno ure inženirske storitve, ki je bila uporabljena v vseh izvedbenih pogodbah, saj so inženirske storitve na vseh inženirskih projektih primerljive tudi po tehnični zahtevnosti.

Ne glede na to, da so inženirske storitve primerljive na vseh inženirskih projektih in je bila zato določena enaka cena ure inženirske storitve, je bilo v temeljni pogodbi za vodenje investicij v JŽI in temeljni pogodbi za opravljanje nalog inženiringa v JŽI določeno, da se cena urne postavke lahko prvič spremeni po preteku 1 leta od sklenitve izvedbene pogodbe in ko kumulativno povečanje ali zmanjšanje indeksa cen življenjskih potrebščin preseže 4 % vrednosti. Ko je ta pogoj dosežen, se lahko začnejo pogajanja med direkcijo in DRI o spremembi cene.

2.2.2.4.b Temeljna pogodba za opravljanje nalog inženiringa v JŽI, ki predstavlja pravno podlago za sklenitev izvedbenih pogodb, ki so bile sklenjene v letu 2016 in kasneje, določa, da se cena urne postavke, ki jo naročnik in izvajalec v skladu s to pogodbo določita v izvedbeni pogodbi, lahko spremeni le, če kumulativno povečanje ali zmanjšanje indeksa cen življenjskih potrebščin preseže

⁴⁸⁷ Izračun: 41,58 EUR + povečanje za 3,211 % + 2,65 EUR (44,23 EUR – 6 %) = 45,57 EUR

⁴⁸⁸ Ta pogodba je prva izvedbena pogodba, ki sta jo direkcija in DRI sklenili na podlagi temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI.

⁴⁸⁹ Rast cen življenjskih potrebščin je od 27. 5. 2016 do 31. 12. 2017 znašala 1,5 %, od 27. 5. 2016 do 1. 6. 2018 pa 3,6 %, [URL: <https://www.stat.si/inflacija#/revalorisation>], 25. 4. 2022.

4 % vrednosti, ne pa tudi zaradi drugih razlogov. V izvedbeni pogodbi 2 v letu 2016 je bila kot primerljiva tržna cena določena cena urne postavke v znesku 41,58 EUR/h, zato je (postopno) zvišanje cene od 1. 6. 2018 dalje zaradi odprave znižanja cene urne postavke v letu 2012 za 6 % neutemeljeno, saj se temeljna pogodba za opravljanje nalog inženiringa v JŽI uporablja glede vseh vprašanj pogodbenega razmerja, ki niso urejena z izvedbeno pogodbo, v njej pa ni določil, ki bi omogočala spremembo cene, ki je bila v letu 2016 opredeljena kot tržna cena, razen zaradi spremembe indeksa cen življenjskih potrebščin.

Spremembe cen v pogodbi, sklenjeni na področju državnih cest

V pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah je določeno, da se lahko cena na enoto dela prvič spremeni po preteku 1 leta od sklenitve pogodbe, in sicer ko kumulativno povečanje ali zmanjšanje indeksa cen življenjskih potrebščin, kot ga je objavil za statistiko pristojni državni organ RS, preseže 4 % vrednosti. Nadaljnja zmanjšanja ali povišanja cene na enoto se ponovno izvedejo, ko kumulativno zmanjšanje ali povečanje dogovorjenega indeksa cen ponovno preseže 4 % vrednosti od zadnjega zmanjšanja ali povišanja cene. Zmanjšanje ali povišanje cene na enoto znaša največ 80 % zmanjšanja ali povišanja indeksa cen, DRI pa ni upravičena do povišanja cene na enoto, če bi povišana cena presegla cene na trgu.

2.2.2.4.c DRI je 14. 9. 2020 podala predlog za zvišanje cene urne postavke, ker naj bi s 1. 7. 2020 nastopile razmere za povečanje cene urne postavke zaradi rasti cen življenjskih potrebščin, in predlagala, da se izvede valorizacija cen v višini 80 % indeksa cen⁴⁹⁰ in poviša urna postavka s 40,75 EUR/h na 42,39 EUR/h. Direkcija je po proučitvi predloga DRI za zvišanje cene urne postavke ugotovila manjše odstopanje od izračuna, in sicer da je rast cen življenjskih potrebščin od datuma sklenitve pogodbe 30. 11. 2016 do 30. 9. 2020 znašala 4,2 %⁴⁹¹, kar pomeni, da bi nova cena znašala 42,12 EUR/h⁴⁹². Z aneksom št. 7 z dne 29. 12. 2020 je bilo določeno povišanje urne postavke na 42,12 EUR/h od 1. 1. 2021 dalje. Direkcija pred sklenitvijo aneksa k pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah z DRI, s katerim je bilo določeno povišanje urne postavke na podlagi rasti cen življenjskih potrebščin, ni izkazala, da je opravila raziskave trga oziroma na drug način pridobila podatke o tržni ceni za storitve, ki jih DRI izvaja za direkcijo na podlagi pogodbe o izvajanju storitev na državnih cestah, in tako ni preverila, ali je DRI upravičena do povišanja urne postavke. Ker je direkcija v obdobju 2018–2020 v povprečju 46,1 % storitev svetovalnega in investicijskega inženiringa v zvezi s cestno javno infrastrukturo oddala ponudnikom v okviru izvedenih postopkov javnega naročanja, kar prikazuje Tabela 5, bi direkcija lahko primerjala ponudbene cene DRI s cenami ostalih ponudnikov in pridobila tržne cene storitev svetovalnega in investicijskega inženiringa, česar pa ni storila.

⁴⁹⁰ Količnik rasti cen življenjskih potrebščin od 30. 11. 2016 do 30. 6. 2020 je po podatkih DRI znašal 1,05035, 80 % tega pa predstavlja 4,028-odstotno povišanje cen.

⁴⁹¹ [URL: <https://www.stat.si/inflacija#/revalorisation>], 16. 2. 2022.

⁴⁹² 80 % rasti cen življenjskih potrebščin predstavlja 3,36-odstotno povišanje cen.

2.3 Poslovanje DRI

Glede poslovanja DRI kot notranjega izvajalca smo preverili:

- ali je DRI izpolnjevala pogoje za notranjega izvajalca;
- ali je DRI učinkovito opravljala naloge kot notranji izvajalec.

2.3.1 Izpolnjevanje pogojev za notranjega izvajalca

DRI bi za izpolnjevanje pogojev za notranjega izvajalca po naših sodilih morala:

- zagotoviti, da izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal naročnik, ki jo obvladuje, ali druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik;
- zagotoviti, da je vrednost nalog, ki jih opravlja kot notranji izvajalec, enaka ali nižja od cen za enak predmet na trgu.

2.3.1.1 Izpolnjevanje pogoja iz ZJN-3 glede gospodarske odvisnosti DRI

DRI je izpolnjevala pogoj iz ZJN-3 glede gospodarske odvisnosti, če je več kot 80 % svojih dejavnosti izvajala za izpolnitev nalog, ki ji jih je dala vlada ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih na enak način obvladuje vlada. Pri presoji gospodarske odvisnosti DRI smo proučili način izračuna odstotka dejavnosti, ki jih DRI izvaja za naročnika, ki jo obvladuje, ali druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik.

Glede pogoja gospodarske odvisnosti ZJN-3⁴⁹³ določa, da mora odvisna pravna oseba izvajati več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal ta naročnik ali naročniki, ki jo obvladuje(jo), ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik ali naročniki.

Na podlagi sedmega in osmega odstavka 28. člena ZJN-3 se pri določanju odstotka dejavnosti upošteva skupni povprečni promet ali drug ustrezen dejavnik, ki temelji na dejavnosti, kot so stroški notranjega izvajalca ali javnega naročnika v zvezi s storitvami, blagom in gradnjami v 3 letih pred oddajo javnega naročila. Če zaradi datuma, na katerega je bil določen notranji izvajalec ali javni naročnik ustanovljen ali je začel opravljati dejavnosti, ali zaradi reorganizacije njegovih dejavnosti podatki o prometu ali drugem ustreznem dejavniku, temelječem na dejavnosti, kot so stroški, za predhodna 3 leta niso na voljo ali niso več relevantni, zadostuje, da pravna oseba zlasti v poslovnem načrtu prikaže, da je meritev dejavnosti verodostojna.

V veliki meri gre za povzetek sodne prakse SEU v zvezi s presojo gospodarske odvisnosti notranjega izvajalca. Poglavitna razlika, ki so jo prinesle nove javnonaročniške direktive in ZJN-3, je v natančni številčni opredelitvi bistvenega dela dejavnosti (80 %), ki jo mora notranji izvajalec izvajati za krog naročnikov, ki ga obvladujejo. Sodna praksa SEU pa je oblikovala še nekatera druga stališča, ki jih je zaradi pravilnega tolmačenja teh določb 28. člena ZJN-3 treba upoštevati.

⁴⁹³ Točka b) prvega oziroma četrtega odstavka 28. člena ZJN-3; enake določbe imajo javnonaročniške direktive.

Pogoj gospodarske odvisnosti je namenjen preprečevanju izkrivljanja konkurence, tako da morajo javni naročniki, ki obvladujejo notranjega izvajalca, pri oddaji javnih naročil njemu še zmeraj uporabljati predpisane postopke z javnimi razpisi, če je notranji izvajalec še naprej dejaven na trgu in torej lahko konkurira z drugimi podjetji. Slednje ni potrebno, če je dejavnost notranjega izvajalca v bistvenem delu opravljena za javne naročnike, ki ga obvladujejo, dejavnosti (tržne ali druge) za tretje osebe pa so zgolj postranskega pomena. Pri tem je treba upoštevati vse kvalitativne in kvantitativne okoliščine primera.⁴⁹⁴ Pri opravljanju bistvenega dela dejavnosti mora iti za zasledovanje odločitev glede oddaje naročil, ki jih je sprejel naročnik, ali vsaj za neko pravno razmerje, ki ga je vzpostavil naročnik ali naročniki, ki ga obvladujejo.⁴⁹⁵ Pri izračunu deleža dejavnosti za obvladujoče naročnike pa se ne bo upošteval promet, ki ga notranji izvajalec doseže v okviru dejavnosti, ki mu jo naroči ali naloži drug javni naročnik, državni organ ali drug pravni subjekt, ki notranjega izvajalca ne obvladuje, četudi bi mu dejavnost morda celo smel naložiti kot del izvajanja svojih oblastnih upravičenj.⁴⁹⁶

Upošteva se tudi promet, ki ga notranji izvajalec doseže z uporabniki teh storitev, ki niso nujno naročniki storitev, če gre za izvajanje odločitev javnega naročnika glede oddaje naročil (na primer uporaba storitev na podlagi koncesijske pogodbe, ki jo je podelil javni naročnik).⁴⁹⁷ Glede na okoliščine primera je treba upoštevati tudi promet, ki je bil opravljen za javne naročnike pred trenutkom, ko je bilo vzpostavljeno obvladovanje v smislu organizacijske odvisnosti, če nakazuje delež dejavnosti, ki ga bo še naprej opravljal za te javne naročnike.⁴⁹⁸

Niti javnonaročniška zakonodaja niti sodna praksa pa nista jasni, ali je treba upoštevati tudi promet, ki ga notranji izvajalec sicer doseže z javnimi naročniki, ki ga obvladujejo⁴⁹⁹, vendar je posle pridobil v postopkih oddaje javnih naročil na podlagi javnega razpisa v konkurenci z drugimi gospodarskimi

⁴⁹⁴ Povzeto iz obrazložitve sodbe SEU v zadevi C-340/04 *Carbotermo in Consorzio Alisei*.

⁴⁹⁵ Sodba SEU v zadevi C-340/04 *Carbotermo in Consorzio Alisei*, odstavek 67. obrazložitve; načeloma pa ne šteje zgolj promet, ki ga notranji izvajalec doseže na podlagi klasičnih pisnih pogodb o izvedbi javnega naročila, ki bi sicer zapadle pod predpise o javnem naročanju, če ne bi bili izpolnjeni pogoji za uporabo izjeme, temveč se upošteva tudi promet, dosežen v okviru drugih pravnih razmerij v okviru naročnikove oddaje naročila.

⁴⁹⁶ Sodba SEU v zadevi C-553/15 *Undis Servizi*, 1. točka izreka in odstavek 37 obrazložitve.

⁴⁹⁷ Povzeto iz obrazložitve sodbe SEU v zadevi C-340/04 *Carbotermo in Consorzio Alisei*.

⁴⁹⁸ Sodba SEU v zadevi C-553/15 *Undis Servizi*, 2. točka izreka in odstavek 41 obrazložitve.

⁴⁹⁹ Zakonodaja in sodna praksa sta sicer jasni, da ni dopustno upoštevati prometa, ki bi ga notranji izvajalec dosegel na podlagi javnih naročil, ki so mu jih oddali javni naročniki, ki ga ne obvladujejo podobno kot svoje službe.

subjekti.⁵⁰⁰ Sklepamo, da je ta promet dopustno upoštevati za javna naročila, ki so bila oddana pred trenutkom, ko so bili vzpostavljeni pogoji za in-house oddajo javnih naročil, saj lahko kažejo na obseg prometa, ki ga bo notranji izvajalec na podlagi in-house javnih naročil za obvladujoče naročnike opravljal v bodoče. Če pa je že v trenutku oddaje in-house naročila ali kasneje jasno, da nameravajo obvladujoči javni naročniki notranjemu izvajalcu prek in-house oddaje zagotoviti zgolj manjši delež celotnega prometa, preostanek do 80 % pa si bo moral pri obvladujočih naročnikih zagotoviti sam v konkurenci z drugimi gospodarskimi subjekti na podlagi transparentnih postopkov oddaje javnih naročil, kjer ni nobene garancije, da bo notranji izvajalec dobil posel, pa po naši oceni namen pogoja gospodarske odvisnosti ni v celoti dosežen, saj notranji izvajalec v pretežnem delu ni odvisen zgolj od poslov, ki mu jih zagotovijo obvladujoči naročniki. Hkrati pa se pojavijo tudi tveganja izkrivljanja konkurence, ki naj bi jih prav gospodarska odvisnost od obvladujočih javnih naročnikov preprečevala. Logika gospodarske odvisnosti je namreč v tem, da je notranji izvajalec pri pridobivanju prihodka v veliki meri odvisen od javnega naročnika in zato ga naročnik tudi obvladuje. Če subjekt ne bi bil odvisen (torej pretežnega dela ne bi izvajal zanj), potem tudi ne bi bil izpolnjen pogoj glede organizacijske odvisnosti.⁵⁰¹

Niti javnonaročniška zakonodaja niti sodna praksa tudi nista jasni, ali je v primeru, ko je podjem notranjega izvajalca razdeljen na različne gospodarske družbe (na primer koncern), kjer se nekatere družbe ukvarjajo z izvajanjem dejavnosti za obvladujoče javne naročnike, druge pa z dejavnostjo za druge naročnike, treba upoštevati in presoјati gospodarsko odvisnost zgolj z vidika tiste gospodarske družbe, ki izvaja dejavnosti za javne naročnike, ali je pri računanju treba upoštevati konsolidiran

⁵⁰⁰ Generalni pravobranilec Geelhoeda je v sklepnih predlogih v zadevi SEU C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales* (odstavek 110 in nadaljnji) v zvezi s prepovedjo, ki je bila določena za notranjega izvajalca, da ne sme sodelovati v postopkih oddaje javnih naročil pri javnih naročnikih, ki so ga obvladovali, argumentiral, da lahko tak notranji izvajalec predstavlja nelojalno konkurenco drugim podjetjem in da je šlo za kršitev predpisov EU v tem pogledu; navedel je, da taka prepoved v nacionalnih predpisih ne zmanjša nevarnosti, da bi notranji izvajalec – dokler pri njegovi organizaciji tako na finančnem in računovodskem kot tudi stvarnem in osebnem področju ni popolnoma jasne razmejitve med pomožnimi dejavnostmi in tistimi, ki jih kot bistven del izvaja za enega ali več javnih naročnikov – pri konkuriranju drugim subjektom na še vedno odprtih delih trga izkoriščal prednosti, ki jih ima na podlagi svojega "javnega" statusa; namen pogoja gospodarske odvisnosti je ravno v tem, da ne pride do izkrivljanja konkurence in da se torej javna naročila notranjemu izvajalcu ne oddajajo na podlagi postopkov oddaje javnih naročil z javnimi razpisi, kjer bi konkurirali tudi drugi gospodarski subjekti; da bi bil namen norme učinkovito dosežen, bi bilo pogoj gospodarske odvisnosti treba razlagati tako, da prepoveduje oddajo javnih naročil notranjim izvajalcem, ki ne spadajo v njihove zakonske, upravne ali statutarne pristojnosti. SEU se v sodbi v zadevi o tem vprašanju ni izreklo, kasneje pa je pomen te sodbe v sodbi v zadevi C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* celo relativiziralo zaradi posebnih okoliščin primera (odstavek 52).

⁵⁰¹ Povzeto iz obrazložitve sodbe SEU v zadevi C-340/04 *Carbotermo in Consorzio Alisei*.

promet na ravni povezanih gospodarskih družb.⁵⁰² Sklepamo, da je treba vsaj v primerih, ko je podjetje notranjega izvajalca razdeljen na več gospodarskih družb, ki na trgu ne ravna samostojno, pač pa sledijo navodilom materinske družbe ali drugega takega subjekta (ekonomska celota), tolmačiti sedmi odstavek 28. člena ZJN-3 tako, da se kot "skupni povprečni promet ali drug ustrezen dejavnik, ki temelji na dejavnosti" upošteva delež celotnega konsolidiranega prometa, ki ga ustvari ekonomska celota. V nasprotnem primeru bi namreč obvladujoči javni naročniki prek notranjega izvajalca lahko dosegli ustanovitev odvisne družbe, prek katere bi lahko notranji izvajalec brez omejitev nastopal na trgu in izvajal naročila za tretje osebe v bistveno večjem obsegu, kot je zgolj 20 %⁵⁰³, ki jih dopušča 28. člen ZJN-3, kar bi predstavljalo obid predpisov o javnem naročanju.

V letnem poročilu DRI za leto 2020 je navedeno, da je DRI v letu 2020 pretežni del svoje dejavnosti izvedla za državo in družbe v državni lasti, tabela s podrobnejšim prikazom pa prikazuje čiste prihodke od prodaje družbe DRI za leti 2019 in 2020, odstotek čistih prihodkov od dejavnosti za "državo" za leti 2019 (71,35 %) in 2020 (69,95 %), čiste prihodke od dejavnosti za "državo in družbe v lasti države" za leti 2019 (92,16 %) in 2020 (93,93 %) ter čiste prihodke po in-house pogodbah za leti 2019 (53,68 %) in 2020 (53,96 %). Podobno so ti podatki za skupino predstavljeni v konsolidiranem letnem poročilu za leto 2020, kjer je navedeno, da je skupina DRI v letu 2020 pretežni del svoje dejavnosti izvedla za državo in družbe v državni lasti. Tabela s podrobnejšim prikazom prikazuje čiste prihodke od prodaje skupine DRI za leti 2019 in 2020, odstotek čistih prihodkov od dejavnosti za "državo" za leti 2019 (65,25 %) in 2020 (66,23 %), čiste prihodke od dejavnosti za "državo in družbe v lasti države" za leti 2019 (87,45 %) in 2020 (90,95 %) ter čiste prihodke po in-house pogodbah za leti 2019 (47,42 %) in 2020 (48,21 %).

