



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost izvedbe investicije v napravo za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov



2021

9 INDUSTRIJA, INOVACIJE
INFRASTRUKTURA



15 ŽIVLJENJE
NA KOPNEM



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost izvedbe investicije v napravo za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov

Številka: 321-2/2019/36

Ljubljana, 29. decembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost **Mestne občine Maribor** (v nadaljevanju: MO Maribor) in **Snage, družbe za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o.** (v nadaljevanju: Snaga) pri izvedbi investicije v napravo za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov (v nadaljevanju: sortirnica) v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020.

MO Maribor je bila pri upravljanju in nadzoru Snage ob izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 **delno učinkovita**.

MO Maribor je upravljala in nadzirala Snago pri izvedbi investicije v sortirnico, vendar pred izdajo soglasja k zadolžitvi ni preverila vseh možnih načinov financiranja izgradnje sortirnice, med drugim tudi ni preverila, ali bi bilo mogoče projekt izvesti kot javno-zasebno partnerstvo, zaradi česar obstaja tveganje, da izbrani način ni optimalen. MO Maribor se je odločila za financiranje investicije v sortirnico na način, da je investitor gospodarska družba v 100-odstotni lasti občin, ki je za izvedbo projekta najela bančno posojilo. Ob pomanjkanju lastnih finančnih sredstev za izvedbo investicije se je MO Maribor s takšnim načinom financiranja investicije v sortirnico izognila zadolževanju, ki ga ureja 10. člen Zakona o financiranju občin.

MO Maribor v odloku o koncesiji in koncesijski pogodbi ni ustrezno in zadostno zavarovala svojih interesov za zagotovitev neprekinjenega in stroškovno učinkovitega izvajanja gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) v primeru prenehanja koncesijske pogodbe, zato je glede sortirnice postavljena v podrejen položaj v primerjavi s koncesionarjem kot lastnikom gospodarske javne infrastrukture. Pri načinu financiranja investicije v sortirnico, ko je investitor gospodarska družba, bi v primeru trajnejših težav v poslovanju, ki bi povzročile insolventnost (dolgoročno plačilno nesposobnost ali trajnejšo nelikvidnost), MO Maribor morala zagotoviti finančna sredstva za odkup sortirnice kot infrastrukture lokalnega pomena. Takšno financiranje investicije v sortirnico pomeni tveganje za nastanek dolga MO Maribor v prihodnosti.

MO Maribor pred izdajo soglasja k zadolžitvi ni preverila načrtovanih tehnoloških in ekonomskih parametrov delovanja sortirnice, čeprav so bili ti določeni zelo optimistično, in ni kritično presodila, ali so pri izračunu uporabljeni realni podatki o količini komunalnih odpadkov za obdelavo, kot na primer razpoložljiva količina komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici in delež uporabnih frakcij na izhodu iz sortirnice.

MO Maribor je po začetku poskusnega delovanja sortirnice izvajala aktivnosti za izboljšanje finančnega stanja Snage. Aktivnosti so se nanašale na določitev dejanske cene za izvajanje storitev GJS ravnanja z odpadki ter na dogovor z bankama glede spremembe pogojev odplačevanja bančnega posojila.

Snaga je bila pri izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 **delno učinkovita**.

Snaga ni v celoti izvajala investicije v sortirnico v skladu z načrtom, saj ni zagotovila, da bi bila realizirana vrednost v okviru pogodbeno določene vrednosti 12.493.891 EUR. Ob tem je Snaga napačno predstavila skupno vrednost investicije v sortirnico, na katero je MO Maribor nato podala soglasje za zadolžitev. Snaga tudi ni zagotovila, da bi izvajalec del sortirnico dokončal v pogodbenem roku.

Snaga ni izvedla vseh ukrepov za zagotovitev optimalnega delovanja sortirnice. V posameznih letih je zbrala manjše letne količine komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici, kot jih je načrtovala. V letih 2016–2019 je tako Snaga v povprečju zbrala 28.723 t/leto komunalnih odpadkov, kar je 10.397 t/leto manj, kot je bilo načrtovano. Prav tako ni zagotovila načrtovanih dodatnih količin mešanih komunalnih odpadkov in mešane odpadne embalaže od drugih zbiralcev odpadkov.

Delež lahke in težke frakcije na izhodu iz sortirnice je pomembno presegal načrtovani delež, medtem ko je bil delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, pomembno pod načrtovanim deležem. To negativno vpliva na minimiziranje količin in nevarnostnega potenciala odpadkov, ki jih je treba končno odložiti, kar je okoljski cilj delovanja sortirnice.

V obdobju poskusnega delovanja sortirnice je bil dosežen negativni poslovni izid 189.733 EUR, medtem ko je bil v prvem letu rednega delovanja sortirnice dosežen negativni poslovni izid 698.621 EUR. Če Snaga v daljšem časovnem obdobju ne bo zagotovila načrtovanih količin odpadkov ter z njihovo obdelavo ne bo dosežen načrtovani delež izločenih koristnih frakcij, obstaja tveganje, da sortirnica dolgoročno ne bo dosegala načrtovanega poslovnega izida.

Snaga je za delovanje sortirnice načrtovala interno stopnjo donosa 21,1 %, dobo vračanja investicije 5,6 leta ter neto sedanjo vrednost investicije 35.848.023 EUR. Ob takšnem poslovnem izidu, kot ga je sortirnica dosegla v obdobju poskusnega delovanja ter prvem letu rednega delovanja, bi bili finančni kazalniki negativni, kar pomeni, da investicija v sortirnico ne bi bila sprejemljiva.

V obdobju poskusnega delovanja sortirnice so stroški ravnanja s komunalnimi odpadki v okviru izvajanja GJS znašali 180 EUR/t. Stroški ravnanja s komunalnimi odpadki brez delovanja sortirnice bi v tem obdobju znašali 154 EUR/t. V prvem letu rednega delovanja sortirnice so stroški ravnanja s komunalnimi odpadki v okviru izvajanja GJS znašali 204 EUR/t, medtem ko bi pri ravnanju s komunalnimi odpadki brez delovanja sortirnice znašali 178 EUR/t. Obstaja tveganje, da ne bo izpolnjen poslovni cilj delovanja sortirnice, da se bodo zmanjšali stroški izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki za uporabnike teh storitev.

