



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE
SLUŽBA ZA NOTRANJO REVIZIJO

Župančičeva ulica 3, 1000 Ljubljana

T: 01 369 57 84
F: 01 369 57 83
E: gp.mp@gov.si
www.mp.gov.si

Številka: 060-83/2022/30
Oznaka revizije: INR-01/2022
Oznaka: A1-1
Datum: 30. 9. 2022

KONČNO REVIZIJSKO POROČILO
INR-01/2022

POSTOPEK PRIDOBIVANJA NEPREMIČNINE NA NASLOVU PREŠERNOVA UL.
18, CELJE

Mag. Vesna Strniša
Preizkušena državna notranja revizorka

Kazalo vsebine

1. POVZETEK	4
2. NAMEN IN CILJI NOTRANJE REVIZIJE	6
3. PODROČJE, ODGOVORNE OSEBE, OBSEG in SODILA NOTRANJE REVIZIJE	7
3.1 Področje revidiranja in odgovorne osebe	7
3.2 Obseg in omejitve notranje revizije	8
3.3 Pravne podlage revidiranega področja in druga sodila	9
4. PROSTORSKA PROBLEMATIKA PRAVOSODNIH ORGANOV NA CELJSKEM OBMOČJU	11
4.1 Reševanje prostorske problematike v letih 2015 – 2020	11
4.2 Pojav nove potrebe ob prehodu 2020/2021	11
4.3 Cilj investicijske namere	12
4.4 Potek ključnih dogodkov	13
5. REVIZIJSKE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA	14
5.1 Obstoj in ustreznost vzpostavljenih notranjih kontrol	14
5.1.1 Obstoj in ustreznost notranjih aktov in usmeritev za delo	14
5.1.2 Opredelitev in razmejitev nalog, pristojnosti in odgovornosti	16
5.1.3 Opredelitev tveganj	19
5.1.4 Informacijska podpora in pretok informacij	22
5.1.5 Kadrovske viri ter zagotovitev usposabljanj	23
5.1.6 Spremljanje delovanja notranjih kontrol	25
5.2 Načrtovanje pridobivanja nepremičnega premoženja	25
5.3 Izvajanje pridobivanja nepremičnega premoženja	29
5.3.1 Raziskave in analize potreb in trga	29
5.3.2 Strokovna presoja primernosti lokacije in objekta ter pravni pregled	32
5.3.3 Priprava investicijske dokumentacije	35
5.3.4 Zagotovitev finančnih virov	40
5.3.5 Vodenje in poročanje o izvajanju investicijskega projekta	40
6. ZAKLJUČEK	41

OKRAJŠAVE

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji	Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za pravosodje
CDDC	Centralni dokumentacijski distribucijski center
CRP	Ciljni raziskovalni projekt
DIIP	Dokument identifikacije investicijskega projekta
DOZPU	Direktorat za organizacijsko zakonodajo in pravosodno upravo
DM	Delovno mesto
GS	Generalni sekretar
IP	Investicijski program
JU	Javni uslužbenec
KPK	Komisija za preprečevanje korupcije RS
splošna merila	Merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe vladnih proračunskih uporabnikov, Različica 4.0
MF	Ministrstvo za finance Republike Slovenije
MJU	Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije
Navodilo o FP MP in UPRO	Navodilo o finančnem poslovanju Ministrstva za pravosodje in Uprave Republike Slovenije za probacijo
NOE	Notranja organizacijska enota
NRP	Načrt razvojnih programov
ODT	Okrožno državno tožilstvo
ONIPO	Oddelek za nepremičnine in investicije pravosodnih organov
PIZ	Predinvesticijska zasnova
PO	Pravosodni organ
PP	Proračunska postavka
PU	Proračunski uporabnik
PURES	Pravilnik o učinkoviti rabi energije v stavbah
RS	Republika Slovenija
SES	Služba za evropska sredstva
SFP	Služba za finance in proračun
SKN	Skupni kadrovski načrt
SKZ	Služba za kadrovske zadeve
SNIPO	Služba za nepremičnine in investicije pravosodnih organov
SNIVPO	Služba za nepremičnine in investicije ter varnost pravosodnih organov
Strategija	Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem
UEM	Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ
VS RS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZJF	Zakon o javnih financah
ZS	Zakon o sodiščih
ZSPDSLS	Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti

1. POVZETEK

Na podlagi Odredbe o začetku postopka izrednega notranjerevizijskega pregleda, št. 060-83/2022/2, z dne 13. 6. 2022, smo izvedli izredno notranjo revizijo postopka pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju.

Notranjo revizijo smo izvedli ob upoštevanju Zakona o javnih financah ter podzakonskih aktov s področja notranjega nadzora javnih financ, veljavnih Usmeritev za državno notranje revidiranje in stališč Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna s področja notranjega revidiranja javnih financ ter Pravilnika o organiziranosti in delovanju skupne Službe za notranjo revizijo na Ministrstvu za pravosodje, št. 007-190/2018/12, z dne 3. 10. 2018.

Cilj notranje revizije je bil podati neodvisno mnenje oz. zagotovilo o ustreznosti in učinkovitosti vzpostavljenega sistema notranjih kontrol v procesu ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru v postopku pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, ki mora zagotavljati skladnost z zakoni, predpisi in usmeritvami, ter podati priporočila za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in/ali pomanjkljivosti oz. za izboljšanje sistema notranjih kontrol na pregledanem področju.

Ob pregledu revidiranega področja smo ugotovili, da so formalne in neformalne notranje kontrole na proučevanem področju in postopku v pretežni meri vzpostavljene, pri čemer pa so bile pri samem obstoju in delovanju notranjih kontrol ugotovljene določene neustreznosti, nepravilnosti in/ali pomanjkljivosti oz. tveganja, ki vplivajo na uspešnost in učinkovitost izvajanja postopkov pri pridobivanju nepremičnega premoženja.

V nadaljevanju izpostavljamo naslednje pomembnejše nepravilnosti in/ali pomanjkljivosti, ki smo jih ugotovili na ravni ministrstva ter v revidiranem procesu oz. postopkih:

1. neposodobljenost registra tveganj na ravni ministrstva (ravnanje v neskladju z notranjim aktom) ter pomanjkljivo prepoznana in analizirana potencialna tveganja v procesu/postopku;
2. neposodobljenost načrta integritete ministrstva ter tveganje neizvajanja in/ali pomanjkljivega izvajanja posameznih aktivnosti, opredeljenih v Smernicah za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete;
3. nedodelitev pooblastil za vodenje projektov nakupa dela poslovnega objekta na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju (ravnanje v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna ter z notranjim aktom);
4. pomanjkljivo in nejasno opredeljene odgovornosti udeležencev v procesu pridobivanja stvarnega oz. nepremičnega premoženja, predvsem v zvezi z vsebino pregleda in potrditve investicijske dokumentacije;
5. pomanjkljiva oz. manj učinkovita izvedba pogajalskega procesa pri pridobivanju nepremičnega premoženja;
6. odsotnost sprejete strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem;
7. odsotnost sprejetih posebnih meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe pravosodnih organov (ravnanje v neskladju z obveznimi usmeritvami iz državne Strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem);
8. odsotnost srednjeročnega načrtovanja pridobivanja nepremičnega premoženja;
9. pomanjkljivo raziskane potrebe celjskih PO, ki niso predstavljale primerne podlage za določitev celovitih izhodiščnih zahtevanih pogojev in meril za izbor objekta oz. ponudnika;
10. pomanjkljive oz. manj zanesljive strokovne podlage za pripravo investicijske dokumentacije (npr. pomanjkljivo opredeljene potrebe, pomanjkljive prostorske analize, pomanjkljive raziskave in analize ponudbe na trgu ipd.);

11. pomanjkljiva in/ali nejasna predstavitev vsebine posamičnih poglavij investicijske dokumentacije ob uporabi manj zanesljivih izhodišč oz. predpostavk (nedosledno upoštevanje metodoloških osnov iz 5. člena UEM);
12. pomanjkljiva revizijska sled oz. dokumentiranost posameznih izvedenih aktivnosti ter s tem povezana netransparentnost posameznih aktivnosti v okviru postopka pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju.

V zvezi z ugotovitvami smo z namenom izboljšanja sistema notranjih kontrol v ministrstvu ter v revidiranem procesu oz. postopkih podali naslednja pomembnejša priporočila:

1. formalno določiti skrbnika centralnega registra tveganj, ki naj pripravi akcijski načrt aktivnosti, ki bodo prispevale k izboljšanju zrelosti sistema upravljanja s tveganji;
2. imenovati novega skrbnika načrta integritete ter delovno skupino, ki naj z vso skrbnostjo pripravijo posodobljeni načrt integritete, pri čemer naj se zaposlene ministrstva povabi k sodelovanju z možnostjo podajanja predlogov; dosledno zagotoviti redno spremljanje uresničevanja ukrepov iz načrta integritete in vrednotenje rezultatov/učinkov izboljšav ter navedene aktivnosti dosledno dokumentirati;
3. dosledno poskrbeti za (pravočasno) pripravo in podpis sklepa o imenovanju vodij projektov;
4. pristojnosti/odgovornosti udeležencev v celotnem procesu pridobivanja stvarnega oz. nepremičnega premoženja določiti in predstaviti v matriki pooblastil/odgovornosti ter v tej zvezi med drugim jasno in popolno opredeliti odgovornosti, ki jih posamezni podpisniki prevzemajo s potrditvijo posameznih listin;
5. vzpostaviti načrtovan in bolj aktiven pristop k izvedbi pogajalskega procesa pri pridobivanju nepremičnega premoženja;
6. imenovati koordinatorja in urednika priprave strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem, ki naj v sodelovanju z vsemi pristojnimi NOE ministrstva pripravi akcijski načrt aktivnosti za pripravo strategije, ki naj ga potrdi vodstvo ministrstva in s katerim naj bo doseženo, da bo strategija sprejeta v letu 2023;
7. oblikovati predlog posebnih meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe pravosodnih organov z normativi glede velikosti posameznih prostorov;
8. pripraviti interni srednjeročni načrt, v katerem naj se na podlagi izhodišč vodstva določijo prioritete reševanja prostorske problematike posameznih PO s pridobitvijo nepremičnega premoženja;
9. raziskave in analize trga opraviti na podlagi vnaprej opredeljenih, celovitih in jasnih izhodiščnih pogojev in meril, ki naj bodo potencialnim ponudnikom predstavljeni istočasno na poenoten in pregleden način;
10. skrbno opraviti vse potrebne raziskave in analize (potreb oz. prostorskih pogojev, trga ipd.), ki bodo predstavljale zanesljivo strokovno podlago za nadaljnjo pripravo investicijske dokumentacije ter s tem tudi ustrezno podlago za sprejem kvalitetne in odgovorne investicijske odločitve;
11. investicijsko dokumentacijo, še zlasti v delu analize tveganj ter ovrednotenja stroškov in koristi oz. utemeljitve/presoje ekonomske upravičenosti investicijskega projekta pripravljati z večjo skrbnostjo (uporabiti dokazljive in zanesljive predpostavke);
12. dosledno ustrezno (popolno, jasno, pregledno) dokumentirati vse pomembne aktivnosti, dejanja ter opravljene kontrole, ki se opravijo pri delovanju in odločanju v konkretnih postopkih ravnanja oz. pridobivanja stvarnega premoženja (npr. opravljene raziskave in analize potreb in trga, analize možnih načinov reševanja določene prostorske problematike, strokovne tehnične presoje primernosti lokacij in objektov, pravni pregledi, sestanki in pomembnejša ustna korespondenca s prodajalci, pomembnejši interni sestanki ipd.).

Razvrstitev priporočil po pomembnosti je razvidna iz Priloge 1.

Prejemniki končnega revizijskega poročila so:

- Dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje;
- Lucija Remec, vodja Oddelka za nepremičnine in investicije pravosodnih organov;
- Dr. Simon Starček, vodja Službe za nepremičnine in investicije ter varnost pravosodnih organov.

2. NAMEN IN CILJI NOTRANJE REVIZIJE

Namen notranje revizije je bil opraviti preverjalni posel na izbranem primeru pridobivanja nepremičnega premoženja skladno s pričakovanji naročnika notranje revizije ter izboljšati skladnost delovanja s pravnimi in poslovno-organizacijskimi predpisi na revidiranem področju, kar bo povečalo verjetnost za doseganje ciljev predmetne NOE in ministrstva.

Glavni cilj notranje revizije je bil podati neodvisno mnenje oz. zagotovilo o ustreznosti in učinkovitosti vzpostavljenega sistema notranjih kontrol v procesu ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru v postopku pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, ki mora zagotavljati skladnost z zakoni, predpisi in usmeritvami, ter podati priporočila za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in/ali pomanjkljivosti oz. za izboljšanje sistema notranjih kontrol na pregledanem področju.

Cilji notranje revizije so bili:

- preveriti, ali notranje kontrole obstajajo ter ali so ustrezne in učinkovite pri obvladovanju ključnih tveganj in zagotavljajo pravilno in učinkovito izvedbo postopkov v procesu ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pri pridobivanju nepremičnega premoženja,
- ugotoviti, ali so prisotne vrzeli med pričakovanim oz. pravilnim stanjem ter dejanskim stanjem obvladovanja skladnosti ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pridobivanja nepremičnega premoženja z notranjimi pravili in zakonodajo,
- na osnovi izsledkov podati zagotovilo o uspešnosti delovanja notranjih kontrol in o skladnosti z notranjimi pravili in zakonodajo,
- v primeru ugotovitev odstopanj oz. nepravilnosti in/ali pomanjkljivosti podati priporočila za izboljšanje notranjih kontrol ter posledično za izboljšanje obvladovanja tveganj pri ravnanju s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pri pridobivanju nepremičnega premoženja.

Za doseganje ciljev notranje revizije smo uporabili predvsem sledeče revizijske postopke:

- zbiranje, pregledovanje in proučevanje pravnih in drugih strokovnih podlag v zvezi s področjem ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pridobivanja nepremičnega premoženja,
- poizvedovanje o revidiranem področju in sistemu notranjih kontrol z vprašalniki in razgovori,
- opazovanje,
- analiziranje,
- preverjanje in preizkušanje dokumentacije o revidiranem področju,
- dokumentiranje revizijskih ugotovitev in oblikovanje priporočil.

3. PODROČJE, ODGOVORNE OSEBE, OBSEG in SODILA NOTRANJE REVIZIJE

3.1 Področje revidiranja in odgovorne osebe

Na podlagi 37. člena Zakona o državni upravi naloge na področju načrtovanja in koordiniranja prostorskih potreb pravosodnih organov (PO) in vodenje investicij za potrebe teh organov sodijo v pristojnost Ministrstva za pravosodje, kar vključuje tudi določilo 3. člena Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji.

Dolžnost ministrstva za izvajanje zadev pravosodne uprave, med katere med drugim sodi zagotavljanje splošnih pogojev za delo PO (sodišča, državna tožilstva in državna odvetništva) ter v tem okviru zagotavljanje prostorskih pogojev za delovanje PO izhajajo tudi iz Zakona o sodiščih (10. in 74. člen), Sodnega reda (22. in 23. člen), Zakona o državnem tožilstvu (13. in 158. člen) in Zakona o državnem odvetništvu (38. člen).

Zagotavljanje primernih prostorov za potrebe opravljanja dejavnosti PO poteka v okviru procesa ravnanja s stvarnim premoženjem. Ravnanje s stvarnim premoženjem, med katerega sodi nepremično in premično premoženje, skladno s 3. členom ZSPDSLS-1 pomeni pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja. Proces ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pridobivanja nepremičnega premoženja je upravljavski proces, ki vključuje naslednje faze oz. ključne aktivnosti:

- načrtovanje (priprava strategije; dolgoročno, letno in posamično načrtovanje; opredelitev odgovornosti in tveganj ipd.);
- izvajanje (predhodna faza: raziskave in analize potreb in trga, strokovno tehnični in pravni pregledi ter presoje; organiziranost; zagotovitev virov; priprava investicijske dokumentacije; prevzemanje obveznosti s pogodbami ipd.);
- spremljanje izvajanja ter nadzor izvedbe (spremljanje izvajanja investicijskega projekta; poročanje o izvedbi; vodenje evidenc; vsebinska/finančna kontrola realizacije izvedbe ipd.).

Za izvedbo nalog in aktivnosti v procesu ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru tudi za pridobivanje nepremičnega premoženja je bila v obdobju, na katero se nanaša notranja revizija, po 17. členu Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji v pretežnem delu odgovorna posebna notranja organizacijska enota ministrstva – Služba za nepremičnine in investicije pravosodnih organov (SNIPO), ki je delovala v okviru Sekretariata. Z Aktom o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za pravosodje (št. zadeve: 1001-1/2017/87, z dne 16. 8. 2022), ki je pričel veljati 1. 9. 2022, se je SNIPO reorganizirala v Oddelek za nepremičnine in investicije pravosodnih organov (ONIPO) v okviru Službe za nepremičnine in investicije ter varnost pravosodnih organov, pri čemer je ohranil enake naloge, kot jih je opravljal v okviru službe.

SNIPO, ki je bila v proučevanem obdobju pristojna in odgovorna za izvedbo postopka pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, v zadevni reviziji naslavljamo kot revidiranca ter vodjo SNIPO kot odgovorno osebo revidiranega področja.

V obdobju ali delu obdobja, na katero se nanaša notranja revizija, sta bili odgovorni osebi ministrstva:

- mag. Lilijana Kozlovič, ministrica za pravosodje od 13. 3. 2020 do 14. 6. 2021;
- Marjan Dikaučič, minister za pravosodje od 15. 6. 2021 do 1. 6. 2022.

V obdobju izvajanja notranje revizije je odgovorna oseba ministrstva dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje (od 2. 6. 2022 dalje).

3.2 Obseg in omejitve notranje revizije

Notranja revizija je obsegala pregled obstoja in delovanja notranjih kontrol v procesu ravnanja s stvarnim oz. nepremičnim premoženjem ter v tem okviru pri pridobivanju nepremičnega premoženja na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju s poudarkom na preveritvi skladnosti z zakoni, predpisi in usmeritvami, in sicer:

1. pregled vzpostavljenih notranjih kontrol ter ustreznosti njihove zasnove:
 - predpisanost delovnih in kontrolnih postopkov (obstoj in posprotenost notranjih navodil);
 - določenost in razmejenost nalog, odgovornosti in pristojnosti odgovornih oseb (notranja navodila, organiziranost, sklepi, pooblastila ipd.);
 - prepoznana, analizirana ter obvladovana tveganja, vključno z izpostavljenostjo možnim tveganjem s področja zagotavljanja integritete;
 - zagotovljenost enotnega informacijskega sistema ter poti informiranja oz. pretoka informacij;
 - zagotovljenost kadrov ter s tem neprekinjenosti izvajanja procesa in usposabljanj;
 - zagotovljenost ustrezne revizijske sledi oz. dokumentiranosti in evidentiranosti izvedenih aktivnosti.
2. pregled delovanja notranjih kontrol v konkretnem postopku pridobivanja nepremičnega premoženja:
 - pregled načrtovanja (obstoj in upoštevanje strateških podlag; obstoj načrtov; učinkovitost načrtovanja ipd.);
 - pregled izvajanja (predhodna faza postopka z izvedbo raziskav, analiz, presoj ipd.; priprava investicijske dokumentacije; zagotavljanje virov financiranja ipd.);
 - pregled spremljanja izvajanja oz. poročanja o izvedbi.

Preveritev obstoja in delovanja notranjih kontrol v procesu ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pri pridobivanju nepremičnega premoženja se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2021 do 31. 5. 2022 (v drugi polovici meseca maja 2022 je prišlo do prekinitve postopka pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju). Za potrebe oblikovanja posameznih ugotovitev je obdobje pregleda posegalo tudi pred leto 2021.