Preverili smo partnerje in promet za leta od 2017 do 2020, ki jih je DRI upoštevala pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti DRI oziroma skupine DRI od vlade. Podrobneje so ti partnerji opredeljeni in obravnavani v točki 2.1.1.4. Glede na to smo izračunali povprečni delež čistih prihodkov od prodaje in celotnih prihodkov DRI in celotnih prihodkov skupine⁵⁰⁴, doseženih s temi

⁵⁰² Generalni pravobranilec Geelhoeda je v sklepnih predlogih v zadevi SEU C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales* (odstavek 110 in nadaljnji) analiziral tudi gospodarsko odvisnost notranjega izvajalca, ki je imel hčerinske družbe, in opozoril, da se promet, ki naj bi ga družba dosegla z obvladujočimi naročniki, razlikuje po videnju 2 različnih strank zato, ker so bile po enem izračunu "podružnice" obravnavane ločeno, vendar to v končni fazi ni vplivalo niti na sklepní predlog niti na sodbo v zadevi. Po drugi strani pa je SEU v zadevi C-567/15 *LitSpecMet* (ki jo je še podrobneje s stališča razmerij med materinsko in hčerinsko družbo analiziral generalni pravobranilec Campos Sánchez-Bordona) obravnavalo notranjega izvajalca, sestavljenega iz materinske in hčerinske družbe (ki jo je obvladovala in prek katere je materinska družba izvajala svojo matično dejavnost, kar je v končni fazi bila podlaga, da se je pravna posledica pripisala tudi hčerinski družbi); smiselno je v tem primeru šlo za primer *ekonomske celote*, ki izvira iz konkurenčnega prava EU in je posledično tudi del slovenskega prava (pri čemer so predpisi o javnem naročanju namenjeni varstvu konkurence in s tem del konkurenčnega prava), po katerem je mogoče šteti materinsko in hčerinsko družbo (ali več družb), ki so samostojne pravne osebe, pa na trgu ne ravna samostojno, pač pa sledijo navodilom materinske družbe, zlasti zaradi poslovnih, organizacijskih in pravnih povezav, za eno samo gospodarsko enoto, odgovornost za ravnanje na trgu pa solidarno pripisati obema (Sodba Vrhovnega sodišča RS G 19/2012). Citirane slovenske sodne prakse torej ne gre neposredno aplicirati na presojo pogoja gospodarske odvisnosti iz 28. člena ZJN-3, glede na zapisano pa je evidentno, da niti SEU niti slovenska sodišča posameznih gospodarskih družb, ki tvorijo ekonomsko celoto, ne obravnavajo izolirano.

⁵⁰³ To bi pomenilo tudi, da ima notranji izvajalec tržno usmeritev, kar bi pomenilo, da pogoj glede organizacijske odvisnosti ni izpolnjen.

⁵⁰⁴ Upoštevali smo prihodke z vlado in naročniki, ki jih ni mogoče obravnavati ločeno, ter partnerji, ki so od vlade ločena pravna oseba, vendar jih vlada obvladuje podobno kot svoje službe.

partnerji v obdobju od leta 2017 do 2019, kar je prikazano v Tabela 7, podrobnejši izračun pa prikazuje Priloga 5.

Tabela 7 Povprečni delež čistih prihodkov od prodaje in celotnih prihodkov DRI in celotnih prihodkov skupine z in-house partnerji

	2017 v %	2018 v %	2019 v %	Povprečje v %	Pogoj izpolnjen
Delež čistih prihodkov od prodaje (DRI)	72	74	72	73	Ne
Delež celotnih prihodkov (DRI)	71	74	72	73	Ne
Delež celotnih prihodkov (skupina)	68	72	67	69	Ne

Vir: lasten izračun na podlagi podatkov glavne knjige DRI.

2.3.1.1.a DRI ni niti izdelala niti razpolagala s celovito in aktualno pravno analizo vprašanja, kateri izmed partnerjev (z izjemo pravnih analiz za DARS in Eko sklad, j.s.), s katerimi posluje, so organizacijsko odvisni od vlade in se torej prihodki, ki jih doseže z njimi, smejo upoštevati pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti od vlade, kateri pa ne. DRI je sicer razpolagala s 7 pravnimi mnenji, povezanimi s statusom notranjega izvajalca, vendar pa nobeno izmed teh pravnih mnenj, ki se nanašajo na pravno in dejansko stanje v zvezi z upravljanjem DRI, kot je obstajalo v letu 2020, celovito ne obravnava vprašanja, kateri izmed partnerjev, s katerimi DRI posluje, so organizacijsko odvisni od vlade in posledično smejo DRI oddajati in-house posle in se torej prihodki, ki jih doseže z njimi, smejo upoštevati pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti od vlade, kateri pa ne.

2.3.1.1.b DRI je pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti za leto 2020 kot prihodke iz dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dala vlada ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje vlada, upoštevala prihodke z nekaterimi naročniki v letih od 2017 do 2019, ki jih vlada ni obvladovala podobno kot svoje službe, kar pa glede na točko b) prvega odstavka 28. člena ZJN-3 ni ustrezno. Kot je že bilo obravnavano v točki 2.1.1.4, so ti partnerji DARS, Telekom Slovenije, Zavod za gradbeništvo Slovenije in INFRA. Posledica tega je, da je DRI izračunala previsok odstotek povprečnega prometa iz dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik. DRI je posledično poročala previsok odstotek v letnem poročilu in drugih dokumentih. To bi lahko imelo za posledico, da so se javni naročniki pri presoji, ali smejo DRI oddati naročilo kot notranjemu izvajalcu ali ne, v zvezi s presojo pogoja gospodarske odvisnosti oprli na podatke, ki niso bili točni.

2.3.1.1.c DRI v letu 2020 ni izpolnjevala pogoja glede gospodarske odvisnosti, saj več kot 80 % svojih dejavnosti v preteklih 3 letih ni izvajala za izpolnitev nalog, ki ji jih je dala vlada ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje vlada. DRI je namreč z vlado, naročniki, ki jih ni mogoče obravnavati ločeno od vlade, ter naročniki, ki so ločene pravne osebe in jih vlada obvladuje, v obdobju od leta 2017 do konca 2019 v povprečju dosegla zgolj 73 % čistih prihodkov od prodaje oziroma 72 % celotnih prihodkov. Upošteva je konsolidirane celotne prihodke skupine DRI, v katero spadajo poleg DRI še GI ZRMK in Evropsko gospodarsko interesno združenje – Čezmejna železniška proga Trst–Divača, ki jih je treba obravnavati kot ekonomsko celoto (podrobneje v točki 2.3.2.1), je skupina DRI kot notranji izvajalec v povprečju dosegla 69 % celotnih prihodkov. Ključni partner, ki ga je DRI pri izračunu deleža dejavnosti upoštevala, pa ga ne bi smela, je DARS, s katerim DRI doseže v povprečju več kot 20 % vseh poslovnih prihodkov.

2.3.1.1.d Izpolnjevanje pogoja glede gospodarske odvisnosti je ogroženo tudi zato, ker trend poslovanja DRI, kot ga prikazujejo podatki o poslovanju do konca leta 2020, v prihodnosti ne izkazuje nadaljnje eksistenčne odvisnosti DRI od poslov, ki ji jih zagotovijo obvladujoči naročnik in drugi od njega odvisni naročniki. DRI prihodkov kot notranji izvajalec namreč ni dosegla zgolj na podlagi oddanih in-house poslov, temveč tudi na podlagi pogodb, ki jih je v preteklosti pridobila v transparentnih in konkurenčnih postopkih oddaje javnih naročil z nekaterimi javnimi naročniki, ki so ji kasneje oddajali tudi in-house posle. Po podatkih DRI⁵⁰⁵ je tako v letu 2020 zgolj 54 % čistih prihodkov od prodaje dosegla na podlagi in-house pogodb. Podobno je bilo v letu 2019. Trend do konca leta 2020 je torej nakazoval, da obvladujoči naročnik in drugi od njega odvisni naročniki DRI kot notranjemu izvajalcu prek in-house oddaje naročil trajno ne zagotavljajo vsaj 80 % prihodkov, da si DRI pri obvladujočem naročniku in drugih od njega odvisnih naročnikih v konkurenci z drugimi gospodarskimi subjekti na podlagi transparentnih postopkov oddaje javnih naročil ne bi bilo treba zagotavljati dodatnih poslov, da bi izpolnjevala pogoj gospodarske odvisnosti. Ker zaradi potencialne konkurence drugih gospodarskih subjektov ni nobene garancije, da bo DRI te posle v zadostnem obsegu pridobivala tudi v prihodnje (kar jo lahko sili tudi v trženje svojih storitev drugim gospodarskim subjektom, ki niso organizacijsko odvisni od vlade, zaradi preživetja družbe), ni eksistenčno odvisna od poslov, ki ji jih zagotovijo obvladujoči naročnik in od njega odvisni naročniki na podlagi in-house razmerja, temveč od lastnega uspešnega tržnega udejstvovanja. To je v nasprotju z namenom pogoja gospodarske odvisnosti in lahko ogrozi tudi organizacijsko odvisnost od vlade zaradi tržne usmeritve DRI. Vendar je tako nizek delež opredeljen med kazalniki za merjenje doseganja strateškega cilja upravljanja v LNU 2020, kar je neustrezno, kot je že bilo pojasnjeno v točki 2.1.1.3.2.d. DRI kljub temu ob sprejemu LNU 2020 ni opozorila ministrstva oziroma vlade, da je zaradi take opredelitve ciljev družbe ogroženo izpolnjevanje pogojev za notranjega izvajalca, čeprav ta dolžnost izhaja iz 4. člena akta o ustanovitvi DRI. Prav tako DRI ni predlagala ministrstvu oziroma vladi, da v LNU opredeli kot kazalnike za merjenje doseganja strateškega cilja DRI višji delež prihodkov na podlagi in-house pogodb in da zagotovi, da bodo naročniki, ki DRI smejo oddajati in-house posle, te oddajali v ustreznem obsegu.

2.3.1.2 Izpolnjevanje pogoja iz ZJN-3 glede cen

DRI je izpolnjevala pogoj iz ZJN-3 glede cen, če je bila vrednost nalog, ki jih DRI opravlja kot notranji izvajalec, enaka ali nižja od cen za enak predmet na trgu. Pri presoji cen smo proučili analize cen, ki jih je pripravila DRI za naročnike, ki so ji oddali naloge v izvajanje kot notranjemu izvajalcu.

ZJN-3 pri oddaji poslov notranjemu izvajalcu določa tudi pogoj, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu⁵⁰⁶, pri čemer so za ugotavljanje in presojo tega pogoja prvenstveno odgovorni javni naročniki, ki so DRI oddajali in-house posle. Vendar pa je bilo v prehodnih in končnih določbah 36. člena ZCes-1C določeno, da mora DRI ves čas zagotavljati pogoje za notranjega izvajalca za RS in njene organe v skladu s predpisi o javnem naročanju. Podobno določa tudi 4. člen akta o ustanovitvi DRI, v skladu s katerim mora poslovodstvo DRI ves čas paziti na to, da da DRI izpolnjuje pogoje za notranjega izvajalca.

⁵⁰⁵ Letno poročilo DRI za leto 2020, str. 44. Glede na to, da je DRI izkazovala previsok delež dejavnosti, ki ga izvaja kot notranji izvajalec, je verjetno tudi realni delež prihodkov od prodaje, ki ga doseže na podlagi in-house pogodb, nižji.

⁵⁰⁶ Točka č) prvega odstavka 28. člena ZJN-3.

V letu 2020 je DRI pripravila 2 elaborata o določitvi cene storitev v okviru notranjega razmerja z državo, in sicer oktobra 2020 za MNZ (za izvajanje svetovalnih in inženirskih storitev pri investicijah in projektih investicijskega vzdrževanja stavb v upravljanju MNZ) in decembra 2020 za Ministrstvo za zdravje (za izvajanje svetovalnih in inženirskih storitev pri investicijah za 5 projektov).

2.3.1.2.a DRI ni zagotovila objektivne primerjave svojih cen s cenami na trgu, saj so cene, ki jih je DRI predstavila v elaboratih, izračunane pretežno z upoštevanjem njenih lastnih preteklih cen. Pretekle cene je DRI tudi revalorizirala, čeprav sprememba cen zaradi revalorizacije v posameznih pogodbah ni bila dogovorjena. Storitve DRI tudi niso neposredno primerljive z inženirskimi storitvami, za katere so priporočene cene IZS in nemške smernice HOAI, saj storitve DRI poleg inženirskih storitev obsegajo tudi druge storitve (sodelovanje pri postopkih oddaje javnih naročil, odnosi z javnostmi, mednarodno sodelovanje in druge storitve). DRI je navedla tudi cene svetovalnih storitev 3 drugih izvajalcev, za katere pa ni razvidna vsebina storitev⁵⁰⁷ oziroma ali so te storitve primerljive s storitvami, ki jih bo DRI opravila za naročnika. Po naši oceni zaradi utemeljevanja ocene na lastnih preteklih cenah in cenah neprimerljivih storitev primerjave cen DRI ni mogoče upoštevati kot objektivno merilo presoje, da so cene DRI nižje ali enake kot cene na trgu.

Pojasnilo DRI

Evropska direktiva zahteve po ceni, ki bi bila enaka ali nižja od cene za ta predmet na trgu, ne vključuje. Metodologija za izvedbo objektivne analize oziroma primerjave tržnih cen pa v slovenskem okolju ni določena.

2.3.2 Opravljanje nalog DRI kot notranji izvajalec

DRI bi za učinkovito opravljanje nalog kot notranji izvajalec po naših sodilih morala:

- v strategiji in poslovnih načrtih določiti cilje, ki se nanašajo na opravljanje nalog kot notranjega izvajalca;
- izvajati aktivnosti za uresničenje pričakovanih upravljalca kapitalne naložbe, ki se nanašajo na opravljanje nalog za naročnike v notranjem razmerju in ohranjanje statusa notranjega izvajalca;
- opravljati naloge notranjega izvajalca v skladu s sklenjenimi pogodbami.

2.3.2.1 Določitev ciljev v strategiji in poslovnih načrtih

DRI je bila učinkovita pri določitvi ciljev v strategiji in poslovnih načrtih, ki se nanašajo na opravljanje nalog kot notranjega izvajalca, če je upoštevala namen njene ustanovitve in obstoja kot notranjega izvajalca države, ki je opredeljen s področno zakonodajo (ZCes-1, ZZelP, ZIUGDT) in aktom o ustanovitvi DRI, pri opredeljevanju dolgoročne strategije poslovanja družbe in poslovno-finančnega načrta za leto 2020. Posebej smo bili pozorni na to, ali je DRI v okviru oblikovanja obeh dokumentov upoštevala cilje lastnika in ustrezno opredelila razmerja med dejavnostjo notranjega izvajalca na eni strani in dejavnostjo na trgu na drugi.

⁵⁰⁷ Strokovno svetovanje (VII. stopnja ali več) in zelo zahtevno strokovno svetovanje.

Določanje dolgoročnih ciljev gospodarske družbe je ena izmed nalog strateškega poslovanja gospodarske družbe. Za učinkovitost izvajanje te naloge je bistveno, da so postavljeni dolgoročni cilji opredeljeni dovolj jasno in merljivo. Jasnost ciljev pomeni njihovo dovolj določno (kvantitativno in/ali kvalitativno) opredeljenost, kar omogoča postavitev kazalnikov za merjenje njihovega doseganja.

2.3.2.1.1 Strategija poslovanja DRI

Dolgoročne poslovne cilje za leto 2020 je določala še veljavna Strategija DRI 2016–2020, ki je bila sprejeta v decembru 2015. V novembru 2020 pa je DRI sprejela Strategijo skupine DRI za obdobje 2021–2025 (v nadaljevanju: Strategija skupine DRI 2021–2025), ki predstavlja novo strategijo DRI in njene odvisne družbe GI ZRMK za naslednje večletno obdobje. Oba dokumenta je oblikovalo poslovodstvo DRI, v skladu z aktom o ustanovitvi DRI⁵⁰⁸ pa ju je potrdil nadzorni svet družbe. Vlada in ministrstvo pri pripravi strateških dokumentov nista sodelovala. Ni jasno, ali je v letu 2020 za DRI veljala lastniška strategija iz OdSUKND (povezava s točko 2.1.1.3.1.b), je pa DRI morala pri oblikovanju strateških dokumentov upoštevati opredelitev njene vloge kot notranjega izvajalca v področnih predpisih (ZCes-1, ZZelP in ZIUGDT) in aktu o ustanovitvi DRI.

Ključni poudarki Strategije DRI 2016–2020 so bili naslednji:

- centralizacija investicijskih procesov v državi in dosledna uveljavitev koncepta notranjega izvajalca za vse državne organe RS, s celovito obravnavo prometne infrastrukture ter razširitvijo aktivnosti na druga področja (na primer vodna in okoljska infrastruktura, energetska sanacija stavb, investicije v zdravstvu, pravosodju in v poslovnih prostorih drugih javnih naročnikov);
- pri poslovanju notranjega izvajalca dobičkonosnost ni v ospredju, zagotovljeno pa mora biti pozitivno poslovanje s ciljem ohranjanja ustrezne bonitete, nivoja kadrovskih kompetenc, motiviranosti kadrov, opremljenosti in možnosti razvoja;
- DRI lahko zaradi statusa notranjega izvajalca in posledične nevezanosti na trg svoje storitve opravlja izključno z namenom zagotavljanja in doseganja ciljev naročnika in zaščite njegovih interesov;
- osrednje strateške usmeritve DRI so biti največji inženir na infrastrukturnih investicijah, realizacija poslovnega načrta, ustvarjanje planiranega dobička in obvladovanje stroškov, strateško povezovanje z družbami doma in v tujini, širitev na tuje trge, kakovost poslovanja in obvladovanje tveganj;
- izhodišča za pripravo strateških ciljev so, da:
 - je DRI v 100-odstotni lasti RS;
 - DRI za državo izvaja pomembne infrastrukturne naloge, s katerimi država poleg gospodarskih dosega tudi razvojne cilje države in z njimi zasleduje širši družbeni interes;
 - DRI zasleduje tudi tržne priložnosti pri naročnikih, ki niso "država" oziroma družbe pod javnim nadzorom, ter da se izkaže pri tržnih priložnostih v tujini;

⁵⁰⁸ Prvi odstavek 16. člena akta o ustanovitvi DRI.

- se s povečevanjem dolgoročnih pogodb po načelu in-house povečuje stabilnost poslovnega okolja družbe;
- strateški cilji DRI so:
 - finančni cilji, povezani z omejitvami zaradi izvajanja nalog notranjega izvajalca (16–17 milijonov EUR čistih prihodkov od prodaje letno, ROE približno 3 % letno, EBITDA marža 6–7 % letno, dodana vrednost na zaposlenega med 45 in 50 tisoč EUR na zaposlenega letno);
 - cilji, ki vrednotijo družbeno odgovornost ravnanja (60–70-odstotni delež prihodkov od prodaje za neposredne uporabnike državnega proračuna, 80–90-odstotni delež prihodkov od prodaje za neposredne uporabnike državnega proračuna in nefinančne družbe pod javnim nadzorom, več kot 40-odstotni delež prihodkov od prodaje po in-house pogodbah).

Nova Strategija skupine DRI 2021–2025 v veliki meri sledi Strategiji DRI 2016–2020, novosti pri njeni vsebini so v pretežnem delu posledica nakupa 100-odstotnega lastniškega deleža v družbi GI ZRMK in s tem oblikovanje skupine DRI. Med pomembnejšimi novostmi izpostavljam naslednje:

- vsebinski spekter ponudbe storitev skupine DRI se širi na področja gradbenih kalkulacij, standardizacije in digitalizacije gradbeništva, varovanja okolja, gradbenih materialov, opreme in konstrukcij, bivalnega okolja, gradbene fizike, energije v stavbah, geotehnike in inženirske geologije;
- ob organski rasti družbe zagotoviti rast tudi z dolgoročnimi poslovnimi povezavami in prevzemi, ko gre za poslovno zanimive in razpoložljive prevzemne tarče;
- krepitev povezovanja in doseganja sinergijskih učinkov med družbama v skupini DRI;
- v skupini DRI naj bi potekalo pridobivanje poslov po 2 združljivih modelih: DRI si bo prizadevala, da bi povečevala delež neposredno sklenjenih in-house pogodb (tržno delovanje bo še vedno pomembno, a bo njegov delež upadal), medtem ko bo GI ZRMK svoje prihodke še naprej ustvarjal pretežno na trgu;
- izhodišča za pripravo strateških ciljev so, da:
 - je GI ZRMK v 100-odstotni lasti DRI;
 - s povečevanjem deleža in-house poslov upada profitabilnost;
- na novo opredeljeni strateški cilji skupine DRI:
 - finančni cilji skupine DRI so: 32–36 milijonov EUR čistih prihodkov od prodaje letno, dobiček na kapital (ROE) več kot 3 % letno, EBITDA marža več kot 7 % letno, dodana vrednost na zaposlenega 48 do 53 tisoč EUR letno;
 - cilji, ki vrednotijo družbeno odgovornost ravnanja (60–70-odstotni delež prihodkov od prodaje za neposredne uporabnike državnega proračuna, 80–95 odstotni delež prihodkov od prodaje za neposredne uporabnike državnega proračuna in nefinančne družbe pod javnim nadzorom, več kot 50-odstotni delež prihodkov od prodaje po in-house pogodbah).