Snaga je 31. 12. 2019 izkazovala 1.090.994 EUR nepokritih izgub iz preteklih let predvsem zaradi negativnega poslovnega izida v letu 2018. Ob morebitnem dodatnem naraščanju stroškov izvajanja storitev GJS ravnanja s komunalnimi odpadki zaradi neugodnih razmer na trgu in visokih stroškov

delovanja sortirnice bi to lahko ob hkratnem slabšanju likvidnostnega položaja povečalo tveganje, da Snaga v prihodnje ne bi mogla nadaljevati poslovanja v takšnem obsegu kot do sedaj.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti od MO Maribor zahtevalo izvedbo popravljalnega ukrepa in **predložitev odzivnega poročila**. MO Maribor in Snagi je podalo tudi **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Revizijski pristop	10
1.3 Predstavitev revidirancev	10
1.3.1 Mestna občina Maribor	10
1.3.1.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	10
1.3.1.2 Odgovorne osebe	14
1.3.2 Snaga	14
1.3.2.1 Ustanovitev	14
1.3.2.2 Lastniška struktura	15
1.3.2.3 Dejavnosti	16
1.3.2.4 Organigram	17
1.3.2.5 Organi in odgovorne osebe družbe	18
1.4 Predstavitev področja revizije	20
1.4.1 Strateške usmeritve MO Maribor pri ravnanju z odpadki	20
1.4.2 Strateške usmeritve Snage pri ravnanju z odpadki	23
1.4.3 Odločitev za izgradnjo in potek investicije v sortirnico	25
2. Ugotovitve	31
2.1 Aktivnosti MO Maribor pri upravljanju in nadzoru Snage pri izvedbi investicije v sortirnico	31
2.1.1 Upravljanje in nadziranje Snage pri izvedbi investicije v sortirnico	31
2.1.1.1 Preveritev možnih načinov financiranja in izgradnje sortirnice	31
2.1.1.2 Preveritev tehnoloških in ekonomskih parametrov delovanja sortirnice pred izdajo soglasja k zadolževanju	37
2.1.2 Upravljanje in nadzor Snage pri zagotavljanju optimalnega delovanja sortirnice	40
2.1.2.1 Vložena sredstva MO Maribor v investicijo v sortirnico	40
2.1.2.2 Ukrepi MO Maribor za zagotovitev načrtovanega delovanja sortirnice ter plačilne sposobnosti Snage	41
2.2 Aktivnosti Snage pri izvedbi investicije v sortirnico	46
2.2.1 Izvedba investicije v sortirnico	46
2.2.1.1 Vrednost investicije v sortirnico	46
2.2.1.2 Časovni potek gradnje sortirnice	51
2.2.2 Zagotovitev optimalnega delovanja sortirnice	56

2.2.2.1	Ukrepi za zagotovitev delovanja sortirnice v skladu z načrtovanimi tehnološkimi in ekonomskimi parametri	57
3.	Mnenje	86
3.1	Mnenje o učinkovitosti MO Maribor pri upravljanju in nadzoru Snage	86
3.2	Mnenje o učinkovitosti Snage pri izvedbi investicije v sortirnico	88
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	92
5.	Priporočila	93

1. Uvod

Revizijo smotrnosti izvedbe investicije v napravo za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov (sortirnica) v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 30. 1. 2020. Sklep o spremembi Sklepa o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 11. 3. 2021.

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

- Mestne občine Maribor pri upravljanju in nadzoru Snage ob izvedbi investicije v sortirnico in
- Snage, družbe za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o., Maribor pri izvedbi investicije v sortirnico

v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je ravnanje MO Maribor pri upravljanju in nadzoru Snage ob izvedbi investicije v sortirnico in ravnanje Snage pri izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020.

Cilj revizije je izrek mnenja o:

- učinkovitosti poslovanja MO Maribor pri upravljanju in nadzoru Snage ob izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 ter
- učinkovitosti poslovanja Snage pri izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020.

Da bi lahko izrekli mnenji, smo si zastavili naslednji glavni revizijski vprašanji:

- ali je bila MO Maribor učinkovita pri upravljanju in nadzoru Snage ob izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 ter
- ali je bila Snaga učinkovita pri izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 321-2/2019/2.

⁴ Št. 321-2/2019/15.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

Odgovor na glavno vprašanje, ali je bila MO Maribor učinkovita pri upravljanju in nadzoru Snage ob izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020, smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednji revizijski podvprašnji:

- ali je MO Maribor upravljala in nadzirala Snago pri izvedbi investicije v sortirnico;
- ali je MO Maribor upravljala in nadzirala Snago pri zagotavljanju optimalnega delovanja sortirnice.

Odgovor na glavno vprašanje, ali je bila Snaga učinkovita pri izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020, smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednji revizijski podvprašnji:

- ali je Snaga izvedla investicijo v sortirnico v skladu z načrtom;
- ali je Snaga izvedla ukrepe za zagotovitev optimalnega delovanja sortirnice.

Poslovanje revidiranca je neučinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo učinkovitosti, oziroma delno učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo učinkovitosti.

1.2 Revizijski pristop

Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja. Na posamezna vprašanja v reviziji smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja, pri čemer smo uporabili predvsem:

- proučevanje strateških dokumentov in pravnih podlag s področja revizije;
- proučevanje pridobljene dokumentacije, informacij, strokovnih analiz ter pravnih mnenj, ki se nanašajo na izvedbo investicije v sortirnico;
- analiziranje in primerjavo podatkov;
- triangulacijo podatkov (preveritev istovrstnih podatkov pri različnih virih);
- razgovore z zaposlenimi na Snagi in MO Maribor, ki so sodelovali pri pripravi in izvedbi investicije v sortirnico ter pri zagotavljanju optimalnega delovanja sortirnice;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov, ki se nanašajo na izvedbo investicije v sortirnico.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Mestna občina Maribor

1.3.1.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

MO Maribor je ena od 11 mestnih občin v Republiki Sloveniji in drugo največje mesto v državi. Podatke o velikosti in organih MO Maribor prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Podatki o velikosti in organih MO Maribor

Število prebivalcev ¹⁾	95.767
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ²⁾	4 (2 poklicno opravljanje funkcije, 2 nepoklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	45 članov
• nadzorni odbor	7 članov

Opombi: ¹⁾ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:
[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05C5004S.px/table/tableViewLayout2/>],
stanje na dan 1. 1. 2019; 4. 5. 2021.

²⁾ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

Občina ima 17 ožjih delov občine (11 mestnih četrti in 6 krajevnih skupnosti), ki so pravne osebe javnega prava. Območje občine obsega 33 naselij. Je ustanoviteljica ali soustanoviteljica 5 gospodarskih družb, ki izvajajo GJS s področja varstva okolja, med drugimi tudi Snage.

20. člen ZLS določa, da lahko občina v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun.

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim opravlja zlasti naslednje naloge⁶:

- upravlja občinsko premoženje;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine;
- v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;

⁶ 21. člen ZLS.

- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

V skladu s prvim odstavkom 61. člena ZLS občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih v skladu z zakonom določi s svojim splošnim aktom, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe). Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina⁷:

- neposredno v okviru občinske uprave;
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij;
- z dajanjem koncesij;
- na drug način, določen v skladu z zakonom.

V skladu z 62. členom ZLS način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače.

3. člen Zakona o gospodarskih javnih službah⁸ (v nadaljevanju: ZGJS) določa, da način opravljanja lokalne GJS predpiše občina z odlokom. Koncesionirano GJS opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta.⁹ S koncesijskim aktom (odlokom občine) se v skladu s prvim odstavkom 32. člena ZGJS določijo predmet in pogoji opravljanja GJS za posamezno koncesijo. Koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane GJS s koncesijsko pogodbo.¹⁰

Upošteva določila ZGJS ter dejstva, da je bila Snaga v prvi vrsti ustanovljena za izvajanje GJS varstva okolja, mestni oziroma občinski svet vsake posamezne občine ustanoviteljice odloča o vprašanih, ki so po zakonu v izključni pristojnosti občin ustanoviteljic in vezana na odločanje o strateških ciljnih in odločitvah družbe, in sicer:

- o pogojih za izvajanje dejavnosti javne službe na območju posamezne ustanoviteljice ter za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin na območju posamezne ustanoviteljice.