Omejitve pri izvajanju notranje revizije so bile:

- Pri proučevanju skladnosti delovanja v procesu ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pridobivanja nepremičnega premoženja smo uporabili pravne in poslovno-organizacijske predpise, veljavne v letu 2021 in v obdobju od 1.1. do 31. 5. 2022.
- Revizija je bila v okviru procesa ravnanja s stvarnim premoženjem omejena na pridobivanje nepremičnega premoženja ter na faze načrtovanja, izvajanja in spremljanja izvajanja (spremljanje delovanja notranjih kontrol ter spremljanje oz. nadzor nad izvajanjem projekta in poročanje o izvedbi). Revizija ni obsegala preveritve prevzemanja obveznosti s pogodbami ter vsebinske in finančne kontrole realizacije izvedbe oz. preveritve faze nadziranja, saj zadevna nepremičnina ni bila dokončno pridobljena.
- Preverjanje delovanja notranjih kontrol smo opravili le na primeru pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, ki je bil izbran oz. določen zaradi prepoznanih višjih stopenj tveganja. Posledično smo oceno delovanja sistema notranjih kontrol oblikovali za izbrani primer in za izbrano obdobje, v katerem so se odvijale posamezne faze postopka. Pri tem je treba upoštevati, da so ugotovitve na podlagi izvedene revizije izpostavljene tveganju pri vzorčenju. To je tveganje, da bi se revizorjeve ugotovitve na podlagi vzorca

lahko razlikovale od ugotovitev, ki bi jih oblikovali, če bi bila celotna populacija obravnavana po istem revizijskem postopku.

- Obseg revidiranja smo določili upoštevajoč pobudo vodstva ter upoštevajoč tveganja, ki smo jih ocenili pred izvedbo revizije. Posledično v okviru procesa ravnanja s stvarnim premoženjem oz. v okviru pridobivanja predmetnega nepremičnega premoženja nismo revidirali vseh področij in revidiranih področij nismo pregledali z vseh vidikov.
- Celovitost in točnost ugotovitev je vezana na celovitost in verodostojnost predložene dokumentacije, resničnost izjav in pojasnil zaposlenih ter popolnost in preglednost evidentiranja ključnih aktivnosti, podatkov in drugih poslovnih dogodkov.

3.3 Pravne podlage revidiranega področja in druga sodila

Skladnost poslovanja na revidiranem področju smo presojali na podlagi kriterija, ali je revidiranec v proučevanem obdobju (od 1. 1. 2021 do 31. 5. 2022) upošteval določila veljavnih pravnih in poslovno-organizacijskih predpisov:

1. Zakon o javnih financah – ZJF (Ur. l. RS št. 11/11-UPB4, 14/13, 101/13, 55/15, 96/15, 13/18 in 195/20);
2. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Ur. l. RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP, 74/21, 172/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 206/21 – ZDUPŠOP);
3. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK (Ur. l. RS, št. 69/11-UPB2, 158/20);
4. Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – ZSPDLSL-1 (Ur. l. RS, št. 11/18 in 79/18);
5. Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21);
6. Zakon o sodiščih – ZS (Ur. l. RS, št. 94/07 – UPB, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDLSL-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOPdve);
7. Zakon o državnem tožilstvu – ZDT-1 (Ur. l. RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19, 139/20 in 54/21);
8. Zakon o državnem odvetništvu – ZDOdv (Ur. l. RS, št. 23/17);
9. Sodni red (Ur. l. RS, št. 87/16 in 127/21);
10. Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 31/18);
11. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16);
12. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur. l. RS, št. 54/10 in 35/18);
13. Uredba o upravljanju z energijo v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 52/16, 116/20 in 158/20 – ZURE);
14. Pravilnik o učinkoviti rabi energije v stavbah (Ur. l. RS, št. 52/10, 61/17 – GZ, 199/21 – GZ-1);
15. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16, 11/22);
16. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/02);
17. Smernice za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete, št. 007-1/2014, 27. 2. 2014;
18. Notranji akti:

- Navodilo o finančnem poslovanju Ministrstva za pravosodje in Uprave Republike Slovenije za probacijo s spremembami in dopolnitvami;
- Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za pravosodje s spremembami in dopolnitvami;
- Navodilo o upravljanju s tveganji v Ministrstvu za pravosodje, št. 007-365/2026/6, 28. 11. 2016.

Z revizijskim pregledom smo preverili tudi doseganje naslednjih ključnih kriterijev, ki so bili določeni na podlagi opredeljenih tveganj, in dajejo dobro zagotovilo, da so spoštovana tudi temeljna načela porabe javnih sredstev:¹

- Proces ravnanja s stvarnim premoženjem in v tem okviru tudi pridobivanja nepremičnega premoženja je zapisan, določen oz. je določljiv iz ustaljene prakse ter obstajajo ustrezna notranja navodila/usmeritve, ki omogočajo poenoteno izvajanje aktivnosti v okviru procesa.
- Naloge, pristojnosti in odgovornosti udeležencev v procesu so enotno, popolno in jasno opredeljene in razmejene ter udeležencem dodeljene na način, da ne prihaja do nezdružljivosti vlog.
- Tveganja v procesu so prepoznana, ocenjena in dokumentirana, notranje kontrole opredeljene ter določeni (dodatni) ukrepi za primere nepredvidenih dogodkov.
- Zagotovljen je dober pretok informacij znotraj PU (horizontalno in vertikalno) in procesa kot tudi z zunanjimi deležniki.
- Za nemoteno, neprekinjeno in ustrezno izvajanje nalog v procesu so zagotovljeni potrebni in primerno usposobljeni kadrovski viri, njihova nadomeščanja, JU se udeležuje internih/eksternih izobraževanj in usposabljanj s področij, kjer so izražene in prepoznane potrebe.
- Ravnanje s stvarnim premoženjem oz. ter v tem okviru pridobivanje nepremičnega premoženja se (ustrezno) načrtuje:
 - sprejeta je strategija ter v njej jasno opredeljeni cilji ravnanja ter določeni indikatorji spremljanja ciljev;
 - oblikovani so načrti pridobivanja nepremičnega premoženja (srednjeročni, letni, posamični);
 - sprejeta so posebna merila za ureditev poslovnih prostorov kot dopolnitev splošnih meril, ki pokrijejo posebnosti delovanja uporabnika.
- Vsebina in obseg potreb PO v zvezi z zagotovitvijo prostorskih kapacitet sta skrbno raziskana in analizirana (preveritev izhodiščnega stanja in projekcij potreb, preveritev morebitnih neizrabljenih kapacitet ipd.) ter upoštevana pri oblikovanju pogojev in meril za izbor nepremičnine oz. ponudnika.
- Trg razpoložljivih nepremičnin, njihovih cen, tržnih trendov ipd. se redno sistematično spremlja in analizira.
- Pri ugotavljanju ponudbe primernih objektov na trgu se potrebe po poslovnih prostorih, pogoji oz. zahteve, merila potencialnim ponudnikom predstavijo hkrati, poenoteno in v pisni obliki.
- Na podlagi vnaprej opredeljenih, celovitih in jasnih izhodiščnih pogojev in meril se opravi skrbna raziskava in analiza trga. Naročnik si prizadeva pridobiti čim več ponudb, da ima čim več možnosti za izbiro najbolj optimalne rešitve, ki bo dejansko predstavljala najugodnejši izbor. Proučeni in pretehtani so vsi pozitivni/negativni vidiki vseh razpoložljivih možnosti pridobitve poslovnih prostorov.

¹ Skladno z 2. členom ZJF je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Načelo gospodarnosti zahteva, da naj bodo viri, ki jih uporablja organizacija za opravljanje svojih dejavnosti, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini in kakovosti ter po najboljši ceni. Načelo učinkovitosti se ukvarja z najboljšim razmerjem med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki.

- Opravljeni so skrbni strokovno tehnični in pravni pregledi ter presoje primernosti lokacij in objektov.
- Izbira optimalne možnosti rešitve določene prostorske problematike je ustrezno utemeljena ter vsebuje vse ključne elemente oz. informacije, ki omogočajo primerjavo različnih možnosti in objektivno preverljivost predhodne izbire ponudnika in objekta.

4. PROSTORSKA PROBLEMATIKA PRAVOSODNIH ORGANOV NA CELJSKEM OBMOČJU

4.1 Reševanje prostorske problematike v letih 2015 – 2020

Po pojasnilu revidiranca se je prostorska problematika PO v Celju pričela reševati v letu 2015, takoj po ustanovitvi službe SNIPO. Pri takratnem pregledu prostorov naj bi revidiranec ugotovil, da je velik del prostorov najetih (11 najemnih pogodb), PO, ki so se nahajali v lastnih prostorih, pa so bili razporejeni po prostorskih zmožnostih in dejavnost posameznega PO ni bila koncentrirana na eni lokaciji. Celjski PO naj bi se nahajali v osmih poslovnih stavbah (ena dislocirana).² V nadaljnjih letih, do konca leta 2020, so bile v zvezi z reševanjem prostorske problematike celjskih PO po pojasnilu revidiranca izvedene naslednje aktivnosti:

- V letu 2016 je Ministrstvo za obrambo RS odstopilo Ministrstvu za pravosodje RS prostore na Prešernovi ul. 27 v skupni izmeri cca 638 m², kamor se je po preureditvi umestil oddelek družinskega sodstva Okrožnega sodišča. Po preureditvi se je umestil zaključen oddelek, ki je bil prej na dveh lokacijah (družinsko sodstvo). Posledično so bile v letu 2018 odpovedane štiri najemne pogodbe.
- V letu 2018 je bilo za potrebe Upravnega sodišča in Delovnega sodišča pridobljenih v last RS (z menjavo in z nakupom) cca 750 m² prostorov na Ljubljanski cesti 1a, pri čemer je bila odpovedana ena najemna pogodba.
- V letu 2019 je bilo za potrebe Okrajnega sodišča ter za potrebe arhivov Okrožnega in Okrajnega sodišča kupljenih cca 1200 m² prostorov na Ljubljanski cesti 1a, za katere je bila načrtovana preureditev ter umestitev in premestitev štirih oddelkov Okrajnega sodišča (nepravdni, pravdni, izvršilni in kazenski) z lokacije na Prešernovi 22. S sprostitev navedene lokacije je bila povezana predvidena odpoved treh najemnih pogodb.³ Konec novembra 2020 je zunanji izvajalec po naročilu ministrstva izdelal prostorsko preveritev preureditve stavbe na Ljubljanski cesti 1a.

4.2 Pojav nove potrebe ob prehodu 2020/2021

Ob prehodu let 2020/2021 se je pojavila dodatna prostorska potreba v velikosti cca 1200 m² za umestitev Centralnega dokumentacijskega distribucijskega centra Vrhovnega sodišča RS (CDDC). V kolikor bi se slednji umestil v Ljubljansko cesto 1a v Celju, prostorska umestitev, kot je bila pripravljena konec leta 2020, po presoji revidiranca ne bi bila več izvedljiva, zato so se pričele iskati druge možnosti, kot sta najem in nakup prostorov.⁴ Po pojasnilu revidiranca se je

² Notranja revizija ni razpolagala z opravljeno analizo, na katero se je v pojasnilu skliceval revidiranec.

³ Veza dopis Okrožnega sodišča v Celju, z dne 20. 2. 2020 (št. zadeve 352-18/2021/5). Na podlagi podatkov iz najemnih pogodb bi se letni stroški najema zmanjšali za 62.994 EUR (celotna postavka pod zap. št. 1 in postavka v višini 50.060 EUR pod zap. št. 2 v Tabeli 1).

⁴ Iz dokumentacije izhaja, da je VS RS v septembru 2020 na ministrstvo naslovilo pobudo, da bi v okviru Načrta za okrevanje in odpornost izvedlo projekt vzpostavitve Centralnega dokumentacijskega distribucijskega centra (CDDC). V tej zvezi je ministrstvo (predstavniki Sekretariata – GS, SNIPO, SES) v sodelovanju z VS RS v oktobru 2020 identificiralo dodatno prostorsko potrebo v velikosti cca 1200 m² za umestitev CDDC. SNIPO je v nadaljevanju (v razdobju od nov. 2020 do marca 2021) opravila informativne poizvedbe o primernih prostih kapacitetah prostorov v lasti

zaradi neposredne bližine drugih PO in ustrezne kapacitete kot primerna izkazala umestitev na lokacijo na Prešernovi ul. 18 v Celju, saj bi bilo poleg CDDC vanjo mogoče umestiti tudi prostore Okrožnega državnega tožilstva, ki naj bi že od leta 2015 izkazovalo prostorsko problematiko po večjih prostorih in dodatnih arhivih.

4.3 Cilj investicijske namere

Iz dokumentacije izhaja, da so PO v Celju pred nameravanim nakupom poslovnih prostorov na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, s katerim bi se razrešila prostorska problematika razpršenega delovanja PO v najetih prostorskih, delovali na 2.374 m² najetih poslovnih prostorov.

Tabela 1: Podatki o prostorih ministrstva, ki jih zasedajo pravosodni organi v Celju (sept. 2021)

Zap. št.	Pravosodni organ	Lokacija prostorov	Vrsta (lastni/najeti)	Površina (v m ²)	Letni strošek najema (v EUR)*
1.	Višje sodišče v Celju	Prešernova ul. 23 Trg celjskih knezov 10	najeti najeti	80 67	5.280 7.654
2.	Okrožno sodišče v Celju	Prešernova ul. 22 Prešernova ul. 27 Trg celjskih knezov 10 Prešernova ul. 23a Prešernova ul. 23a	lastni lastni najeti lastni najeti	2.389 638 440 475 112	/ / 50.060 / 12.782
3.	Okrajno sodišče v Celju	Prešernova ul. 22 Ljubljanska cesta 1a Prešernova ul. 23a Prešernova ul. 23a	lastni lastni lastni najeti	1.592 1.028 475 39	/ / / 4.408
4.	Upravno sodišče, zunanji oddelek v Celju	Ljubljanska cesta 1a	lastni	232	/
5.	Delovno sodišče, zunanji oddelek v Celju	Ljubljanska cesta 1a	lastni	547	/
6.	Okrožno državno tožilstvo v Celju	Ljubljanska cesta 5	najeti	1.327	162.127
7.	Državno odvetništvo RS, Zunanji oddelek v Celju	Prešernova ul. 27	najeti	309	18.439
Skupaj lastni in najeti prostori				9.750	260.750
Skupaj najeti prostori				2.374	260.750
Skupaj lastni in najeti poslovni prostori, ki jih zasedajo PO, ki so bili predvideni za selitev na lokacijo na Prešernovi ul. 18 v Celju (veza poglavje št. 4.2)				1.327	162.127

*vključuje tudi morebiten najem parkirnih prostorov

Iz DIIP iz avgusta 2021 (DIIP1) in iz DIIP iz aprila 2022 (DIIP2) izhaja, da je z nakupom poslovnega dela stavbe na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju ministrstvo kot investitor zasledovalo naslednje cilje:

1. da se PO na celjskem okrožju, ki delujejo na razpršenih lokacijah in med drugim v najetih poslovnih prostorih, umesti na način, da se bodo poslovni prostori nahajali v neposredni bližini glavnega sedeža Okrožnega sodišča v Celju na naslovu Prešernova ul. 22, kar bi omogočalo lažje in bolj gospodarno poslovanje;

RS ter preveritev razpoložljivih prostih kapacitet v upravljanju ministrstva ter v maju 2021 identificirala štiri možne lokacije za umestitev CDDC, med njimi tudi lokacijo na Ljubljanski cesti 1a, katero je VS RS po opravljenem fizičnem ogledu v začetku julija 2021 dokončno presodilo za najbolj primerno.

2. da se zagotovi lastništvo prostorov, kar bi prispevalo k nemotenemu, neodvisnemu poslovanju PO in lažjemu prilagajanju prostorskih pogojev ob morebitnih reorganizacijah dela PO;
3. da se reši problematika pomanjkanja arhivskih prostorov za PO v celjskem okrožju.

4.4 Potek ključnih dogodkov

SNIPO je postopek pridobivanja dela poslovnih prostorov poslovno stanovanjskega objekta na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju vodila dvakrat, in sicer prvič v letu 2021 in drugič v letu 2022, pri čemer ni prišlo do realizacije nakupa predmetne nepremičnine:

1. Aktivnosti v zvezi s prvim postopkom je SNIPO na pobudo VS RS za zagotovitev dodatnih prostorov za delovanje CDDC (veza poglavje št. 4.2) pričela izvajati v sredini meseca julija 2021. Tedanji lastnik prostorov Anepremičnine d.o.o., ki se je 30. 7. 2021 preimenoval v Alos RE d.o.o., je podal nezavezujočo ponudbo za prodajo objekta z opremo skupne površine 3.418,5 m² v višini 1.700.000 EUR oz. z 2 % davkom na promet nepremičnin 1.734.000 EUR (plus 1 EUR za opremo) (507,24 EUR/m²). SNIPO je v obdobju po prejemu ponudbe v sodelovanju z drugimi NOE ministrstva pripravila predpisano investicijsko dokumentacijo (DIIP1 in IP1) ter za projekt št. 2030-21-0015 zagotovila finančna sredstva s prerazporeditvami. Postopek pridobivanja nepremičnine je bil v mesecu oktobru 2021 zaključen, saj je prodajalec odstopil od namere za prodajo in sporočil, da je nepremičnino v sklopu več nepremičnin prodal drugemu kupcu.
2. Aktivnosti v zvezi z drugim postopkom je SNIPO pričela izvajati v drugi polovici meseca februarja 2022. Novi lastnik prostorov Ansitra nepremičnine in upravljanje d.o.o., ki sprva ni izkazoval pripravljenosti za prodajo objekta, temveč je ponujal le možnost najema v višini med 12 in 14 EUR/m², je konec marca 2022 podal ponudbo nezavezujočo ponudbo za prodajo objekta brez opreme v višini 3.431.372,55 EUR oz. z 2 % davkom na promet nepremičnin 3.500.000 (1.023,84 EUR/m²). SNIPO je v okviru investicijske dokumentacije pripravila le DIIP2 in PIZ2, saj je bil postopek v fazi pridobivanja vladnega sklepa za uvrstitev projekta št. 2030-22-0002 v veljavni NRP v drugi polovici maja 2022 prekinjen.

Iz dokumentacije iz pojasnil izhaja, da je revidiranec pri pripravi investicijske dokumentacije v ponovljenem postopku upošteval naslednje spremenjene ključne okoliščine in predpostavke:

- zamenjava lastnika nepremičnine (sprememba zemljiškoknjižnega stanja iz urejenega v neurejeno);
- sprememba oz. zamik časovnega načrta izvedbe investicije;
- sprememba (podvojitve) vrednosti identičnega investicijskega projekta ter posledično sprememba kazalnikov ekonomske upravičenosti;⁵
- spremembe oz. visoka rast cen v gradbeništvu ter posledično upoštevani višji stroški investicijskih vlaganj (za cca 82 %) pri izračunu upravičenosti.

⁵ Po pojasnilu revidiranca je v vmesnem obdobju med obema postopkoma prišlo do sprememb na nepremičninskem trgu glede vrednosti nepremičnin, ki naj bi v tem času dosegale ekstremne vrednosti. Dokazil o opravljenih analizah cen nepremičnin revidiranec ni predložil.

5. REVIZIJSKE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

5.1 Obstoj in ustreznost vzpostavljenih notranjih kontrol

ZJF v 100. členu določa, da notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Sistemi notranjih kontrol so namenjeni obvladovanju tveganj pri doseganju ciljev.

Med pomembne elemente sistema notranjih kontrol med drugim sodijo:

- notranji akti z vsebovanimi notranjimi kontrolami, ki so vgrajene v delovne procese;
- določene ter razmejene naloge, pristojnosti in odgovornosti;
- prepoznana in analizirana tveganja;
- zagotovljen informacijski sistem in poti informiranja oz. pretoka informacij;
- zagotovljeni in usposobljeni kadri;
- dokumentirani in evidentirani postopki oz. zagotovljena ustrezna revizijska sled.

5.1.1 Obstoj in ustreznost notranjih aktov in usmeritev za delo

Postopke ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru tudi pridobivanja nepremičnega premoženja urejata in določata Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS-1) ter na njegovi podlagi sprejeta uredba. Medtem ko ZSPDSLS-1 npr. natančno predpisuje postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem, vključno z dopustnimi metodami razpolaganja, zakon vsebinsko ne opredeljuje postopka pridobivanja nepremičnega premoženja. To prepušča vsakemu posameznemu upravljavcu, ki lahko najprimernejšo nepremičnino izbere na način in po postopku, za katerega presodi, da je v danem primeru najustreznejši⁶, kar formalizira s pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije za investicijske projekte ob upoštevanju določil Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (UEM).

Proračunski uporabnik ima možnost, da posamezne aktivnosti v okviru postopka ravnanja ter v tem okviru tudi pridobivanja nepremičnega premoženja, kot npr. prepoznavanje in analiziranje potreb in trga, izvedba pravnega in dejanskega pregleda nepremičnine ter presoje primernosti nepremičnine ipd., ki jih zakon (podrobno) ne ureja, natančneje opredeli oz. določi z notranjim aktom.⁷ S tem tudi v teh segmentih zagotovi enako razumevanje, enakovrstnost ravnanj v istovrstnih situacijah ter obenem prispeva k dvigu ravni obvladovanja morebitnih tveganj nesmotnega pridobivanja stvarnega premoženja.