2.3.2.1.1.a DRI je v vsebino Strategije DRI 2016–2020 in Strategije skupine DRI 2021–2025 uvrstila posamezne usmeritve, ki v preveliki meri poudarjajo tržno (profitabilno) naravnost družbe oziroma skupine DRI, kar je v nasprotju z zakonsko utemeljenim poslanstvom DRI kot notranjega izvajalca države, in sicer:

- številčno opredeljeni finančni cilji, ki ilustrirajo ambicije po rasti družbe, njenih prihodkov in dobička, kar je tudi opisno poudarjeno kot strateška usmeritev družbe (s 16–17 milijonov EUR čistih prihodkov od prodaje letno v Strategiji DRI 2016–2020 na 32–36 milijonov EUR v Strategiji skupine DRI 2021–2025, s približno 3 % ROE letno na vrednost nad 3 % in s 6–7 % EBITDA marže letno na vrednost nad 7 %);
- zasledovanje tržnih priložnosti doma in v tujini ter rast s pomočjo prevzemov, ko gre za poslovno zanimive in razpoložljive prevzemne tarče;
- ohranitev 100-odstotnega deleža v GI ZRMK;
- krepitev sinergij z GI ZRMK in širitev nabora storitev notranjega izvajalca na dejavnosti, za katere je specializiran GI ZRMK.

DRI je kot strateška družba v državni lasti in notranji izvajalec države izrazit primer pravne osebe javnega prava, ki je kot javni naročnik po ZJN-3 na splošnem področju ustanovljena s posebnim namenom, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave.⁵⁰⁹ DRI je notranji izvajalec večjega števila javnih naročnikov (vlade, ministrstev, organov v sestavi, družb v državni lasti), ki zaradi organizacijske in gospodarske odvisnosti od njih deluje kot njihova podaljšana roka, kar je tudi osnova za in-house izjemo od javnega naročanja. Prav zato je za notranjega izvajalca zgolj v manjšem obsegu dopustno udejstvovanje na trgu (manj kot 20 % dejavnosti). Z večanjem obsega pridobitnih dejavnosti in prevzemanjem družb na trgu se – pod pogojem enakega obsega in-house poslov – zmanjšujejo možnosti za izpolnjevanje pogojev za ohranitev statusa notranjega izvajalca, hkrati pa se s tovrstnim udejstvovanjem poudarja cilj ustvarjanja dobička. Namen nadaljnega dviga profitabilnosti družbe (s približno 3 % ROE letno na vrednost nad 3 % in s 6–7 % EBITDA marže letno na vrednost nad 7 %) po naši oceni tudi ni v skladu s strateškim ciljem, da naj bi se delež sklenjenih in-house poslov pri DRI dvigoval (s 40 na 50-odstotni delež prihodkov od prodaje po in-house pogodbah), pri čemer je izhodišče za pripravo strateških ciljev DRI, da s povečevanjem deleža in-house poslov upada profitabilnost. Poudarek na širjenju pridobitnih dejavnosti družbe v državni lasti, ki je hkrati notranji izvajalec države, prinaša posebna tveganja tudi v zvezi s spoštovanjem načela konkurenčne nevtralnosti družb v državni lasti pri nastopanju na trgu (povezava s točko 2.1.1.2.1.g). Iz tega razloga bi se DRI kot strateška družba v državni lasti, ki je hkrati notranji izvajalec države, morala osredotočiti na izvajanje storitev na matičnem področju, ki je strateškega pomena za državo in za kar trg ne more poskrbeti.

Iz enakih razlogov je po naši oceni v nasprotju z osnovnim poslanstvom DRI kot notranjega izvajalca države predvidena vloga GI ZRMK v skupini DRI. Poudarjamo, da je DRI to družbo pridobila v letu 2016 z namenom, da tudi GI ZRMK postane notranji izvajalec države na komplementarnem področju dejavnosti DRI, kar je upravičevalo njen nakup v luči osnovnega poslanstva DRI. DRI je od

⁵⁰⁹ O tem se je izrecno izreklo tudi upravno sodišče – sodba II U 221/2012 z dne 22. 1. 2014.

tega cilja v nadaljevanju odstopila⁵¹⁰ in smoter družbe tudi v aktualni Strategiji skupine DRI 2021–2025 opredelila z njenim nastopanjem na trgu. GI ZRMK posledično ne izpolnjuje pogojev za notranjega izvajalca oziroma ni v notranjem razmerju z DRI niti z državo, zaradi česar ga javni naročniki in DRI ne morejo neposredno pritegniti k izvajanjem nalog notranjega izvajalca na področju investicijskega inženiringa. Predviden smoter obstoja te odvisne družbe v skupini DRI, ki naj bi prek koncepta notranjega izvajalca omogočala udejanjanje nadaljnjih potreb države na področju tehnološkega razvoja, raziskav, kakovosti in aplikacij v gradbeni praksi, je zato neuresničljiv in v nasprotju s temeljnim ciljem DRI, to je ohranitev pogojev za notranjega izvajalca in izvajanje nalog v notranjem razmerju. DRI s tem, ko popolnoma obvladuje GI ZRMK⁵¹¹, prevzema del poslovnih tveganj pri delovanju te družbe na trgu⁵¹² in načrtuje krepitev poslovanja te družbe na trgu, odstopa od bistvenega strateškega cilja DRI, ki je krepitev statusa notranjega izvajalca države in posledična nevezanost na trg, kar notranjemu izvajalcu omogoča dosledno upoštevanje ciljev države oziroma javnih naročnikov.

2.3.2.1.1.b DRI je v Strategiji DRI 2016–2020 in Strategiji skupine DRI 2021–2025 določila kriterije za merjenje doseganja strateškega cilja glede deleža prihodkov iz poslovanja z javnim sektorjem (prihodki od prodaje za neposredne uporabnike državnega proračuna in nefinančne družbe pod javnim nadzorom ter prihodki od prodaje po in-house pogodbah (40 oziroma 50 % prihodkov), ki je pomemben za izpolnjevanje pogojev za ohranitev statusa notranjega izvajalca po 28. členu ZJN-3. Vendar pri teh kriterijih po naši oceni ni ustrezno upoštevala pomena razlikovanja med posli, ki jih DRI pridobi neposredno od javnih naročnikov kot notranji izvajalec, in posli, ki jih DRI pridobi od istih naročnikov na trgu, to je kot eden izmed ponudnikov v okviru postopkov javnega naročanja. DRI je na tej podlagi izračun pogoja za gospodarsko odvisnost od javnih naročnikov po 28. členu ZJN-3 izvedla tako, da je k prihodkom po in-house pridobljenih poslih v okviru notranjega razmerja z javnimi naročniki prištela tudi prihodke z istimi naročniki iz poslov, sklenjenih v okviru postopkov javnega naročanja. Ocenjujemo, da je takšen pristop neustrezen (povezava s točko 2.1.1.3.2.d). Poudarjamo, da se z določitvijo kriterijev za merjenje strateškega cilja pri zgolj 40 oziroma 50 % prihodkov na podlagi in-house pogodb (to pomeni, da DRI lahko med 60 in 50 % prihodkov ustvari na trgu) ogroža doseganje enega izmed temeljnih ciljev Strategije DRI 2016–2020. Ta na več mestih poudarja poslanstvo DRI z dosledno uveljavitvijo koncepta notranjega izvajalca, pri čemer naj bi bila odločilna prednost med drugim ta, da lahko DRI zaradi statusa notranjega izvajalca in posledične nevezanosti na trg opravlja svoje storitve izključno z namenom zagotavljanja in doseganja ciljev naročnika in zaščite njegovih interesov. Prav tega cilja pa obe strategiji s tem, ko dajeta pomemben poudarek pridobitnim dejavnostim DRI in celotne skupine DRI, v kateri naj bi se odvisna družba celo pretežno ukvarjala s pridobitnimi dejavnostmi, ne upoštevala.

⁵¹⁰ DRI je 14. 2. 2019 kot edini družbenik GI ZRMK spremenila 1. člen Akta o ustanovitvi GI ZRMK d. o. o. tako, da je iz njega črtala opredelitev, da je GI ZRMK ustanovljen z namenom, da opravlja svoje storitve kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava, pri čemer lahko opravlja tudi pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, vendar pri tem ne sme opravljati pretežnega oziroma bistvenega dela svoje dejavnosti.

⁵¹¹ DRI je edini družbenik GI ZRMK, vsi 3 člani nadzornega sveta GI ZRMK (predsednik nadzornega sveta in člana) so vodilni zaposleni na DRI (poslovni direktor, svetovalec posloводства in področni direktor), hkrati pa je eden izmed zaposlenih na DRI (svetovalec poslovnega direktorja) tudi prokurist v GI ZRMK.

⁵¹² DRI je izdala poročstva za kredite in garancije odvisne družbe GI ZRMK, ki so na dan 31. 12. 2020 znašali 625.481 EUR.

2.3.2.1.1.c Za notranjega izvajalca je pomembna opredelitev izhodišča za pripravo strateških ciljev, da za državo izvaja pomembne infrastrukturne naloge, s katerimi država poleg gospodarskih dosega tudi razvojne cilje države in z njimi zasleduje širši družbeni interes. DRI je v Strategiji DRI 2016–2020 in Strategiji skupine DRI 2021–2025 na tej podlagi postavila kazalnike za merjenje strateškega cilja, ki se nanašajo na opredeljene deleže prihodkov iz poslovanja z javnim sektorjem (prihodki od prodaje za neposredne uporabnike državnega proračuna in nefinančne družbe pod javnim nadzorom ter prihodki od prodaje po in-house pogodbah). Ocenjujemo, da je tako določen kazalnik za osrednji strateški cilj notranjega izvajalca pomanjkljiv, saj:

- ne razlikuje med obstoječimi različnimi načini za pridobivanje poslov DRI od javnih naročnikov (kot notranji izvajalec ali kot izbrani ponudnik v postopkih javnega naročanja; povezava s točko 2.1.1.1.c) in
- ne upošteva drugih vidikov javnega interesa, ki so poleg obsega poslov notranjega izvajalca za javne naročnike ravno tako pomembni (na primer vsaj tako nizka cena storitev, kot je cena na trgu ali celo nižja cena, saj primarni cilj notranjega izvajalca – za razliko od zasebnih ponudnikov – ni ustvarjanje dobička, ampak karseda visoki kakovost in hitrost izvedbe storitev, njihova prilagojenost potrebam javnih naročnikov in drugo).

2.3.2.1.1.d DRI je posamezne strateške usmeritve in izhodišča za pripravo strateških ciljev v Strategiji DRI 2016–2020 in Strategiji skupine DRI 2021–2025 opredelila izrazito splošno (na primer s povečevanjem deleža in-house pogodb upada profitabilnost zaradi izvajanja storitev po enaki ali nižji ceni od tržne, optimalna organizacija dela zagotavlja izvedbo učinkovitih in kakovostnih storitev) in brez opredelitve z njimi povezanih specifičnih strateških ciljev in kazalnikov za merjenje njihovega doseganja. Tako ni pojasnila, kaj pomeni in kakšen naj bi bil upad profitabilnosti zaradi izvajanja storitev po enaki ali nižji ceni od tržne (povezava s strateškim izhodiščem družbe, da s povečevanjem deleža in-house poslov upada profitabilnost), niti ni obrazložila, ali si bo v notranjem razmerju z javnimi naročniki prizadevala za zgolj enako ali nižjo ceno od tržne (pogoj iz točke a) prvega odstavka 28. člena ZJN-3 dopušča oboje) ter če nižjo, za koliko nižjo od tržne cene, in na kakšen način bo sploh merila to ceno. Od učinkovitega notranjega izvajalca države, ki naj bi primarno sledil interesom javnih naročnikov in temu podrejal interes lastne dobičkonosnosti, bi pričakovali, da si bo prizadeval za to, da se obstoječi sinergijski učinki zaradi koncentracije poslov pri njem (ti učinki in zaradi njih domnevno nižji stroški se omenjajo kot ena izmed pomembnih prednosti centraliziranega modela zagotavljanja storitev investicijskega inženiringa državi – povezava s točko 2.1.1.1) odražajo tudi v nižji ceni njegovih storitev za javne naročnike glede na cene teh storitev na trgu. Na drugi strani si DRI v obeh strategijah tudi ni zadala nobenih določnejših opredelitev in meril za merjenje doseganja cilja optimalne organizacije ter izvedbe učinkovitih in kakovostnih storitev. Kot pozitivno prakso v tej zvezi izpostavljamo, da DRI z letno anketo spremlja zadovoljstvo svojih naročnikov s storitvami družbe DRI, ki jo je izvajala tudi v letu 2020. Ne glede na to menimo, da družba zgolj na ta način ne more nadomestiti vnaprej določenih in objektivnih usmeritev v strateških dokumentih družbe s kazalniki njihovega doseganja, kar omogoča merjenje uspešnosti DRI pri izvajanju poslanstva notranjega izvajalca države na področju investicijskega inženiringa.

2.3.2.1.2 Poslovno-finančni načrt DRI za leto 2020

DRI je poslovno-finančni načrt za leto 2020 pripravila oktobra 2019, na nadzornem svetu pa je bil potrjen 4. 11. 2019. Iz vsebine tega dokumenta, ki naj bi temeljil na dolgoročnih usmeritvah lastnika oziroma ciljih družbe (največji inženir na infrastrukturnih investicijah, pozitivno poslovanje,

strateško povezovanje, širitev na trge jugovzhodne Evrope, kakovost poslovanja, obvladovanje tveganj in organizacija poslovnih procesov), izhajajo naslednji bistveni poudarki:

- izvajanje storitev investicijskega inženiringa in svetovalnih storitev na področju državnih cest (avtocest, glavnih in regionalnih cest), JŽI, komunalne in vodne infrastrukture, dela na tujih trgih (Črna gora, Srbija); razvoj stroke in drugih projektov;
- upravljanje s kadri in razvoj človeških potencialov (izobraževanja in usposabljanja, merjenje organizacijske klime, letni razgovori in podobno);
- naložbena politika (za informacijsko-tehnično podporo zaposlenih, nabavo novih vozil, merilnih naprav in drugih osnovnih sredstev), kjer se predvidevata realizacija v znesku 840 tisoč EUR in začetek oziroma delna izvedba 2 dodatnih projektov v skupni vrednosti 1,46 milijona EUR;
- vzdrževanja sistema kakovosti poslovanja (nadgradnja standarda kakovosti poslovanja 9001:2015, izvajanje notranjega nadzora poslovanja z vodji organizacijskih enot, službo za interno revizijo in službo za informatiko in kontroling);
- celovito obvladovanje tveganj z vodenjem registra tveganj za ključna poslovna, tržna, operativna in likvidnostna tveganja, ki jim je izpostavljena družba;
- podrobna (številčna) opredelitev finančnih ciljev poslovanja – finančni plan za DRI: prihodki (27.184.000 EUR), odhodki (25.567.000 EUR), dobiček iz poslovanja – EBIT (1.623.000 EUR), EBITDA (2.853.000 EUR), čisti dobiček (1.310.000 EUR), povprečno število zaposlenih (413), čista donosnost kapitala – ROE (6,2 %), čista donosnost sredstev – ROA (4,9 %), stroški dela (18.382.000 EUR), čisti prihodki od prodaje na zaposlenega (66.000 EUR), stroški dela na zaposlenega (45.000 EUR), dodana vrednost na zaposlenega (52.000 EUR).

2.3.2.1.2.a DRI je v poslovno-finančnem načrtu za leto 2020 gospodarske cilje družbe in skupine DRI za poslovno leto 2020 določila enotno, brez razlikovanja med dvojno vlogo DRI, ki jo ima ta kot notranji izvajalec države na eni strani in pridobitno usmerjen gospodarski subjekt na drugi. DRI je s tem sledila konceptu LNU 2020, ki ga je zanj sprejel upravljavec (povezava s točko 2.1.1.3.2.c). Kljub temu da je družba pri načrtovanju poslovanja dolžna slediti usmeritvam upravljavca, bi lahko predstavniki DRI v okviru skrbi za interese javnih naročnikov na rednih srečanjih z ministrstvom oziroma skrbnikom naložbe v DRI izpostavili pomen razlikovanja med obema sklopoma dejavnosti družbe DRI. Gre za okoliščino, ki je ključna za razumevanje smiselnosti ločenega postavljanja ciljev glede profitabilnosti in donosnosti poslovanja DRI (na primer EBITDA marže ali ROE) v notranjem odnosu do države in na trgu, kjer tekmuje s konkurenti (zaradi česar naj bi tam dosegala primerljive donose z njimi) in zasleduje pridobitne cilje.

Posledice enotnega opredeljevanja gospodarskih ciljev za dejavnost družbe oziroma skupine DRI se kažejo na ravni posameznih kazalnikov. Tako sta bila v poslovno-finančnem načrtu za leto 2020 predvidena znaten dvig prihodkov od prodaje⁵¹³ in relativno visoka EBITDA marža glede na povprečno vrednost tega kazalnika pri družbah, katerih glavna dejavnost na trgu so druge inženirske dejavnosti in tehnično svetovanje (M 71.129).⁵¹⁴ Ocenjujemo, da je takšna opredelitev pričakovane

⁵¹³ Čisti prihodki od prodaje naj bi se glede na leto 2019 zvišali za 11,36 % (s 24.384.057 EUR na 27.154.000 EUR).

⁵¹⁴ EBITDA marža v poslovno-finančnem načrtu za leto 2020 je za DRI znašala 10,5 % (2.853.000/27.184.000), medtem ko je v povprečju na trgu za leto 2019 znašala 3,39 %. Vir: EBonitete, Balance – primerjava DRI s konkurenco za leto 2019.

donosnosti poslovanja DRI v nasprotju z logiko obstoja notranjega izvajalca države, pri katerem bi cilj ustvarjanja lastnega dobička moral biti podrejen javnemu interesu države na področju izvajanja investicijske funkcije v javno infrastrukturo. Njen učinek je namreč takšen, da od družbe zahteva postavitev ustrezno visoke cene lastnih storitev, ki jih ponuja javnim naročnikom (v letu 2019 je DRI glede na lastne podatke 94,3 % prihodkov ustvarila iz poslovanja z državo in z njo povezanimi naročniki), z dovolj visoko profitno maržo, kar vse pomeni višje odhodke javnih naročnikov za plačilo storitev DRI. To tem bolj velja zato, ker so bili na drugi strani relativno nizko (neambiciozno) postavljeni cilji na področju dviga produktivnosti (na primer čisti poslovni izid na zaposlenega⁵¹⁵ in dodana vrednost na zaposlenega⁵¹⁶) in obvladovanja stroškov (na primer stroški dela na zaposlenega⁵¹⁷) glede na pretekla poslovna leta DRI in druge gospodarske družbe, katerih glavna dejavnost na trgu so druge inženirske dejavnosti in tehnično svetovanje.