Odlok o načinu opravljanja obvezne lokalne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki v Mestni občini Maribor¹¹ (v nadaljevanju: odlok o GJS v MO Maribor) v 9. členu določa, da se obvezna lokalna GJS ravnanja z odpadki opravlja s podelitvijo koncesije na celotnem območju mestne občine v obsegu in pod pogoji, določenimi z odlokom. Koncesija se podeli za opravljanje naslednjih dejavnosti javne službe: zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov, obdelava mešanih komunalnih odpadkov ter odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov. Novi Odlok o načinu opravljanja obvezne lokalne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi

⁷ Drugi odstavek 61. člena ZLS.

⁸ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

⁹ 29. člen ZGJS.

¹⁰ 39. člen ZGJS.

¹¹ Medobčinski uradni vestnik, št. 7/2014 in 9/2017.

odpadki v Mestni občini Maribor¹² (v nadaljevanju: novi odlok o GJS v MO Maribor), ki je začel veljati 24. 4. 2020, v 8. členu vsebuje vsebinsko enako določbo glede podelitve koncesije za izvajanje lokalne GJS ravnanja z odpadki. Ob tem še določa, da se lokalna GJS ravnanja z odpadki lahko opravlja tudi v okviru javne gospodarske družbe Javni holding Maribor d. o. o.

Z Odlokom o predmetu in pogojih za dodelitev koncesije za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov v Mestni občini Maribor¹³ (v nadaljevanju: odlok o koncesiji) je MO Maribor določila predmet in pogoje opravljanja obvezne lokalne GJS zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov ter obdelave mešanih komunalnih odpadkov brez energetske izrabe (3. člen odloka o koncesiji). Koncesijsko razmerje se začne s podpisom koncesijske pogodbe in koncesija traja 20 let (10. in 11. člen odloka o koncesiji). V 20. členu odloka o koncesiji je določeno, da koncedent podeli koncesijo Snagi neposredno brez javnega razpisa na podlagi določila drugega odstavka 142. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu¹⁴ (v nadaljevanju: ZJZP). V 14. členu odloka o koncesiji je določeno, da nadzor nad izvajanjem koncesije izvajajo pristojne službe mestne uprave in mestni svet. Nadzor nad zakonitostjo dela koncesionarja izvršuje pristojni organ mestne uprave.

MO Maribor (koncedent) in Snaga (koncesionar) sta sklenili Koncesijsko pogodbo za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov in obdelavo mešanih komunalnih odpadkov brez energetske izrabe v Mestni občini Maribor, št. 00700-10/2010 z dne 30. 9. 2010 (v nadaljevanju: koncesijska pogodba) za obdobje 20 let. V 26. členu koncesijske pogodbe je med drugimi dolžnostmi koncesionarja določeno poročanje koncedentu o izvajanju koncesije in tudi omogočanje nemotenega nadzora nad izvajanjem dejavnosti GJS. V 35. členu koncesijske pogodbe je določeno, da nadzor nad izvajanjem koncesije opravlja pristojni organ koncedenta. V skladu z drugim odstavkom 35. člena koncesijske pogodbe smejo predstavniki koncedenta ali osebe, ki jih ta pooblasti, vstopati v objekte, namenjene opravljanju dejavnosti GJS, ter pregledovati te objekte in opremo ter naprave, izvajati potrebne meritve in jemati vzorce, pregledovati dokumentacijo in jo kopirati, opazovati in ugotavljati kakovost opravljenih storitev ali na drug primeren način ugotavljati dejansko stanje in izvajanje obveznosti koncesionarja. Za finance pristojen organ koncedenta v skladu s 36. členom koncesijske pogodbe vrši finančni nadzor izvajanja koncesije. Iz navedenega izhaja, da ima MO Maribor pristojnost in obveznost nadzirati Snago pri izvedbi investicije v sortirnico.

MO Maribor je v obdobju, na katero se nanaša revizija, imela 94,5-odstotni delež osnovnega kapitala Snage, kar pomeni, da je glede na Zakon o financiranju občin¹⁵ (v nadaljevanju: ZFO-1), Zakon o gospodarskih družbah¹⁶ (v nadaljevanju: ZGD-1) in Družbeno pogodbo o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Snaga d. o. o. z dne 9. 3. 2016¹⁷ (v nadaljevanju: družbena pogodba)

¹² Medobčinski uradni vestnik, št. 9/2020.

¹³ Medobčinski uradni vestnik, št. 16/10.

¹⁴ Uradni list RS, št. 127/06.

¹⁵ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUJFO, 71/17, 21/18 – popr. in 80/20 – ZIUOOPE.

¹⁶ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17 in 22/19 – ZPosS.

¹⁷ Ob izdaji soglasja k zadolževanju je bila v veljavi Družbena pogodba o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Snaga d. o. o. z dne 9. 3. 2016. Poleg te je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, v veljavi še Družbena pogodba o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Snaga d. o. o. z dne 18. 9. 2019 (v nadaljevanju: družbena pogodba 2019).

samostojno, brez vpliva drugih občin lastnic poslovnih deležev Snage odločala o soglasju k zadolževanju Snage. V 10.g členu ZFO-1 je med drugim določeno, da se pravna oseba, v kateri ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, lahko zadolžuje in izdaja poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, in če ima zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. V 17. členu družbene pogodbe je bilo določeno, da skupščina veljavno odloča, če so navzoči družbeniki, ki imajo večino glasov v skladu z določbo prvega odstavka 506. člena ZGD-1. V prvem odstavku 506. člena ZGD-1 je določeno, da vsakih dopolnjenih 50 EUR osnovnega vložka daje družbeniku 1 glas. Družbena pogodba lahko določi, da imajo nekateri družbeniki več glasov na vsakih 50 EUR osnovnega vložka ali da je glasovalna pravica nekaterih družbenikov omejena. V 19. členu družbene pogodbe je bilo določeno, da vsakih dopolnjenih 50 EUR osnovnega vložka daje družbeniku 1 glas.

Soglasje k zadolževanju je predstavljalo bistven pogoj za zagotovitev finančnih virov za izvedbo investicije v sortirnico, kar pomeni, da je MO Maribor z odločitvijo o izdaji soglasja k zadolževanju Snage dejansko omogočila izvedbo investicije v sortirnico. Na to odločitev druge občine lastnice poslovnih deležev Snage niso mogle vplivati. Glede na navedena dejstva je bila kot revidiranec določena samo MO Maribor in ne tudi druge občine lastnice poslovnih deležev Snage.

1.3.1.2 Odgovorne osebe

Za pravilnost in učinkovitost poslovanja občine je odgovoren župan.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi MO Maribor:

- dr. Andrej Fištravec, župan, do 20. 12. 2018 in
- Aleksander Saša Arsenovič, župan, od 20. 12. 2018 naprej.

1.3.2 Snaga

1.3.2.1 Ustanovitev

V letu 1961 se je iz Komunalnega podjetja Maribor izločil obrat Čistoča in se preoblikoval v podjetje Snaga. Podjetju Snaga je leta 1995 MO Maribor podelila status javnega podjetja.