Ugotovitev št. 5.1.1:

Področje ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pridobivanja nepremičnega premoženja v ministrstvu ni dodatno opredeljeno s posebnim, izključno tem namenu namenjenim, notranjim predpisom ali smernicami. Revidiranec potrebe po morebitni tovrstni preventivni notranji kontroli ni prepoznal, ker po njegovem mnenju in strokovnih izkušnjah predhodno navedeni predpisi (ZSPDSLS-1, uredba, UEM), predpisi s področja graditve in varstva pri delu in predpisi s finančnega področja dovolj določno predpisujejo postopek pridobivanja nepremičnega premoženja.

⁶ Revidiranec je pojasnil, da je na tovrstno morebitno podnormiranost zakonskih določb pripravljavca predpisa opozoril v času medresorskega usklajevanja predloga ZSPDSLS-1, pri čemer pripomba pa ni bila upoštevana.

⁷ Za oddajo službenih stanovanj in počitniških enot v najem ter ravnanje s službenimi živalmi, za katere se ZSPDSLS-1 ne uporablja, 2. člen ZSPDSLS-1 predpisuje izdajo internih splošnih aktov.

Posamezna določila, ki se nanašajo predvsem na finančno upravljanje investicijskih projektov oz. uvrščanje projektov v veljavni NRP ter odgovorne osebe v tej zvezi, vsebuje notranji akt o finančnem poslovanju (Navodilo o FP MP in UPRO).

Po pojasnilu revidiranca je proces pridobivanja stvarnega oz. nepremičnega premoženja s ciljem reševanja prostorske problematike PO določen s predpisi, na podlagi katerih se je vzpostavila sledeča ustaljena praksa:⁸

1. Prepoznavanje oz. ugotavljanje potreb po reševanju prostorske problematike PO:
Obstoj potrebe ugotovi ministrstvo oz. SNIPO (npr. ob spremembi zakonodaje, regijskih vladnih obiskih ipd.) ali pa jo izkažejo PO. SNIPO posreduje PO, ki so predmet reševanja prostorske problematike, zahtevek za podrobnejšo opredelitev zahtev, rokov, možnih rešitev, rokov izvedbe in finančnih sredstev. Obrazec (tabela v .xls formatu), ki ga posreduje SNIPO, zaradi različnih namenov zbiranja ni standardiziran.
2. Analiza podrobnejših zahtev in usklajevanje med ministrstvom in PO:
SNIPO na podlagi analize pridobljenih vhodnih podatkov PO ter po izvedenem usklajevanju potreb/zahtev s PO ob upoštevanju Meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe vladnih proračunskih uporabnikov (merila so povečana za cca 30 % zaradi posebnosti delovanja PO – razpravne dvorane) izdela oceno potrebnih prostorskih kapacitet.
3. Raziskava trga:
JU SNIPO (skrbnik okrožja) upoštevajoč predhodno oceno potreb izvede raziskavo trga primernih nepremičnin – pregleda spletne portale nepremičninskih agencij, pridobi ponudbe potencialnih lastnikov za prodajo/najem nepremičnin ter v nadaljevanju izvede fizične ogledne primernih lokacij in nepremičnin.
4. Izvedba pravnega pregleda stvarnega premoženja:
JU SNIPO (vodja projekta NRP) pred pričetkom priprave kateregakoli dokumenta investicijske dokumentacije na podlagi vpogledov v baze podatkov ter pridobljene dokumentacije s strani prodajalca opravi pravni pregled stvarnega premoženja (pregled urejenosti lastništva oz. zemljiškoknjižnega stanja ali registrskega stanja, posesti, stvarnopravnih in obligacijskih pravic na stvarnem premoženju).
5. Izdelava investicijske dokumentacije (DIIP, PIZ, IP; odvisno od določil predpisa):
JU SNIPO (vodja projekta NRP) na podlagi zbranih potrebnih podatkov (podatki iz dokumentacije, ki jo predhodno posreduje prodajalec) pristopi k izdelavi investicijske dokumentacije in predloga sklepa o potrditvi investicijske dokumentacije. Dokument posreduje v predhodni pregled vodji SNIPO, skrbniku okrožja in vodji SFP. Po opravljenem pregledu pripravljalka dokument podpiše ter ga posreduje v podpis še vodji SFP in generalnemu sekretarju. Podpisan dokument s predlogom sklepa o potrditvi vloži v ovoj, ki ga posreduje v pregled in potrjevanje vodji SNIPO, generalnemu sekretarju in po vseh opravljenih kontrolah (oz. pridobljenih podpisih) ministru v podpis (odvisno od trenutnih zahtev vodstva dodatno opravijo pregled še namestnik generalnega sekretarja in državni sekretar). Podpisano gradivo posreduje v SFP.
6. Priprava vladnega gradiva za uvrstitev investicijskega projekta v veljavni NRP:
JU SFP (koordinator projektov, uvrščenih v NRP) na podlagi podpisanega DIIP, podpisanega Sklepa o potrditvi DIIP ter pridobljenih obrazložitev s strani SNIPO pripravi vladno gradivo za uvrstitev investicijskega projekta v veljavni NRP. Gradivo posreduje v predhodno soglasje MF ter v nadaljevanju skupaj s pridobljenim soglasjem v Kabinet ministra za uvrstitev na obravnavo na seji Vlade RS, ki sprejme odločitev (sklep) glede uvrstitve projekta v veljavni NRP.
7. Izvedba pogajanj s potencialnim ponudnikom o višini kupnine in pogojih nakupa:

⁸ Po pojasnilu revidiranca vrstni red posameznih aktivnosti ne sledi vedno predstavljenemu zaporedju.

SNIPO na podlagi pridobljene ponudbe, zaključkov iz potrjene investicijske dokumentacije ter razpoložljivih sredstev izvede s prodajalcem pogajanja. Od prodajalca pridobi končno ponudbo ter sprejme odločitev glede končne ponudbe.

8. Priprava in sklenitev pogodbe:
JU SNIPO (vodja projekta NRP) vzorec pogodb prilagodi posameznemu nakupu ter ga posreduje v predhodni pregled vodji SNIPO, vodji pravne službe in finančne službe oz. vsem pregledovalcem in potrjevalcem skladno z navodilom o finančnem poslovanju.
9. Plačilo kupnine:
Na podlagi podpisane pogodbe in prejetega računa SFP pripravi odredbo za nakazilo, ki jo po opravljenih notranjih kontrolah skladno z navodilom o finančnem poslovanju posreduje MF v izplačilo.
10. Priprava poročila o izvajanju investicijskega projekta:
JU SNIPO (vodja projekta NRP) skladno z določili UEM ob zaključku leta pripravi poročilo o izvajanju projekta, ki ga posreduje SFP.

Vzpostavljene formalizirane kontrole v okviru zunanjih in notranjih predpisov ter neformalno sprejete kontrole v okviru ustaljene prakse:

- poročanje vodstvu v vseh fazah procesa oz. postopka pridobivanja: poročanje generalnemu sekretarju v okviru kolegijev Sekretariata (poroča vodja SNIPO) in poročanje ministru na kolegijih ministra (poroča generalni sekretar) (smer poročanja je določena z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji oz. organizacijsko shemo ministrstva);
- pregledovanje in potrjevanje s strani odgovornih JU oz. vodij ministrstva ter s strani MF v fazi priprave investicijske dokumentacije (pregledovalci iz ministrstva dokumentirajo opravljene kontrole s podpisom; pridobljeno soglasje MF);
- pregledovanje in potrjevanje s strani odgovornih JU oz. vodij v fazi priprave pogodbe (pregledovalci dokumentirajo opravljene kontrole s podajo mnenja), ki je določeno z Navodilom o FP MP in UPRO.

Ker smo preveritev delovanja notranjih kontrol v procesu pridobivanja stvarnega oz. nepremičnega premoženja skladno z odredbo o izrednem notranjerevizijskem pregledu opravili le na primeru pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, ni bilo možno ugotovljati in presojeti različnosti/enakovrstnosti ravnanj v istovrstnih situacijah oz. (ne)poenotenosti postopanja pri posameznih aktivnostih v okviru izvajanja postopka. Posledično v tej zvezi tudi nismo podali priporočila o pripravi morebitnega notranjega akta, ki bi dodatno določil potek aktivnosti v okviru postopku pridobivanja nepremičnega premoženja v segmentih, ki jih zakonodaja ne opredeljuje (natančno). Smo pa priporočili posamezne elemente, ki med drugim lahko prispevajo k bolj zanesljivim podlagam za sprejem investicijskih odločitev ter k bolj transparentnemu in sledljivemu delovanju ministrstva, kar bo pripomoglo tudi k večjemu zaupanju širše javnosti v njegovo delovanje. Navedeni elementi se lahko vključijo tudi v morebiten notranji akt, v kolikor se bo v prihodnje pokazala potreba po dodatni vzpostavitvi te celovite preventivne notranje kontrole. (veza Priporočila št. 5.1.2/2, št. 5.1.3/4, št. 5.3.1/2-1, št. 5.3.1/2-2, 5.3.1/2-3, št. 5.3.2/2, št. 5.3.2/3)

5.1.2 Opredelitev in razmejitev nalog, pristojnosti in odgovornosti

Ugotovitev št. 5.1.2/1:

Navodilo o FP MP in UPRO v zvezi s finančnim upravljanjem investicijskega projekta v 3., 6. in 7. členu določa, kdo sta vodja projekta NRP in koordinator projektov, uvrščenih v NRP, ter njune naloge, odgovornosti in pristojnosti. Navedena določila notranjega akta so skladna s 3. in 5. odstavkom 165. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna.

Koordinatorja projektov NRP je skladno s 5. odstavkom 165. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna imenovala vodja SFP.

Minister je z izdajo pisnih sklepov o imenovanju vodij projektov pooblašchal JU za izvajanje nalog, ki jih je bilo treba opraviti v zvezi z izvedbo projektov. V zvezi z izvedbo projektov nakupa dela poslovnega objekta na naslovu Prešernova ul.18 v Celju (projekta št. 2030-21-0015 in št. 2030-22-0002) smo ugotovili, da sklepi niso bili ažurirani in vodja projekta ni bila formalno imenovana in pooblaščena za vodenje zadevnih projektov, kar predstavlja ravnanje v neskladju s 3. odstavkom 165. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna in s 3. členom Navodila o FP MP in UPRO.

Priporočilo št. 5.1.2/1:

Priporočamo, da se:

- (1) na podlagi pravočasno pridobljenih informacij s strani NOE, ki so pripravljavci investicijske dokumentacije za nove projekte, dosledno poskrbi za (pravočasno) pripravo in podpis sklepa o imenovanju vodij projektov;
- (2) v tej zvezi pripravi usmeritev za vse NOE ministrstva in UPRO glede roka posredovanja podatkov o vodjih projektov v SFP.

Nosilec naloge: SFP

Rok za izvedbo: (1) stalna naloga; (2) 30 dni od izdaje končnega revizijskega poročila oz. potrditve priporočil

Ugotovitev št. 5.1.2/2:

Opredelitev in razmejitev nalog, pristojnosti in odgovornosti udeležencev v okviru procesa ravnanja s stvarnim oz. nepremičnim premoženjem, razen že predhodno opredeljenega vodje investicijskega projekta, iz notranjega akta ni razvidna. Po pojasnilu vodje SNIPO je delo v NOE na zadevnem področju v proučevanem obdobju potekalo na ustaljen način v skladu z notranjo organizacijo službe ter v okviru službe dodeljenimi nalogami posameznim JU – šestim (6) JU oz. skrbnikom okrožij so tako bila dodeljena posamezna geografska območja, na katerih so v tehničnem smislu vodili investicijske projekte, vodenje posamičnih obsežnejših gradbenih in drugih projektov, kot so npr. Dobrunje, Ig ipd., pa je bilo dodeljeno posameznim drugim JU. Vloga vodje projekta NRP pri nakupih nepremičnin je bila centralizirana, torej naloge v zvezi s pravnim delom postopka do primopredaje, ki so med drugim obsegale pravni pregled stvarnega premoženja, pripravo investicijske dokumentacije, pripravo poročila o izvajanju projekta ipd., je izvajala vedno ista JU.⁹

Protokol potrjevanja in podpisovanja investicijske dokumentacije ni eksplicitno določen z notranjim predpisom.¹⁰ Po pojasnilu revidiranca je priprava in potrjevanje investicijske dokumentacije določena z ustaljeno prakso, ki smiselno sledi uporabi določb Navodila o FP MP in UPRO in pri kateri do sedaj niso zaznali težav. V postopku sodelujejo:

- vodja projekta NRP, ki pripravi vso potrebno investicijsko dokumentacijo vključno s predlogi sklepov o potrditvi (na investicijski dokumentaciji podpisana kot pripravljalka);
- skrbnik okrožja, ki preveri investicijsko dokumentacijo v delu, ki se nanaša na tehnične specifikacije;
- JU, ki izdelava izračun ekonomske upravičenosti (centralizirana naloga);
- vodja oz. namestnica vodje SNIPO, vodja SFP, generalni sekretar in namestnik generalnega sekretarja in državni sekretar opravijo kontrolo investicijske dokumentacije.

⁹ Zadevna JU je bila z reorganizacijo SNIPO v avgustu/septembru 2022 premeščena v drugo NOE.

¹⁰ V ministrstvu poteka priprava Navodila za pripravo gradiv in pisnih komunikacij v Ministrstvu za pravosodje RS.

Pri preveritvi razmejnitve nalog, pristojnosti in odgovornosti udeležencev v postopku pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju smo iz pregleda dokumentacije in/ali pridobljenih pojasnil revidiranca ugotovili, da:

- je neimenovana vodja projekta NRP izvajala naloge iz 6. člena Navodila o FP MP in UPRO;
- je skrbnica celjskega okrožja opravila pregled trga in (fizični) ogled razpoložljivih nepremičnin na celjskem območju, opravila strokovno presojo glede primernosti objekta za nakup (veza Ugotovitev št. 5.3.2/2) ter sodelovala pri pripravi investicijske dokumentacije v delu kontrole ustreznosti tehničnih specifikacij;
- je JU SNIPO/Sekretariata izdelala izračun upravičenosti nakupa ter analizo tveganja in občutljivosti;
- je vodja SNIPO spremljala časovnico izvajanja investicijskega projekta ter podajala pobude za čimbolj ažurno izvedbo posameznih aktivnosti;
- je JU SFP (koordinator projektov, uvrščenih v NRP) pripravila vladno gradivo za uvrstitev projekta v veljavni NRP, ki ga je posredovala v pregled vodji SFP in vodji projekta NRP ter v nadaljevanju v medresorsko usklajevanje oz. pridobitev soglasja s strani MF;
- je vodja SFP po predhodni uskladitvi s skrbniki PP, s katerih so bile izvedene prerazporeditve sredstev, pripravila predlog prerazporeditve sredstev, ki ga je potrdil generalni sekretar (veza Ugotovitev št. 5.3/4);
- so vodja SNIPO, vodja SFP, generalni sekretar, namestnica generalnega sekretarja in državni sekretar pregledali in potrdili ustreznost investicijske dokumentacije s svojim podpisom na sami investicijski dokumentaciji (vodja SFP, generalni sekretar) in/ali na ovojih podpisovanja (vodja SNIPO, generalni sekretar, namestnica generalnega sekretarja, državni sekretar¹¹), v katere je bila vložena investicijska dokumentacija vključno s predlogi sklepov ter predložena ministru v podpis (veza Ugotovitvi št. 5.3.3/5 in št. 5.3.3/6). Protokol potrjevanja je s posamičnimi odstopanji (odsotnost posamičnih podpisnikov) sicer povečini potekal ustaljeno, pri čemer pa tako iz notranjih predpisov kot tudi ne iz razgovorov in prejetih pojasnil ni bilo mogoče natančno in jasno ugotoviti, katere elemente pregleda oz. kontrole bi posamezni pregledovalci morali opraviti oz. katere odgovornosti v tej zvezi prevzeti s potrditvijo investicijske dokumentacije.¹²

Iz pojasnila vodje SFP izhaja, da izvede naslednje kontrole:

- preveri, ali dokumentacija vsebuje vse predpisane podatke iz UEM;
- preveri pravilnost navedenih virov financiranja oz. PP (vključno s preveritvijo stanja sredstev na tej PP in možnosti izvedbe prerazporeditve sredstev iz prostih pravic porabe drugih PP v skladu s predhodnimi dogovori s skrbniki PP, odredbodajalci in odgovornimi osebami);
- preveri celovitost (upoštevanje vseh stroškov) in računsko pravilnost rekapitulacije investicijskih stroškov;
- preveri skladnost časovnega načrta izvedbe investicije z določili 31. člena ZIPRS;
- se je minister kot odgovorna oseba investitorja s podpisom investicijske dokumentacije in pisnih sklepov opredelil do investicijske dokumentacije oz. jo potrdil ter s tem sprejel odločitve glede nadaljevanja investicijskega projekta.

¹¹ Iz ovoja podpisovanja IP1 izhaja, da državni sekretar ni izvedel pregleda IP1.

¹² Vodji projekta NRP, ki je investicijsko dokumentacijo pripravljala in posredovala v nadaljnjo kontrolo in potrjevanje, ni bilo poznano, katere kontrole pregledovalci v nadaljevanju opravijo ter katere odgovornosti v tej zvezi prevzemajo.

Priporočilo št. 5.1.2/2:

Priporočamo, da se pristojnosti/odgovornosti udeležencev v celotnem procesu pridobivanja stvarnega premoženja določijo in predstavijo v matriki pooblastil/odgovornosti ter v tej zvezi med drugim jasno in popolno opredelijo odgovornosti, ki jih posamezni podpisniki prevzemajo s potrditvijo posameznih listin.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: 30 dni od izdaje končnega revizijskega poročila oz. potrditve priporočil

5.1.3 Opredelitev tveganj

Za uspešno in učinkovito načrtovanje in tudi izvajanje ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru tudi pridobivanja nepremičnega premoženja je pomembna tudi vnaprejšnja opredelitev morebitnih tveganj ter opredelitev ukrepov za njihovo obvladovanje.

Ugotovitev št. 5.1.3/1:

Glede obstoja sistematičnega načina identificiranja in analiziranja tveganj na ravni ministrstva v obliki registra tveganj ter njegovega posodabljanja smo že v več predhodno izvedenih notranjih revizijah¹³ ugotovili in izpostavili, da je bila zadnja formalno potrjena posodobitev skupnega registra tveganj ministrstva opravljena v letu 2018, da se registri tveganj v zadnjih štirih letih dosledno ne posodablajo,¹⁴ da se o obvladovanju tveganj ne poroča (ravnanje v neskladju z Navodilom o upravljanju s tveganji) ter da aktivnosti za posodobitev centralnega registra tveganj in aktivnosti, ki bi prispevale k povečanju kvalitete na področju obvladovanja tveganj oz. k zrelosti navedenega sistema, kljub večkratnim pozivom notranje revizije k uresničitvi priporočil niso bile izvedene.

Priporočilo št. 5.1.3/1:

Priporočamo, da se:

- (1) formalno določi skrbnika centralnega registra tveganj, ki naj
- (2) pripravi akcijski načrt aktivnosti, ki bodo prispevale k izboljšanju zrelosti sistema upravljanja s tveganji, ki naj ga potrdi vodstvo ministrstva.

Nosilec naloge: (1) ministrica (v sodelovanju z GS) (2) skrbnik centralnega registra tveganj

Rok za izvedbo: (1) 30 dni od izdaje končnega revizijskega poročila oz. potrditve priporočil; (2) do 30. 11. 2022

Ugotovitev št. 5.1.3/2:

V povezavi s procesom ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru tudi s pridobivanjem nepremičnega premoženja je revidiranec:

- v sprejetem registru tveganj za leto 2018 opredelil posamična tveganja, ki se nanašajo na neučinkovito ravnanje s stvarnim premoženjem (npr. nezagotavljanje potrebnih proračunskih sredstev; neodzivnost in nezadostno sodelovanje PO, spreminjanje zakonodaje), ki so bila ocenjena s srednjo stopnjo tveganosti, ter opredeljeni notranje kontrole in dodatni ukrepi za njihovo obvladovanje;
- v posamičnem registru tveganj Sekretariata za leto 2022 (verzija 2022/2, z dne 17. 5. 2022) prepoznal tveganja, vezana na strateško načrtovanje (odsotnost strategije ministrstva).