2.3.2.1.2.b V poslovno-finančnem načrtu za leto 2020 so bile načrtovane vrednosti prihodkov (27,18 milijona EUR prihodkov) in profitabilnosti DRI (ROE 6,2 %, EBITDA marža 10,5 %), ki izrazito odstopajo od Strategije DRI 2016–2020 (16–17 milijonov EUR čistih prihodkov od prodaje letno v strategiji⁵¹⁸, ROE 3 %, EBITDA marža 6–7% letno). Opozarjamo, da sta donosnost in profitabilnost družb v državni lasti osrednjega pomena za portfeljske naložbe države, s katerimi država kot lastnik zasleduje izključno gospodarske cilje.⁵¹⁹ DRI pa ni portfeljska naložba, kjer bi država kot lastnik zasledovala izključno rast dobička in maksimizacijo donosa na vložena sredstva oziroma kapital. Nasprotno, gre za strateško družbo v izključni lasti države, ki je primarno notranji izvajalec države na širšem področju investicij v javno infrastrukturo. Pri tej družbi so zato v ospredju strateški cilji države in javni interes na področju vodenja javnih investicij, čemur se morajo prilagajati tudi finančni cilji družbe. To velja tem bolj zato, ker si cilji države kot nosilke javnih investicij v infrastrukturo in profitabilnost DRI nasprotujejo (višja profitabilnost DRI pomeni višje cene njenih storitev za javne naročnike). Posledično je nujno zagotoviti ravnotežje teh ciljev, ki upoštevajo javni interes države na področju javne infrastrukture in hkrati še omogočajo potrebam države prilagojeno rast DRI kot notranjega izvajalca in njen nadaljnji razvoj. Menimo, da bi k temu prispevalo ločeno opredeljevanje gospodarskih ciljev DRI za področje nalog notranjega izvajalca in pridobitno udejstvovanje.

2.3.2.1.2.c DRI v poslovno-finančnem načrtu za leto 2020 ni določno in na merljiv način opredelila nobenega strateškega cilja, ki bi upošteval vlogo družbe kot notranjega izvajalca. Tako družba v načrtovanju poslovnega leta ni določila nobenih konkretnih usmeritev za doseganje strateških ciljev, kot izhajajo iz vloge DRI kot notranjega izvajalca po področnih predpisih in aktu o ustanovitvi DRI, na primer ohranjanje pogojev za notranjega izvajalca, izvajanje storitev investicijskega inženiringa

⁵¹⁵ Čisti poslovni izid na zaposlenega je bil za DRI predviden v znesku 3.171 EUR (padec za 18,4 % glede na leto 2019), za preostale inženirske družbe na trgu pa je v povprečju znašal 21.863 EUR. Vir: EBonitete, Balance – primerjava DRI s konkurenco za leto 2019. Za primerjavo z DRI smo vzeli družbe, katerih registrirana glavna dejavnost je enaka kot pri DRI – to so "druge inženirske dejavnosti in tehnično svetovanje" (M 71.129).

⁵¹⁶ Dodana vrednost na zaposlenega je bila za DRI predvidena v znesku 51.660 EUR (dvig za 0,36 % glede na leto 2019), za preostale inženirske družbe na trgu pa je v povprečju znašala 60.345 EUR. Vir: EBonitete, Balance – primerjava DRI s konkurenco za leto 2019.

⁵¹⁷ Stroški dela na zaposlenega so bili za DRI predvideni v znesku 44.508 EUR (porast za 1,7 % glede na leto 2019), za preostale inženirske družbe na trgu pa so v povprečju znašali 45.756 EUR. Vir: EBonitete, Balance – primerjava DRI s konkurenco za leto 2019.

⁵¹⁸ V primerjavi je upoštevano, da so drugi prihodki v strukturi prihodkov DRI v letih 2019 in 2020 zanemarljivo nizki (0,06 %).

⁵¹⁹ 13. člen ZSDH-1.

za državo, državne organe in osebe javnega prava, izvajanje tržnih nalog zgolj v obsegu, kot to še dopuščajo pogoji za notranjega izvajalca. S tem DRI po naši oceni ni sledila Strategiji DRI 2016–2020, ki med izhodišči za pripravo strateških ciljev in med strateškimi cilji za to obdobje določa na primer deleže prihodkov iz poslov po in-house pogodbah in povečevanje tega deleža za doseganje stabilnosti poslovnega okolja družbe ter zasledovanje razvojnih ciljev države in širšega družbenega interesa na področju pomembnih infrastrukturnih projektov.

2.3.2.2 Uresničitev pričakovanj upravljavca kapitalске naložbe

DRI je bila učinkovita pri izvajanju aktivnosti za uresničitev pričakovanj upravljavca kapitalске naložbe, ki se nanašajo na opravljanje nalog za naročnike v notranjem razmerju in ohranjanje statusa notranjega izvajalca, če je opravljala naloge notranjega izvajalca v skladu s cilji upravljavca kapitalске naložbe, ki jih je vlada določila v LNU 2020.

Vlada je v LNU 2020, ki ga je sprejela 13. 2. 2020, opredelila gospodarske in strateške cilje, ki naj bi jih DRI izpolnila v letu 2020, hkrati pa je opisno predvidela ključne ukrepe in aktivnosti za doseganje zastavljenih ciljev ter pričakovanja, ki jih ima vlada kot upravljavec naložbe do družbe za poslovno leto 2020 (povezava s točko 2.1.1.3.2). O izpolnjevanju doseganja ciljev iz LNU 2020 je DRI kvartalno poročala ministrstvu kot skrbniku naložbe v DRI.

2.3.2.2.a DRI je v letu 2020 presegla zastavljene gospodarske cilje, ki se nanašajo na obseg in dobičkonosnost poslovanja (čisti prihodki od prodaje, EBITDA in čisti poslovni izid)⁵²⁰. Vendar na drugi strani ni dosegla zastavljenih ciljev na področju predvidenih stroškov dela⁵²¹, ki so kot osrednja kategorija odhodkov družbe (72,32 % vseh poslovnih odhodkov) v letu 2020 narasli sorazmerno bolj kot obseg poslovanja družbe, kljub manjšemu številu zaposlenih, kot je bilo načrtovano.⁵²² Glede preseganja ciljev profitabilnosti iz LNU 2020⁵²³ poudarjamo, da je to lahko v nasprotju z interesi ustanovitelja oziroma javnih naročnikov, ki DRI plačujejo za njene storitve kot notranjemu izvajalcu. DRI je kot notranji izvajalec v letu 2020 kar 93,93 % vseh poslovnih prihodkov ustvarila iz poslovanja z državo in družbami v državni lasti. Od tega 53,96 % prihodkov temelji na sklenjenih in-house pogodbah.

Opozarjamo tudi na to, da v okviru revizije ni bilo mogoče preveriti, na katerem področju izvajanja svojih dejavnosti je DRI ustvarila pretežni del svojih dobičkov, ali kot notranji izvajalec ali v okviru poslov na trgu. Družba ločenega računovodstva v letu 2020 ni vodila, saj zanjo Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti⁵²⁴ (v nadaljevanju: ZPFOLERD-1) ni

⁵²⁰ Indeks doseženega poslovnega rezultata iz izkaza poslovnega izida DRI glede na zastavljen cilj v LNU 2020: čisti prihodki od prodaje (101,9 %), EBITDA (103,69 %) in čisti poslovni izid (109 %).

⁵²¹ Indeks doseženega rezultata iz izkaza poslovnega izida DRI glede na zastavljen cilj v LNU 2020: strošek dela na zaposlenega (110,5).

⁵²² Obseg poslovanja, merjen s čistimi prihodki od prodaje, je narastel za 1,9 % glede na načrt iz LNU (realizacija je bila 27.670.207 EUR namesto načrtovanih 27.154.000 EUR), zaposlenih pa je bilo le 389,6, namesto 413 zaposlenih.

⁵²³ Indeks doseženega rezultata iz izkaza poslovnega izida DRI glede na zastavljen cilj v LNU 2020: ROA (104,73), ROE (108,96) in EBITDA marža (101,8).

⁵²⁴ Uradni list RS, št. 33/11.

veljal.⁵²⁵ Ne glede na to opozarjamo, da ločeno računovodstvo v primeru sočasnega izvajanja pridobitnih in nepridobitnih dejavnosti predvideva tudi Kodeks korporativnega upravljanja SDH⁵²⁶, ki naj bi ga glede na lastne izjave o upravljanju v Letnih računovodskih izkazih 2020 tudi v tem delu spoštovala. Ker družba te določbe ni spoštovala⁵²⁷, za leto 2020 ni mogoče preveriti, kakšen je bil njen poslovni rezultat pri izvajanju nalog kot notranji izvajalec in pri izvajanju pridobitnih aktivnosti oziroma na katerem področju je ustvarila končen pozitiven rezultat. Posledično ni mogoče ugotoviti, ali je DRI svoje pridobitne dejavnosti dejansko izvajala z dobičkom, kot to predvideva akt o ustanovitvi DRI, ali ne.

Pojasnilo DRI

DRI ne izvaja pridobitnih in nepridobitnih dejavnosti, temveč opravlja izključno pridobitno dejavnost, kar svetovalni inženiring oziroma investicijski inženiring tudi je. Pri tem je pomembno, da Kodeks korporativnega upravljanja družb SDH od leta 2023 nič več ne vsebuje določila, ki bi priporočalo ločeno računovodstvo v primeru izvajanja različnih dejavnosti družbe.

Ob dejstvu, da DRI v celoti izvaja le pridobitno dejavnost, pri čemer pa jo mora izvajati v obsegu najmanj 80 % za naročnika, ki jo obvladuje, in da je pri obsegu teh poslov v ospredju maksimiranje dobička, ki je sicer temeljni cilj izvajanja gospodarske dejavnosti gospodarskih družb, je zahteva računskega sodišča po vzpostavitvi sistema ločenega računovodstva nerazumljiva.

Opozarjamo na to, da ima razlikovanje med različnimi dejavnostmi in iz njih izvirajočimi cilji DRI pravno podlago v 4. členu ZGD-1⁵²⁸ v povezavi z ZCes-1 in ZZelP, ki opredelujeta DRI kot notranjega izvajalca države⁵²⁹, ter 3. členu akta o ustanovitvi DRI⁵³⁰. Razumevanje posebne vloge DRI, da ta kot notranji izvajalec države po definiciji v pretežnem delu ne more poslovati na trgu (posle dobi namreč neposredno od države kot njen in-house subjekt brez kakršnega koli sodelovanja konkurence pri

⁵²⁵ ZPFOLERD-1, ki z namenom preglednih finančnih odnosov med državo in gospodarskimi družbami za slednje ureja obveznost ločenega evidentiranja različnih dejavnosti, se uporablja za gospodarske družbe, katerih letni čisti prihodek je v zadnjih 2 letih presegal 40 milijonov EUR (12. člen ZPFOLERD-1).

⁵²⁶ Iz točke 5.1.3 Kodeksa korporativnega upravljanja SDH izhaja, da če družba poleg zagotavljanja neekonomskih ciljev opravlja še kakšno drugo tržno dejavnost, se morajo tržne in netržne dejavnosti tudi finančno ločeno prikazati.

⁵²⁷ DRI v letnem poročilu za leto 2020 ni poročala o tem, da v tem delu Kodeksa korporativnega upravljanja SDH ne spoštuje, in o razlogih za to, kar sicer predvideva peti odstavek 70. člena ZGD-1.

⁵²⁸ Iz 1., 2. in 4. člena ZGD-1 jasno izhajajo naslednja bistvena sporočila v tej zvezi: 1. gospodarska družba je pravna oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost; 2. pridobitna dejavnost po tem zakonu je vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička; in 3. za gospodarske družbe se štejejo tudi družbe, ki "v skladu z zakonom v celoti ali deloma opravljajo dejavnost, ki ni pridobitna".

⁵²⁹ 13.a člen ZZelP v zvezi s sklepom vlade z dne 6. 1. 2011.

⁵³⁰ 4. člen akta o ustanovitvi DRI, ki v tem delu v času od leta 2020 do izdaje poročila ostaja v bistvenem enak, določa: "Družba je ustanovljena z namenom, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava (skupaj naročniki), ki družbo obvladujejo, opravlja storitve investicijskega inženiringa, vključno z opravljanjem nadzora nad izvajanjem gradbenih del po predpisih, ki urejajo graditev objektov, koordinacije investicij v javno infrastrukturo in druge storitve[...] Družba lahko opravlja tudi pridobitno dejavnost in nastopa na trgu s ciljem ustvarjanja dobička, vendar le do višine, ki še zagotavlja ohranjanje statusa notranjega izvajalca po veljavnih predpisih, za poslovanje in nadzorni svet družbe." Iz obeh citiranih odstavkov, ki opredeljujeta 2 vrsti dejavnosti DRI (temeljno, ki jo izvaja DRI kot notranji izvajalec, in dopolnilno, ki jo izvaja na trgu kot pridobitno dejavnost), tudi v skladu s pravnim tolmačenjem (jezikovna, namenska in logična razlaga – argument a contrario) izhaja, da je zgolj pri drugi dejavnosti poudarjeno, da je pridobitna in da gre pri njej za ustvarjanje dobička, kar pomeni, da pri prvi ne gre za to in so pri njej v ospredju drugi cilji družbe, kar logično izhaja iz položaja DRI kot notranjega izvajalca države.

tem) in pri tem zasledovati prvenstveno dobička, predstavlja po naši oceni pomembno predpostavko za možnost uresničevanja temeljnega poslanstva DRI v javnem interesu.

Z razlikovanjem različnih vrst dejavnosti DRI je povezan tudi namen ločenega računovodstva, saj lahko država kot lastnik DRI na ta način preveri podatke DRI glede profitabilnosti in-house poslov z državo in ustvarjanja dobička pri tržnih dejavnostih. Poudarjamo, da za ločeno računovodstvo v tovrstnih primerih obstajajo tudi strokovne podlage.⁵³¹

2.3.2.2.b DRI je na področju strateških ciljev, ki se nanašajo na ohranjanje statusa notranjega izvajalca, v letu 2020 dosegla nekatere zastavljene mejnike iz LNU 2020 (delež prihodkov iz dejavnosti za državo, delež prihodkov iz dejavnosti po kriterijih iz 28. člena ZJN-3). Ni pa družba v letu 2020 dosegla po naši oceni ključnega kazalnika za merjenje doseganja strateškega cilja DRI (ohranjanje statusa notranjega izvajalca), to je predvidenega deleža prihodkov iz dejavnosti po in-house pogodbah (doseženih 53,96 % namesto načrtovanih 58 %). Poudarjamo, da gre za kazalnik, ki je bistven za doseganje smotra obstoja notranjega izvajalca (na primer prihranek zaradi odsotnosti potrebe po izvajanju postopkov javnega naročanja) in za možnost ohranjanja gospodarske odvisnosti kot enega izmed pogojev za in-house izjemo od javnega naročanja pri DRI za nedoločen čas v prihodnosti (povezava s točko 2.1.1.3.2.d). DRI po naši oceni s težavo dosega ustrezne deleže prihodkov iz sklenjenih in-house poslov tudi iz razloga, ker zasleduje politiko rasti poslovnih prihodkov na področju izvajanja pridobitnih dejavnosti (povezava s točkama 2.3.2.1.2.a in 2.3.2.1.2.b). Slednje zmanjšuje njene možnosti za večji dvig deleža in-house pogodb za javne naročnike v strukturi realiziranih prihodkov.⁵³²

2.3.2.2.c Vlada je kot upravljavca DRI v LNU 2020 poleg strateškega cilja in gospodarskih ciljev glede ohranjanja pogojev za notranjega izvajalca izrazila vrsto opisno opredeljenih pričakovanj, ki jih je za leto 2020 naslovila na to družbo. Med njimi so hitro in učinkovito izvajanje naročil v predvidenih rokih, stroškovna učinkovitost, kakovost in transparentnost poslovanja, obvladovanje tveganj za nasprotje interesov med vlogo svetovalca in vlogo inženirja oziroma izvajalca nadzora – tako imenovani kitajski zid, ki so po naši oceni pomembni za interes države oziroma javnih naročnikov v zvezi z njihovim notranjim izvajalcem. Vendar so bila ta pričakovanja v LNU izražena brez vsake konkretizacije in opredelitve s tem povezanih ciljev in kazalnikov – povezava s točko 2.1.1.3.2.e. Od DRI bi pričakovali, da bi vlado oziroma ministrstvo kot skrbnika naložbe pozvala k razjasnitvi vsebine posameznih splošno opredeljenih pričakovanj (na primer kaj pomenijo stroškovna učinkovitost, kakovost in transparentnost, kitajski zid in podobno), kar bi omogočalo uresničevanje vsakega izmed njih v skladu z interesi države kot lastnice družbe. DRI tega v letu 2020 ni storila, čeprav je med DRI in skrbnikom naložbe na ministrstvu potekala stalna komunikacija.

DRI je o izpolnjevanju vsebine LNU 2020 poročala ministrstvu. V okviru tega poročanja pa se ni opredelila v zvezi z vsemi pričakovanji, na kakšen način in s katerimi aktivnostmi jih je izpolnjevala.

2.3.2.2.d DRI od vlade kot upravljavca ni pridobila usmeritev glede uporabe kodeksov korporativnega upravljanja za organe vodenja in nadzora družbe. DRI je sicer prostovoljno sledila

⁵³¹ Smernice OECD o korporativnem upravljanju družb v državni lasti (točka III. C).

⁵³² Ti deleži so po letih znašali 54,84 % (2018), 53,68 % (2019), 53,96 % (2020).

določbam Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH in Priporočil in pričakovanj SDH, vendar pa je glede vrste priporočil sama navedla, da jih ne upošteva zaradi posebnega položaja družbe kot notranjega izvajalca. Glede posameznih priporočil je DRI v izjavah o upravljanju⁵³³, ki so sestavni del letnih poročil, zgolj pavšalno obrazložila njihovo neupoštevanje⁵³⁴, v posameznih primerih obrazložitve za neupoštevanje sploh ni podala oziroma je bila ta pomanjkljiva⁵³⁵ ali pa niti ni poročala o neupoštevanju posameznega priporočila in razlogih za to⁵³⁶.

2.3.2.3 Opravljanje nalog notranjega izvajalca

DRI je opravljala naloge notranjega izvajalca, če je izpolnjevala obveznosti, ki so bile določene v pogodbah, ki jih je sklenila z naročniki kot notranji izvajalec, oziroma so bile opredeljene v drugih pravnih in strokovnih podlagah. Pri tem smo preverili tudi poslovanje DRI z odvisno družbo GI ZRMK ter vzpostavitev informacijskega sistema vodenja investicij v JŽI.

2.3.2.3.1 Priprava letnih načrtov in poročanje

V skladu z določili temeljne pogodbe za vodenje investicij v JŽI in temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI je morala DRI za vsako izvedbeno pogodbo pripraviti predlog LNI za naslednje leto, ki ga sprejme ministrstvo, in direkciji poročati najmanj enkrat letno o izvajanju LNI za investicije, za katere so sklenjene posamezne izvedbene pogodbe. DRI mora z namenom pravočasnega ugotavljanja odmikov od načrtovane izvedbe ter ukrepov za njihovo odpravo sproti in pravočasno poročati direkciji tudi o izvajanju projekta (podrobna vsebina LNI, poročila o izvajanju LNI in poročila o izvajanju projekta je predstavljena v točki 2.2.2.2). Obveznost priprave predloga LNI je bila do 16. 6. 2018 določena tudi v četrtem odstavku 13. člena ZZelP. Z dnem uveljavitve ZZelP-K 16. 6. 2018 je to določilo prenehalo veljati, določeno pa je bilo, da na podlagi strategije razvoja prometa v RS in nacionalnega programa upravljavca JŽI, DRI in direkcija izdelajo predlog 6-letnega načrta vlaganj v železniško infrastrukturo.

⁵³³ Iz Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH (točka 3.4.1) izhaja, da naj družba v izjavi o upravljanju, ki se vključi v letno poročilo na način, kot to določa ZGD-1, jasno in izrecno izjavi skladnost s tem ali drugimi kodeksi in pojasni odstopanja od njegovih posameznih priporočil tako, da pojasni razloge za delno ali popolno odstopanje, navede, na kakšen način je odstopila, ter pojasni, ali namerava in kdaj namerava slediti priporočilu kodeksa v prihodnje.