V letu 2010 se je javno podjetje Snaga, d.o.o., Maribor preoblikovalo¹⁸ v gospodarsko družbo v statusno-pravni obliki družbe z omejeno odgovornostjo.¹⁹

Snaga ima status gospodarske družbe, saj ni prišlo do realizacije vpisa družbene pogodbe na podlagi sprejetega Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Snaga d.o.o.²⁰, ki je v 1. členu določil, da se Snaga,

¹⁸ Na podlagi Sklepa o preoblikovanju javnega komunalnega podjetja Snaga d.o.o. (Medobčinski uradni vestnik, št. 33/2009).

¹⁹ Družbena pogodba o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Snaga d.o.o., opr. št. SV 1985/2010 z dne 28. 10. 2010.

²⁰ Medobčinski uradni vestnik, št. 13/2013 in 12. 7. 2013.

družba za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o. preoblikuje v Javno podjetje Snaga d.o.o. Nadalje je Odlok o ustanovitvi javnega podjetja Snaga d.o.o. v prvem odstavku 34. člena določil, da družbeno pogodbo na podlagi tega odloka sklenejo župani v imenu občin ustanoviteljic v roku 3 mesecev od veljavnosti tega odloka, v drugem odstavku istega člena pa, da je javno podjetje ustanovljeno z dnem vpisa v sodni register. Vendar do realizacije vpisa statusnega preoblikovanja v sodni register ni prišlo. 9. 2. 2017 je bil na seji mestnega sveta MO Maribor sprejet Odlok o prenehanju veljavnosti Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Snaga d.o.o. Do 13. 1. 2020 so gradivo potrdili občinski sveti 4 občin ustanoviteljic Snage.

1.3.2.2 Lastniška struktura

Osnovni kapital Snage je na dan 31. 12. 2019 znašal 3.990.202 EUR. Ustanoviteljice Snage in s tem njeni družbeniki so bile občine. Snaga ima lasten poslovni delež, ki predstavlja 1,6831 % osnovnega kapitala, ne more pa izvrševati pravic iz lastnih deležev na podlagi četrtega odstavka 506. člena ZGD-1.

Osnovne vložke in deleže v osnovnem kapitalu 10 občin ustanoviteljic in Snage na dan 31. 12. 2019 prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Osnovni vložki in poslovni deleži Snage

Družbeniki	Osnovni vložek v EUR	Delež v osnovnem kapitalu v %
MO Maribor	3.770.564,10	94,4955
Občina Hoče - Slivnica	5.000,00	0,1253
Občina Miklavž na Dravskem polju	39.634,24	0,9933
Občina Rače - Fram	46.744,70	1,1715
Občina Starše	25.413,31	0,6369
Občina Duplek	34.893,91	0,8745
Občina Ruše	131,68	0,0033
Občina Selnica ob Dravi	131,68	0,0033
Občina Lovrenc na Pohorju	131,68	0,0033
Občina Pesnica	399,02	0,01
Snaga	67.158,01	1,6831
Skupaj	3.990.202,33	100

Vir: družbena pogodba 2019.

Z novo Družbeno pogodbo o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Snaga d.o.o.²¹ z dne 15. 12. 2020 se je osnovni vložek MO Maribor znižal na 399,02 EUR, kar predstavlja 0,01-odstotni delež v osnovnem kapitalu Snage. V lastništvo Snage je 9. 2. 2020 z osnovnim vložkom v znesku 3.770.165,08 EUR, kar predstavlja 94,4855-odstotni delež v osnovnem kapitalu Snage, vstopil novi

²¹ Št. SV 743/2020 z dne 15. 12. 2020, objava v sodnem registru 21. 12. 2020.

družbenik Javni holding Maribor, družba za izvajanje strokovnih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb d.o.o. (v nadaljevanju: Javni holding Maribor). Javni holding Maribor je 26. 8. 2020 (kot edina ustanoviteljica) ustanovila MO Maribor, in sicer za opravljanje strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog na področju javnih služb.²² Javni holding Maribor izvaja naloge vodenja javnih podjetij in gospodarskih družb.²³ Z novo Družbeno pogodbo o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Snaga d.o.o.²⁴ z dne 18. 5. 2021 je bil osnovni vložek MO Maribor v znesku 399,02 EUR prenesen na Javni holding Maribor. Javni holding Maribor ima tako 2 osnovna vložka, ki skupaj znašata 3.770.564,10 EUR, kar predstavlja 94,4955-odstotni delež v osnovnem kapitalu Snage.

1.3.2.3 Dejavnosti

Snaga v skladu z veljavnimi koncesijskimi pogodbami in odloki, ki v posamezni občini opredeljujejo način izvajanja GJS na območju 8 občin²⁵, izvaja obvezne občinske GJS ravnanja z odpadki, ki zajemajo:

- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov (Snaga izvaja samostojno),
- obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov (storitev za mešane komunalne odpadke Snaga od 1. 7. 2018 izvaja samostojno, za druge vrste zbranih odpadkov pa najema zunanje izvajalce) in
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (Snaga najema zunanje izvajalce).

Snaga izvaja tudi dejavnosti na prostem trgu, in sicer:

- pogodbene odvoze vseh vrst nenevarnih in nevarnih odpadkov,
- vzdrževanje, objektni servis in čiščenje poslovnih prostorov,
- čiščenje zasebnih površin in čiščenje po prireditvah,
- čiščenje in urejanje zasebnih utrjenih in zelenih površin,
- izvajanje zimske službe s čiščenjem in odvozom zapadlega snega,
- prediranje kanalizacije in črpanje fekalij,
- zbiranje in odvoz organskih kuhinjskih odpadkov ter jedilnih olj za podjetja in druge organizacije,
- zakup oglasnega prostora oziroma plakatiranje,
- upravljanje 2 malih plinskih elektrarn na zaprtih odlagališčih na Pobrežju in v Dogošah ter
- upravljanje objektov.

²² Akt o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo z dne 26. 8. 2020, objavljen v sodnem registru 2. 9. 2020.

²³ Poleg poslovnega deleža v Snagi ima Javni holding Maribor še poslovni delež v družbi Javno podjetje Energetika Maribor d.o.o., poslovni delež v družbi Javno podjetje Marprom, d.o.o., delnice družbe Mariborski vodovod javno podjetje d.d., delnice družbe Pogrebno podjetje Maribor d.d. in delnice družbe Nigrad d.d.

²⁴ Št. SV 281/2021 z dne 18. 5. 2021, objava v sodnem registru 25. 5. 2021.