¹³ RNR-01/2020 – Redna notranja revizija procesa izvajanja nadzora nad poslovanjem javnega zavoda Študijski center za narodno spravo (revizijsko poročilo izdano 2. 7. 2020).

NNR-01/2020 – Naknadna notranja revizija procesa izvajanja skrbništva nad pogodbami in naročilnicami na Ministrstvu za pravosodje, Upravi RS za probacijo in Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij (revizijsko poročilo izdano 15. 4. 2021).

¹⁴ Posamezne NOE izvajajo posodobitev svojih posamičnih registrov tveganj.

Iz razgovorov z revidirancem je bilo možno razbrati, da v procesu še vedno prepozna določena stara in tudi nova tveganja kot npr.:

- tveganje nepotrditve ali nepravočasne potrditve NRP (revidiranec po pojasnilu navedeno tveganje zmanjšuje s prošnjami, pozivi);
- tveganje glede pomanjkljivih podatkov PO (npr. glede potrebnih kapacitet, razporeditve, tehnične opreme in varovanja) ter pravočasnosti posredovanih podatkov s strani PO (revidiranec po pojasnilu navedeno tveganje zmanjšuje s predpripravljenim obrazcem za pripravo podatkov ter doslednim pregledom in kritično presojo pridobljenih podatkov o potrebah);
- tveganje glede odsotnosti (jasne) strategije ter glede spremembe ciljev ministrstva;
- tveganje glede pomanjkanja primernih nepremičnin na trgu;
- zunanje tveganje oz. tveganje spremembe odločitve na strani prodajalca.

Tveganja v zvezi s projektom nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju je revidiranec analiziral in predstavil v investicijski dokumentaciji, pri čemer smo ugotovili, da je bila analiza pomanjkljiva ter manj pregledna. (veza Ugotovitev št. 5.3.3/4).

V okviru pregleda smo ugotovili, da revidiranec ni prepoznal ter analiziral vseh potencialnih tveganj kot npr.:

- tveganje, povezano s pomanjkljivo in/ali nejasno opredelitvijo odgovornosti udeležencev v procesu (veza Ugotovitev št. 5.1.2/2 in Ugotovitev št. 5.1.6/2);
- tveganje, povezano z odsotnostjo posebnih meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe PO (veza Ugotovitev št. 5.2/1 in Ugotovitev št. 5.3.2/1);
- tveganje, povezano s pomanjkljivim načrtovanjem reševanja prostorske problematike PO (veza Ugotovitev št. 5.2/2 in Ugotovitev št. 5.2/3);
- tveganje, povezano s pomanjkljivo raziskanimi in analiziranimi potrebami PO ter v tej zvezi z nedoločenimi oz. pomanjkljivo in/ali nejasno določenimi pogoji in merili za izbor objekta oz. ponudnika ter načinom njihove uporabe (veza Ugotovitev št. 5.3.1/1);
- tveganje, povezano s pomanjkljivo raziskanimi in proučenimi razpoložljivimi možnostmi pridobitve poslovnih prostorov (veza Ugotovitev št. 5.3.1/2);
- tveganje, povezano z zagotovitvijo nepopolne, nejasne in/ali nepregledne revizijske sledi (ugotovitve v okviru poglavij št. 5.2, št. 5.3.1 in št. 5.3.2).

V zvezi z ugotovitvijo je podano **Priporočilo št. 5.1.3/1**.

Ugotovitev št. 5.1.3/3:

Na področju prepoznavanja in obvladovanja tveganj prevar¹⁵ tem v tem okviru korupcijskih tveganj je bil na ravni ministrstva upoštevajoč 47. členom ZIntPK in Smernice za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete konec decembra 2013 sprejet Načrt integritete,¹⁶ ki je bil do konca leta 2021 le 1-krat posodobljen (1. sprememba v juniju 2014). Iz načrta integritete je bilo med drugim razvidno, da je bila na večini segmentov tveganj, med drugim tudi pri tveganjih, povezanih z npr. neupoštevanjem nasprotja interesov, skupna ocena tveganj opredeljena kot majhna.

Skrbnica načrta integritete, imenovana v septembru 2020¹⁷, je v letnem poročilu KPK o izvajanju načrta integritete od maja 2021 do maja 2022 izrazila namero o posodobitvi zastarelega načrta integritete, ki naj bi jo izvedla novo oblikovana delovna skupina. Iz razpoložljivih zapisnikov kolegijev Sekretariata v obdobju od 18. 11. 2020 do 26. 5. 2022 ni bilo

¹⁵ Po ACFE (Association of Certified Fraud Examiners) se prevare delijo na tri glavne veje: korupcijo, nepravilno pridobitev ali uporabo sredstev in prevarantsko (računovodsko) poročanje.

¹⁶ Po 3. točki 4. člena ZIntPK je »integriteta« pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi.

¹⁷ Sklep o imenovanju skrbnika načrta integritete Ministrstva za pravosodje, št. 010-229/2012/75, z dne 22. 9. 2020.

razvidno, da bi bila s strani tedanjega GS delegirana naloga v zvezi z morebitno pripravo novega načrta integritete.

V zvezi s spremljanjem izvajanja načrta integritete smo na podlagi dokumentacije in prejetih pojasnil skrbnice načrta ugotovili:

- da je skrbnica o izvajanju načrta integritete poročala KPK, pri čemer poročanje za obdobje od maja 2020 do maja 2021 ni bilo pravočasno (poročanje izvedeno po predpisanem roku 5. junij, in sicer konec avgusta 2021), poročanje za obdobje od maja 2021 do maja 2022 pa je bilo pravočasno opravljeno;
- iz zadnjega poročila KPK o izvedenih ukrepih iz načrta integritete v obdobju od maja 2021 do maja 2022 izhaja, da vodstvo spremlja izvajanje ukrepov iz načrta integritete na ožjih kolegijih, pri čemer dokazila o spremljanju izvajanja ukrepov ter o vrednotenju rezultatov in učinkov izboljšav ne obstajajo (npr. zapisniki kolegijev), zato skladnosti ravnanja s 23. členom Smernic za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete ni bilo mogoče potrditi (razlog je tudi neobstoj sprejetih novih oz. dodatnih ukrepov zaradi neposodobljenosti registra oz. načrta);
- da skrbnica od zaposlenih ni prejela predlogov za dopolnitev načrta integritete (razlog: ne obstaja dokazilo, da bi bili vodje NOE in/ali vsi JU ministrstva s strani skrbnice pozvani k podaji morebitnih predlogov);
- da se skrbnica s člani delovne skupine¹⁸ od zadnjega poročanja (še) ni sestala (delovna skupina se ni sestala več let);¹⁹
- da skrbnica posreduje vodstvu ministrstva informacije o izvajanju ukrepov iz načrta integritete na posamezno zahtevo oz. iniciativo Kabineta ministra, ki pa niso bile pogoste.

Priporočilo št. 5.1.3/3:

Priporočamo:

- (1) da se imenuje nov skrbnik načrta integritete ter delovna skupina,
- (2) ki naj z vso skrbnostjo pripravijo posodobljeni načrt integritete, pri čemer naj se zaposlene ministrstva povabi k sodelovanju z možnostjo podajanja predlogov k načrtu integritete;
- (3) da se redno spremlja uresničevanje ukrepov iz načrta integritete ter s skrbnikom načrta vrednoti rezultate in učinke izboljšav ter
- (4) navedene aktivnosti dosledno dokumentira (zapisnik oz. poročilo).

Nosilec naloge: (1,3) ministrica; (2) skrbnik načrta integritete in delovna skupina; (4) skrbnik načrta integritete

Roki za izvedbo: (1) 30 dni od izdaje končnega revizijskega poročila oz. potrditve priporočil; (2) 150 dni od izdaje končnega revizijskega poročila oz. potrditve priporočil; (3,4) stalna naloga

Ugotovitev št. 5.1.3/4:

Sodelujoči JU ministrstva pri projektu nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju (vodja projekta NRP, skrbnica celjskega okrožja, vodja SNIPO, namestnica generalnega sekretarja) so enotno podali izjave, da pri izvajanju obeh postopkov pridobivanja nepremičnine niso prepoznavali izpostavljenosti morebitnim korupcijskim tveganjem oz. morebitnemu navzkrižju interesov.²⁰

¹⁸ Članica delovne skupine je bila tudi vodja projekta NRP.

¹⁹ Iz dokumentov, evidentiranih na št. zadeve 010-229/2012, izhaja, da naj bi se delovna skupina nazadnje sestala v prvi polovici leta 2016.

²⁰ Po 11. točki 4. člena ZIntPK so »nasprotje interesov« okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanjega člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog.

Notranji reviziji med izvajanjem revizijskih postopkov s strani intervjuvanih JU, ki so sodelovali v postopku pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, ali s strani drugih JU ali drugih oseb niso bile posredovane morebitne informacije, da bi med vodenjem postopka prihajalo do neformalnih oz. zasebnih srečanj med uradnimi osebami in JU, ki so odločali oz. bi lahko vplivali na odločanje v postopkih nakupa nepremičnine, in prodajalcema. Navedeno tudi ni bilo razvidno iz obsežne prejete dokumentacije. Vodja projekta NRP je pojasnila, da je prvega prodajalca srečala le na enem skupnem sestanku in tekom poteka postopka pridobivanja nepremičnine 1 do 2-krat komunicirala z njim preko e-pošte (razvidno iz evidentirane e-komunikacije).

V okviru preveritve smo ugotovili naslednje pomanjkljivosti kot možne indikatorje, ki kažejo tudi na določeno možnost pojava korupcijskih tveganj:

- izvedba sestanka s prodajalcem Alos RE d.o.o, o katerem SNIPO ni vodil zapisnika;
Pojasnilo revidiranja: »Zapisnika sestanka s prodajalcem, z dne 16. 8. 2021, ni, komunikacija je potekala pisno, iz zadeve je razvidno, da je bil cilj sestanka zgolj ta, da nam prodajalec pošlje uradno ponudbo tako za nepremičnino kot pisarniško opremo, ki je bila v objektu, če se seveda odloči za prodajo. Nepremičnina je bila le oglaševana za prodajo na spletni strani A nepremičnine (zdaj spletna stran ALOS-RE).«
- netransparentnost postopka v delu predhodne izbire po presoji revidiranja najbolj optimalne možnosti rešitve zadevne prostorske problematike (ni razvidno, ali so bili proučeni in pretehtani vsi pozitivni/negativni vidiki vseh razpoložljivih možnosti pridobitve poslovnih prostorov; veza Ugotovitev št. 5.3.1/2).

Priporočilo št. 5.1.3/4:

Priporočamo, da se dosledno dokumentirajo (npr. v obliki zapisnikov, uradnih zaznamkov, poročil ipd.) vsa pomembnejša dejanja, kot so sestanki in pomembnejša ustna korespondenca prodajalci, pomembnejši interni sestanki, na katerih se obravnava tematika, izvedene analize in raziskave, strokovne tehnične in pravne presoje ipd., ki se opravijo pri delovanju in odločanju v konkretnih postopkih ravnanja oz. pridobivanja stvarnega premoženja.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: takoj in stalna naloga

V zvezi z ugotovitvijo je podano tudi **Priporočilo št. 5.1.5/3**.

5.1.4 Informacijska podpora in pretok informacij

Ugotovitev št. 5.1.4/1:

Proces ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pridobivanje nepremičnega premoženja se v pretežni meri izvaja s pomočjo zbirke programov MS Office (MS Word, MS Excel), informacijskega sistema za upravljanje dokumentarnega gradiva SPIS4 ter informacijske rešitve Mferac, ki nudi podporo finančnemu spremljanju izvajanja projektov oz. NRP.

Po pojasnilu revidiranja je informacijsko podprto tudi spremljanje porabe energentov na 19-ih sodiščih. Konec leta 2022 naj bi pričeli uporabljati tudi novo aplikacijo, ki jo razvija Geodetski inštitut Slovenije, ki bo vsebovala celovite evidence nepremičnega premoženja, vključno z najetimi nepremičninami in ki bo omogočala tudi analitiko.

Ugotovitev št. 5.1.4/2:

Za dober proces ravnanja s stvarnim premoženjem ter v tem okviru pridobivanja nepremičnega premoženja je izrednega pomena dober pretok informacij znotraj PU (horizontalno in vertikalno) kot tudi z zunanji deležniki. V procesu ravnanja sodeluje več zaposlenih, in sicer tako iz

SNIPO kot tudi iz različnih NOE ministrstva ter pri postopkih pridobivanja nepremičnega premoženja tudi zaposleni iz PO kot uporabnikov storitev.

Iz razgovorov s posameznimi JU SNIPO, ki so (bili) udeleženi v procesu ter v zadevnem postopku pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, je bilo mogoče ugotoviti, da je bil v okviru SNIPO (horizontalno in vertikalno – od spodaj navzgor ter od zgoraj navzdol) zagotovljen pravočasen in celovit pretok informacij. Iz pojasnil JU izhaja, da je vodja SNIPO JU seznanila s cilji procesa pridobivanja nepremičnega premoženja, s cilji zadevnega projekta ter morebitnimi prepoznanimi tveganji. Znotraj SNIPO so potekali/potekajo (redni) sestanki, ki so bili v času pandemije Covid-19 bolj redki, od meseca aprila 2022 pa so vzpostavljeni redni mesečni sestanki (razvidno iz zapisnikov kolegijev SNIPO) ter po potrebi dnevna poročanja v zvezi s posameznimi projekti.

Iz pojasnil izhaja, da je/je bilo pravočasno in popolno komuniciranje in izmenjava informacij zagotovljena/zagotovljeno tudi z ostalimi NOE, vključenimi v proces (npr. SFP, Kabinet ministra). Razpoložljiva dokumentacija o e-komunikaciji v okviru projekta pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju navedeno potrjuje.

Na podlagi pregleda zapisnikov sestankov kolegijev Sekretariata²¹ in poročil Sekretariata na kolegijih ministra²² smo ugotovili, da je vzpostavljena organizacijska struktura ministrstva (npr. širši kolegij ministra po 25. členu Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji ter ožji kolegij Sekretariata) omogočala učinkovito poročanje ter druge oblike notranjega komuniciranja pri zadevnem projektu nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju – vodstvo Sekretariata in vodstvo ministrstva je bilo ažurno obveščeno o pomembnih mejnikih in problemskih točkah na projektu.

Iz dokumentacije izhaja, da je bila med SNIPO in posameznimi PO (VS RS; ODT) kot uporabniki storitev pri projektu nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju vzpostavljena redna komunikacija, pri čemer je občasno prihajalo do zmanjšane odzivnosti PO oz. zamud pri odzivilih na pobude in zaprosila SNIPO.

5.1.5 Kadrovske viri ter zagotovitev usposabljanj

Ugotovitev št. 5.1.5/1:

Iz seznamov DM z zasedenostjo in gibanja zaposlenih v SNIPO izhaja, da je bilo v obdobju od 1. 1. 2021 do cca 1. polletja 2022 šest DM nezasedenih (sistemiziranih 20/21 DM). Po mnenju vodje SNIPO je bilo v obstoječi organiziranosti²³ število zaposlenih (v povprečju trinajst JU) optimalno za izvajanje nalog, ker je ekipa »stara in uigrana«. V obdobju od 1. 1. 2021 do cca 1. polletja 2022 so se na novo zaposlili trije JU (dva JU sta bila premeščena neposredno pod GS, torej jima vodja SNIPO ni odredila nalog), ena JU pa je bila premeščena na DM namestnice GS. Po mnenju vodje SNIPO se kaže pomanjkanje strokovnih vodij projektov, saj znotraj SNIPO niso kadrovske pokriti vsi projekti.

²¹ Zapisniki kolegijev Sekretariata v letih 2021/22 (24 zapisnikov od 18. 11. 2020 do 26. 5. 2022) z Registrom sklepov kolegija generalnega sekretarja. Zapisniki kolegijev so se pričeli voditi z nastopom novega v. d. generalnega sekretarja, dne 18.11.2020.

²² Razpoložljiva poročila Sekretariata, ki so bila poslana Kabinetu ministra in predstavljena na kolegijih v razdobju od julija 2021 do decembra 2021 ter od januarja 2022 do marca 2022 (zadnje Poročilo SEK 14. 3.-18. 3. 2022; skupaj 23 poročil).

²³ Organiziranost, ki je veljala v obdobju proučevanja od 1. 1. 2021 do 31. 5. 2022. Z Aktom o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za pravosodje (št. zadeve: 1001-1/2017/87, z dne 16. 8. 2022), ki je pričel veljati 1. 9. 2022, je prišlo do spremembe organiziranosti. V tem obdobju je bila vodja projekta NRP tudi premeščena na drugo DM v drugo NOE.

Po pojasnilu vodje SNIPO nadomeščanja, razen vodje, ki jo nadomešča JU s pooblastilom²⁴, niso vnaprej določena. Po potrebi se zagotavlja nujno nadomeščanje odsotnosti JU na način, da pravno področje nadomeščajo pravniki, vsebinska področja pa drugi skrbniki projektov oz. področij. Odsotnost v času letnih dopustov se načrtuje.

Priprava celovite investicijske dokumentacije je bila dodeljena eni JU SNIPO (vodja projekta NRP). Po pojasnilu vodje SNIPO je bil v primeru odsotnosti zadevne JU prenos informacij zagotovljen, in sicer so njene naloge opravili drugi JU SNIPO.

Ugotovitev št. 5.1.5/2:

Iz kadrovskih evidenc je razvidno, da imajo JU, ki so sodelovali v procesu pridobivanja predmetnega nepremičnega premoženja ustrezno izobrazbo²⁵, ki je skladna z zahtevanimi pogoji za zasedbo DM iz Sistemizacije DM. Iz evidenc tudi izhaja, da imajo zadevni JU večletne delovne izkušnje (nad 20 let oz. dva JU nad 30 let; cca v povprečju 2/3 JU, ki so zaposleni v SNIPO, razpolaga z več kot 20-letnimi delovnimi izkušnjami). Vsi JU, ki vodijo gradbene projekte, razpolagajo z dolgoletnimi delovnimi izkušnjami. Po pojasnilu revidiranca imajo posamezni JU SNIPO tudi opravljene strokovne izpite (za pooblaščenega inženirja ali arhitekta).

Ugotovitev št. 5.1.5/3:

Javni uslužbenci morajo skladno z 9. členom Zakona o javnih uslužbencih naloge izvrševati strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu morajo ravnati po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablјati in izpopolnjevati, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposablјanje zagotavlja delodajalec.

Ministrstvo je konec leta 2020 sprejelo Program izobraževanja, usposablјanja in izpopolnjevanja Ministrstva za pravosodje za leto 2021 in konec leta 2021 Program izobraževanja, usposablјanja in izpopolnjevanja Ministrstva za pravosodje za leti 2022 in 2023. Program je razdeljen na usposablјanja za imenovanje v naziv, vodenje v upravi, delo z dokumentarnim gradivom, ostala usposablјanja ter na usposablјanja v okviru sredstev tehnične pomoči in za operacijo Učinkovito pravosodje. Posamezni vodja NOE odloči o vsebini izobraževanj, ki se nanašajo na ostala usposablјanja. Podrobni oz. interni načrti v okviru posameznih NOE, vključno s SNIPO, niso pripravljeni. SKZ, ki deluje v okviru Sekretariata, usklajuje potrebe in organizira izobraževanje. SKZ kvartalno pripravlja pregled porabljenih sredstev iz naslova izobraževanj in usposablјanj, ki ga pošilja vodjem NOE.

Iz seznama izobraževanj izhaja, da sta se v obdobju od 1. 1. 2021 do cca 1. polletja 2022 vodja SNIPO in vodja projekta NRP udeležili posameznih strokovnih izobraževanj, vezanih na izvajanje nalog/aktivnosti v okviru procesa ravnanja s stvarnim premoženjem, medtem ko se skrbnica celjskega okrožja ni udeležila nobenega izobraževanja. Iz zadevnega seznama ni razvidno, da bi se JU v proučevanem obdobju udeležili tudi izobraževanj oz. usposablјanj na temo integritete.

Priporočilo št. 5.1.5/3:

Priporočamo, da se JU ONIPO, še zlasti tisti, ki sodelujejo v procesu ravnanja s stvarnim premoženjem, udeležijo izobraževanj s področja integritete (npr. brezplačnega izobraževanja v organizaciji Upravne akademije MJU ipd.).