⁵³⁴ Na primer DRI je v izjavah o upravljanju med letoma 2018 in 2020 navajala, da: a) kodeksa ne upošteva pri urejanju tistih vprašanj, ki jih poleg določb glede upravljanja drugače ureja akt o ustanovitvi družbe, in v primerih, ko določena ravnanja niso določena kot zakonska obveznost oziroma jih določa status družbe – z vrednostnimi papirji družbe se ne trguje na organiziranem trgu, temveč morebitno odsvojitve deleža družbenika ureja poseben zakon, in b) družba ni oblikovala in sprejela Politike raznolikosti v zvezi z zastopanstvo v organih vodenja in nadzora družbe glede vidikov, kot so spol, starost ter strokovni profil, saj družbenik in nadzorni svet pri imenovanjih sledita tem ciljem, kolikor je le mogoče.

⁵³⁵ Na primer glede priporočila o tem, da mora nadzorni svet izdelati plan nasledstva za člane posloводства (izjava o upravljanju iz letnega poročila za leto 2020).

⁵³⁶ Na primer priporočilo iz točke 3.1 Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH o tem, da mora družba v primeru nasprotujočih si ciljev v aktu o ustanovitvi ali drugem aktu opredeliti odnos med cilji in razreševanje nasprotij med njimi, in priporočilo iz točke 5.1.3 Kodeksa korporativnega upravljanja družb SDH o tem, da morajo stroški v zvezi z obveznostmi zagotavljanja neekonomskih ciljev biti objavljeni javno in pregledno, tako da se z njimi lahko seznani splošna javnost. Če družba poleg zagotavljanja neekonomskih ciljev opravlja še kakšno drugo tržno dejavnost, se morajo tržne in netržne dejavnosti tudi finančno ločeno prikazati.

V pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah je določeno, da pogodbeni stranki vsako leto z aneksom določita vrednost del po tej pogodbi za posamezno leto, upoštevaje predviden obseg del in razpoložljiva proračunska sredstva. Sestavni del aneksa, s katerim se določi vrednost, sta potrjena letni program dela in plan porabe finančnih sredstev po posameznih mesecih. DRI mora obseg predvidenih del specificirati v letnem programu dela in ga skupaj s planom porabe finančnih sredstev posredovati direkciji v uskladitev do 1. 12. za prihodnje leto. DRI je dolžna o opravljenem delu direkciji posredovati mesečna, polletna in letna poročila, iz njih pa mora biti razvidno, ali so zadane obveznosti izpolnjene oziroma ali so izpolnjene le delno, pri čemer je treba navesti razloge, zakaj obveznosti niso bile izpolnjene oziroma kdaj bodo izpolnjene.

2.3.2.3.1.a DRI je skupaj z direkcijo in upravljavcem JŽI za 6-letna operativna načrta vlaganj v prometno infrastrukturo⁵³⁷, ki sta vključevala tudi leto 2020, pripravila predloga načrta vlaganj v JŽI, ki pa nista vsebovala seznama sklenjenih pogodb po posameznih letih, izvedenih aktivnosti in predvidenih aktivnosti v posameznem letu, kar kot vsebino LNI določata temeljna pogodba za vodenje investicij v JŽI in temeljna pogodba za opravljanje nalog inženiringa v JŽI (povezava s točko 2.2.2.2.d).

2.3.2.3.1.b DRI za leto 2020 ni pripravila celovitega poročila o realizaciji investicij v JŽI, je pa pripravila letna poročila za nekatere posamezne izvedbene pogodbe. DRI je v letu 2020 na podlagi izvedbenih pogodb za opravljanje nalog vodenja investicij oziroma inženiringa v JŽI izvajala 22 projektov, vendar je pripravila posamezna letna poročila zgolj za 14 projektov. DRI je poročila za leto 2020 pripravila v obdobju od 30. 3. 2021 do 19. 5. 2021, čeprav bi morala letno poročilo izročiti direkciji najkasneje do 1. 2. za preteklo leto. V poročilih so bile navedene aktivnosti, ki so se izvajale v letu 2020, in prikazana načrtovana in realizirana vrednost (po mesecih) za opravljanje nalog za leto 2020 ter skupna določena in obračunana vrednost do konca leta 2020, niso pa poročila vsebovala podatkov o morebitnih odmikih od načrtovane izvedbe ter sprejetih ukrepov za njihovo odpravo. DRI o izvajanju projektov direkciji tudi ni poročala na način, kot to določa uredba o metodologiji priprave in obravnave investicijske dokumentacije na področju državnih cest in JŽI.

Pojasnilo DRI

DRI za vsako izvedbeno pogodbo poroča direkciji ob izstavitvi mesečne situacije in še posebej kot letno poročilo. Poleg rednega poročanja naročniku na operativnem nivoju (operativni sestanki in druge oblike komunikacije) poroča DRI tudi na koordinacijah z direkcijo.

⁵³⁷ Načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje 2018–2023, ki ga je vlada sprejela 29. 3. 2018, in Načrt vlaganj v promet in prometno infrastrukturo za obdobje od leta 2020–2025, ki ga je vlada sprejela 5. 12. 2019.

Ukrep DRI

DRI po obdobju, na katero se nanaša revizija, direktiji kvartalno poroča o realizaciji finančnega plana, realizaciji plana javnih naročil, realizaciji plana izdelave in potrjevanja investicijske dokumentacije in o opravljenih aktivnostih z navedbo morebitnih odstopanj od terminskih planov. DRI pripravlja tudi poročilo o stanju postopkov umeščanja v prostor za investicije v JŽI in letna poročila o obračunu del in glavnih opravljenih aktivnostih za posamezno investicijo v preteklem letu.

2.3.2.3.1.c V skladu z določili temeljne pogodbe za opravljanje nalog inženiringa v JŽI bi morala DRI za posamezni projekt na področju investicij v JŽI najmanj enkrat letno, pa tudi če se predvideva, da bodo odmiki od investicijskih stroškov večji od 20 % ocenjene vrednosti projekta ali da bo časovni načrt izvedbe podaljšan za več kot 1 leto, pripraviti poročilo o izvajanju projekta. Poročilo mora vsebovati podatke, kot to določa 13. člen uredbe o metodologiji priprave in obravnave investicijske dokumentacije na področju državnih cest in JŽI, in sicer podatke o uresničevanju terminskega načrta izvedbe investicije, porabi finančnih sredstev, fizičnih in finančnih kazalnikov v primerjavi s podatki v investicijskem programu ter navedbo vzrokov in posledic morebitnih odmikov ter predstavitev ukrepov za odpravo odmikov, vendar poročila, ki jih je DRI pripravila za direktijo, teh podatkov niso vsebovala.

2.3.2.3.1.d DRI je v letu 2020 direktiji v skladu z določili pogodbe o izvajanju storitev na državnih cestah posredovala mesečna, polletni in letno poročilo (vsebina poročil je podrobneje navedena v točki 2.2.2.2.j), ki pa niso vsebovala vseh podatkov, ki bi omogočali popoln in celovit pregled opravljenih nalog DRI. Iz poročil, ki jih je DRI pripravila za direktijo, ni razvidno, koliko ur je bilo opravljenih po posameznih projektih in kolikšna je bila vrednost opravljenih del. Iz polletnih poročil in letnega poročila za leto 2020 ni razvidno, kateri projekti so se izvajali v letu 2020. Iz poročil tudi ni razvidno, ali so bile obveznosti izpolnjene v celoti oziroma delno oziroma katere obveznosti niso bile izpolnjene.

2.3.2.3.2 Obračunavanje vrednosti pogodbenih del

DRI je v zvezi z obračunavanjem opravljenih ur za naročnike sprejela Organizacijski predpis o enotnem obračunu opravljenega dela⁵³⁸, s katerim je določena obveznost vodenja evidence dejansko opravljenih učinkovitih ur posameznega zaposlenega. Kadar obračun opravljenih del DRI za posameznega naročnika temelji na dejansko opravljenih urah vseh sodelujočih pri realizaciji del, morajo ti voditi evidenco opravljenih ur, obračun del pa se izvede na obrazcu Individualni obračunski list (v nadaljevanju: obrazec IOL), ki se izstavi za vsakega zaposlenega posebej in vsebuje vse podatke o opravljenih urah po zaposlenem in po vrstah aktivnosti. V predpisu je tudi določeno, da se za namen enotnega obračuna opravljenih del in evidentiranja izpolnjuje obrazec Mesečna evidenca opravljenega dela⁵³⁹ (v nadaljevanju: obrazec MEOD). Podatki iz obrazca so namenjeni predvsem za razne preglede in analize opravljenih del po zaposlenih, po organizacijskih enotah, po področjih

⁵³⁸ Predpis je sprejelo poslovodstvo DRI 22. 8. 2016.

⁵³⁹ Obrazec MEOD je sestavljen iz 2 delov, v prvi del se vpisujejo ure, ki jih je zaposleni opravil za realizacijo posameznega dokumenta naročila, v drugi del obrazca pa ure, ki se ne zaračunavajo naročniku (izobraževanje, seminarji, druga dela ter druge odsotnosti).

delovanja, po dokumentih naročil in so osnova za ugotavljanje prihodkov in neposrednih in posrednih stroškov.

2.3.2.3.2.a DRI na podlagi pogodbe o izvajanju konzultantskih in inženirskih storitev za državne ceste direkciji za opravljeno delo vsak mesec izstavi začasno situacijo za pretekli mesec, v kateri prikaže opravljene ure po posameznih projektih, priloženi pa sta tudi poročilo o finančni realizaciji in poročilo o opravljenem delu po posameznih delavcih z opisom storitev in številom opravljenih ur⁵⁴⁰. Priloga poročilu so tudi obrazci IOL. Pri primerjavi teh obrazcev z obrazci MEOD smo ugotovili, da so imeli nekateri zaposleni na obrazcih IOL, ki so podlaga za zaračunano delo naročniku, evidentirano višje število ur kot na obrazcih MEOD, ki so namenjeni za interne analize v DRI, zaradi česar je DRI direkciji zaračunala višje število ur, kot je bilo dejansko opravljenih.

Pojasnilo DRI

Obrazci IOL predstavljajo zaračunano delo naročniku in so priloga k mesečni izstavljeni situaciji, obrazci MEOD pa so vzpostavljeni za notranje potrebe, in sicer za evidentiranje opravljenega dela po posameznem dokumentu naročila ter služijo kot osnova za pripravo pregledov in analiz. Odstopanja med obrazci so nastala, ker so nekateri zaposleni delo (ki se nanaša na izvajanje storitev na državnih cestah) opravljali tudi izven rednega delovnega časa, kar je bilo zaračunano naročniku, ni pa bilo evidentirano v delovni čas. Pri zaposlenih, ki so opravljali administrativno delo, pa je razlika nastala zaradi zaokroževanja na celo število ur pri vpisu ur v informacijski sistem. Ker je zaradi nepovezanih evidenc prihajalo do odstopanj med obrazci IOL in MEOD, se od septembra 2020 sistematično mesečno preverja ujemanje evidenc.

Ne glede na to, da DRI od septembra 2020 mesečno preverja ujemanje evidenc, smo tudi kasneje v letu 2020 ugotovili neskladja med obrazci IOL, ki so podlaga za zaračunano delo naročniku, in obrazci MEOD, ki so namenjeni za interne analize v družbi, kar kaže na to, da DRI s sistematičnim mesečnim preverjanjem evidenc ni odpravila razlik med evidencami pri evidentiranju opravljenih ur.

2.3.2.3.3 Prenos del na GI ZRMK

Ministrstvo je za pripravo ekonomske in tehnične dokumentacije projektov celovite energetske prenove stavb ožjega in širšega javnega sektorja pri Evropski investicijski banki (EIB) s prijavo projekta GovDER⁵⁴¹ pridobilo nepovratna evropska sredstva iz sklada ELENA. Za namen izvedbe projekta je ustanovilo Skupino ELENA in s pozivi potencialne koristnike tehnične podpore pri izvedbi projekta, to so posamezna ministrstva, pozvalo, da se prijavijo za pridobitev virov sofinanciranja iz sklada ELENA. Ministrstvo v tej zvezi vodi celoten postopek verifikacije, odobritve in sprostitve odobrenih sredstev iz naslova tehnične pomoči ELENA, v okviru katere so predmet sofinanciranja storitve priprave ekonomske in tehnične dokumentacije v povezavi s celovito energetsko prenovo javnih stavb za koristnike.⁵⁴² Na podlagi vabila ministrstva je DRI pripravila ponudbo za izvajanje

⁵⁴⁰ Poročilo sestavi in podpiše delavec, podpišejo pa ga tudi skrbnik dokumenta naročila, direktor področja in vodja projekta (direkcija).

⁵⁴¹ Angl.: GOVERNMENT Deep Energy Renovation.

⁵⁴² [URL: <https://www.energetika-portal.si/podrocja/energetika/energetska-prenova-javnih-stavb/projekt-elena/>], 25. 2. 2022.

storitev tehnične pomoči ELENA in tržno analizo. V ponudbi je DRI navedla, da bo pri izvedbi strokovno-tehnične podpore sodeloval tudi GI ZRMK s svojimi specializiranimi strokovnimi sodelavci, zato je priložila tudi njihove strokovne reference⁵⁴³.

Ministrstvo je 20. 9. 2018 z DRI kot notranjim izvajalcem sklenilo Pogodbo za izvajanje strokovno-tehnične podpore pri izvedbi projekta TA ELENA (v nadaljevanju: pogodba za strokovno-tehnično podporo ELENA). Razpoložljiva finančna sredstva ministrstva za izvajanje strokovno-tehnične podpore pri izvedbi projekta ELENA znašajo največ 1.567.000 EUR⁵⁴⁴, področja strokovno-tehnične podpore pa so naslednja:

- izdelava razširjenih energetskih pregledov,
- izdelava investicijske dokumentacije,
- izdelava projektne dokumentacije,
- izdelava dokumentacije za preveritev JZP z oceno možnosti JZP,
- nepredvidena dela (dodatna dela) in druge svetovalne storitve.

Predmet izvedbe, način, obseg in plačilni ter drugi pogoji izvedbe posamezne storitve strokovno-tehnične podpore se natančneje opredelijo v tripartitni pogodbi, ki se za izvedbo posamezne storitve tehnične podpore sklene med koristnikom, ministrstvom in DRI kot izvajalcem. V pogodbi za strokovno-tehnično podporo ELENA je tudi določeno, da če DRI storitev zaradi vrste ali zahtevnosti projektiranja ne bo mogla zagotoviti z lastnimi kapacitetami, mora o tem obvestiti ministrstvo in po njegovem predhodnem soglasju zagotoviti izdelavo projektne dokumentacije z oddajo javnega naročila tretjim osebam. V tem primeru je DRI v ponudbeno ceno za izdelavo projektne dokumentacije upravičena vračunati tudi strošek storitev⁵⁴⁵.

Ministrstvo je 18. 2. 2020 objavilo Poziv k oddaji prijave za sofinanciranje iz sredstev tehnične pomoči ELENA⁵⁴⁶, s katerim je pozvalo potencialne koristnike k posredovanju predlogov operacij celovite energetske prenove javnih stavb z namenom pridobitve nepovratnih sredstev ELENA. V pozivu je tudi navedeno, da je DRI izvajalec storitev tehnične pomoči ELENA, le izjemoma in v primeru utemeljenih razlogov pa tudi drug izvajalec, ki se ga izbere po postopku javnega naročanja.

⁵⁴³ DRI je priložila seznam referenčnih del družb DRI in GI ZRMK in seznam 6 oseb, ki bodo sodelovale pri izvedbi del, od katerih so 3 osebe zaposlene v DRI, 3 osebe (med drugim tudi vodja projekta) pa v GI ZRMK.

⁵⁴⁴ Skupna višina pridobljenih sredstev znaša 1.927.000 EUR, od tega za pripravo dokumentacije za operacije celovite energetske prenove javnih stavb predvidoma 1.567.000 EUR (90 % upravičenih stroškov je sofinanciranih iz evropskih sredstev ELENA, za 10 % pa morajo upravičenci zagotoviti lastna sredstva).

⁵⁴⁵ DRI je upravičena vračunati strošek storitev skladno s točko 3.2 cenika, v kateri so določeni stroški pridobitve projektne dokumentacije v vrednosti od 1.500 EUR do 2.500 EUR, odvisno do velikosti stavbe in zahtevnosti dejavnosti.

⁵⁴⁶ [URL: <https://www.energetika-portal.si/javne-objave/arhiv-energetika/javni-pozivi/r/poziv-k-oddaji-prijave-za-sofinanciranje-iz-sredstev-tehnicne-pomoci-elena-tp-elena-2020-1242/>], 24. 3. 2022.

DRI (izvajalec) in ministrstvo (ELENA upravičenec) sta s koristniki ELENA sredstev v letu 2020 sklenila več tripartitnih pogodb za izvedbo storitev tehnične pomoči ELENA, med drugim tudi 28. 5. 2020 z UKC Ljubljana⁵⁴⁷ in 31. 7. 2020 z BGP Kranj⁵⁴⁸.

DRI je z GI ZRMK v letu 2020 sklenila pogodbe v skupni vrednosti 599.418 EUR za izvedbo storitev, ki se med drugim nanašajo tudi na sodelovanje GI ZRMK pri izvajanju storitev tehnične pomoči ELENA, in sicer na pregled že izdelanega razširjenega energetskega pregleda in izdelavo novelacije projektne dokumentacije za UKC Ljubljana in BGP Kranj.

2.3.2.3.3.a DRI je za izvedbo storitev, za katere je z ministrstvom in koristniki ELENA sredstev (UKC Ljubljana in BGP Kranj) sklenila tripartitne pogodbe za izvedbo storitev tehnične pomoči ELENA in ki se nanašajo na pregled izdelanega razširjenega energetskega pregleda in izdelavo novelacije projektne dokumentacije:

- v skupni pogodbeni vrednosti 218.848 EUR⁵⁴⁹ za UKC Ljubljana, sklenila pogodbo z GI ZRMK za izvedbo storitev v skupni pogodbeni vrednosti 210.400 EUR,
- v skupni pogodbeni vrednosti 87.638 EUR⁵⁵⁰ za BGP Kranj, sklenila pogodbo z GI ZRMK za izvedbo storitev v skupni pogodbeni vrednosti 84.264 EUR.

DRI je javno naročilo podizvajalcu GI ZRMK oddala po nižjih cenah, kot so bile za pregled izdelanega razširjenega energetskega pregleda in izdelavo novelacije projektne dokumentacije določene v tripartitnih pogodbah, ki jih je DRI sklenila z ministrstvom in koristniki ELENA sredstev, saj je bila vrednost pogodbenih del s podizvajalcem za 11.822 EUR nižja, kot je znašala pogodbeni vrednost teh del v tripartitnih pogodbah. Kljub temu da je podizvajalec izvedel storitve v vrednosti, ki je bila za 11.822 EUR nižja od pogodbene vrednosti v tripartitnih pogodbah, je DRI koristnikom ELENA sredstev zaračunala izvedene storitve v celotni pogodbeni vrednosti. DRI bi morala zaradi izpolnitve pogoja za sklenitev in-house pogodbe, določenega v točki č) prvega odstavka 28. člena ZJN-3, da mora biti vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, o tem seznaniti ministrstvo, s katerim je sklenila in-house pogodbo.

Pojasnilo DRI

Razlika med ceno storitev, ki je bila določena v tripartitni pogodbi, in ceno, po kateri je storitve izvedel GI ZRMK, predstavlja stroške, ki jih je imela DRI z administrativno-strokovnimi aktivnostmi, potrebnimi za pravno-formalno izvedbo naročila del, ki jih je kot izpolnitveni pomočnik izvedel GI ZRMK. DRI je že pri oddaji ponudbe ocenila, da bo nekatera dela oddala v izvedbo izpolnitvenim pomočnikom, kar je

⁵⁴⁷ Tripartitna pogodba za izvedbo storitev tehnične pomoči ELENA za pripravo enovite ekonomske in tehnične dokumentacije za izvedbo operacije "Energetska sanacija Negovalne bolnice Ljubljana" v pogodbeni vrednosti 242.438 EUR.