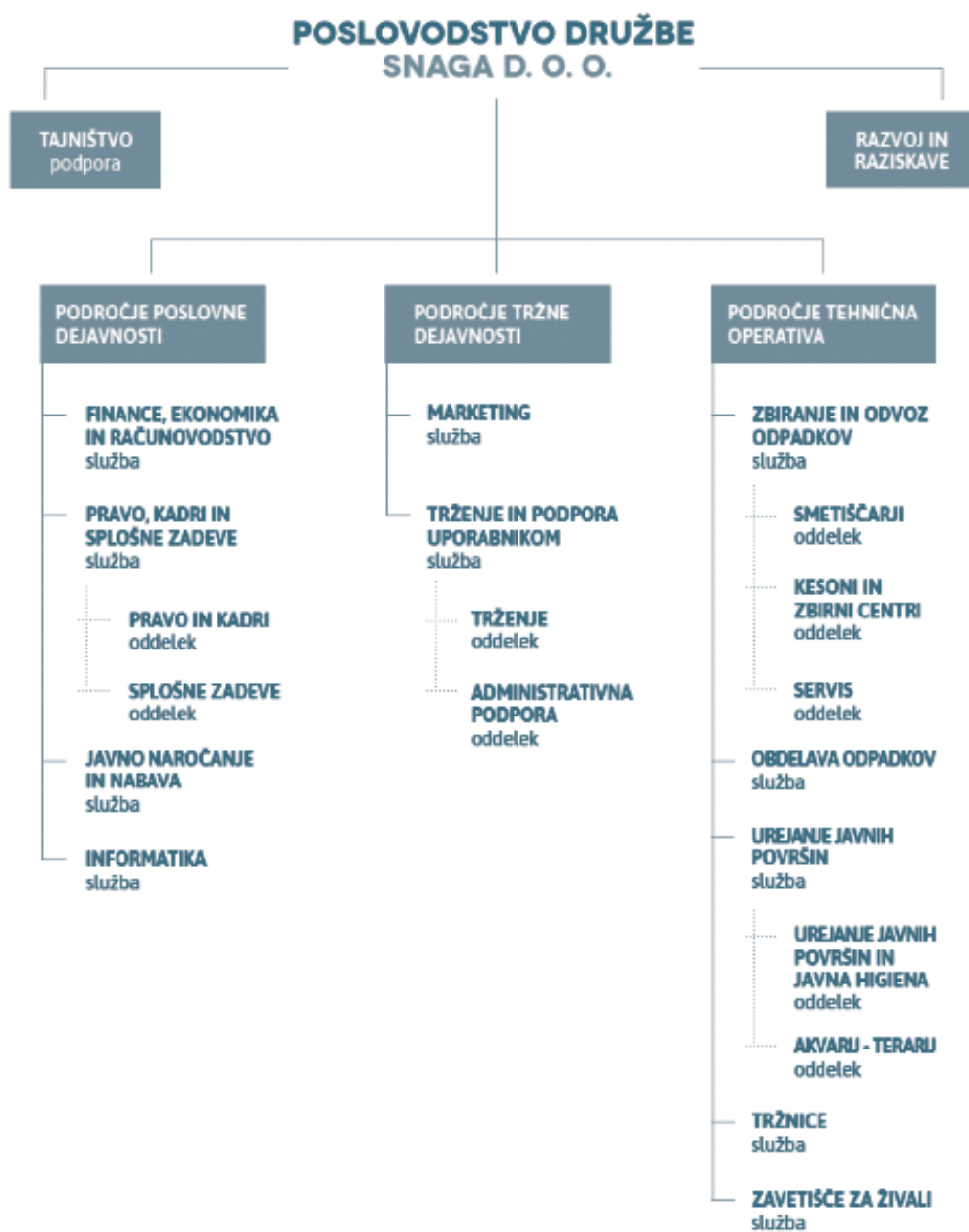
²⁵ Maribor, Miklavž na Dravskem polju, Starše, Pesnica, Kungota, Ruše, Selnica ob Dravi, Lovrenc na Pohorju.

Pri izvajanju nekaterih dejavnosti na prostem trgu Snaga zbere tudi določeno količino mešanih komunalnih odpadkov, ki jih prav tako pred oddajo prevzemnikom predhodno obdelava v sortirnici.

1.3.2.4 Organigram

Organigram Snage predstavlja Slika 1.

Slika 1 Organigram Snage



Vir: Letno poročilo Snage za leto 2019.

Tabela 3 prikazuje število zaposlenih na Snagi po posameznih letih.

Tabela 3 Število zaposlenih na Snagi

Na dan	Število zaposlenih
31. 12. 2016	182
31. 12. 2017	178
31. 12. 2018	231
31. 12. 2019	259

Vir: letna poročila Snage za leta 2016, 2017, 2018 in 2019.

1.3.2.5 Organi in odgovorne osebe družbe

Organi družbe so:

- skupščina,
- nadzorni svet in
- direktor.

Skupščino družbe sestavljajo župani 10 občin ustanoviteljic Snage. V skladu z družbeno pogodbo družbeniki uresničujejo ustanoviteljske pravice prek skupščine družbe, ki jo sestavljajo župani občin ustanoviteljic – družbenikov. Vsakih dopolnjenih 50 EUR osnovnega vložka daje družbeniku 1 glas. MO Maribor je imela v obdobju, na katero se nanaša revizija, 94,5-odstotni delež v osnovnem kapitalu Snage, kar pomeni, da je lahko samostojno, brez vpliva drugih občin odločala o vseh zadevah, ki so v pristojnosti skupščine.

Skupščina odloča o²⁶:

- sprejemu letnega poročila;
- uporabi bilančnega dobička na predlog nadzornega sveta;
- imenovanju in odpoklicu članov nadzornega sveta, razen tistih, ki jih izvoli svet delavcev;
- višini sejin članov nadzornega sveta;
- podelitvi razrešnice direktorju in nadzornemu svetu;
- spremembah družbene pogodbe;
- ukrepih za povečanje in zmanjšanje kapitala;
- pridobivanje lastnih deležev;
- o odsvojitvi poslovnih deležev osebam, ki niso družbeniki;
- prenehanju družbe in statusnem preoblikovanju;
- imenovanju revizorja;
- sprejemu poslovne politike družbe na predlog direktorja in nadzornega sveta;
- soglasju za opravljanje določenih vrst poslov v primeru, ko nadzorni svet zavrne soglasje;

²⁶ 18. člen družbene pogodbe.

- drugih zadevah, če tako v skladu z zakonom določa družbena pogodba, oziroma v drugih zadevah, ki jih določa zakon.

Snaga ima nadzorni svet, ki ga sestavlja 6 članov, ki so imenovani za 4 leta in so lahko ponovno imenovani. 4 člani so predstavniki družbenikov, 2 člana pa sta predstavnika delavcev. Člane nadzornega sveta, ki zastopajo interese družbenikov, imenuje in razrešuje skupščina. Nadzorni svet izmed svojih članov, ki jih je imenovala skupščina, z navadno večino izvoli predsednika in njegovega namestnika. Predsednik nadzornega sveta zastopa družbo nasproti članom posloводства. Skupščina lahko odpokliče člane nadzornega sveta, ki jih je imenovala, pred potekom mandatne dobe. Za sklep o odpoklicu je potrebna najmanj tričetrtinska večina oddanih glasov. Člana nadzornega sveta, ki ju je izvolil svet delavcev, sta lahko odpoklicana pred potekom mandata, če tako sklene svet delavcev.²⁷

Način in organizacija dela ter druge zadeve, pomembne za delovanje nadzornega sveta družbe, so določeni v Poslovniku o delu nadzornega sveta družbe Snaga. Nadzorni svet je sklepčen, če je pri sklepanju navzoča vsaj polovica članov. Sklepi so sprejeti, če zanje glasuje večina oddanih glasov.²⁸