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: do konca leta 2022

²⁴ Pooblastilo, št. 1002-38/2012/603, z dne 20. 1. 2017.

²⁵ Npr. vodja SNIPO = univ. dipl. inženirka gradbeništva, skrbnica celjskega okrožja = univ. dipl. inženirka arhitekture, vodja projekta NRP = univ. dipl. pravica.

5.1.6 Spremljanje delovanja notranjih kontrol

Ugotovitev št. 5.1.6/1:

Aktivnosti spremljanja oz. nadzora so vgrajene v procese v celotnem ministrstvu, in sicer so predvidene s Pravilnikom o organiziranosti in delovanju skupne Službe za notranjo revizijo na Ministrstvu za pravosodje ter letnim načrtom dela notranje revizije.

Ugotovitev št. 5.1.6/2:

Osebná odgovornost posameznikov za izvajanje notranjega kontroliranja oz. vodstvenega nadzora je razvidna iz naslednjih notranjih aktov:

- Iz opisa del in nalog v okviru Sistemizacije DM izhaja, da je bila vodja SNIPO v proučevanem obdobju med drugim odgovorna za nadzorovanje dela v službi ter v tem okviru tudi dela procesa ravnanja s stvarnim premoženjem. Izvajanje vodstvenega nadzora je od aprila 2022 razvidno iz zapisnikov sestankov SNIPO, deloma pa ga je bilo možno razpoznati iz e-komunikacije v okviru projekta nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju.
- Iz 3. odstavka 165. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS izhaja, da je vodja projekta med drugim zadolžena za nadzor nad izvajanjem projekta. Pooblastila oz. sklepi za vodenje projekta nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju (št. 2030-21-0015 in št. 2030-22-0002) niso bili izdani. Iz dokumentacije in pojasnil revidiranca je bilo možno razpoznati, da je dejanski nadzor nad potekom projekta, njegovo časovnico ipd., opravljala vodja SNIPO, ter ne vodja projekta, ki pa za vodenje projekta, kot smo že navedli, tudi ni bila formalno imenovana. (veza Ugotovitev št. 5.1.2/1)

V zvezi z ugotovitvijo je podano **Priporočilo št. 5.1.2/1.**

5.2 Načrtovanje pridobivanja nepremičnega premoženja

Ugotovitev št. 5.2/1:

Leta 2009 je Vlada RS sprejela zavezujoče usmeritve upravljavcem za ravnanje z nepremičnim premoženjem države v obliki Strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem.²⁶ Iz uvodnega dela strategije izhaja, da je sprejem strategije namenjen predvsem uresničevanju načela gospodarnosti, ki ga med drugim upravljalcem nalaga tudi posamična zakonodaja (npr. 5. člen ZSPDSLS-1). Skladno s strategijo morajo upravljalci tako poskrbeti, da aktivnosti prinesejo najboljši rezultat za državo, kar pomeni največji možen ekonomski učinek. Upravljavci so zato pri pripravi posamičnih programov ravnanja v vsebinskem smislu dolžni dati osrednji poudarek obrazložitvi ekonomske utemeljenosti predlaganega pravnega posla.

V zvezi s pridobivanjem nepremičnega premoženja za potrebe RS so bile med drugim podane naslednje usmeritve, katere je možno deloma zasledovati tudi v okviru normativne ureditve, ki je veljala v obdobju proučevanja:²⁷

- Pri zagotavljanju prostorskih rešitev je **treba poiskati trajne rešitve v skladu z merili in načrti reševanja prostorske problematike, ki veljajo za posamezno skupino prostorov**, pri čemer se za potrebe organov državne uprave uporabljajo »Merila za ureditev

²⁶ Strategija je vezana na takratno veljavno normativno ureditev in tedanje razmere. Strategija nima opredeljenega obdobja veljavnosti. Računsko sodišče RS je v reviziji *Ravnanje z nepremičninami (št. 320-10/2015/82, z dne 27. 2. 2017)* MJU naložilo izvedbo popravljalnega ukrepa, da pripravi načrt aktivnosti za pripravo strategije ravnanja s poslovnimi nepremičninami vladnih PU, ki bo vsebovala obdobje veljavnosti, splošne cilje, ki se izražajo kot pričakovani dolgoročni učinki – vplivi, in načrt aktivnosti za pripravo posebnih ciljev, ki bodo merljivi, časovno določeni in bodo izhajali iz splošnih ciljev ter bodo podlaga za izvedbene cilje. Iz porevizijskega poročila (št. 320-10/2015/87, z dne 20. 7. 2017) izhaja, da je MJU pripravilo načrt aktivnosti, v katerem je predvidelo, da bo predlog nove strategije pripravilo do prve polovice leta 2019. Do dneva izdaje končnega notranjerevizijskega poročila nova strategija ni bila sprejeta.

²⁷ II. Poglavlje: Usmeritve na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem v okviru veljavne normativne ureditve.

poslovnih prostorov za potrebe državne uprave» ter ustrezni načrti reševanja prostorske problematike. V vseh tistih primerih, ko za posebno skupino prostorov še ni izdelanih posebnih meril in načrtov, so jih organi, pristojni za reševanje prostorske problematike, dolžni pripraviti v roku šestih mesecev od sprejetja Strategije. Pri tem je treba v čim večji meri oziroma povsod, kjer je to **možno in racionalno iskati rešitve tako, da RS postane lastnica prostorov, pod pogojem, da je taka rešitev za RS utemeljena tudi ekonomsko, kar izhaja iz predhodno opravljene analize ekonomskih učinkov.**

- V vseh tistih primerih, ko je to možno in racionalno, bodo organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, **zagotavljali prostore na zaokroženih lokacijah, ki bodo omogočale optimalno izvrševanje nalog upravljavcev oziroma uporabnikov.**
- Pred nakupom ali drugačnim odplačnim načinom pridobitve lastninske pravice so organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, **dolžni preveriti možnosti pridobitve ustrezne nepremičnine na internem trgu nepremičnin.**²⁸
- V vseh primerih odplačnega pridobivanja nepremičnega premoženja za potrebe države so se organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, **s potencialnimi ponudniki dolžni pogajati, ta pogajanja dokumentirati ter zagotoviti, da se nakup oz. drug odplačen način pridobitve lastninske pravice opravi na način, ki je za državo najbolj racionalen.**
- Še zlasti pri tistih poslovnih in drugih prostorih, ki postanejo last RS, bodo organi, pristojni za reševanje prostorske problematike, **upoštevali pravila in standarde, ki zagotavljajo energetska varčnost pridobljenih nepremičnin.**
- Organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, **so v skladu s finančnimi možnostmi dolžni postopno zmanjševati obseg nepremičnin, ki jih imajo v najemu, in sicer tako, da v primeru, ko nepremičnino trajno potrebujejo za opravljanje svoje dejavnosti, poskušajo pridobiti lastništvo nad najeto nepremičnino ali lastništvo nad drugo primerno nepremičnino.**

Pri preveritvi upoštevanja veljavnih strateških podlag pri projektu pridobivanja nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju smo ugotovili, da je Ministrstvo za pravosodje RS, ki je pristojno za reševanje prostorske problematike PO, smiselno (ob upoštevanju sedanje veljavne normativne ureditve ter jasnosti opredeljenih smernic) le deloma upoštevalo usmeritve, ki so podane v strategiji:

- Ministrstvo oz. pristojna služba pri zagotavljanju prostorskih rešitev ni iskalo trajnih rešitev skladno z merili in načrti reševanja prostorske problematike, ki veljajo za prostore za potrebe PO, saj posebna merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe PO, ki jih narekujejo posebnosti delovanja PO in ki bi med drugim določila primerno velikost DM, niso bila dokončana in sprejeta. Na navedeno pomanjkljivost je opozorilo tudi Računsko sodišče v revizijskem poročilu Nova sodna stavba v Ljubljani (Št. 320-7/2020/33, z dne 30. 3. 2022). Iz posameznih verzij osnutkov strategije ministrstva, ki pa ni bila sprejeta (veza Ugotovitev št. 5.2/2), izhaja, da naj bi bila v novi strategiji med drugim naslovljena tudi potreba po oblikovanju meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe PO, vključno z normativi glede umeščanja PO. Po pojasnilu revidiranca se pri iskanju trajnih rešitev upoštevajo veljavni standardi in predpisi s področja graditve, ki določajo tudi primerno velikost DM, in kolikor je to mogoče, tudi v letu 2016 dogovorjene usmeritve glede površin za PO (približevanje normativom, ki največ za 25 % presegajo normativ, ki velja za državno upravo ipd.).
- Ministrstvo je z nameranim nakupom nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju sicer zasledovalo rešitev, da RS postane lastnica prostorov, pri čemer pa odločitev za navedeno rešitev ni temeljila na zadostnih oz. zanesljivih podlagah (veza Ugotovitev št. 5.3.1/1, št. 5.3.1/2, št. 5.3.2/2, št. 5.3.3/3 in št. 5.3.3/4).

²⁸ Obveza o vodenju internega trga nepremičnin je izhajala iz Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin ter z uveljavitvijo nove uredbe o stvarnem premoženju v letu 2011 ni bila več predpisana.

- Ministrstvo je z nameravanim nakupom nepremičnine sledilo usmeritvi glede zagotavljanja prostorov na zaokroženi lokaciji (načrtovano umeščanje PO na celjskem okrožju na lokacije, ki se bodo nahajale v neposredni bližini glavnega sedeža Okrožnega sodišča na naslovu Prešernova ul. 22).
- Ministrstvo je pred nakupom opravilo le delno informativno poizvedbo o primernih prostih kapacitetah prostorov v lasti RS, ki so se nanašale le na prostorsko potrebo umestitve CDDC.
- Zunanji in notranji predpisi ne vsebujejo določb, ki bi natančneje urejale protokol pogajanj. Pri postopku nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju je SNIPO izvedla t. i. pogajanja na način, da je prodajalca le pisno pozivala k ponovni proučitvi ponudb ter odobritvi morebitnih popustov ter navedene pozive vključno s pisnimi odzivi ponudnika dokumentirala. Po pojasnilu revidiranca se pogajanja tudi sicer le redko izvajajo na sestankih, temveč potekajo na predstavljen način. Iz dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti, da bi SNIPO izvedbo pogajalskega procesa načrtovala, kar med drugim pomeni, da bi vnaprej opredelila in dokumentirala svoja pogajalska izhodišča, pogajalsko strategijo, predmet pogajanj, cilje oz. sprejemljive rezultate pogajanj (koliko in kaj se pričakuje, da se v pogajanjih doseže), zbrala vse potrebne informacije o prodajalcu ipd.
- Objekt na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju v času nakupa ni izpolnjeval minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti stavb iz 43. člena ZSPDLS-1 in 9. člena Uredbe o upravljanju z energijo v javnem sektorju.²⁹ Iz energetske izkaznice objekta, ki jo je SNIPO pridobila v začetni fazi postopka pridobivanja nepremičnine, izhaja, da celoten ovoj objekta ne ustreza zahtevam PURES in da bi z dodatno toplotno izolacijo zunanjega ovoja in menjavo stavbnega pohištva lahko še zmanjšali energetske potrebe objekta.
- Ministrstvo je z nameravanim nakupom nepremičnine sledilo usmeritvi glede zmanjševanja obsega najetih poslovnih prostorov oz. cilj, da bi postalo lastnik objekta.

Priporočilo št. 5.2/1:

Priporočamo, da se z namenom izboljšanja možnosti, da se potencialni nakupi opravijo na način, ki bo za ministrstvo oz. za državo najbolj racionalen, vzpostavi načrtovan in bolj aktiven pristop k izvedbi pogajalskega procesa.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: 30 dni od izdaje končnega revizijskega poročila oz. potrditve priporočil

V zvezi z ugotovitvami so podana tudi **Priporočila št. 5.2/2-1, št. 5.2/2-2, št. 5.3.1/2-1 in št. 5.3.3/4.**

Ugotovitev št. 5.2/2:

Ministrstvo ne razpolaga s strategijo s področja ravnanja s stvarnim oz. nepremičnim premoženjem oz. splošno strategijo ministrstva, ki bi veljala v obdobju proučevanja oz. od leta 2021 dalje. Sprejem strategije sicer neposredno ne izhaja iz nobenih predpisov³⁰, vendar pa je ključen element kakovosti (razvojnega) načrtovanja, saj naj bi določala smer za doseganje dolgoročnih ciljev ministrstva, ki bi izražali pričakovane dolgoročne učinke/vplive oz. prihodnje stanje na posameznih področjih delovanja, med drugim tudi na področju ravnanja s stvarnim oz. nepremičnim premoženjem.

Vlada RS je v juliju 2012 sprejela splošno strategijo pravosodja, ki je veljala do konca leta 2020 (Strategija Pravosodje 2020). V Strategiji Pravosodje 2020 so v okviru zasledovanja cilja povečanja okoljske ozaveščenosti v celotnem pravosodnem sistemu navedeni posamični

²⁹ Letna dovedena energija za stavbo ali posamezni del stavbe v primeru merjene energetske izkaznice lahko znaša največ 100 kWh/m²a. Iz energetske izkaznice objekta na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, ki velja do 11. 1. 2025, izhaja, da je letna dovedena energija za delovanje stavbe znašala 108 kWh/m²a (8 % odstopanje).

³⁰ Posredno jo je možno razbrati iz 9. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna.

strateški cilji glede investicij, ki se nanašajo tudi na reševanje prostorske problematike PO, in sicer zagotovitev trajnih prostorskih rešitev s poudarkom na kakovostnih delovnih pogojih, vpeljava trajnostnih prostorskih rešitev, povezanih z delovnimi razmerami PO, nova vlaganja z uporabo sodobnih materialov, upoštevanjem sodobnih ekoloških in tehničnih standardov, povečanje energetske učinkovitosti stavb.

Iz razpoložljive dokumentacije izhaja, da je ministrstvo konec leta 2020 pristopilo k pripravi strategije pravosodja za naslednjo 10-letno obdobje (obdobje 2021 do 2030), ki pa do današnjega dne še ni bila dokončno oblikovana in sprejeta. Iz posameznih verzij osnutkov strategije, prispevkov SNIPO ter notranje korespondence med SNIPO in urednikom strategije je razvidno, da naj bi nova strategija med drugim naslovlila tudi strateški cilj trajnostnega zagotavljanja prostorskih pogojev za delovanje PO ter pri tem zasledovala strateške podcilje, ki se med drugim nanašajo na:³¹

- v čim večji meri zagotoviti delovanje PO v prostorih v lasti RS;
- v čim večji meri zagotoviti koncentracijo lokacij delovanja PO (prednostni nakupi v bližini obstoječega delovanja PO);
- oblikovanje Meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe pravosodnih organov, vključno z normativi glede umeščanja PO (ter vzpostavitev CDDC in s tem zmanjšanje prostorov za vpisnike), kar naj bi med drugim prispevalo k optimalnejši in enakomernejši izrabi obstoječih poslovnih prostorov.

Iz dokumentacije in prejetih pojasnil izhaja, da je SNIPO v okviru sodelovanja pri projektu Slovensko sodstvo 2020 (na segmentu Mreža in organizacija sodišč: Izdelava kriterijev za novo mrežo sodišč), ki ga je VS RS vodilo v okviru operacije Učinkovito pravosodje, že v letu 2015 na podlagi pregleda zasedenosti oz. izrabe poslovnih prostorov (na sodnika) po okrožjih pripravila predlog normativov za ureditev poslovnih prostorov PO ter v letu 2016 predlog Strategije upravljanja z nepremičninami (verzija z dne 19. 9. 2016), ki med drugim naslavlja tudi že predhodno navedene strateške cilje (povečanje deleža lastniških prostorov; zmanjšanje števila lokacij in oz. koncentracija lokacij; približevanje normativom, ki največ za 25 % presegajo normativ, ki velja za državno upravo ipd.), pri čemer pa tako strategija kot tudi merila niso bili uveljavljeni.

Priporočilo št. 5.2/2-1:

Priporočamo:

- (1) da se imenuje koordinator in urednik priprave strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem,
- (2) ki naj v sodelovanju z vsemi pristojnimi NOE v ministrstvu (npr. DOZPU, SNIPO, Kabinet ministrice ipd.) pripravi akcijski načrt aktivnosti za pripravo strategije, ki naj ga potrdi vodstvo ministrstva in s katerim naj bo doseženo, da bo strategija sprejeta v letu 2023.

Nosilec naloge: (1) ministrica (2) koordinator in urednik priprave strategije (v sodelovanju s pristojnimi NOE ministrstva)

Rok za izvedbo: (1) 30 dni od izdaje končnega revizijskega poročila oz. potrditve priporočil; (2) do konca leta 2022.

Priporočilo št. 5.2/2-2:

Priporočamo, da se oblikuje predlog posebnih meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe pravosodnih organov z normativi glede velikosti posameznih prostorov.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: vezano na pogodbene roke financiranja CRP

³¹ Tedanje vodstvo ministrstva je med drugim podalo usmeritev, da se v novo strategijo pravosodja vključi znižanje stroškov najema poslovnih prostorov PO in dolgoročna zagotovitev lastnih prostorov. (Vir: Zapisnik kolegija Sekretariata, z dne 12. 1. 2021)

Opomba SNR: ONIPO je že ponovno pristopila k izdelavi meril in normativov PO in prijavila Ciljni raziskovalni projekt z naslovom teme Oblikovanje smernic kakovostne zasnove sodobne arhitekture prostorov sodišč z oblikovanjem meril in normativov s poudarkom na prenovah sodnih stavb v Republiki Sloveniji. Po pojasnilu revidiranca bo pogodba predvidoma podpisana v oktobru 2022.

Ugotovitev št. 5.2/3:

Reševanje prostorske problematike PO v Celju z morebitnimi novimi nakupi nepremičnin v letu 2021 ni bilo predhodno načrtovano, saj ni razvidno iz načrtov pridobivanja premoženja³² oz. internih akcijskih in finančnih načrtov SNIPO za leto 2021³³, poleg tega pa sredstva oz. projekt predhodno niso bila vključena v sprejeti Načrt razvojnih programov 2021-2024 v okviru proračuna za leto 2021 temveč šele naknadno.

Po pojasnilu revidiranca trajnostno zagotavljanje prostorskih pogojev za PO in s tem povezano pridobivanje lastniških prostorov za njihovo delovanje sodi med t. i. stalne naloge SNIPO in v tej zvezi se trg nepremičnin v celjskem okrožju spremlja že od leta 2016. Zaradi neobstoja dokazil o sistematičnem rednem spremljanju in analiziranju trga razpoložljivih nepremičnin na celjskem območju, njihovih cen, tržnih trendov ipd. obstaja tveganje, da se k izvajanju navedene stalne naloge ni dosledno pristopalo načrtovano in organizirano. To med drugim na nek način potrjuje tudi pojasnilo revidiranca glede postopanja v primeru nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, da se interne analize gibanja cen nepremičnin ne izdelujejo, ker so nakupi vezani na trenutno situacijo in ponudbo na trgu, ter se nakupi praviloma izvedejo v enem letu po tem, ko je izražen interes oz. potreba po dodatnih ali novih prostorih. Glede na opredelitev iz Strategije, da je treba v čim večji meri oz. povsod, kjer je to možno in racionalno iskati rešitve tako, da RS postane lastnica prostorov, pod pogojem, da je taka rešitev za RS utemeljena tudi ekonomsko, gre sklepati, da je/bo potreba po morebitnih dodatnih ali novih prostorih nastala/obstajala vse od/do tedaj, dokler se bodo PO nahajali v najetih prostorih, torej se ekonomsko utemeljeno pridobivanje nepremičnin lahko načrtuje tudi v daljšem obdobju in ne le kot odziv na trenutne tržne razmere.

Priporočilo št. 5.2/3:

Priporočamo, da se pripravi interni srednjeročni načrt, v katerem naj se na podlagi izhodišč vodstva določijo prioritete reševanja prostorske problematike posameznih PO s pridobitvijo nepremičnega premoženja.

Nosilec naloge: ONIPO (v sodelovanju z GS in z vodstvom ministrstva)

Rok za izvedbo: do konca leta 2022

V zvezi z ugotovitvijo je podano tudi **Priporočilo št. 5.3.3/1**.