⁵⁴⁸ Tripartitna pogodba za izvedbo storitev tehnične pomoči ELENA za pripravo enovite ekonomske in tehnične dokumentacije za izvedbo operacije "Energetska sanacija Bolnišnice za ginekologijo in porodništvo Kranj" v pogodbeni vrednosti 95.349 EUR.

⁵⁴⁹ Pregled izdelanega razširjenega energetskega pregleda v vrednosti 2.400 EUR in izdelava novelacije projektne dokumentacije v vrednosti 216.448 EUR.

⁵⁵⁰ Pregled izdelanega razširjenega energetskega pregleda v vrednosti 2.400 EUR in izdelava novelacije projektne dokumentacije v vrednosti 85.238 EUR.

razvidno tudi iz ponudbe, s katero se je strinjalo tudi ministrstvo in v kateri so med referenčnimi kadri navedeni tudi kadri GI ZRMK.

Ne glede na to, da je v pogodbi za strokovno-tehnično podporo ELENA določeno, da v primeru, če storitev ne more zagotoviti z lastnimi kapacitetami, DRI zagotovi izdelavo projektne dokumentacije z oddajo javnega naročila tretjim osebam, pri čemer je upravičena vračunati tudi strošek storitev, pa opozarjamo, da je DRI do tega upravičena le, če storitev ne bi mogla zagotoviti s kadri, ki so navedeni v ponudbi, v kateri pa je DRI navedla tako zaposlene v DRI kot tudi zaposlene v GI ZRMK.

2.3.2.3.3.b DRI je izvedbo večine storitev oziroma 96,1 % vrednosti vseh storitev⁵⁵¹, ki bi jih morala izvesti na podlagi tripartitnih pogodb za izvedbo storitev tehnične pomoči ELENA v letu 2020 in za katere je kot notranji izvajalec v letu 2018 sklenila pogodbo z ministrstvom, oddala GI ZRMK. Ocenjujemo, da sklenitev in-house pogodbe med ministrstvom in DRI glede na delež storitev, ki jih DRI oddala GI ZRMK, ne sledi namenu oddaje javnega naročila po postopku in-house.

2.3.2.3.4 Vzpostavitev in vodenje informacijskega sistema vodenja investicij v javno železniško infrastrukturo

V drugem odstavku 13.a člena ZZelP je določeno, da gospodarska družba, ki jo določi vlada, da kot notranji izvajalec za državo, njene organe in pravne osebe javnega prava opravlja storitve investicijskega inženiringa, vzpostavi in vodi informacijski sistem vodenja investicij v JŽI, ki vsebuje podatke in dokumentacijo o vseh fazah investicij, pri tem pa mora ministrstvu zagotoviti možnost neposrednega vpogleda v stanje investicij in dokumentacijo, ki se vodi v okviru informacijskega sistema. Vsebino in način vodenja informacijskega sistema v skladu s tretjim odstavkom 13. člena ZZelP določi minister, pristojen za promet⁵⁵². Ministrstvo je s Pravilnikom o informacijskem sistemu za vodenje obnov, nadgradenj in investicij v javno železniško infrastrukturo⁵⁵³ (v nadaljevanju: pravilnik o informacijskem sistemu) podrobneje določilo vsebino informacijskega sistema za vodenje obnov, nadgradenj in investicij v JŽI, med drugim podatke, ki jih mora vsebovati informacijski sistem, in osnovne funkcije informacijskega sistema, vzdrževanje in uporabo informacijskega sistema.

2.3.2.3.4.a DRI je sicer vzpostavila informacijski sistem za spremljanje investicij v JŽI, ki pa ni vseboval vseh podatkov in ni zagotavljal orodij, ki bi omogočali poenoteno pripravo in spremljanje izvajanja obnov, nadgradenj in investicij v elektronski obliki. DRI tako ni vzpostavila in vodila informacijskega sistema vodenja investicij v JŽI na način, ki bi omogočal celovito in poenoteno spremljanje nalog subjektov, ki izvajajo dejavnost vodenja obnov, dejavnost nadgradenj in dejavnost investicij v JŽI, ter omogočal spremljanje stanja obnov, nadgradenj in investicij v JŽI ter izvajanje nadzora nad izvajanjem investicij. DRI tudi ni vzpostavila takšnega informacijskega sistema, ki bi ministrstvu oziroma direkciji omogočal neposreden vpogled v stanje investicij. DRI pa je v letu 2020 sprejela Strategijo razvoja informatike v DRI za obdobje 2021–2025, iz katere izhaja, da bo z

⁵⁵¹ $(210.400 \text{ EUR} + 84.264 \text{ EUR}) / (218.848 \text{ EUR} + 87.638 \text{ EUR}) * 100 = 96,1 \%$.

⁵⁵² V skladu s sedmim odstavkom 11. člena ZZelP upravljavalec, ki izvaja obvezno GJS vzdrževanja, obratovanja in obnavljanja JŽI (to je SŽ-Infrastruktura), vzpostavi, vodi in vzdržuje informacijski sistem obnavljanja JŽI, ki je sestavni del informacijskega sistema in vsebuje podatke ter dokumentacijo o vseh fazah obnov.

⁵⁵³ Uradni list RS, št. 103/11.

namenom zagotavljanja učinkovitega vodenja državnih infrastrukturnih projektov vzpostavila informacijsko platformo za celovito spremljanje infrastrukturnih projektov.

Pojasnilo DRI

Informacijski sistem je na projektih železnic vzpostavljen segmentno, z več orodji, različno po posameznih fazah in na posameznih investicijskih projektih. Z leti je bil informacijski sistem dograjevan z orodji in pristopi, ki so bili na razpolago, in ko je bila izkazana potreba glede na razvoj tehnike. Do vseh podatkov ima neposredno ali pa posredno prek vodij projektov na DRI dostop tudi naročnik (direkcija), potrebno pa je še poenotenje, pokritje vseh faz investicij in integracija v enoten sistem ter vzporedno digitalizacija, kjer je to glede na naravo dela smiselno. Od sprejetja pravilnika o informacijskem sistemu v letu 2011 so v DRI potekale aktivnosti za vzpostavitev informacijskega sistema, ki so obsegale pripravo več različnih zasnov sistema, analizo stanja ponudbe na trgu, pripravo in izvedbo postopkov javnih naročil za izbor izvajalca za vzpostavitev informacijskega sistema, ki pa še niso zaključeni.

Priporočilo

DRI priporočamo, naj pri vzpostavitvi in vzdrževanju informacijskega sistema upošteva tudi določila ZZelP in pravilnika o informacijskem sistemu glede podatkov in dokumentacije o vseh fazah investicij ter zagotovi ministrstvu in naročnikom možnost neposrednega vpogleda v stanje investicij in dokumentacijo, ki se vodi v okviru informacijskega sistema.

2.4 Aktivnosti po obdobju, na katero se nanaša revizija

Za celovitejši pregled stanja obvladovanja in poslovanja DRI kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava v nadaljevanju predstavljamo dogodke, ki so se zgodili po obdobju, na katero se nanaša revizija, in niso predmet te revizije, zato ne vplivajo na izrek mnenja.

Vlada je v zakonodajni postopek vložila predlog sprememb ZSDH-1 (ZSDH-1A), ki ga je državni zbor sprejel 25. 10. 2022. Z ZSDH-1A so bile razveljavljene določbe ZCes-2, ki so določale, da ne glede na zakon, ki ureja SDH, vlada upravlja delež RS in uresničuje pravice RS kot družbenika v DRI, za spremljanje kapitalske naložbe pa je pristojno ministrstvo. Z deležem RS v DRI od dneva uveljavitve ZSDH-1A, 19. 11. 2022, zato ponovno upravlja SDH, organi SDH pa bi morali v roku 3 mesecev od uveljavitve ZSDH-1A pripraviti spremembe in dopolnitve akta o ustanovitvi DRI na način, da bodo ustrezali statusu družbe, zlasti v primeru vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve ter ko status družbe terja nadzor ustanovitelja, primerljiv nadzoru nad njegovimi notranjimi enotami. Za spremembe in dopolnitve akta o ustanovitvi je moral SDH pridobiti soglasje ministrstva. SDH je v januarju letu 2024 sprejel akt o ustanovitvi DRI 2024, za katerega je tudi pridobil soglasje ministrstva.

Glede na to, da so bile navedene spremembe ZSDH-1 in sprejem akta o ustanovitvi DRI 2024 izvedene izven obdobja revizije, vendar vplivajo na predmet revizije in posledično na zahtevane popravljalne ukrepe, v nadaljevanju opozarjamo najmanj na naslednja tveganja, ki bi lahko imela posledico, da namen zakonodajalca s sprejetjem akta o ustanovitvi DRI 2024 ni bil dosežen:

- nova ureditev pomeni pomembno spremembo upravljaljskega okvirja (nov upravljavalec in predstavnik ustanovitelja DRI je SDH in ne več vlada), zaradi česar obstaja tveganje, ali je glede na namen ustanovitve in delovanja SDH (povezava s točko 2.1.1.4.2.b) še mogoče trditi, da vlada in/ali drugi javni naročniki obvladujejo DRI podobno kot svoje službe bodisi neposredno bodisi posredno prek SDH;
- zakonsko predvidena priprava sprememb akta o ustanovitvi (25. člen ZSDH-1A) nalaga združitev dveh konceptov (spoštovanje pogojev za uporabo in-house izjeme po ZJN-3 in splošna pravila upravljanja kapitalskih naložb države po ZSDH-1), ki si v mnogih pogledih nasprotujeta;
- akt o ustanovitvi DRI 2024 predvideva, da naj bi javni naročniki (za katere DRI opravlja storitve kot notranji izvajalec) DRI skupaj obvladovali, pri čemer pa se zastavlja vprašanje uresničljivosti tovrstnega obvladovanja, ki ga ta ureditev gradi le na: (a) pristojnosti ministrstva za podajo soglasja k spremembam in dopolnitvam akta o ustanovitvi DRI (gre za vpliv na eno samo upravljaljsko odločitev, ki ne more zaobjeti vseh strateških ciljev in pomembnih odločitev DRI) in (b) možnosti vlade in DARS, da SDH podata predloge za imenovanje 4 članov nadzornega sveta DRI (množica dejanskih in potencialnih naročnikov storitev DRI je bistveno večja), kjer pa končna odločitev o potrditvi teh članov ostaja v domeni SDH in njegovega upravljaljskega okvirja – SDH ob tem ohranja tudi preostale pravice ustanovitelja in upravljavca, ki jih je predhodno izvrševala vlada.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost Vlade Republike Slovenije (vlada), Ministrstva za infrastrukturo (ministrstvo) in Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo (direkcija) pri obvladovanju družbe DRI upravljanje investicij, d.o.o. (DRI) in učinkovitost poslovanja DRI kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava v letu 2020. Mnenje smo oblikovali na podlagi presoje, ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca, ali je bila direkcija učinkovita pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI kot notranjemu izvajalcu, in ali je bilo poslovanje DRI kot notranjega izvajalca učinkovito.

3.1 Mnenje o učinkovitosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo

Menimo, da vlada in ministrstvo pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca **nista bila učinkovita**.

Vlada in ministrstvo nista zagotovila ustreznih pravnih in strokovnih podlag za opravljanje nalog DRI kot notranjega izvajalca.

Vlada in ministrstvo v letu 2020 nista razpolagala s strokovnimi podlagami, ki bi izkazovale preverjanje smiselnosti izbire modela za zagotavljanje investicijskega inženiringa v zvezi s prometno in drugo javno infrastrukturo s pomočjo gospodarske družbe v državni lasti kot notranjim izvajalcem države. Prednosti in slabosti obstoječe ureditve so zato ostale nejasne, primerjava z možnimi alternativami (na primer uporaba lastnih kadrov državne uprave, javno-zasebna partnerstva in izvajanje postopkov javnega naročanja) ni obstajala, posebna tveganja, povezana z obstoječim modelom za zagotavljanje storitev investicijskega inženiringa državi (problem določanja tržne cene in gospodarnosti zaradi neposrednega sklepanja pogodb, negativen vpliv na zasebne ponudnike in razvoj konkurence, konflikti interesov in problem spoštovanja pravil korporativnega upravljanja), pa niso bila upoštevana.

Vlada in ministrstvo v okviru spremljanja obstoječih predpisov in možnosti za predlaganje njihovih sprememb nista zagotovila določne in usklajene zakonske opredelitve vloge ter obsega dejavnosti DRI kot notranjega izvajalca. Naloge družbe DRI in njen krog naročnikov so zato različno opredeljeni, za posamezna področja pa morebitna trajna vloga DRI kot notranjega izvajalca države v predpisih ni urejena, čeprav bi to bilo smiselno. Na DRI so bile (s pogodbami) prenesene dejavnosti v javnem interesu, za katere so po zakonu in internih aktih zadolženi državni organi. Vlada in ministrstvo tudi nista preverjala skladnosti zakonske ureditve posebnega položaja notranjega izvajalca z zakonodajo s področja varstva konkurence, državnih pomoči, koncesij in sorodnih področij. Vlada v vlogi ustanovitelja DRI v aktu o ustanovitvi DRI ni nedvoumno opredelila nalog, ki jih lahko opravlja DRI kot notranji izvajalec, kar je omogočilo, da se je na DRI neposredno prenašal vedno večji obseg različnih nalog.

Vlada kot upravljavec DRI ni pristopila k obstoječim standardom dobrega korporacijskega upravljanja, niti ni zagotovila za notranjega izvajalca prilagojenih standardov upravljanja in poskrbela za sprejem vseh aktov upravljanja. Vlada je letni načrt upravljanja za leto 2020 sprejela z

zamudo, v njem pa so bili za DRI določeni enotni gospodarski cilji, brez upoštevanja razlike med opravljanjem nalog DRI kot notranjega izvajalca, pri katerih je ustvarjanje dobička podrejeno uresničevanju javnega interesa, in opravljanjem nalog na trgu, ki so namenjene ustvarjanju dobička. Vlada je v letnem načrtu upravljanja dala nesorazmeren poudarek pridobitni usmeritvi DRI, predvidela zgolj 1 strateški cilj DRI z merljivimi kazalniki, ni določila ciljev glede doseganja primernih cen in obvladovanja stroškov družbe ter je načrtovala zgolj 58-odstotni delež prihodkov, ki naj bi jih DRI dosegla kot notranji izvajalec.

Vlada za obdobje, na katero se nanaša revizija, ni utemeljila, da obvladuje DRI podobno kot svoje službe, torej da odločilno vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve DRI (pogoj organizacijske odvisnosti DRI), niti da DRI opravlja pretežni del svoje dejavnosti za javnega naročnika ali naročnike, ki jo obvladujejo (pogoj gospodarske odvisnosti DRI). Vlada in ministrstvo sta v zvezi z vprašanjem organizacijske odvisnosti DRI razpolagala z več pravnimi mnenji, ki pa se nanašajo na bistveno drugačno pravno in dejansko stanje, kot je nastalo s prenosom upravljanja DRI na vlado, v njih pa ni bilo obravnavano niti to, kateri so tisti javni naročniki, ki smejo oddajati posle DRI kot notranjemu izvajalcu. Vlada je oblikovala tako ureditev upravljanja DRI, da jo v najmanjši možni meri obvladuje podobno kot svoje službe. Vendar nekatera dejstva ogrožajo organizacijsko odvisnost DRI od vlade, saj ni poskrbela, da bi bile nekatere njene pristojnosti in način njihovega izvrševanja dovolj jasno in natančno opredeljeni, ter si glede na vlogo in pomen DRI ni zagotovila večje možnosti vpliva na njeno poslovanje. Vlada tudi ni zagotovila, da bi ministrstvo in direkcija (so)obvladovala DRI podobno kot svoje službe, čeprav bi to bilo najustreznejše za uresničitev javnega interesa.

Vlada ni zagotovila, da bi pravna ureditev obvladovanja DRI v obdobju, na katero se nanaša revizija, zagotavljala uresničitev namena DRI, da storitve investicijskega inženiringa kot notranji izvajalec opravlja za "državo in njene organe". Vlada in ministrstvo nista proučila in utemeljila načelne možnosti, da bi javni naročniki, ki so del državne uprave, smeli oddajati posle DRI kot notranjemu izvajalcu, niti tega nista ustrezno uredila v aktu o ustanovitvi DRI ali predlagala ustrezne ureditve v predpisih. Vlada tudi ni izvedla nobenih aktivnosti za ureditev zakonodaje in upravljanja z DRI, da bi drugi javni naročniki, ki so del pravne osebe Republike Slovenije, niso pa del hierarhične strukture državne uprave, smeli oddajati posle DRI kot notranjemu izvajalcu. Vlada tudi ni zagotovila, da bi bil krog javnih naročnikov, ki so pravne osebe in na poslovanje DRI neposredno nimajo vpliva, pa kljub temu oddajajo posle DRI kot notranjemu izvajalcu, vsaj določljivo opredeljen. Vlada tudi ni razpolagala z nobeno pravno utemeljitvijo, da so za vse te javne naročnike pogoji za horizontalno oddajo in-house poslov izpolnjeni, ti javni naročniki pa sami nimajo možnosti zagotoviti in preveriti, ali so pogoji glede organizacijske in gospodarske odvisnosti DRI izpolnjeni. Poleg tega pa so DRI oddajali in-house posle tudi naročniki, ki jih vlada ne obvladuje podobno kot svoje službe. Vlada tudi ni zagotovila, da bi bil v letu 2020 glede DRI izpolnjen pogoj glede gospodarske odvisnosti, in s tem ni vzpostavila pogojev za dopustnost oddaje in-house poslov DRI.

Vlada in ministrstvo nista vzpostavila in izvajala nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca.

Vlada ni vzpostavila ustreznih pogojev za nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, saj ni opredelila nalog in odgovorne osebe za izvajanje nadzora, prav tako si ni zagotovila ustreznih podatkov, da bi nadzor dejansko lahko izvajala. Ministrstvo ni vzpostavilo v celoti ustreznih pogojev, da bi vladi zagotovilo nadzor nad odločitvami posloводства in poslovanjem DRI in izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca. Ministrstvo je sicer določilo skrbnika naložbe v DRI in pridobivalo poročila glede poslovanja DRI, ni

pa pridobilo podatkov, na podlagi katerih bi lahko presodilo, ali so izpolnjeni pogoji za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca. Vlada in ministrstvo nista zagotovila ustreznega načina poročanja DRI, saj na podlagi predloženih poročil ni mogoče presoditi, ali sta glede DRI izpolnjena pogoja glede gospodarske odvisnosti in nižjih ali enakih cen od tržnih. Predstavnik ministrstva se v letu 2020 tudi ni udeleževal sej nadzornega sveta DRI.

Vlada in ministrstvo v letu 2020 nista izvajala nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, saj nista utemeljila, na kakšen način je zagotovljena organizacijska odvisnost DRI, in nista opredelila, kateri so tisti javni naročniki, ki bi se smeli posluževati izjeme za notranje izvajalce in katerih naročila bi se smela upoštevati pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti DRI od vlade. Vlada in ministrstvo tudi nista imela pregleda nad obsegom in vrsto dejavnosti, ki jih DRI izvaja za javne naročnike, ki jih obvladuje vlada podobno kot svoje službe, in pregleda nad tem, ali so cene, po katerih je DRI izvajala storitve kot notranji izvajalec, enake ali nižje od cen za te storitve na trgu. Ustreznega nadzora vlada in ministrstvo nista zagotovila niti prek nadzornega sveta DRI.

3.2 Mnenje o učinkovitosti Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo

Menimo, da je bila direkcija pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI kot notranjemu izvajalcu, **delno učinkovita**.

Direkcija pri oddaji javnih naročil družbi DRI kot notranjemu izvajalcu ni preverila izpolnjevanja vseh pogojev, ki jih določa 28. člen Zakona o javnem naročanju (ZJN-3).

Direkcija je kot javni naročnik, ki je oddajal DRI posle kot notranjemu izvajalcu, odgovorna za ugotavljanje in presojo izpolnjevanja pogojev, ki jih določa javnonaročniška zakonodaja za uporabo izjeme. Pri oddaji javnih naročil DRI kot notranjemu izvajalcu ni celovito preverila izpolnjevanja pogojev iz 28. člena ZJN-3 glede gospodarske odvisnosti DRI, torej da DRI izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik, in primerljivosti vrednosti predmeta naročanja s tržnimi cenami.