Pristojnosti nadzornega sveta so med drugimi naslednje²⁹:

- nadzoruje vodenje poslov družbe,
- imenuje in odpokliče direktorja in prokurista, sklepa pogodbo o zaposlitvi z direktorjem in prokuristom družbe ter odloča o nujnih prejemkih,
- odloča o razvojnih programih ter poslovni politiki družbe in potrjuje letni plan poslovanja družbe na predlog direktorja,
- odloča o soglasju k določenim vrstam poslov, če je s sklepom nadzornega sveta določeno, da se smejo posamezne vrste poslov opravljati le z njegovim soglasjem,
- preveri in potrdi letno poročilo družbe skupaj z revizorjevim poročilom, predlaga uporabo bilančnega dobička ter sestavi pisno poročilo za skupščino,
- odloča o odobritvi pogodb med članom nadzornega sveta in družbo,
- odloča o pogojih zadolževanja in dajanju poroštev družbe ter daje soglasje k zadolžitvi družbe,
- lahko pregleduje in preverja knjige in dokumentacijo družbe,
- lahko skliče skupščino,
- sprejema splošne akte družbe, razen tistih, za katere je pooblaščen direktor,
- odloča o drugih zadevah v skladu z zakonom, drugimi predpisi, sklepi skupščine in družbeno pogodbo.

Direktor na lastno odgovornost vodi poslovanje družbe in jo zastopa. Imenuje in odpokliče ga nadzorni svet s posebnim sklepom za mandatno dobo največ 4 let in je lahko ponovno imenovan.

²⁷ 25. člen družbene pogodbe.

²⁸ 27. člen družbene pogodbe.

²⁹ 28. člen družbene pogodbe.

Pravice, obveznosti ter pooblastila in odgovornosti direktorja se podrobneje določijo s pogodbo o zaposlitvi, ki jo direktor sklene s predsednikom nadzornega sveta.

V obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 in med izvajanjem revizije so bili za poslovanje Snage odgovorni:

- Cvetko Žalik, direktor, do 19. 6. 2019,
- Alan Perc, direktor, od 20. 6. 2019 do 21. 10. 2019,
- Damijan Škrinjar, direktor, od 23.10. 2019 do 15. 11. 2019,
- Janez Letnik, direktor, od 16. 11. 2019 do 30. 6. 2020,
- Franc Dover, direktor, od 1. 7. 2020.

1.4 Predstavitev področja revizije

1.4.1 Strateške usmeritve MO Maribor pri ravnanju z odpadki

Strategija ravnanja z odpadki v MO Maribor³⁰ se izvaja v skladu s politiko krožnega gospodarjenja kot najširšega pojma materialnega in energetskega gospodarstva. Ravnanje z odpadki ima torej širši trajnostni smisel. V Strategiji ravnanja z odpadki v MO Maribor so opredeljeni naslednji strateški cilji krožnega gospodarstva:

- ustvarjati pogoje za (materialno) reciklažo frakcij iz odpadkov³¹,
- ustvarjati smiselno uporabo določenih težje reciklabilnih frakcij v ožjem območju,
- optimizirani celoviti procesi ravnanja z odpadki v smislu krožnega gospodarstva,
- ustvarjanje novih delovnih mest, posredno in neposredno,
- ustvarjanje potenciala za ustvarjanje novih trgov in novih proizvodov.

Znotraj sistema ravnanja z odpadki – kot odvisnega sistema krožnega gospodarstva se pojavljajo operativni cilji kot orodje za doseganje strateških ciljev oziroma služijo izpolnjevanju poti – strategij za doseganje omenjenih strateških ciljev, in sicer:

- ločeno zbiranje frakcij odpadkov na izvoru in blizu izvora (zbiranje od vrat, v zbiralnicah, zbirnih centrih, v naseljih);
- izločanje in predaja v ustrezno predelavo oziroma odstranitev nevarnih odpadkov;
- optimizirani prevozi ločeno zbranih frakcij (čim manjše obremenjevanje okolja na vsako tono prepeljanega odpadka – nizek ogljični odtis);

³⁰ Mestni svet MO Maribor je na 5. redni seji (26. 3. 2015 in nadaljevanje seje 30. 3. 2015) sprejel sklep, da se je seznanil z informacijo o stanju in da sprejema Strategijo ravnanja z odpadki v MO Maribor v naslednjih letih. Predlog gradiva za obravnavo na seji mestnega sveta MO Maribor sta pripravila Snaga in Urad za komunalo, promet in prostor.

³¹ Skupine odpadkov.

- predobdelava zbranih odpadkov z namenom doseganja kakovosti za optimizirano predajo čim večje količine frakcij iz odpadkov v predelavo (majhna poraba energije za usposobitev odpadka za ponovno uporabo);
- predelava frakcij iz odpadkov v nove materiale in proizvode v domačem okolju (čim krajše transportne razdalje do predelave in nato od predelave do končnih uporabnikov predelanih – recikliranih odpadkov);
- energetska izraba organskih snovi (le v primeru, ko je ta okoljsko primernejša od (materialne) reciklaže);
- obdelava preostanka pred odstranjevanjem z namenom varnega in minimalnega odlaganja.³²

Za doseganje strateških ciljev bo MO Maribor uporabljala usklajen obseg vseh orodij, in sicer:

- primarno, kjer je to smiselno in potrebno zaradi zagotavljanja nadzora nad masnimi tokovi odpadkov, ter
- posredno s koriščenjem obstoječih in bodočih zunanjih kapacitet, kjer so te na voljo v zadostni bližini oziroma kjer v danem trenutku ni ekološko in ekonomsko smiselno tovrstnih orodij uporabljati primarno.

Med primarno uporabljena orodja sodi med drugimi tudi obdelava odpadkov v sortirnici. Gre za pripravo zbranih odpadkov za predajo v nadaljnje postopke predelave in obdelave pred odstranjevanjem. V obdelavo sodijo:

- mešani komunalni odpadki, ki predvsem iz vira večstanovanjskih zgradb vsebujejo še veliko za predelavo primernih materialov, nerekiclabilnih organskih frakcij, primernih za energetska izrabo, in manjši delež biorazgradljivih in inertnih frakcij, ki ostanejo kot frakcija za predajo v obdelavo pred odstranjevanjem,
- ločeno zbrane frakcije, ki vsebujejo več različnih materialov in jih je treba pred nadaljnjo predelavo presortirati,
- ločeno zbrane frakcije, ki vsebujejo nečistoče, nečistoče pa so lahko potencialno tudi koristni materiali za predelavo,
- preostanek kosovnih odpadkov, ki jih ni mogoče reciklirati in so pretežno organskega izvora.

Razvoj ravnanja z odpadki za obdobje do leta 2020 temelji na nadgradnji in optimizaciji celotnega sistema primarno uporabljenih orodij ravnanja z odpadki. To pomeni, da mora biti kombinacija ločenega zbiranja in obdelave uravnovešena z namenom doseganja največjih učinkov ob najmanjšem možnem vplivu na okolje ter najoptimalnejših stroških sistema. Za uspešen sistem je treba zagotoviti čim več kakovostnih ločenih frakcij, ki se zagotovijo z ločenim zbiranjem frakcij na izvoru ter z obdelavo zbranih odpadkov. Način in obseg enega ali drugega načina je odvisen od vrste frakcije (njenih fizikalnih lastnosti, razpršenosti in podobno) in stanja na trgu (zahtev in možnosti prevzema za nadaljnjo predelavo).