5.3 Izvajanje pridobivanja nepremičnega premoženja

5.3.1 Raziskave in analize potreb in trga

Ugotovitev št. 5.3.1/1:

Kot je razvidno iz predstavitve prostorske problematike PO v Celju (poglavje 4.1) je bilo iskanje primerne lokacije v celjskem okrožju vzpodbujeno s pojavom nove potrebe za umestitev CDDC.

³² Načrta pridobivanja nepremičnin zakonodaja več ne predpisuje (velja za državno premoženje), vendar pa je pomemben element kakovosti načrtovanja.

³³ Finančni načrt SNIPO, Akcijski načrt izvajanja pomembnejših aktivnosti SNIPO za leto 2021, z dne 23. 12. 2020.

V času iskanja primerne lokacije (julij 2021) so bili znani le okvirni zahtevani izhodiščni pogoji, ki so se nanašali le na zagotovitev delovanja CDDC, in sicer med drugim:³⁴

- velikost poslovnih prostorov cca 1200 m² za cca 50 delovnih mest,
- poslovni prostori na lokaciji z dobro pokritostjo komunikacijskega omrežja,
- čim večja fleksibilnost prostorov oz. prostori brez večjih omejitev glede preurejanja,
- vseljivost prostorov do konca leta 2023.

Natančnejše potrebe oz. izhodiščne pogoje za delovanje CDDC, na podlagi katerih je SNIPO izvedla bolj natančen preračun potrebnih površin, je VS RS SNIPO posredovalo šele v sredini meseca oktobra 2021, torej po sprejemu sklepa o potrditvi DIIP (dne 31. 8. 2021) in uvrstitvi projekta v NRP (dne 22. 9. 2021).

V času izvajanja pregleda trga je SNIPO pripravila le pregled oz. posnetek zatečenega stanja lastniških in najetih prostorov s površinami, ki jih PO v celjskem okrožju zasedajo, ter s stroški najemnin (veza predstavitev v poglavju 4.1),³⁵ ni pa pred začetkom iskanja primernih lokacij in objektov pristopila k novemu ugotavljanju in analiziranju potreb pri preostalih PO v celjskem okrožju, vključno s potrebami po arhivskih prostorih,³⁶ kar bi predstavljajo podlago za ustrezno določitev celovitih izhodiščnih zahtevanih pogojev in meril za izbor objekta oz. ponudnika. Iz dokumentacije tudi ni bilo mogoče ugotoviti, da bi bila merila za izbor objekta ter način njihove uporabe (vnaprej) določena. (veza Ugotovitev št. 5.3.3/3)

Pojasnilo revidiranca: »Stavbe, ki bi jo želeli izključno po potrebah uporabnikov, ni in je ne bo na trgu, torej za primer nakupa lahko govorimo o m², lokacijah, celovitosti stavbe oz. sklopa prostorov, prostori v pritličju, vezani na nadstropje, kjer je to le mogoče in nujno potrebno.«

V času iskanja primerne lokacije in prostorov SNIPO torej še ni natančno vedela, kakšne prostore potrebuje in v kakšni velikosti (veza Ugotovitev št. 5.3.2/1) oz. čigave in kolikšne prostorske potrebe PO bo zadovoljila, saj je/bi le-to bilo možno opredeliti šele na podlagi predstavljene kadrovske organizacijske strukture CDDC oz. posebnosti delovnega procesa CDDC, popisanih natančnejših potrebah PO, upoštevajoč njihova kadrovska izhodišča ipd. SNIPO je potrebe prilagodila najdenemu objektu, pri čemer ni izdelala projekcij potreb. Podatki in datumi posameznih dejanj kažejo na obstoj tveganja, da je bila najprej sprejeta odločitev o pridobitvi objekta na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju, šele nato pa so bili izvedeni posamezni postopki, ki bi utemeljili njegovo pridobitev, kar predstavlja tveganje za negospodarno ravnanje.

Ker ni bila izvedena ustrezna analiza obstoječih in projekcija bodočih kadrovskih potreb³⁷, s tem povezana analiza potrebnih selitev PO na druge lokacije oz. celovita prostorska analiza, tudi ni bilo možno ugotoviti, ali bi predlagan nakup, ki bi posledično spodbudil in zahteval tudi preselitve posameznih PO med najemniškimi kot tudi med lastniškimi lokacijami, kar bi za PO in tudi za ministrstvo zagotovo predstavljajo dodatne stroške, v nekem razumnem daljšem obdobju dejansko rešil prostorsko problematiko PO v celjskem okrožju.

V zvezi z ugotovitvijo sta podani **Priporočili št. 5.3.1/2-1 in št. 5.3.1/2-2.**

³⁴Viri: Izhodišča VS RS za prostorske potrebe CDDC (z dne 17. 12. 2020); Zapisnik 1. sestanka (z dne 25. 1. 2021) in 2. sestanka Delovne skupine za prostore za vzpostavitev Centralnega dokumentacijskega digitalizacijskega centra Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (z dne 31. 5. 2021).

³⁵ Analize prostorskih pogojev PO v celjskem okrožju, ki je navedena v 2. poglavju DIIP (str. 4), v obliki strnjene celovitega dokumenta SNIPO ni izdelala.

Analizo prostorske problematike pomanjkanja arhivskih prostorov je SNIPO predstavila v okviru interne *Študije ureditve prostorske problematike arhivov pravosodnih organov*, ki je bila izdelana v januarju 2016 in je temeljila na podlagi posnetka stanja in zbranih potrebah PO iz konca leta 2015. Študija kot variantni rešitvi problematike navaja (1) gradnjo novega regalnega skladišča za hrambo dokumentarnega in arhivskega gradiva PO in (2) najem opremljenega regalnega skladišča za hrambo dokumentarnega in arhivskega gradiva PO.

³⁶ Npr. zaprosilo za posredovanje podatkov za preveritev prostorskih potreb je SNIPO Okrožnemu državnemu tožilstvu v Celju, ki je bilo poleg umestitve CDDC tudi predvideno za selitev na Prešernovo ul. 18, posredovala šele 22. 9. 2021.

³⁷ Iz odgovora, z dne 29. 9. 2021, ki ga je ODT posredovalo SNIPO kot odziv na zaprosilo za posredovanje podatkov za preveritev prostorskih potreb, izhaja navedba, da se število zaposlenih v ODT ves čas veča (za 12 zaposlenih v zadnjih letih) in je ta trend pričakovati tudi v prihodnjih letih glede na večanje pripada zadev, vedno večjo zahtevnost in obsežnost zadev ter glede več zadožitev državnih tožilcev, ki jih prinašajo spremembe zakonodaje.

Ugotovitev št. 5.3.1/2:

Po pojasnilu revidiranca je raziskava trga potekala v dveh fazah, in sicer je bil najprej opravljen pregled nepremičnin na spletu, v nadaljevanju pa fizični ogledi izbranih potencialno primernih lokacij za najem ali nakup. Zabeležka oz. poročilo o elementih in ugotovitvah pregleda spletne ponudbe nepremičnin ni bila izdelana, tako da ni bilo možno ugotoviti obsega in vsebine narejene spletne raziskave ter s tem okoliščin in dejavnikov za izbor treh lokacij (Krekov trg, Prešernova ul. in Vodnikova ul.), za katere je SNIPO prepoznala možnosti nakupa in najema poslovnih prostorov ter v nadaljevanju opravila fizične ogleda. Pri ugotavljanju ponudbe primernih objektov na trgu SNIPO potencialnim ponudnikom ni predstavila svojih potreb po poslovnih prostorih, pogojev oz. zahtev, meril ipd. hkrati in v pisni obliki, zato ni bilo možno ugotoviti, kateri ključni oz. izhodiščni elementi so bili ponudnikom predstavljeni ter na kakšen način (celovitost, poenotenost).

Dokumentacija o pregledu trga nepremičnin obsega zapisnik fizičnih ogledov potencialno primernih lokacij za najem ali nakup s priloženimi pridobljenimi ključnimi informacijami o izbranih nepremičninah. Iz zapisnika o ogledu izhaja le, katere lokacije so bile predmet ogleda, kdo je bil prisoten pri ogledu ter kratke ugotovitve o okvirnem deležu opremljenosti objektov. Primerjava oz. analiza ponudb navedenih potencialno primernih lokacij, ki pa je zaradi pomanjkljivo opredeljenih pogojev in neopredeljenih meril tudi sicer ne ni bilo možno ustrezno opraviti, iz zapisnika ali morebitnega drugega poročila ni bila razvidna. Iz dokumentacije tudi ni bilo mogoče ugotoviti, da bi bila narejena celovita skrbna raziskava in v nadaljevanju analiza ponudbe na trgu poslovnih nepremičnin ter proučeni in pretehtani vsi pozitivni/negativni vidiki vseh razpoložljivih možnosti pridobitve poslovnih prostorov.³⁸ SNIPO je kot edino primerno prepoznala, obravnavala in predlagala le možnost nakupa dela poslovnih prostorov poslovno stanovanjskega objekta na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju (t. i. po presoji revidiranca optimalna možnost rešitve zadevne prostorske problematike), ki pa, kot že navedeno, ni temeljila na zanesljivi analizi in za katero iz dokumentacije ni bilo možno ugotoviti, kateri so bili ključni kriteriji za sprejem odločitve za to edino možnost.

Pojasnilo revidiranca: »Ob ogledu sta bili poslovni stavbi na Vodnikovi in na Krekovem trgu ocenjeni kot manj primerni, ker nista imeli možnosti uporabe pritličja, ki je nujno za delovanje CDDC. Poslovanje CDDC je namreč logistična podporna služba za pravosodne organe, ki vsak dan prejema večje fizične pošiljke pošte in je zato pritličje, kjer se lahko vrši direktna dostava, odločilnega pomena za poslovanje organa, saj mu omogoča hitrejšo in lažje delo. Na Vodnikovem trgu je pritličje predvideno za bančno (šaltersko poslovanje), zato je lastnik želel pridobiti najemnika, ki mu bodo ustrezali prostori, ki so bili namenjeni bančnemu poslovanju, torej takšnega najemnika, ki bo v prostorih izvajal dejavnost, ki potrebuje poslovanje izza okenca. Zato lastnik pritličja ni želel ponuditi v sklopu najema ali pri pogovorih o nakupu. Na Krekovem trgu je že bila oblikovana etažna lastnina in prodajalec pritličja ni imel v lasti, pač pa prvo in drugo nadstropje. Glede na navedeno je bila sprejeta odločitev, da je najbolj primeren objekt z vidika poslovanja uporabnika objekt na Prešernovi 18, ki ima prostorno pritličje, kar je kasneje potrdil tudi bodoči uporabnik pri ogledu prostorov.«

Zaradi pomanjkljivo opredeljenih potreb, pomanjkljive prostorske analize, pomanjkljivo opredeljenih pogojev in neopredeljenih meril za izbor nepremičnine oz. ponudnika, pomanjkljive raziskave in analize ponudbe na trgu, nepreglednosti postopka pri predhodni izbiri po presoji revidiranca optimalne možnosti rešitve zadevne prostorske problematike ipd. (t. i. pomanjkljivosti v predhodni fazi postopka) obstaja tveganje, da investicijska dokumentacija, ki je med drugim namenjena kvalitetnemu in odgovornemu odločanju in jo je revidiranec pripravil v nadaljnjih fazah postopka, ni temeljila na zanesljivih podlagah. To posledično pomeni, da

³⁸ Npr. v obliki SWOT analize ipd.

obstaja tudi tveganje, da tudi odločitev za nakup nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 ni temeljila na zadostnih oz. zanesljivih podlagah.

Priporočilo št. 5.3.1/2-1:

Priporočamo, da se v predhodni fazi postopka skrbno opravijo vse potrebne raziskave in analize (potreb oz. prostorskih pogojev, trga ipd.), ki bodo predstavljale zanesljivo strokovno podlago za nadaljnjo pripravo investicijske dokumentacije ter s tem tudi ustrezno podlago za sprejem kvalitetne in odgovorne investicijske odločitve.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: takoj in stalna naloga

Priporočilo št. 5.3.1/2-2:

Priporočamo, da se raziskava in analiza trga opravi na podlagi vnaprej opredeljenih, celovitih in jasnih izhodiščnih pogojev in meril, ki naj bodo potencialnim ponudnikom predstavljeni istočasno na poenoten in pregleden način.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: takoj in stalna naloga

Priporočilo št. 5.3.1/2-3:

Priporočamo, da se analiza prepoznanih in obravnavanih možnih načinov reševanja določene prostorske problematike predstavi z vsemi ključnimi elementi oz. informacijami na pregleden način, ki bo omogočal primerjavo različnih možnosti in objektivno preverljivost predhodne izbire ponudnika in objekta.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: takoj in stalna naloga

V zvezi z ugotovitvijo je podano tudi **Priporočilo št. 5.1.3/4.**

5.3.2 Strokovna presoja primernosti lokacije in objekta ter pravni pregled

Ugotovitev št. 5.3.2/1:

Kot smo že ugotovili v okviru preveritve upoštevanja veljavnih strateških podlag (veza Ugotovitev št. 5.2/1), ministrstvo ni sprejelo posebnih meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe PO, ki bi dopolnila veljavna splošna merila za celotno državno upravo³⁹ in omogočila enotna strokovna izhodišča za zagotavljanje ustreznih prostorskih rešitev za PO. Prostorska problematika PO se je razreševala in jo je možno ter potrebno reševati tudi v odsotnosti navedenih posebnih meril ter ob upoštevanju splošnih meril in zakonodaje s področja gradenj, pri čemer pa obstaja določena stopnja tveganja, da investicijski projekti s prostorskega in finančnega vidika ne bodo optimizirani oz. racionalizirani.⁴⁰ Brez določenih oz. sprejetih enotnih posebnih meril oz. normativov za ureditev poslovnih prostorov za potrebe PO se namreč le stežka natančno ugotavlja dejansko stanje in učinkovitost izrabe obstoječih poslovnih prostorov (razmerje med načrtovanim potrebnim oz. dovoljenim številom DM ob upoštevanju normativa površine za DM ter med zagotovljeno uporabno površino oz. stroški za DM), presežne površine oz. potencialne rezerve pri izrabi navedenih poslovnih prostorov, s tem povezane potencialne prihranke proračunskih sredstev (npr. iz naslova zmanjšanja stroškov najemnin, obratovalnih stroškov), natančno načrtuje morebitne potrebne reorganizacije oz. premestitve PO, natančno presoja prostorsko primernost potencialnih novih poslovnih prostorov ipd. Posledično to

³⁹ Merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe vladnih proračunskih uporabnikov, Različica 4.0.

⁴⁰ Tudi Računsko sodišče RS je v Revizijskem poročilu Nova sodna stavba v Ljubljani (št. 320-7/2020/33, z dne 30. 3. 2022) opozorilo, da nesprejetje posebnih meril za prostore PO lahko privede do določitve prostorov, ki niso dovolj prilagojeni potrebam PO.

predstavlja tudi omejitev za natančno oblikovanje in ustrezno upravičenje potreb po pridobitvi novih poslovnih prostorov.

V zvezi z ugotovitvijo je podano **Priporočilo št. 5.2/2-2.**

Ugotovitev št. 5.3.2/2:

SNIPO je pred pričetkom postopka pridobivanja poslovnih prostorov opravila fizični ogled zadevnih prostorov ter poleg podatka o ceni nakupa od ponudnika pridobila podatke o gradbenem in uporabnem dovoljenju za dejavnost, za katero so poslovni prostori narejeni, projektno dokumentacijo, meritve mikroklima, podatke in dokumente, ki izkazujejo energetske lastnosti oz. učinkovitost stavbe (energetska izkaznica ipd.) ter drugo potrebno tehnično dokumentacijo in podatke o stavbi (npr. zemljiško knjižni izpiski, tehnični opisi, grafični elaborat, poročilo upravnika, dokumente o požarni varnosti, podatke o zagotovitvi ločenih merilnih mest, cenitveno poročilo ipd.), kot to določajo veljavna splošna merila za ureditev poslovnih prostorov.

Po pojasnilu revidiranja je bila po ogledu ter pridobitvi dodatne tehnične dokumentacije opravljena strokovno tehnična presoja primernosti objekta in lokacije, upoštevajoč merila za ureditev poslovnih prostorov, stanje in tehnične karakteristike objekta, potrebe oz. zahteve PO (veza Ugotovitev št. 5.3.1/1) ipd., pri čemer celovit strnjen dokument oz. zapis o vseh potrebnih elementih in ugotovitvah navedene presoje ni bil oblikovan. Dokazila o opravljenih posamičnih delnih preveritvah in posamezne delne ugotovitve je bilo mogoče razbrati iz DIIP (iz poglavja *Analiza stanja z opisom razlogov za investicijsko namero* so npr. razvidne ugotovitve o opravljeni preveritvi izpolnjevanja pogojev glede umestitve objekta v prostor) ter iz posamičnih listin kot npr.:

- Iz zapisnika o ogledu objekta je razvidno le, da je bil opravljen ogled objekta in ugotovitev o okvirnem deležu opremljenosti poslovnih prostorov, ni pa razvidno, da bi bili naslovljeni tudi katerikoli drugi elementi fizičnega strokovnega pregleda dejanskega stanja nepremičnine (npr. ni informacij o stanju objekta, o morebitnih potrebah prenove oz. preureditve ipd.) in izdelane okvirne ocene oz. analize stroškov (npr. stroškov tekočega vzdrževanja, prenove oz. preureditve, potrebnega izboljšanja energetske učinkovitosti glede na podatke iz energetske izkaznice objekta ipd.). Iz zapisnika tudi ni razvidno, katera tehnična vprašanja so bila zastavljena ponudniku ter odgovori nanje.
- Iz dokumentacije ni razvidno, ali je bila preverjena primernost lokacije z vidika varnosti.
- Iz dokumentacije ni razvidno, ali je bila preverjena ustreznost prostorskih izhodišč – razmerje med skupno površino delovnih prostorov (delovno površino) in skupno uporabno (poslovno) površino.⁴¹
- Iz dokumentacije ni razvidno, da bi se kot izhodišče za določitev potrebne velikosti poslovnih prostorov, ki so bili predmet nakupa, upošteval skupni kadrovski načrt (SKN) ter drugi kadrovski podatki. Iz dokumentacije izhaja, da so bili natančni kadrovski podatki pridobljeni ter preračuni uporabne površine stavbe opravljeni po sprejemu sklepa o potrditvi DIIP (v mesecu septembru in oktobru 2021, pri čemer je bil DIIP1 sprejet konec avgusta 2021) in ne predhodno. Po pojasnilu revidiranja so tedanji preračuni temeljili na etažnem elaboratu stavbe, ki ni bil povsem skladen z današnjim stanjem stavbe (zato je bila uporabna površina poslovne stavbe ocenjena na cca 2.000 m²), ter so upoštevajoč splošno izhodišče za ureditev prostorov državne uprave 20 m² za DM izkazovali, da je v objekt možno umestiti 100 DM.

⁴¹ Merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe vladnih proračunskih uporabnikov, Različica 4.0. (str. 22) določajo: »Pri gradnji ali nakupu oziroma najemu poslovnih prostorov velja, da je razmerje med skupno površino delovnih prostorov (delovno površino) in skupno uporabno (poslovno) površino ustrezno, če znašajo delovni prostori približno od 70 odstotkov (%) od 100 odstotkov (%) poslovnih prostorov oziroma uporabne površine (brez pokritih parkirnih prostorov, površin za stalno arhivsko zbirko in tehničnih prostorov za celotno stavbo). Pri obstoječih poslovnih prostorih je to razmerje dopustno do najmanj 50 odstotkov (%) delovnih prostorov.«

Ker je revizijska sled izvedbe strokovno tehnične presoje primernosti lokacije in objekta zelo pomanjkljiva in na podlagi razpoložljive dokumentacije ni bilo mogoče preveriti celotne vsebine oz. elementov ter ugotovitev iz opravljenega skrbnega strokovnega pregleda/ogleda lokacije in objekta (prepoznane in ocenjene prednosti, slabosti oz. tveganja ter morebitne priložnosti) obstaja tveganje, da odločitev za nakup izbranega objekta ni temeljila na zadostnih oz. zanesljivih podlagah.

Priporočilo št. 5.3.2/2:

Priporočamo, da se o izvedbi strokovne tehnične presoje primernosti lokacij in objektov pripravi strnjen in celovit dokument (poročilo), iz katerega naj bodo med drugim razvidni vsebina oz. posamični elementi ter ugotovitve izvedene presoje, podlage za izvedbo presoje, odgovorna oseba za izvedbo presoje, datum/obdobje opravljene presoje in morebitni drugi potrebni elementi.