Direkcija je pred sklenitvijo poslov z DRI sicer pridobila podatke o deležu dejavnosti, ki ga je DRI v zadnjih 3 letih pred oddajo posla izvedla za naročnika, ki ga obvladuje, ali druge pravne osebe, ki jih obvladuje isti javni naročnik, vendar ti podatki niso bili zadostni in dovolj podrobni, da bi direkcija na njihovi podlagi lahko presodila, ali je pogoj glede gospodarske odvisnosti izpolnjen.

Direkcija je imela v letu 2020 na področju javne železniške infrastrukture z DRI na podlagi 2 temeljnih pogodb sklenjenih več izvedbenih pogodb, v katerih je bila določena enotna urna postavka za izvajanje inženirskih in drugih svetovalnih storitev in določen odstotek od vrednosti gradbenih del za izvajanje storitev nadzora DRI nad gradnjo investicij v javno železniško infrastrukturo. Direkcija je pred sklenitvijo izvedbenih pogodb pridobila zgolj izračun cen, ki ga je pripravila DRI, ni pa opravila nobenih analiz, s katerimi bi preverila, ali je izračun ustrezen. Direkcija tudi ni izkazala, da je pogoj glede vrednosti predmeta naročanja, ki mora biti enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, izpolnjen, saj je bila zaradi načina opredelitve obsega in vrste storitev otežena neposredna primerjava s storitvami drugih subjektov na trgu.

Direkcija ni v celoti spremljala in nadzirala izvajanja pogodb, ki jih je sklenila z DRI kot notranjim izvajalcem.

Direkcija ni zagotovila takšne notranje organizacije, da bi lahko v celoti učinkovito spremljala in nadzirala delo DRI. V notranjih aktih ni določila podrobnejših meril oziroma usmeritev glede nalog in obsega sodelovanja direkcije z DRI kot notranjim izvajalcem. Notranji akti direkcije zgolj na splošni ravni določajo odgovorne osebe za izvedbo posamezne naloge pri investicijah, in osebe, ki pri tem sodelujejo, ni pa v njih opredeljena delitev aktivnosti v posameznih fazah investicijskih postopkov med vodjo projekta na direkciji in konzultantom oziroma inženirjem na DRI kot ključnima udeležencema. Prav tako ni jasna razmejitev med nalogami in obveznostmi, ki jih mora vodja projekta na direkciji izvesti sam, in tistimi, ki jih lahko prenese na DRI.

Direkcija je spremljala in nadzirala izvajanje storitev DRI prek koordinacijskih sestankov z DRI in drugimi deležniki, ki v letu 2020 zaradi epidemije niso bili izvedeni vsak mesec, kot je bilo dogovorjeno, prek mesečnih situacij DRI in tudi neposredno pri posameznih projektih, vendar pa ni vzpostavila takšnega sistema načrtovanja, spremljanja in nadzora, ki bi omogočal zanesljivo kontrolo dejanske izvedbe obsega ur, ki jih je v posameznem mesecu leta 2020 na različnih projektih zaračunala DRI. Direkcija v letu 2020 ni bila sproti seznanjena s potekom aktivnosti na projektih, spremljanje posameznih investicijskih projektov na področju javne železniške infrastrukture pa je bilo za direkcijo oteženo in omejeno tudi zato, ker ni bil vzpostavljen informacijski sistem vodenja investicij v javno železniško infrastrukturo, ki bi direkciji omogočal neposreden vpogled v podatke in dokumentacijo o vseh fazah investicij na javni železniški infrastrukturi.

Direkcija je na področju javne železniške infrastrukture za obdobje, na katero se nanaša revizija, z DRI in upravljavcem javne železniške infrastrukture izdelala 2 predloga 6-letnega načrta vlaganj v železniško infrastrukturo, ki sta vsebovala večino podatkov, potrebnih za učinkovito načrtovanje. Direkcija od DRI ni pridobila celovitega poročila o realizaciji investicij v javno železniško infrastrukturo in poročila o izvajanju projekta. Direkcija na področju državnih cest ni poskrbela za to, da bi bila v anekse k pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah vključena načrtovana poraba finančnih sredstev za izvajanje storitev DRI po posameznih mesecih. Direkcija na področju državnih cest DRI ni podala navodil za pripravo poročil, v katerih bi določila format poročanja, način pošiljanja poročil in podrobnejšo vsebino poročil.

Direkcija ob povečanju pogodbeno dogovorjenih cen urne postavke na področju javne železniške infrastrukture zaradi rasti cen življenjskih potrebščin ni preverila, ali je nova cena enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, ampak je pridobila zgolj izračun cen, ki ga je pripravila DRI. Povišanje cene urne postavke pri vseh izvedbenih pogodbah ni bilo upravičeno, saj rast cen življenjskih potrebščin ni presegala 4 %, neupravičeno pa je bilo tudi dodatno zvišanje cen, ki sta ga dogovorili direkcija in DRI. Direkcija pred sklenitvijo aneksa k pogodbi o izvajanju storitev na državnih cestah z DRI, s katerim je bilo določeno povišanje urne postavke na podlagi rasti cen življenjskih potrebščin, ni izkazala, da je opravila raziskave trga oziroma na drug način pridobila podatke o tržni ceni za storitve, ki jih DRI izvaja za direkcijo na podlagi pogodbe o izvajanju storitev na državnih cestah.

3.3 Mnenje o učinkovitosti DRI upravljanje investicij, d.o.o.

Menimo, da je bilo pri poslovanje DRI kot notranjega izvajalca **delno učinkovito**.

DRI kot notranji izvajalec ni izpolnjevala vseh pogojev, ki jih določa 28. člen ZJN-3.

DRI mora v skladu z ZJN-3 več kot 80 % svojih dejavnosti izvajati za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal naročnik, ki jo obvladuje podobno kot svoje službe, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik. DRI je izračunala, da je v letu 2020 pretežni del svoje dejavnosti izvedla za državo in družbe v državni lasti, in sicer 93,9 % čistih prihodkov od dejavnosti za "državo in družbe v lasti države". DRI ni razpolagala s celovito analizo, katere izmed partnerjev, s katerimi DRI posluje, obvladuje vlada podobno kot svoje službe, da bi se prihodki, ki jih je DRI dosegla z njimi, smeli upoštevati pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti. DRI je pri izračunu pogoja gospodarske odvisnosti za leto 2020 upoštevala prihodke z nekaterimi naročniki, ki jih vlada ni ustrezno obvladovala, zato je DRI izračunala previsok odstotek povprečnega prometa. V letu 2020 tako ni izpolnjevala pogoja glede gospodarske odvisnosti, saj več kot 80 % svojih dejavnosti v preteklih 3 letih ni izvajala za izpolnitev nalog, ki ji jih je dala vlada ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih podobno obvladuje vlada.

ZJN-3 pri oddaji poslov notranjemu izvajalcu določa tudi pogoj, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu. Za ugotavljanje in presojo tega pogoja so odgovorni javni naročniki, ki so DRI oddajali posle kot notranjemu izvajalcu, vendar pa je morala tudi DRI glede na določbe akta o ustanovitvi DRI ves čas paziti na to, da izpolnjuje pogoje za notranjega izvajalca. V letu 2020 je DRI z namenom preveritve tržne cene pripravila elaborate o določitvi cene storitev v okviru notranjega razmerja z državo, v katerih pa je predstavila predvsem lastne pretekle cene in cene storitev drugih izvajalcev, ki niso bile primerljive z naborom storitev, ki jih je izvajala DRI.

DRI ni v celoti učinkovito opravljala nalog kot notranji izvajalec.

DRI je v Strategijo DRI 2016–2020 in Strategijo skupine DRI 2021–2025 uvrstila nekatere usmeritve, ki v preveliki meri poudarjajo pridobitno usmeritev družbe oziroma skupine DRI, čeprav je udejstvovanje notranjega izvajalca na trgu dopustno zgolj v manjšem obsegu, z večanjem obsega tržnih dejavnosti in prevzemanjem družb na trgu pa se zmanjšujejo možnosti za izpolnjevanje pogojev za ohranitev statusa notranjega izvajalca. DRI je v strategijah med cilji določila delež prihodkov iz poslovanja z javnim sektorjem, pri tem pa ni razlikovala med posli, ki jih pridobi neposredno od javnih naročnikov kot notranji izvajalec, in posli, ki jih DRI pridobi od istih naročnikov na trgu. DRI si je kot strateški cilj zadala doseganje zgolj več kot 50 % prihodkov kot notranji izvajalec, kar onemogoča doseganje enega izmed temeljnih ciljev DRI, to je dosledna uveljavitev koncepta notranjega izvajalca za izvajanje pomembnih infrastrukturnih nalog, s katerimi država poleg gospodarskih dosega tudi razvojne cilje in z njimi zasleduje širši družbeni interes. Za izpolnjevanje pogoja gospodarske odvisnosti v skladu z 28. členom ZJN-3 mora zato DRI pomemben delež poslov pridobiti v okviru postopkov javnih naročil od naročnikov v notranjem razmerju, kjer je po naši oceni težko zagotoviti enakopravno obravnavo DRI kot notranjega izvajalca in zasebnih ponudnikov. DRI je preostale strateške usmeritve opredelila izrazito splošno in brez opredelitve kriterijev za merjenje njihovega doseganja. DRI je v poslovno-finančnem načrtu za leto 2020 načrtovala prihodke in dobičkonosnost v vrednostih, ki so odstopale od ciljnih vrednosti, določenih v veljavni strategiji, brez zadostnega upoštevanja javnega interesa na področju javne infrastrukture. DRI v poslovno-finančnem

načrtu za leto 2020 ni določno in na merljiv način opredelila nobenega strateškega cilja, ki bi upošteval vlogo DRI kot notranjega izvajalca, in tudi ni načrtovala usmeritev za doseganje strateških ciljev, kot izhajajo iz vloge DRI kot notranjega izvajalca po področnih predpisih in aktu o ustanovitvi DRI.

DRI je v letu 2020 presegla finančne cilje iz letnega načrta upravljanja vlade, ki se nanašajo na obseg in dobičkonosnost poslovanja, ni pa dosegla ciljev na področju predvidenih stroškov dela. Čeprav je DRI presegla cilj, ki se nanaša na dobičkonosnost, je to lahko v nasprotju z interesi javnih naročnikov, za katere DRI izvaja storitve kot notranji izvajalec na področju razvoja javne infrastrukture. DRI na področju strateških ciljev, ki se nanašajo na ohranjanje statusa notranjega izvajalca, v letu 2020 ni dosegla načrtovanega deleža prihodkov iz dejavnosti, ki jih je izvajala kot notranji izvajalec. DRI v letu 2020 ni vodila ločenega računovodstva, čeprav je sočasno izvajala pridobitne in nepridobitne dejavnosti, in v zvezi s tem ni spoštovala določil Kodeksa korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države. Posledično ni bilo mogoče preveriti, kakšen je bil poslovni rezultat DRI pri izvajanju nalog kot notranji izvajalec in pri izvajanju pridobitnih aktivnosti, ki naj bi jih glede na akt o ustanovitvi DRI izvajala z namenom ustvarjanja dobička.

DRI na področju javne železniške infrastrukture za leto 2020 ni pripravila celovitega poročila o realizaciji investicij v javno železniško infrastrukturo, ampak z zamudo le letna poročila za nekatere izvedbene pogodbe, ki pa niso vsebovala vseh podatkov za učinkovito spremljanje izvajanja investicij v javno železniško infrastrukturo. DRI na področju državnih cest ni pripravila načrta porabe finančnih sredstev za izvajanje storitev po posameznih mesecih, iz poročil o opravljenem delu pa ni bilo razvidno, koliko ur je bilo opravljenih po posameznih projektih, vrednost opravljenih del in ali so bile obveznosti izpolnjene. DRI je na podlagi pogodbe na področju državnih cest direkciji za opravljeno delo izstavila situacije, v katerih so bile prikazane opravljene ure po posameznih projektih, ki se v posameznih primerih niso ujemale z evidencami o dejansko opravljenem številu ur.

DRI je izvedbo večine storitev tehnične pomoči ELENA v letu 2020, za katere je kot notranji izvajalec v letu 2018 sklenila pogodbo z ministrstvom, oddala hčerinski družbi GI ZRMK d.o.o. (GI ZRMK), pri čemer so bile cene nekaterih storitev v pogodbah, ki jih je DRI sklenila z GI ZRMK, nižje od cen, določenih v tripartitnih pogodbah za izvedbo storitev. Poleg tega sklenitev in-house pogodbe med ministrstvom in DRI glede na količino storitev, ki jih je DRI oddala GI ZRMK, ne sledi namenu oddaje in-house naročil.

DRI ni vzpostavila in vodila informacijskega sistema vodenja investicij v javno železniško infrastrukturo na način, ki bi omogočal celovito in poenoteno spremljanje nalog subjektov, ki izvajajo dejavnost vodenja obnov, dejavnost nadgradenj in dejavnost investicij v javno železniško infrastrukturo, ter omogočal spremljanje stanja obnov, nadgradenj in investicij ter izvajanje nadzora. DRI tudi ni vzpostavila takšnega informacijskega sistema, ki bi ministrstvu oziroma direkciji omogočal neposreden vpogled v stanje investicij.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo in DRI upravljanje investicij, d.o.o. morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljanih ukrepov mora obsegati navedbo popravljanih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljanih ukrepih za odpravo ugotovljenih neučinkovitosti.

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravila načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za:
 - pridobitev neodvisne strokovne študije in/ali izvedbo širše javne strokovne razprave, ki bo lahko podlaga za celovito oceno o tem, ali sploh in če da, v kakšnem obsegu je za Republiko Slovenijo na dolgi rok najbolj smiselna in ekonomična rešitev, da inženirske storitve v zvezi z javnimi investicijami večjemu številu subjektov javnega sektorja zagotavlja gospodarska družba v državni lasti kot njihov notranji izvajalec – točke 2.1.1.1, 2.1.1.4.1, 2.1.1.4.2, 2.1.1.5, 2.1.2.1, 2.1.2.2, in 2.1.2.3, pri čemer bo študija zajemala (tudi) naslednje elemente:
 - analizo obstoječega trga inženirskih storitev glede na potrebe države po teh storitvah v zvezi z javnimi investicijami na področju infrastrukture;
 - primerjavo prednosti in slabosti (SWOT analiza) različnih modelov za izvajanje javnih investicij v infrastrukturo (izvedba z lastnimi sredstvi v javnem sektorju, in-house izvajalci v obliki gospodarskih družb v državni lasti, podelitev posebnih/izključnih pravic in javno-zasebna partnerstva, javno naročanje in razvoj konkurenčnega trga), možnosti za implementacijo različnih kombinacij teh modelov, smernice domače in tuje stroke o izvajanju javnih investicij in primerjalni prikaz dobrih rešitev v razvitih tujih državah;
 - analizo delovanja obstoječega modela za izvajanje javnih investicij v infrastrukturo v Republiki Sloveniji, ki temelji na centralizaciji vodenja investicij pri in-house izvajalcu države, to je gospodarski družbi v državni lasti, s primerjavo prednosti in slabosti takšnega modela;
 - možnosti za obvladovanje slabosti obstoječega modela za izvajanje javnih investicij v infrastrukturo v Republiki Sloveniji (določitev cene inženirskih storitev, omejevanje konkurenčnega trga in zasebne iniciative z dajanjem prednosti enemu ponudniku, krepitev vloge države v gospodarskih družbah, problem korporacijskega upravljanja z gospodarsko družbo, ki je notranji izvajalec);

- sprejem strateške odločitve o spremembi ali prilagoditvi obstoječega modela za izvajanje javnih investicij v infrastrukturo v Republiki Sloveniji, ki bo zagotavljala odpravo zaznanih anomalij in utrdila najbolj ekonomičen ter dolgoročno učinkovit sistem izvajanja javnih investicij v infrastrukturo – točke 2.1.1.1, 2.1.1.4.1, 2.1.1.4.2, 2.1.1.5, 2.1.2.1, 2.1.2.2, in 2.1.2.3;
- celovito, skladno in dovolj določno opredelitev vloge morebitnega in-house izvajalca inženirskih storitev za državo v normativnem pravnem okviru (področna zakonodaja v zvezi z investicijami v javno infrastrukturo, lastniška politika in akt o ustanovitvi in-house izvajalca, če je to gospodarska družba v državni lasti), tako da bosta jasni vizija vloge notranjega izvajalca in razmejitve nalog ter odgovornosti med različnimi deležniki na tem področju (ministrstva – organi v sestavi – in-house izvajalec) – točke 2.1.1.2.1, 2.1.1.2.2, 2.1.1.4.1, 2.1.1.4.2, 2.1.1.5, 2.1.2.1, 2.1.2.2, in 2.1.2.3.

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

1. v sodelovanju z Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo proučilo in identificiralo možnosti za izboljšanje sistema pogodbenega določanja, vrednotenja in obračunavanja storitev DRI kot notranjega izvajalca, ki bo direkciji zagotavljal primerljivost storitev investicijskega inženiringa in cen teh storitev s tistimi na trgu, z možnostjo učinkovitega nadzora njihove izvedbe – točke 2.1.1.3.2.e, 2.2.1.2.a in 2.2.2.2.a.

DRI upravljanje investicij, d.o.o. mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravila načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za vzpostavitev sistema ločenega računovodstva, ki bo omogočal poslovanju družbe in ustanovitelju spremljati poslovne rezultate družbe pri izvajanju različnih dejavnosti ter preprečeval nevarnost prelivanja sredstev med temi dejavnostmi – točka 2.3.2.2.a.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁵⁵⁴. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo in DRI upravljanje investicij, d.o.o. kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

5. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- si prizadeva za sprejem politik prejemkov, ki bodo zagotavljale, da bodo spremenljivi prejemki poslovdstev družb v državni lasti, ki so opredeljene kot strateške naložbe, temeljili na kriterijih, ki bodo poslovdstva vzpodbujali k izpolnjevanju ne samo gospodarskih ampak tudi strateških ciljev, ki so za te družbe opredeljeni v različnih aktih upravljanja;
- za družbe, s katerimi sama upravlja, zagotovi:
 - sprejetje letnih načrtov upravljanja dovolj zgodaj pred začetkom novega poslovnega leta, tako da bodo družbe pri pripravi svojih letnih poslovno-finančnih načrtov lahko dosledno upoštevale cilje in usmeritve države pri upravljanju z družbami v državni lasti;
 - pripravo vsebine letnih načrtov upravljanja na podlagi lastnih analiz in projekcij, ki upoštevajo pravila stroke in okolje delovanja posameznih družb (dejavnost, velikost in kompleksnost poslovanja družbe, poslovna tveganja, morebitno izvajanje nalog kot notranji izvajalec, tržni položaj družbe, rezultati primerljivih tujih ali domačih družb javnega ali zasebnega sektorja, sektorske analize in primerjalne analize), ter vzpostavljajo jasno povezavo načrtov upravljanja z dolgoročno vizijo države kot imetnice kapitalskega deleža v družbah v državni lasti;
 - takšno vsebino letnih načrtov upravljanja, ki bo upoštevala specifično vlogo strateških družb v državni lasti, ki izvajajo gospodarske javne službe oziroma dejavnosti v javnem interesu (na primer na podlagi posebne ali izključne pravice ali kot notranji izvajalci) in jo dopolnjujejo z različnimi pridobitnimi dejavnostmi; v teh primerih bi bilo smiselno ločevati med cilji družb na različnih področjih dejavnosti in zagotoviti, da bodo gospodarski cilji družb v funkciji strateških ciljev, pri čemer morajo oboji biti dovolj jasno (merljivo) opredeljeni, morebitne pridobitne dejavnosti teh družb na trgu pa bi morale biti primerljivo dobičkonosne, kot to velja za zasebne družbe z istovrstno dejavnostjo;
 - takšno vsebino letnih načrtov upravljanja, ki bo strateške družbe v državni lasti vzpodbujala k temu, da se ukvarjajo pretežno z dejavnostjo, za katero so ustanovljene, le izjemoma in v omejenem obsegu pa – zaradi nevarnosti omejevanja razvoja konkurence na trgu – tudi s pridobitno dejavnostjo na trgu, ki naj bi bila primerljivo dobičkonosna in komplementarna temeljni dejavnosti;
 - javno objavo vsebine letnih načrtov upravljanja (razen izjemoma v delih, kjer so izpolnjeni pogoji za varovanje poslovne skrivnosti) in poročil o realizaciji teh načrtov, kar bo prispevalo k transparentnosti upravljanja z državnim premoženjem, krepilo zaupanje javnosti v upravljalvske procese in utemeljevalo odgovornost upravljalca za dosežene rezultate.

Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo priporočamo, naj:

- na podlagi že zaključenih investicijskih projektov na področju javne železniške infrastrukture izvede analizo storitev inženiringa, ki jih je izvedla DRI, in jih primerja z drugimi primerljivimi projekti (na primer v tujini) ter prične sistematično in konstantno spremljati ustreznost določitve cene urne postavke in deleža v celotni vrednosti investicijskega projekta za storitve, ki jih izvaja DRI. Pri tem naj direkcija predmet naročanja oblikuje tako, da bo lahko preverila, ali je

cena enaka ali nižja od cen na trgu in je izpolnjen pogoj iz 28. člena Zakona o javnem naročanju glede vrednosti predmeta naročanja;

- dopolni svoj načrt integritete in register tveganj na način, da v teh dokumentih naslovi tudi tveganja, ki izvirajo iz sodelovanja in povezanosti z družbo DRI kot notranjim izvajalcem ter morebitne zasebne podjetniške dejavnosti zaposlenih na direkciji;
- v okviru notranje ureditve zagotovi:
 - bolj natančno opredelitev nalog in odgovornosti, ki jih v zvezi s posameznim projektom na področju državnih cest in javne železniške infrastrukture nosi vodja projekta in jih ne more prenesti na (zunanjega) inženirja ali konzultanta;
 - vzpostavitev sistema usmeritev in kontrol, ki bo vodjem notranjih enot in direktorju direkcije omogočal bolj učinkovito (sprotno) spremljanje in nadzor kakovosti ter obsega opravljenega dela posameznih vodij projektov na področju državnih cest in javne železniške infrastrukture.

DRI upravljanje investicij, d.o.o. priporočamo, naj:

- pri vzpostavitvi in vzdrževanju informacijskega sistema upošteva tudi določila Zakona o železniškem prometu in Pravilnika o informacijskem sistemu za vodenje obnov, nadgradenj in investicij v javno železniško infrastrukturo glede podatkov in dokumentacije o vseh fazah investicij ter zagotovi Ministrstvu za infrastrukturo in naročnikom možnost neposrednega vpogleda v stanje investicij in dokumentacijo, ki se vodi v okviru informacijskega sistema.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije;
2. Ministrstvu za infrastrukturo;
3. Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo;
4. DRI upravljanje investicij, d.o.o.;
5. Marjanu Šarcu;
6. Ivanu Janši;

7. Jerneju Vrtovcu;
8. Moniki Pintar Mesarič;
9. Ljiljani Herga;
10. Tadeju Vebru;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije.

6. Priloge

Priloga 1: Naloge ministrstva na področju javnih cest in JŽI

Priloga 2: Naloge direkcije na področju javnih cest in JŽI

Priloga 3: Merila uspešnosti

Priloga 4: Izvedbene pogodbe, sklenjene med direkcijo in DRI na področju JŽI, ki so se izvajale v letu 2020

Priloga 5: Prikaz izračuna pogoja gospodarske odvisnosti

Priloga 1 Naloge ministrstva na področju javnih cest in JŽI

Predpisi in notranji akti		Javne ceste	JŽI
ReNPRP30		Ministrstvo v sodelovanju z DRI 6-letne načrte posameznih področij združi, uskladi in enoten 6-letni operativni načrt vsako leto posreduje v potrditev vladi	
Področni zakon		ZCes-1	ZZeIP
Akt o notranji organizaciji ministrstva		/	Ministrstvo prejeti predlog načrta v železniško infrastrukturo od upravljavca JŽI, DRI in direkcije združi z načrti vlaganj v drugo prometno infrastrukturo, uskladi in kot enoten 6-letni operativni načrt vsako leto predloži v potrditev vladi
		- strokovne in upravne naloge za razvoj, investiranje, vzdrževanje in upravljanje na področju javne cestne infrastrukture - sodelovanje pri pripravi dolgoročnih pogodb upravljavcev za izvajanje GJS in izvajanje naloge koncedenta pri koncesijskih pogodbah na področju kopenskega prometa - priprava strokovnih podlag za umeščanje infrastrukture v prostor ter sodelovanje v celotnem postopku njenega prostorskega načrtovanja - priprava letnega načrta investicij v infrastrukturo - priprava programov raziskovalnih in strokovno-razvojnih nalog s področja javne infrastrukture in razvoja prometa - priprava pravnih in strokovnih stališč v zvezi z načrtovanjem, gradnjo, upravljanjem in vzdrževanjem javne cestne infrastrukture - pregled in ocena investicijske dokumentacije za izvajanje investicijskih projektov na področju javne cestne infrastrukture ter razvoja prometa - organiziranje in vodenje izdelave investicijske dokumentacije - vodenje zbirk podatkov in priprava analiz ter poročil	- naloge, ki se nanašajo na razvoj železniškega prometa in železniške infrastrukture - priprava programov raziskovalnih in strokovno-razvojnih nalog s področja JŽI in razvoja prometa - priprava strokovnih podlag za umeščanje infrastrukture v prostor ter sodelovanje v celotnem postopku njenega prostorskega načrtovanja in umeščanja - sodelovanje pri pripravi dolgoročnih pogodb in aneksov za obvezne GJS v zvezi z vzdrževanjem JŽI, vodenjem prometa in potniškim prometom

Priloga 2 Naloge direkcije na področju javnih cest in JŽI

Predpisi in notranji akti	Javne ceste	JŽI
Področni zakon	ZCes-1	ZZeIP
	- strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za gradnjo, vzdrževanje in varstvo državnih cest, ki obsegajo: - izdelavo strokovnih podlag za plane vzdrževanja in razvoja državnih cest in izdelavo osnutkov teh planov - naloge rednega vzdrževanja državnih cest in nadzora nad stanjem cest ter prometno ureditvijo - naloge upravljanja, vodenja in nadzora prometa - izvajanje postopkov podeljevanja koncesij za redno vzdrževanje državnih cest in za gradnjo, vodenje in izkoriščanje državnih cest - izvajanje postopkov javnega naročanja za izvajanje del rednega vzdrževanja državnih cest ter za izvajanje gradnje in (investicijskih) vzdrževalnih del v javno korist na državnih cestah - naloge v zvezi z investicijami v državne ceste - naloge zbiranja podatkov, vodenja evidenc in obveščanja javnosti o stanju in prometu na državnih cestah - imenovanje članov tehničnih odborov, ki pripravljajo tehnične specifikacije za projektiranje, gradnjo in vzdrževanje javnih cest	- opravljanje nalog razvoja JŽI - opravljanje strokovno-tehničnih, organizacijskih, razvojnih in upravnih nalog s področja gradenj in nadgradenj JŽI - priprava 6-letnega načrta vlaganj v JŽI v sodelovanju s SŽ-Infrastruktura in DRI
Uredba o organih v sestavi	- strokovno-tehnične, upravne, organizacijske in razvojne naloge na področjih graditve, vzdrževanja in varstva državnih cest - naloge nadzora nad stanjem državnih cest - upravne naloge na področju pobiranja letne dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu - vodenje banke cestnih podatkov	- opravljanje strokovno-tehničnih, organizacijskih, razvojnih in upravnih nalog s področja gradenj in nadgradenj JŽI, opravljanje nalog razvoja JŽI ter drugih nalog v skladu s predpisi - vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje evidence dejanske rabe zemljišč javne cestne in železniške infrastrukture
Akt o notranji organizaciji ministrstva	- izvajanje pravnih opravil v zvezi z vzdrževanjem, obnovo, rekonstrukcijo in gradnjo infrastrukture - izvajanje postopkov v zvezi z javnimi naročili in razpisi za oddajo del in priprava ter skrb za sklepanje pogodb z izbranimi izvajalci na področju cestne infrastrukture - evidence o državnih cestah in arhiv - vodenje upravnih postopkov na 1. stopnji za izdajo soglasij za poseg v državne ceste in varovalni pas državnih cest ter za izdajo smernic in projektnih pogojev za gradnjo objektov v varovalnem pasu	- izvajanje pravnih opravil v zvezi z vzdrževanjem, obnovo, rekonstrukcijo in gradnjo infrastrukture - izvajanje postopkov v zvezi z javnimi naročili in razpisi za oddajo del in priprava ter skrb za sklepanje pogodb z izbranimi izvajalci na področju železniške infrastrukture - vzdrževanje in dopolnjevanje banke cestnih in železniških podatkov - priprava strokovnih podlag za umeščanje JŽI v prostor ter sodelovanje v postopkih prostorskega umeščanja - načrtovanje, priprava in vodenje investicij v JŽI

Predpisi in notranji akti	Javne ceste	JŽI
	• vodenje poslov investiranja razvojno-raziskovalnih nalog • vodenje poslov investiranja objektov • dela tehnično-tehnološkega razvoja in izboljšav • mednarodno strokovno sodelovanje • vodenje investicijskih projektov, ki se financirajo iz skladov EU • načrtovanje in priprava dokumentacije investicijskih projektov, ki se financirajo iz skladov EU • vzdrževanje državnih cest • izvedba ukrepov za varstvo državnih cest, za zavarovanje prometa in izboljšanje prometne varnosti (študije, projekti) • tehnično urejanje prometa • organiziranje obveščanja javnosti o stanju državnih cest in prometa na njih • vodenje upravnih postopkov na 1. stopnji za postavitev prometne signalizacije v varovalnem pasu • urejanje prometne signalizacije na državnem cestnem omrežju	• kontrola izvajanja projektov • priprava letnega načrta investicij v JŽI in letnega načrta vzdrževanj in nadgradnje v JŽI • priprava strokovnih podlag za smernice in mnenja k prostorskim aktom v zvezi z JŽI • priprava pravnih in strokovnih stališč v zvezi z načrtovanjem, gradnjo, upravljanjem in vzdrževanjem JŽI • pregled in ocena investicijske dokumentacije za izvajanje investicijskih projektov na področju JŽI • organiziranje in vodenje izdelave investicijske dokumentacije • organizacija in vodenje nalog GJS, vzdrževanja JŽI in vodenja železniškega prometa • vzpostavitev, vodenje, vzdrževanje in povezovanje zbirk podatkov in evidenc • priprava analiz in poročil • spremljanje gradiv državnega zbora, vlade, ministrstev, mednarodnih organizacij in EU • sodelovanje v mednarodnih organizacijah

Priloga 3 Merila uspešnosti

Merilo uspešnosti	Delež osnovnega letnega plačila
Družba je v poslovnem letu dosegla načrtovan dobiček	5
Družba je v poslovnem letu presegla načrtovan dobiček za več kot 5 %	10
Družba je v poslovnem letu presegla načrtovan dobiček za več kot 15 %	15
Dodana vrednost na zaposlenega presega dodano vrednost na zaposlenega v gospodarstvu za več kot 5 %	5
Dodana vrednost na zaposlenega presega dodano vrednost na zaposlenega v gospodarstvu za več kot 15 %	10
Družba je glede na preteklo leto ohranila število zaposlitev za polni delovni čas za 70 % zaposlenih	0
Družba je glede na preteklo leto ohranila število zaposlitev za polni delovni čas za 80 % zaposlenih	5
Družba je glede na preteklo leto ohranila število zaposlitev za polni delovni čas za 90 % zaposlenih	10
Skupno število zaposlenih dosega število, načrtovano v poslovnem in finančnem načrtu	15
Družba dosega kvoto zaposlenih invalidov skladno z določili Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov	20
Družba je v poslovnem letu dosegla načrtovane prihodke	10
Družba je v poslovnem letu presegla načrtovane prihodke do 15 %	15
Družba je v poslovnem letu presegla načrtovane prihodke za več kot 15 %	20
Družba je v poslovnem letu povečala prihodke, ustvarjene na tujih trgih	10
Družba je v poslovnem letu povečala prihodke, ustvarjene na tujih trgih, do 15 %	15
Družba je v poslovnem letu povečala prihodke, ustvarjene na tujih trgih, za več kot 15 %	20
Družba je namenila sredstva lokalnim skupnostim za sofinanciranje razvojnih projektov v enaki višini kot v preteklem poslovnem letu	5
Družba je v preteklem poslovnem letu izvajala ukrepe, ki prispevajo k varovanju in ohranjanju okolja	5
Družba je v preteklem poslovnem letu del sredstev namenila za donacijo in sponzorstvo za spodbujanje področja kulture, športa, znanosti in v humanitarne namene	5

Priloga 4 Izvedbene pogodbe med direkcijo in DRI na področju JŽI, ki so se izvajale v letu 2020

v EUR

Št. pogodbe	Vsebina pogodbe	Prihodki DRI v letu 2020
275/2011	Izvedbena pogodba o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena ZZelP za opravljanje nalog vodenja investicij v JŽI za gradnjo: "Nova železniška povezava na odseku Divača–Koper"	60.471
390/2012	Izvedbena pogodba o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena ZZelP za izvajanje storitev vodenja investicije: "Čezmejna železniška proga Trst–Divača: študija in načrt čezmejne železniške proge Trst–Divača"	11.484
293/2016	Izvedba storitev inženiringa na projektu "Nadgradnja obstoječega tira Maribor–Šentilj ter gradnja nove trase od km 596+500 do postaje Pesnica"	1.251.481
471/2016	Izvedba storitev inženiringa na projektu "Vgradnja ERTMS/ETCS na progah Dobova–Zidani Most in Pragersko–Maribor–Šentilj"	97.677
527/2016	Izvedba premoženjskopравnih in geodetskih opravil in storitev na področju urejanja JŽI	173.804
684/2016	Izvedbena pogodba o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena ZZelP za opravljanje nalog inženiringa v JŽI z RS za projekt: "Nadgradnja odseka železniške proge Ljubljana–Divača"	321.587
108/2017	Izvajanje storitev inženiringa v JŽI za projekt "Uvedba daljinskega vodenja prometa na progah JŽI, za odseke d.m.–Dobova–Zidani Most–Ljubljana in Zidani Most–Šentilj–d.m."	635.097
213/2017	Opravljanje nalog inženiringa v JŽI v RS za projekt nadgradenj, novogradenj in ureditev železniških postaj in postajališč na območju JŽI	90.502
360/2017	Opravljanje nalog inženiringa v JŽI v RS za sodelovanje pri projektih zavarovanja nivojskih prehodov	89.441
415/2017	Opravljanje nalog inženiringa v JŽI v RS za sodelovanje pri projektih protihrupnih zaščit	42.061
206/2018	Izvedba storitev na podlagi 13.a člena ZZelP za opravljanje nalog inženiringa v JŽI za projekt: Nadgradnja odsekov obstoječe glavne železniške proge Ljubljana–Jesenice–d.m.	287.000
222/2018	Izvajanje strokovnosvetovalnih storitev, priprava tehničnih regulativ in priprava strokovnih podlag za razvoj železniškega omrežja v RS v obdobju 2018–2020	284.539
388/2018	Inženiring v JŽI za nadgradnjo vmesnikov za enovit nadzor sistema GSM-R na slovenskem železniškem omrežju in projektno nalogo	59.491
146/2019	Opravljanje nalog inženiringa pri projektu Modernizacija nivojskih prehodov Pragersko–Hodoš, poglavje 5 – garancijska doba	37.504
246/2019	Izvedba storitev inženiringa na podlagi 13.a člena ZZelP za projekt: "Ureditev vozlišča z ureditvijo železniške postaje Pragersko"	123.312
410/2019	Izvajanje inženirskih storitev, spremljanje projekta "Uvedba digitalnega radijskega sistema (GSM-R) na slovenskem železniškem omrežju" v garancijski dobi	8.841
136/2020	Izvedba inženirskih storitev za projekt "Rekonstrukcija železniške postaje Domžale"	18.319
141/2020	Izvedba inženirskih storitev pri vodenju investicije varnostno-tehnične nadgradnje železniškega predora Karavanke	610.195
363/2020	Inženirske storitve in nadzor pri izvajanju aktivnih protihrupnih ukrepov na območjih železniške postaje Ljubljana Zalog in postajališča Ljubljana Polje	39.809
364/2020	Opravljanje nalog inženiringa v okviru nadgradnje glavne železniške proge št. 20 Ljubljana–Jesenice–d.m. na odsekih Kranj–Podnart in Podnart–Lesce Bled	338.552
451/2020	Opravljanje nalog inženiringa v okviru urejanja nivojskih prehodov	59.935
539/2020	Strokovnosvetovalne storitve za pridobitev podlag za pripravo in pridobitev pobude/dokumenta identifikacije investicijskega projekta za kamniško in dolensko železniško progo	7.291

Priloga 5 Prikaz izračuna pogoja gospodarske odvisnosti

Prihodki	2017 v EUR	2018 v EUR	2019 v EUR	Povprečje 2017–2019 v %
Poslovni prihodki DRI – konti 76	21.267.576	23.962.604	24.961.896	
In-house naročniki				
Direkcija	14.553.654	16.110.431	16.699.735	
Ministrstvo	446.500	1.458.987	911.038	
MJU	99.193	99.193	24.264	
2TDK	74.939	41.751	236.061	
DRSV	0	0	39.818	
UKC Ljubljana	0	0	0	
BGP Kranj	0	0	0	
ARAO	38.921	0	0	
GS	28.928	18.367	47.516	
MGTŠ	0	0	26.886	
URSP	2.994	18.087	5.613	
Zavod za blagovne rezerve	2.911	0	0	
MOP	0	15.828	29.293	
MZ	0	3.534	2.079	
SPIRIT	0	0	0	
JGZ Brdo	0	1.746	4.289	
CAA	0	0	2.681	
Ministrstvo RS za obrambo	0	0	2.403	
DUTB	0	287	0	
SODO	0	262	0	
Holding Kobilarna Lipica	0	0	19.659	
MNZ	0	0	0	
SiDG	0	0	0	
In-house naročniki skupaj	15.248.039	17.768.475	18.051.336	
Drugi partnerji				
DARS	4.973.977	5.223.701	4.902.236	
Telekom Slovenije	13.073	18.152	21.764	

Prihodki	2017 v EUR	2018 v EUR	2019 v EUR	Povprečje 2017–2019 v %
Zavod za gradbeništvo Slovenije	292	191	228	
INFRA	0	262	0	
Ostali subjekti	1.032.195	951.823	1.986.332	
Skupaj drugi partnerji	6.019.537	6.194.128	6.910.560	
Čisti prihodki DRI od prodaje – konti 760–761	21.137.987	23.887.143	24.931.086	
Delež čistih prihodkov od prodaje	72 %	74 %	72 %	73 %
Celotni prihodki DRI – konti 76–78	21.363.876	24.002.703	25.016.506	
Delež celotnih prihodkov	71 %	74 %	72 %	73 %
Konsolidirani celotni prihodki skupine DRI	25.404.694	28.630.155	28.612.711	
Prihodki GI ZRMK od in-house naročnikov	1.919.636	2.770.611	1.043.692	
Prihodki DRI in GI ZRMK od in-house naročnikov	17.167.675	20.539.086	19.095.028	
Delež celotnih prihodkov skupine DRI	68 %	72 %	67 %	69 %

Opomba: v tabeli so navedeni tudi naročniki, s katerimi DRI v obdobju 2017–2019 ni dosegla prihodkov, je pa z njimi poslovala v letu 2020 (UKC Ljubljana, BGP Kranj, SPIRIT, MNZ in SiDG).

Vir: podatki glavne knjige DRI in lasten izračun.

*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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si