³² Strategija ravnanja z odpadki v MO Maribor.

V Strategiji ravnanja z odpadki v MO Maribor je bilo načrtovano, da bo v Mariboru predvidoma jeseni 2016 zgrajena naprava za obdelavo komunalnih odpadkov, v kateri bo mogoče pripraviti ločene frakcije za:

- oddajo v nadaljnjo predelavo,
- oddajo v energetska izrabo in
- oddajo v obdelavo pred odstranjevanjem.³³

MO Maribor je v letu 2018 sprejela še Strategijo prehoda mesta Maribor v krožno gospodarstvo (v nadaljevanju: Strategija krožnega gospodarstva) kot krovno strategijo za ravnanje z odpadki. V njej so združene eko inovativne rešitve, ki povečujejo pozitivne učinke na okolje, gospodarstvo in družbo na splošno.

Osrednji koncept krožnega gospodarstva je ideja ohranjanja vrednosti materialov in izdelkov čim dlje. S tem se zmanjša potreba po vnosu novih materialov in energije v snovne tokove, s čimer se zmanjša pritisk na okolje, povezan z življenjskim ciklom izdelkov – od ekstrakcije virov, proizvodnje in uporabe do izteka življenjske dobe. Koncept zajema vse vidike gospodarske dejavnosti – od pridobivanja virov, do proizvodnje, skladiščenja in porabe, konča pa se z odstranjevanjem, ali idealno, recikliranjem.

Pri krožnem gospodarstvu gre namreč za zmanjševanje količine odpadkov in varstvo okolja, obenem pa predstavlja tudi korenito preoblikovanje delovanja celotnega gospodarstva. V okviru navedene strategije se namreč na vse odpadke gleda kot na jutrišnje surovine in se vsakemu odpadku ponudi možnost, da postane nova surovina ter se s tem izkoristi ves njegov potencial. V takšnem sistemu za odlaganje ostanejo vedno manjše količine odpadkov, ki bistveno manj vplivajo na okolje kot količine, ki jih odlagamo danes.

Koncept zajema vse vidike gospodarske dejavnosti – od pridobivanja virov, do proizvodnje, skladiščenja in porabe, konča pa se z odstranjevanjem, ali idealno, recikliranjem. Pristop "zmanjšati, ponovno uporabiti in reciklirati" pomeni pomembno pot do izvedbe koncepta, čeprav je izogibanje odpadkom prednostno. Zamisel je, da se cikli zapro, da se odpadek vrne kot vir. Industrija že ima močan poslovni interes za izboljšanje produktivnosti virov. Po ocenah bi izboljšave učinkovitosti rabe virov v Evropski uniji v celotni verigi vrednosti lahko znižale materialne stroške za 17 % do 24 % do leta 2030.

Model prehoda mesta Maribor v krožno gospodarstvo temelji na zasnovi in izvajanju projekta "Wcycle" kot novega poslovnega in ekonomskega modela učinkovitega gospodarjenja z viri mesta Maribor kot urbanega središča na temelju politike krožnega gospodarstva. Na svojem teritorialnem območju bo MO Maribor z zasnovo in izvajanjem projekta "Wcycle" učinkovito gospodarila z naslednjimi prepoznanimi izhodnimi viri:

- odpadki,
- odvečna toplota,

³³ Strategija ravnanja z odpadki v MO Maribor.

- odpadna voda,
- neizkoriščen prostor in
- izboljšanje družbenega okolja.³⁴

1.4.2 Strateške usmeritve Snage pri ravnanju z odpadki

Snaga je svoje strateške usmeritve pri ravnanju z odpadki opredelila v Strategiji razvoja družbe 2015–2020, kjer je ugotavljala, da se gibanja na področju ravnanja z odpadki v evropskem merilu odražajo tudi v Sloveniji, saj naša država sodi v povprečje držav Evropske unije tako po ustvarjanju odpadkov kakor tudi po ravnanju z njimi. Raba naravnih virov tudi v Sloveniji iz leta v leto narašča. V Sloveniji v povprečju letno nastane 330 kg komunalnih odpadkov na prebivalca. Šele v zadnjih letih, ko se je povečala predelava odpadkov, določene naravne vire delno vračamo v proizvodne procese. Kljub temu štiri petine teh odpadkov še vedno odlagamo in s tem izgubljam dragocene naravne vire.³⁵

Delež ločeno zbranih odpadkov se v Sloveniji povečuje iz leta v leto. Od leta 2004 do leta 2014 je z 11 % narasel na približno 40 %. Na območju, ki ga pokriva Snaga, pa je v letu 2014 ta delež znašal že 58 %, kar je posledica postopnega uvajanja ločenega zbiranja odpadkov in vse večje ozaveščenosti uporabnikov.³⁶

Snaga kot strateško usmeritev pri ravnanju z odpadki upošteva tudi leta 2010 v Evropski uniji izdelano strategijo Evropa 2020³⁷, ki temelji na učinkovitosti rabe virov. Poudarek je na krožnem gospodarstvu, ki v osnovi pomeni nenehno kroženje materialnih snovi. Ta usmeritev je bila opredeljena s praktičnimi cilji Evropske unije, da naj bi do leta 2020 reciklirali 50 % odpadkov, do leta 2030 pa najmanj 70 % vseh nastalih odpadkov. Za vmesno obdobje je predvidena uvedba prepovedi odlaganja reciklažnih materialov, kot so papir, steklo, kovina in plastika, do leta 2025 pa tudi biološko razgradljivih odpadkov. Do leta 2030 je predvidena odprava vseh odlaganj obnovljivih odpadkov.

Že z Nacionalnim programom varstva okolja³⁸ je bila uvedena hierarhija ravnanja z odpadki, ki v ospredje postavlja zmanjševanje nastajanja odpadkov na viru njihovega nastanka, poudarja pa povečanje ponovne uporabe in recikliranja (tudi kompostiranje), temu sledijo drugi postopki predelave odpadkov, na primer uporaba odpadkov za gorivo, ter odstranjevanje odpadkov, pri čemer je njihovo odlaganje najmanj zaželeno.

³⁴ Strategija krožnega gospodarstva.

³⁵ Povzeto iz Strategije razvoja družbe 2015–2020 (dokument brez datuma).

³⁶ Povzeto iz Strategije razvoja družbe 2015–2020 in Letnega poročila Snage za leto 2018.

³⁷ Evropa 2000: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast (Evropska komisija, Bruselj, z dne 3. 3. 2010, COM(2010) 2020 konč., objavljeno na spletni strani, [URL: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf].