Nosilec naloge: ONIPO (skrbnik okrožja)

Rok za izvedbo: takoj in stalna naloga

V zvezi z ugotovitvijo je podano tudi **Priporočilo št. 5.1.3/4.**

Ugotovitev št. 5.3.2/3:

Pravni pregled stvarnega premoženja mora upravljavec po 31. členu ZSPDSLS-1 opraviti pred začetkom postopka ravnanja s stvarnim premoženjem, in sicer obsega pregled urejenosti lastništva, posesti, stvarnopравnih in obligacijskih pravic na stvarnem premoženju in obveznosti države in samoupravnih lokalnih skupnosti do tretjih ali tretjih do države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

SNIPO je pred pričetkom postopka pridobivanja poslovnih prostorov od prodajalca pridobila podatke (veza Ugotovitev št. 5.3.2/2) ter razpolagala z dostopi do uradnih evidenc oz. baz podatkov, potrebnimi za izvedbo pravnega pregleda stvarnega premoženja. Po pojasnilu revidiranca je vodja projekta NRP opravila pravni pregled stvarnega premoženja, in sicer pred pričetkom priprave dokumentov investicijske dokumentacije, pri čemer izveden pregled ni bil dokumentiran in tako ni možno ugotoviti obsega in s tem popolnosti izvedenega pregleda (revizijsko sled bi lahko predstavljali le npr. vpogledi v posamezne baze podatkov). Posamezne delne ugotovitve pregleda so razvidne iz DIIP (iz poglavja *Analiza stanja z opisom razlogov za investicijsko namero*), in sicer da je nepremičnina prosta vseh stvarnih bremen.⁴²

Priporočilo št. 5.3.2/3:

Priporočamo, da se za potrebe izvedbe pravnega pregleda oblikuje obrazec oz. kontrolni seznam, iz katerega naj bodo med drugim razvidni obseg, vsebina ter ugotovitve pregleda, podlage za izvedbo pregleda (dokumenti in/ali baze podatkov), odgovorna oseba za izvedbo pregleda, datum opravljenega pregleda in morebitni drugi potrebni elementi.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: 60 dni od izdaje končnega revizijskega poročila oz. potrditve priporočil

V zvezi z ugotovitvijo je podano tudi **Priporočilo št. 5.1.3/4.**

⁴² Iz rednih izpisov iz zemljiške knjige, z dne 19. 7. 2021, izhaja, da ni bila vpisana nobena pravica ali pravno dejstvo, ki omejuje lastninsko pravico na nepremičnini.

5.3.3 Priprava investicijske dokumentacije

Ugotovitev št. 5.3.3/1:

Po pojasnilih MF⁴³ projekt nastane, ko investitor pride do spoznanja, da je neko trenutno stanje slabo ali celo nevzdržno in ga je treba odpraviti ter si pri tem vzpostavi neko vizijo končnega stanja (kaj bo drugače, ko bo projekt izveden), ki pa še ne definira vnaprej, na kakšen način se bo to stanje doseglo. DIIP naj bi tako nastal v čim zgodnejši fazi ter naj ne bi vseboval razmisleka o konkretni izbrani rešitvi.

V primeru nakupa nepremičnine na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju je bil način (delnega) reševanja prostorske problematike PO v celjskem okrožju in doseganja končnega stanja v času priprave DIIP že popolnoma jasen in določen (npr. ni bilo izdelanih variantnih rešitev, obravnavana je bila le izvedba z/brez nakupom/nakupa), kar pomeni, da se je delal za nazaj in ni služil kot usmeritev pri razmisleku in odločanju med različnimi alternativnimi možnostmi reševanja prostorske problematike PO v celjskem okrožju (npr. nakup, najem, preureditev, gradnja ipd.), ki s predinvesticijskim elaboratom tudi niso bile preverjene.

V kolikor bi bil DIIP upoštevač stalnost oz. dolgoletni obstoj problematike (Veza Ugotovitev št. 5.2/3) oblikovan v zgodnejši fazi, bi revidiranec imel tudi možnost, da se učinkoviteje in hitreje odziva na morebitne pojavljajoče se primerne in ugodne tržne priložnosti.

Priporočilo št. 5.3.3/1:

Priporočamo, da se DIIP pripravi v čim zgodnejši fazi ter s tem izboljšajo možnosti za učinkovito in uspešno odzivanje na pojav morebitnih primernih in ugodnih tržnih priložnosti oz. zmanjša tveganje izgubljenih tržnih priložnosti.

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: takoj in stalna naloga

Ugotovitev št. 5.3.3/2:

Ministrstvo (SNIPO) je pred odločitvijo o investiciji upoštevač ocenjeni mejni vrednosti investicijskih projektov pripravilo predpisano investicijsko dokumentacijo, in sicer DIIP in IP (DIIP1 in IP1), ko je bil investicijski projekt ocenjen nad vrednostjo 500.000 EUR, ter DIIP in PIZ (DIIP2 in PIZ2), ko je bil investicijski projekt ocenjen nad vrednostjo 2.500.000 EUR⁴⁴, kot to določa 4. člen UEM.

Ugotovitev št. 5.3.3/3:

Po 11. členu UEM DIIP vsebuje podatke, potrebne za določitev investicijske namere in njenih ciljev v obliki funkcionalnih zahtev, ki jih bo morala investicija izpolnjevati. DIIP vsebuje opise tehničnih, tehnoloških ali drugih prvin predlaganih rešitev in je podlaga za odločanje o nadaljnji izdelavi investicijske dokumentacije oz. nadaljevanju investicije.

Po pojasnilih MF⁴⁵ je DIIP osnovni investicijski dokument, ki v zvezi s projektom identificira probleme in predstavi rešitve za želeno končno stanje projekta. Bistvo dokumenta je resna analiza trenutnega stanja in opredelitev namena ter ciljev projekta.

Revidiranec je v DIIP vključil vse elemente iz predpisane strukture, ki je razvidna iz 3. odstavka 11. člena UEM, pri čemer pa je vsebino posamičnih elementov oz. podatke, potrebne za določitev investicijske namere in njenih ciljev, predstavil pomanjkljivo in/ali nejasno in/ali jih ni

⁴³ Pojasnila k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna, str. 8.

⁴⁴ Zaradi prekinitve nadaljevanja investicijskega projekta IP ni bil izdelan.

⁴⁵ Pojasnila k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna, str. 12.

oblikoval na ustreznih oz. zanesljivih podlagah (ter kot takšni niso predstavljali zanesljive podlage za sprejem odločitve o nadaljnji izdelavi investicijske dokumentacije oz. o nadaljevanju investicije):⁴⁶

- V okviru analize stanja z opisom razlogov za investicijsko namero (2. poglavje DIIP) je revidiranec poleg razlogov za nakup⁴⁷ med drugim predstavil bistvene karakteristike poslovne stavbe na Prešernovi ul. 18 v Celju, predstavil podatek o skupnem obsegu poslovnih površin, ki jih zasedajo PO v celjskem okrožju (12.301,1 m², od tega petina najetih) ter podal pregled najetih prostorov po posameznih PO, pri čemer se je skliceval na opravljeno temeljito analizo prostorskih pogojev, ki ni navedena med strokovnimi podlagami. Pri preveritvi smo ugotovili, da so bile sicer naknadno (po pripravi DIIP) opravljene posamične delne preveritve in izračuni (npr. prostorska preveritev možnosti umestitve CDDC na lokacijo Prešernova ul. 18 – preračun okvirnih potrebnih površin; prostorska preveritev za ODT na podlagi obstoječega stanja zaposlenih), pri čemer pa kot primerna strokovna podlaga za DIIP ni bila izdelana celovita temeljita analiza prostorskih pogojev in potreb PO v celjskem okrožju, ki bi med drugim obsegala tudi predstavitev izrabe obstoječih lastniških poslovnih prostorov, projekcije potreb po morebitnih dodatnih prostorih, analizo višin in trendov najemnin (vezano na navedbo o višinah najemnin v DIIP), analizo prostorskih arhivskih pogojev s projekcijo potreb, analizo potrebnih preselitev PO ipd. Poleg navedenega so opisi in predstavitve razlogov za investicijsko namero pomanjkljivi, saj dokument npr. ne vsebuje celovitega pregleda prostorov (po vrstah – lastni prostori/najeti prostori), ki jih zasedajo PO v Celju, grafične predstavitve obstoječe lociranosti, predstavitve problematike arhivskih prostorov (obstoječe stanje arhiva/potrebe) ipd., kar bi prispevalo k boljšemu identificiranju problema, ki ga je treba rešiti, oz. boljšemu razumevanju obstoječega oz. začetnega ter zelenega končnega stanja. (veza Ugotovitev št. 5.3.1/1)
- V okviru opredelitve razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritve usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami (3. poglavje DIIP) (je) revidiranec:
 - ni opredelil splošnega cilja oz. splošnih ciljev;
 - navedel, da je cilj investicije nakup dela stavbe za rešitev prostorske problematike PO v Celju in rešitev pomanjkanja arhivskih prostorov (specifični cilj). Iz dokumentacije ni bilo možno ugotoviti, da bi navedeni specifični cilj določil na podlagi predhodno izvedenih analiz, evidentiranja potreb in možnosti ter načinov njihovega uresničevanja (nedosledno upoštevanje metodoloških osnov iz 5. člena UEM) (veza ugotovitev iz prejšnje alineje ter Ugotovitvi št. 5.3.1/1 in št. 5.3.1/2);
 - navedel stališče, da so za delovanje PO ustrezni le lastniški prostori, pri čemer niso razvidne pravne in strokovne podlage, na katerih je stališče zasnoval;
 - ni navedel usklajenosti investicijskega projekta z razvojnimi strategijami in politikami.
- V okviru predstavitve variant (4. poglavje DIIP) je revidiranec poleg variante, ki ne vključuje nobenih investicijskih izdatkov in pomeni ohranjanje obstoječega stanja, obravnaval le investicijsko varianto nakupa dela poslovnih prostorov poslovno stanovanjskega objekta na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju. Drugih morebitnih variant »z investicijo«, s katerimi bi bilo možno doseči namen investicijskega projekta, t. j. zagotovitev ustreznih poslovnih prostorov za opravljanje dejavnosti PO v celjskem okrožju, revidiranec ni predstavil in analiziral. Razlogi za izbiro najboljše (optimalne) variante niso bili ustrezno utemeljeni. (veza Ugotovitev št. 5.3.1/2)

⁴⁶ Ugotovitve se prvenstveno nanašajo na DIIP iz avgusta 2021 (DIIP1). Novi DIIP (DIIP2), ki ga je revidiranec po zamenjavi lastništva na zadevni nepremičnini za identičen namen in cilj pripravil v aprilu 2022, se od DIIP1 razlikuje le v elementih, ki se nanašajo na spremenjeno lastništvo in neurejeno zemljiško-knjižno stanje, povečanje investicijske vrednosti projekta (primerjalno z DIIP1 podvojena vrednost) ter spremenjena finančna merila (npr. primerjalno z DIIP1 podvojena doba vračila), zato se večina ugotovitev nanaša tudi na DIIP2.

⁴⁷ Kot razlogi za nakup so navedeni: (1) povečanje deleža lastniških prostorov oz. zniževanje deleža najema ter s tem povezanih stroškov, (2) koncentracija delovanja PO ter s tem lažje in bolj gospodarno poslovanje ter (3) reševanje prostorske problematike pomanjkanja arhivskih prostorov za PO v celjskem okrožju.

- Oceno investicijskih stroškov (5. poglavje DIIP) v vrednosti 1.734.100 EUR je revidiranec oblikoval na podlagi nezavezujoče izhodiščne ponudbene cene v višini 1.590.000 EUR (z dne 5. 8. 2021), povečane za ocenjenih 7 % zaradi predvidenega zbiranja ponudb ter ostale stroške (davek na promet nepremičnin, ostali stroški). Pri oceni investicijskih stroškov kot osnovo ni upošteval nezavezujoče končne ponudbene cene v višini 1.700.001 EUR, ki jo je prodajalec določil na podlagi cenoizvedbe zunanjega pooblaščenega cenilca (z dne 18. 8. 2021), in morebitnih preostalih stroškov potrebne preureditve/prilagoditve prostorov. V postopku pridobivanja čimbolj realnih informacij o vrednosti tudi ni izdelal morebitne lastne presoje vrednosti objekta, kar predstavlja tveganje, da je oceno oblikoval na podlagi omejenih oz. manj zanesljivih izhodišč.
- V okviru opredelitve temeljnih prvin (6. poglavje DIIP) (je) revidiranec:
 - ni opredelil strokovnih podlag, na podlagi katerih je bil DIIP izdelan;
 - ni predstavil kadrovske organizacijske sheme s prostorsko opredelitvijo oz. kadrovske analize, temveč je le navedel, da se bo dejavnost, ki se že odvija v najetih prostorih, preselila v lastne prostore, pri čemer ni pojasnil in utemeljil predpostavke o nespremenjenem številu zaposlenih v PO in s tem predpostavke o nespremenjenih potrebah. Kadrovske podatke za potrebe investicije je zbral naknadno, po sprejemu sklepa o potrditvi DIIP;⁴⁸(veza Ugotovitev št. 5.3.1/1)
 - pomanjkljivo in neustrezno utemeljil ekonomsko upravičenost izvedbe investicije, pri čemer je navedel:
 - da je nakup ekonomsko sprejemljiv, saj naj bi se po narejenih izračunih investicija, upoštevajoč trenutne stroške najemnin (21.730,41 EUR), povrnila v 6,5 letih.⁴⁹ Navedeni kriterij ekonomske upravičenosti nima informacijske vrednosti, saj izračunane vrednosti ni možno primerjati ne z alternativnim investicijskim vlaganjem in tudi ne z zahtevano dobo vračila (zahtevan kriterij ni bil vnaprej določen). Dejstva (podatki, pojasnila revidiranca) kažejo tudi na utemeljen obstoj tveganja, da je revidiranec pri izračunu uporabil manj zanesljive predpostavke, tako pri določitvi višine investicijskega vlaganja (veza ugotovitev pri alineji v zvezi s 5. poglavjem DIIP) kot tudi pri višini prilivov v obliki prihrankov od najemnin. Pri slednji je upošteval letni prihranek iz naslova letnega stroška vseh najemov PO v višini 260.764,92 EUR, ki so v času izdelave investicijske dokumentacije delovali v najetih prostorih (veza Tabela 1), čeprav iz dokumentacije in korespondenc iz tega obdobja izhaja, da naj bi bili poslovni prostori prednostno namenjeni umestitvi CDDC⁵⁰, v preostanek prostorov pa bi se iz najetih prostorov preselilo le ODT. Letni strošek najema oz. prihranek bi tako znašal le 162.127,00 EUR;
 - da so za predmetno investicijo pomembna predvsem ekonomska merila in merila usklajenosti s standardi, normativi oz. koristi, kot so kvalitetnejši pogoji poslovanja in primerni pogoji za izvajanje dejavnosti, skladno z zdravstvenimi, higienskimi in prostorskimi zahtevami. Iz dokumentacije ni bilo možno ugotoviti, ali so te navedbe utemeljene, saj revidiranec ni razpolagal z dokumentom, iz katerega bi bile razvidne ugotovitve izvedene fizične in dokumentarne presoje primernosti objekta (veza Ugotovitev št. 5.3.2/2).

V zvezi z ugotovitvami so podana **Priporočila št. 5.3.1/2-1, št. 5.3.1/2-3, št. 5.3.2/2 in št. 5.3.3/4.**

⁴⁸ Npr. zaposilo za posredovanje kadrovskih in drugih podatkov za preveritev prostorskih potreb je bilo Okrožnemu državnemu tožilstvu v Celju, ki je bilo poleg umestitve CDDC tudi predvideno za selitev na Prešernovo ul. 18, posredovano šele 22. 9. 2021. ODT je podatke posredovalo konec septembra 2021 in predvidelo tudi trend večanja zaposlovanja. Natančnejše kadrovske podatke za umestitev CDDC je VS RS posredovalo šele sredi oktobra 2021.

⁴⁹ Doba vračanja = investicijsko vlaganje/ prilivi (prihranek od najemnin)
6,52 let = 1.700.000 EUR/ (21.730,41 EUR/mesec * 12 mesecev)

⁵⁰ Iz dokumentacije ni bilo razvidno, da bi bila za umestitev CDDC kadarkoli predvidena alternativa v obliki dodatnega najema poslovnih prostorov, kot je bilo pri predstavitvi potencialnih prihrankov navedeno v DIIP (str. 7).

Ugotovitev št. 5.3.3/4:

Po 13. členu UEM in po pojasnilih MF⁵¹ je IP dokument, ki predstavlja strokovno podlago za investicijsko odločitev, torej odločitev investicija da ali ne. Vsebuje analizo različnih vidikov izbrane variante, to je tehnično tehnološki vidik, kadrovski vidik, vidik stroškov in koristi, časovni vidik ipd. Z izbrano strokovno metodo se na podlagi te analize utemelji odločitev o smiselnosti izvedbe projekta.

Revidiranec je v IP vključil vse elemente iz predpisane strukture, ki je razvidna iz 4. odstavka 13. člena UEM, pri čemer pa je vsebino posamičnih elementov oz. podatke, potrebne za investicijsko odločitev, predstavil pomanjkljivo in/ali nejasno in/ali jih ni oblikoval na ustreznih podlagah (ter kot takšni niso predstavljali zanesljive podlage za sprejem investicijske odločitve):

- V uvodnem poglavju (1. poglavje IP) je revidiranec v okviru predstavitve povzetkov DIIP navedel, da se je izbrana varianta »z investicijo« izkazala za smotrno tudi po vseh kazalnikih finančne analize. Revidiranec je v DIIP med finančnimi kazalniki predstavil in izpostavil le dobo vračila investicije, ki pa je orientirana predvsem na likvidnost projekta in se z njo donosnosti ne more meriti ter le na njeni podlagi ugotavljati smotrnosti. (veza Ugotovitev št. 5.3.3/3)
- Poglavje o analizi obstoječega stanja s prikazom potreb, ki jih bo zadovoljevala investicija, ter o usklajenosti investicijskega projekta z razvojnimi dokumenti, usmeritvami ipd. (4. poglavje IP) predstavlja prepis 2. in 3. poglavja DIIP (analiza stanja z opisom razlogov za investicijsko namero), zato v tej zvezi ugotavljamo enake pomanjkljivosti (npr. odsotnost celovite temeljite analize prostorskih pogojev in potreb PO v celjskem okrožju ipd.). (veza Ugotovitev št. 5.3.3/3)
- V okviru analize vplivov investicijskega projekta na okolje (10. poglavje IP) je revidiranec navedel, da so bila preverjena izhodišča varstva okolja, pri čemer navedene preveritve iz dokumentacije ni bilo možno ugotoviti. (veza Ugotovitev št. 5.3.2/2)
- Revidiranec projekcije prihodkov in stroškov poslovanja po vzpostavitvi delovanja investicije za obdobje ekonomske dobe investicijskega projekta (13. poglavje IP) in presoje upravičenosti v ekonomski dobi z izračuni kazalnikov (14. poglavje IP) ni zasnoval na utemeljenih in verodostojnih predpostavkah in ob upoštevanju vseh možnih stroškov (nedosledno upoštevanje metodoloških osnov iz 5. člena UEM), kar pomeni, da ovrednotenje izbrane variante ni bilo zanesljivo:
 - Revidiranec je upošteval predpostavko, da z nakupom nepremičnine ne bo prišlo do povečanja obratovalnih stroškov oz. da bodo obratovalni stroški objekta na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju (stroškovna postavka) enaki obratovalnim stroškom, ki jih pokrivajo PO v najetih prostorih (prihodkovna postavka). Navedena predpostavka ni temeljila na preveritvi in analizi dejanskih stroškov, ki so med drugim odvisni tudi od karakteristik posameznih objektov, ter na upoštevanju takratne namere, da naj bi se iz najetih prostorov preselilo le ODT.
 - Revidiranec je upošteval predpostavko, da se kot prihranek upošteva letni prihranek iz naslova letnega stroška vseh najemov PO v višini 260.764,92 EUR, pri čemer ni upošteval takratne namere, da naj bi se iz najetih prostorov preselilo le ODT.
 - Revidiranec je upošteval predpostavko, da se za investicijska vlaganja upošteva letni odliv v višini 18.800 EUR/letno (cca 5,5 EUR/m² letno), pri čemer navedena predpostavka ni bila utemeljena z dokazili oz. izračuni. Po pojasnilu revidiranca je bila določena izkustveno glede na obseg proračunskih sredstev, ki jih ministrstvo dobi za investicijska vlaganja za objekte PO.

⁵¹ Pojasnila k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna, str. 13.

- Revidiranec ni upošteval preostalih potencialnih stroškov, kot npr. začetnih stroškov potrebne preureditve oz. prilagoditve prostorov potrebam novih uporabnikov, stroškov, povezanih s selitvijo PO, ter morebitnih drugih stroškov.
- Revidiranec je upošteval nedenarno korist v obliki kvalitetnejših pogojev poslovanja in primernih pogojev za izvajanje dejavnosti, skladno z zdravstvenimi, higienskimi in prostorskimi zahtevami. Iz dokumentacije ni bilo možno ugotoviti, ali so te navedbe utemeljene, saj revidiranec ni razpolagal z dokumentom, iz katerega bi bile razvidne ugotovitve izvedene fizične in dokumentarne presoje primernosti objekta.⁵² (veza Ugotovitev št. 5.3.2/2)
- V okviru analize tveganj in analize občutljivosti (15. poglavje IP) je revidiranec kot kritični parameter investicijskega projekta, pri katerem so projekcije manj zanesljive, izpostavil predvsem dvig investicijskega vložka, kar bi vplivalo na poslabšanje finančnih kazalnikov investicije. Pri analizi ni prepoznal, opredelil, ovrednotil ter vključil v izračune tudi druge razmeroma verjetne spremembe ključnih predpostavk oz. tveganja, kot so npr. tveganja višjih stroškov vzdrževanja (upoštevajoč starost objekta – 36 let), tveganja neugodnih cenovnih oz. inflacijskih trendov ipd., ki bi vplivala na rezultate ocenjevanja stroškov in koristi oz. poslabšala finančne kazalnike investicije, ter druga potencialna tveganja (notranja tveganja – kadrovska tveganja, tveganja skladnosti; zunanja tveganja – politična tveganja, neugoden odziv javnosti ipd.). Ocene tveganja tudi ni predstavil na pregleden način, ki bi omogočal primerjavo variant.

V zvezi z ugotovitvami so podana tudi **Priporočila št. 5.3.1/2-1, št. 5.4.1/2-3 in št. 5.3.2/2.**

Priporočilo št. 5.3.3/4:

Priporočamo večjo skrbnost pri pripravi investicijske dokumentacije, še zlasti v delu analize tveganj ter ovrednotenja stroškov in koristi oz. utemeljitve/presoje ekonomske upravičenosti investicijskega projekta (uporaba dokazljivih in zanesljivih predpostavk).

Nosilec naloge: ONIPO

Rok za izvedbo: takoj in stalna naloga

Ugotovitev št. 5.3.3/5:

DIIP so pred podpisom ministra podpisali vodja projekta NRP (pripravljalca DIIP), vodja SFP in generalni sekretar, ki sta s podpisom izkazala opravljen pregled oz. kontrolo.

Iz ovoja podpisovanja DIIP, ki je vseboval DIIP in predlog Sklepa o potrditvi DIIP, je razvidno, da so pregled in kontrolo opravili še vodja SNIPO, namestnica generalnega sekretarja (le pri DIIP2) ter državni sekretar. Minister kot odgovorna oseba investitorja se je z izdajo pisnega Sklepa o potrditvi DIIP (DIIP1 in DIIP2) skladno z 2. in 4. odstavkom 18. člena UEM opredelil do DIIP, in sicer je potrdil skladnost DIIP s predpisano metodologijo in upravičenost projekta z vidika veljavnih meril uspešnosti in učinkovitosti ter odobril izdelavo PIZ (PIZ2) in IP (IP1 in IP2). Iz dokumentacije in pojasnil ni razvidno, da bi bil DIIP morebiti vrnjen izdelovalcu v dopolnitev ali zahtevana predložitev dodatnih informacij. Potreba po navedenih dejanjih, ki jih omogoča 3. odstavek 18. člena UEM, v postopku obravnave DIIP ni bila prepoznana.

Ugotovitev št. 5.3.3/6:

Vodja projekta NRP (pripravljalca IP) je posredovala predlog IP v predhodni pregled vodji SNIPO in vodji SFP, kar je razvidno iz e-komunikacije. IP (IP1) so pred podpisom ministra podpisali vodja projekta NRP (pripravljalca IP), vodja SFP in generalni sekretar, ki sta s podpisom izkazala opravljen pregled oz. kontrolo. Iz ovoja podpisovanja IP, ki je vseboval IP in predlog Sklepa o potrditvi IP, je razvidno, da sta pregled in kontrolo opravili še vodja SNIPO in

⁵² Iz dokumentacije izhaja, da je revidiranec razpolagal z meritvami mikroklima, ki so bile izvedene v letu 2013.

namestnica generalnega sekretarja. Državni sekretar ni izkazal izvedbe pregleda. Minister kot odgovorna oseba investitorja se je z izdajo pisnega Sklepa o potrditvi IP skladno z 2. in 6. odstavkom 20. člena UEM opredelil do IP, in sicer je potrdil skladnost IP s predpisano metodologijo in upravičenost projekta z vidika veljavnih meril uspešnosti in učinkovitosti ter odobril izvedbo investicije. Potreba po imenovanju strokovne komisije za pregled in presojo investicijske dokumentacije, ki jo omogoča 3. odstavek 20. člena UEM, v postopku obravnave IP ni bila prepoznana.

5.3.4 Zagotovitev finančnih virov

Ugotovitev št. 5.3/4:

Nepremično premoženje se po 20. členu ZSPDSLS-1 lahko pridobi, če je projekt za pridobitev tega premoženja vključen v veljavni NRP kot sestani del proračuna tistega obdobja, v katerem se predvideva, da bo nastal. Ocenjena vrednost projekta predstavlja bistven element ob uvrstitvi v NRP. Po 31. točki 2. člena UEM oceno vrednosti projekta predstavljajo investicijski stroški z upoštevanjem davka na dodano vrednost in drugi izdatki, ki so pri načrtovanju ocenjeni na podlagi predračunov in drugih predpisanih strokovnih ocen ter analiz in vsebujejo upravičene stroške ter vse preostale stroške oz. izdatke, potrebne za pripravo in izvedbo projekta. Za uvrstitev projekta v NRP je treba v planirano vrednost projekta zajeti le tisti del, ki predstavlja strošek projekta. Pri projektu št. 2030-21-0015 (podlaga DIIP1) smo ugotovili obstoj tveganja, da je bila ocena oblikovana na podlagi omejenih oz. manj zanesljivih izhodišč. (veza Ugotovitev št. 5.3.3/3)

Projekt št. 2030-21-0015 je bil na podlagi predhodno pridobljenega soglasja MF ter vladnega sklepa vključen v NRP oz. proračun v drugi polovici meseca septembra 2021.⁵³ Sredstva za projekt so bila zagotovljena s prerazporeditvami prostih pravic porabe, kot to določa 26. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS in 24. člen ZIPRS2122. Prerazporeditev je potrdila odgovorna oseba (generalni sekretar) skladno s 4. odstavkom 17. člena Navodila o FP MP in UPRO.

V zvezi z ugotovitvijo je podano **Priporočilo št. 5.3.3/4.**

5.3.5 Vodenje in poročanje o izvajanju investicijskega projekta

Ugotovitev št. 5.3.5/1:

Investicijska projekta sta bila ustrezno vodena v Mferac, kot to določa Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

Ugotovitev št. 5.3.5/2:

Odgovorna vodja projekta NRP je v fazi izvedbe projekta pripravila poročilo o izvajanju investicijskega projekta⁵⁴, kot to določata 10. člen UEM in 6. člen Navodila o FP MP in UPRO. Poročilo je bilo pripravljeno v času izvajanja aktivnosti, vezanih na pripravo poslovnega poročila. Poročilo je vsebovalo vse predpisane elemente iz 15. člena UEM.

⁵³ Vlada RS je na 93. redni seji, z dne 22. 9. 2021, izdala oz. sprejela Sklep o uvrstitvi projekta št. 2030-21-0015 Nakup dela poslovnega objekta na naslovu Prešernova ul.18 v Celju v veljavni Načrt razvojnih programov 2021-2024.

⁵⁴ Glede na kratko trajanje projekta št. 2030-21-0015 (od 31. 8. 2021 do 18. 10. 2021) je bilo pripravljeno le eno združeno poročilo (poročilo o izvajanju in končno poročilo o izvedbi projekta).

Opomba SNR:

Po izvedenem postopku usklajevanja med revidirancem in SNR ugotovitve št. 5.1.1 (D), št. 5.1.3/2 (D), št. 5.1.6/2 (D), št. 5.2/1 (D), št. 5.2/3 (D), št. 5.3.1/2 (D), št. 5.3.3/1 (C) in št. 5.3.3/3 (D) ter priporočila št. 5.1.2/2 (C), št. 5.2/1 (C), št. 5.2/2-2 (D), št. 5.2/3 (C), št. 5.3.1/2-1 (C), št. 5.3.1/2-2 (C), št. 5.3.2/2 (C), št. 5.3.2/3 (C), št. 5.3.3/1 (C) in št. 5.3.3/4 (C) ostajajo deloma (D) ali v celoti (C) neusklajene.

6. ZAKLJUČEK

V skladu s temeljnim ciljem notranje revizije v zaključku poročila na podlagi ugotovitev podajamo oceno o obstoju in delovanju notranjih kontrol na revidiranem področju – v procesu ravnanja s stvarnim oz. nepremičnim premoženjem ter v tem okviru v postopku pridobivanja nepremičnega premoženja na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju.

Ocena obstoja notranjih kontrol:

Na podlagi pregleda smo ugotovili, da na pretežnem delu poslovanja obstajajo formalne ter neformalne notranje kontrole v obliki:

- vzpostavljene ustaljene prakse ter deloma z notranjim aktom predpisanih delovnih in kontrolnih postopkov;
- določenih in razmejenih nalog, odgovornosti in pristojnosti oseb (notranja navodila, organiziranost, sklepi, pooblastila ipd.);
- prepoznanih in analiziranih tveganj;
- uporabe enotnih in/ali specialnih informacijskih sistemov (npr. Mferac, SPIS4 z vgrajenimi kontrolami) ter določenih poti informiranja oz. pretoka informacij;
- zagotovljenosti kadrov in s tem neprekinjenosti izvajanja procesa in zagotovljenosti usposabljanj;
- zagotovljenosti ustrezne revizijske sledi oz. dokumentiranosti in evidentiranosti izvedenih aktivnosti.

Ob tem smo ugotovili, da so notranje kontrole na posamičnih segmentih pomanjkljivo oz. delno primerno zasnovane, za kar smo v poročilu podali priporočila za njihovo vzpostavitev oz. dopolnitev.

Ocena delovanja notranjih kontrol:

Ustreznost in učinkovitost delovanja notranjih kontrol smo preverili na osnovi podrobne preveritve pridobivanja nepremičnega premoženja na naslovu Prešernova ul. 18 v Celju. Ugotovitve so podrobneje predstavljene v 5. poglavju in podprte s priporočili za odpravo nepravilnosti in/ali pomanjkljivosti oz. za izboljšanje. Ugotovili smo, da se postavljene notranje kontrole pri posameznih sestavinah notranjih kontrol ne izvajajo v celoti, prav tako ni optimalna uspešnost in učinkovitost njihovega izvajanja. V procesu oz. pri predmetnem postopku pridobivanja nepremičnega premoženja smo ugotovili posamezna tveganja ravnanja v neskladju s pravnimi in poslovno-organizacijskimi predpisi ter s temeljnimi načeli porabe javnih sredstev.

Priloga 1: Razvrstitev priporočil po ocenjeni pomembnosti

Št. in naziv poglavja oz. področja tveganj	Št. in vsebina priporočila	Stopnja pomembnosti priporočila ⁵⁵	Veza na ugotovitve
5.1.2 Opredelitev in razmejitev nalog, pristojnosti in odgovornosti	Priporočilo št. 5.1.2/1: Priporočamo, da se: (1) na podlagi pravočasno pridobljenih informacij s strani NOE, ki so pripravljavci investicijske dokumentacije za nove projekte, dosledno poskrbi za (pravočasno) pripravo in podpis sklepa o imenovanju vodij projektov; (2) v tej zvezi pripravi usmeritev za vse NOE ministrstva in UPRO glede roka posredovanja podatkov o vodjih projektov v SFP.	ZP	5.1.2/1 5.1.6/2
	Priporočilo št. 5.1.2/2: Priporočamo, da se pristojnosti/odgovornosti udeležencev v celotnem procesu pridobivanja stvarnega premoženja določijo in predstavijo v matriki pooblastil/odgovornosti ter v tej zvezi med drugim jasno in popolno opredelijo odgovornosti, ki jih posamezni podpisniki prevzemajo s potrditvijo posameznih listin.	ZP	5.1.2/2 5.1.1
5.1.3 Opredelitev tveganj	Priporočilo št. 5.1.3/1: Priporočamo, da se: (1) formalno določi skrbnika centralnega registra tveganj, ki naj (2) pripravi akcijski načrt aktivnosti, ki bodo prispevale k izboljšanju zrelosti sistema upravljanja s tveganji, ki naj ga potrdi vodstvo ministrstva.	P	5.1.3/1 5.1.3/2
	Priporočilo št. 5.1.3/3: Priporočamo: (1) da se imenuje nov skrbnik načrta integritete ter delovna skupina, (2) ki naj z vso skrbnostjo pripravijo posodobljeni načrt integritete, pri čemer naj se zaposlene ministrstva povabi k sodelovanju z možnostjo podajanja predlogov k načrtu integritete; (3) da se redno spremlja uresničevanje ukrepov iz načrta integritete ter s skrbnikom načrta vrednoti rezultate in učinke izboljšav ter (4) navedene aktivnosti dosledno dokumentira (zapisnik oz. poročilo).	P	5.1.3/3 5.1.3/4
	Priporočilo št. 5.1.3/4: Priporočamo, da se dosledno dokumentirajo (npr. v obliki zapisnikov, uradnih zaznamkov, poročil ipd.) vsa pomembnejša dejanja, kot so sestanki in pomembnejša ustna korespondenca s prodajalci, pomembnejši interni sestanki, na katerih se obravnava tematika, izvedene analize in raziskave, strokovne tehnične in pravne presoje ipd., ki se opravijo pri delovanju in odločanju v konkretnih postopkih ravnanja oz. pridobivanja stvarnega premoženja.	ZP	5.1.3/4 5.3.1/2 5.3.2/2 5.3.2/3 5.1.1
5.1.5 Kadrovski viri ter zagotovitev usposabljanj	Priporočilo št. 5.1.5/3: Priporočamo, da se JU ONIPO, še zlasti tisti, ki sodelujejo v procesu ravnanja s stvarnim premoženjem, udeležijo izobraževanj s področja integritete (npr. brezplačnega izobraževanja v organizaciji Upravne akademije MJU ipd.).	MP	5.1.5/3 5.1.3/4
5.2 Načrtovanje pridobivanja nepremičnega premoženja	Priporočilo št. 5.2/1: Priporočamo, da se z namenom izboljšanja možnosti, da se potencialni nakupi opravijo na način, ki bo za ministrstvo oz. za državo najbolj racionalen, vzpostavi načrtovan in bolj aktiven pristop k izvedbi pogajalskega procesa.	P	5.2/1

⁵⁵ ZP = zelo pomembno (visoko tveganje); P = pomembno (srednje tveganje); MP = manj pomembno (nizko tveganje)

Št. in naziv poglavja oz. področja tveganj	Št. in vsebina priporočila	Stopnja pomembnosti priporočila ⁵⁵	Veza na ugotovitve
	<p>Priporočilo št. 5.2/2-1: Priporočamo:</p> <p>(1) da se imenuje koordinator in urednik priprave strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem,</p> <p>(2) ki naj v sodelovanju z vsemi pristojnimi NOE ministrstva (npr. DOZPU, SNIVPO, Kabinet ministrice ipd.) pripravi akcijski načrt aktivnosti za pripravo strategije, ki naj ga potrdi vodstvo ministrstva in s katerim naj bo doseženo, da bo strategija sprejeta v letu 2023.</p>	P	5.2/2 5.2/1
	<p>Priporočilo št. 5.2/2-2: Priporočamo, da se oblikuje predlog posebnih meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe pravosodnih organov z normativi glede velikosti posameznih prostorov.</p>	P	5.2/2 5.2/1 5.3.2/1
	<p>Priporočilo št. 5.2/3: Priporočamo, da se pripravi interni srednjeročni načrt, v katerem naj se na podlagi izhodišč vodstva določijo prioritete reševanja prostorske problematike posameznih PO s pridobitvijo nepremičnega premoženja.</p>	P	5.2/3
5.3.1 Izvajanje pridobivanja nepremičnega premoženja – Raziskave in analize potreb in trga	<p>Priporočilo št. 5.3.1/2-1: Priporočamo, da se v predhodni fazi postopka skrbno opravijo vse potrebne raziskave in analize (potreb oz. prostorskih pogojev, trga ipd.), ki bodo predstavljale zanesljivo strokovno podlago za nadaljnjo pripravo investicijske dokumentacije ter s tem tudi ustrezno podlago za sprejem kvalitetne in odgovorne investicijske odločitve.</p>	ZP	5.3.1/2 5.3.1/1 5.3.3/3 5.3.3/4 5.2/1 5.1.1
	<p>Priporočilo št. 5.3.1/2-2: Priporočamo, da se raziskava in analiza trga opravi na podlagi vnaprej opredeljenih, celovitih in jasnih izhodiščnih pogojev in meril, ki naj bodo potencialnim ponudnikom predstavljeni istočasno na poenoten in pregleden način.</p>	P	5.3.1/2 5.3.1/1 5.3.3/3 5.1.1
	<p>Priporočilo št. 5.3.1/2-3: Priporočamo, da se analiza prepoznanih in obravnavanih možnih načinov reševanja določene prostorske problematike predstavi z vsemi ključnimi elementi oz. informacijami na pregleden način, ki bo omogočal primerjavo različnih možnosti in objektivno preverljivost predhodne izbire ponudnika in objekta.</p>	ZP	5.3.1/2 5.3.3/3 5.3.3/4 5.1.1
5.3.2 Izvajanje pridobivanja nepremičnega premoženja – Strokovna presoja primernosti lokacije in objekta ter pravni pregled	<p>Priporočilo št. 5.3.2/2: Priporočamo, da se o izvedbi strokovne tehnične presoje primernosti lokacij in objektov pripravi strnjen in celovit dokument (poročilo), iz katerega naj bodo med drugim razvidni vsebina oz. posamični elementi ter ugotovitve izvedene presoje, podlage za izvedbo presoje, odgovorna oseba za izvedbo presoje, datum/obdobje opravljene presoje in morebitni drugi potrebni elementi.</p>	P	5.3.2/2 5.3.3/3 5.3.3/4 5.1.1
	<p>Priporočilo št. 5.3.2/3: Priporočamo, da se za potrebe izvedbe pravnega pregleda: oblikuje obrazec oz. kontrolni seznam, iz katerega naj bodo med drugim razvidni obseg, vsebina ter ugotovitve pregleda, podlage za izvedbo pregleda (dokumenti in/ali baze podatkov), odgovorna oseba za izvedbo pregleda, datum opravljenega pregleda in morebitni drugi potrebni elementi.</p>	P	5.3.2/3 5.1.1
5.3.3 Izvajanje pridobivanja nepremičnega premoženja – Priprava investicijske dokumentacije	<p>Priporočilo št. 5.3.3/1: Priporočamo, da se DIIP pripravi v čim zgodnejši fazi ter s tem izboljšajo možnosti za učinkovito in uspešno odzivanje na pojav morebitnih primernih in ugodnih tržnih priložnosti oz. zmanjša tveganje izgubljenih tržnih priložnosti.</p>	P	5.3.3/1 5.2/3
	<p>Priporočilo št. 5.3.3/4: Priporočamo večjo skrbnost pri pripravi investicijske dokumentacije, še zlasti v delu analize tveganj ter</p>	P	5.3.3/4 5.3.3/3 5.3/4

Št. in naziv poglavja oz. področja tveganj	Št. in vsebina priporočila	Stopnja pomembnosti priporočila ⁵⁵	Veza na ugotovitve
	ovrednotenja stroškov in koristi oz. utemeljitve/presoje ekonomske upravičenosti investicijskega projekta (uporaba dokazljivih in zanesljivih predpostavk).		5.2/1