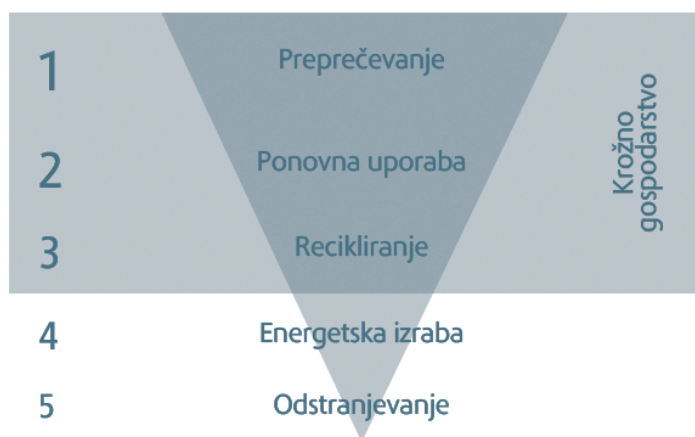
³⁸ Uradni list RS, št. 83/99 in 41/04 – ZVO-1. 5. 3. 2020 je bila sprejeta Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (Uradni list RS, št. 31/20).

V zadnjih letih prihaja v ospredje gospodarjenje z odpadki, in sicer kot široko opredeljena dejavnost, ki zajema:

- preprečevanje nastajanja odpadkov,
- zmanjševanje količin odpadkov,
- zmanjševanje škodljivih vplivov na okolje in
- ustrezno ravnanje in odstranjevanje odpadkov.

Dolgoročni cilj je družba krožnega gospodarjenja, v kateri bo nastajalo čim manj odpadkov, ti pa se bodo izrabljali kot viri. Trajnostno ravnanje z odpadki temelji na načelih hierarhije ravnanja z odpadki, kar prikazuje Slika 2.

Slika 2 Hierarhija ravnanja z odpadki

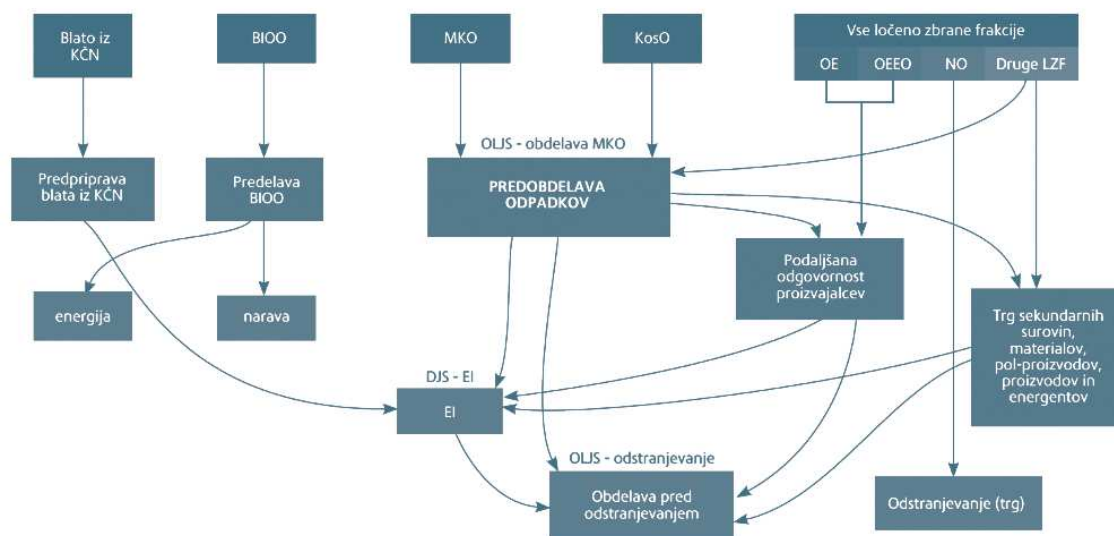


Vir: Strategija razvoja družbe 2015–2020.

Ravnanje z odpadki obsega postopke od nastajanja odpadkov do končne odstranitve oziroma oskrbe (zbiranje, prevoz, začasno skladiščenje, predelava, odstranjevanje), vključno z nadzorom teh postopkov in okoljevarstvenimi ukrepi. Odstranjevanje odpadkov je biološka, termična in fizikalna obdelava odpadkov, ki jih ni mogoče uporabiti, z namenom njihove končne oskrbe ter odlaganje odpadkov. Sistem ravnanja z odpadki je optimalen le v primeru celovite obravnave. Skladno s strateškimi usmeritvami MO Maribor je za Snago ključno zagotoviti optimiziran sistem ločenega zbiranja in obdelave odpadkov. Načrtovano je, da se ločeno zbrani biološki odpadki oddajajo najugodnejšemu zunanjemu prevzemniku, enako velja za ostanek odpadkov po obdelavi v sortirnici. Za vse ostale frakcije odpadkov je načrtovano, da bodo zunanjim prevzemnikom prodane, predane brezplačno (v primeru, ko zaradi podaljšane odgovornosti proizvajalca tako določajo predpisi) ali predane ob plačilu.³⁹

Slika 3 prikazuje zasnovo celovitega ravnanja s komunalnimi odpadki v Snagi.

³⁹ Povzeto iz Strategije razvoja družbe 2015–2020.

Slika 3 Zasnova celovitega ravnanja s komunalnimi odpadki v Snagi**Legenda:**

BIOO – biološko razgradljivi odpadki
 DJS EI – državna javna služba energetska izraba
 EI – energetska izraba
 GJI – gospodarska javna infrastruktura
 GJS – gospodarska javna služba
 KČN – komunalna čistilna naprava
 KosO – kosovni odpadki
 LZF – ločeno zbrane frakcije
 MKO – mešani komunalni odpadki
 NO – nevarni odpadki
 OE – odpadna embalaža
 OEEO – odpadna električna in elektronska oprema
 OLJS – obvezna lokalna javna služba
 ZC – zbirni center

Vir: Strategija razvoja družbe 2015–2020.

Snaga je ocenila, da so ob doslednem ločenem zbiranju biološko razgradljivih odpadkov mešani komunalni odpadki postali primerni za neposredno mehansko obdelavo, saj je delež biološko razgradljivih odpadkov v njihovi sestavi pod 10 %. Na podlagi tega je Snaga sprejela ključno strateško odločitev za izgradnjo sortirnice.

1.4.3 Odločitev za izgradnjo in potek investicije v sortirnico

Snaga je bila pred odločitvijo za izgradnjo sortirnice le zbiralec in prevoznik odpadkov. Ni imela lastnih kapacitet za obdelavo odpadkov, kar je pomenilo veliko odvisnost od omejene ponudbe na trgu. Mehanska obdelava poleg ločenega zbiranja odpadkov namreč omogoča zmanjšanje količine odpadkov za odstranjevanje. Po mnenju Snage samo z ločenim zbiranjem brez obdelave odpadkov ni mogoče doseči zastavljenih ciljev pri ravnanju z odpadki na ravni države.

Snaga je v Strategiji razvoja družbe 2015–2020 navedla, da bo sortirnica zgrajena s ciljem zmanjševanja količine odpadkov, ki bodo namenjeni za odlaganje. Tehnologija sortirnice je zasnovana tako, da bo omogočala izločitev ponovno uporabnih materialov iz mešanih komunalnih odpadkov. S tem se bo bistveno zmanjšal delež odpadkov, ki bodo ostali za odlaganje, hkrati pa se bo sledilo cilju, da se iz odpadkov pridobi čim več sekundarnih surovin.

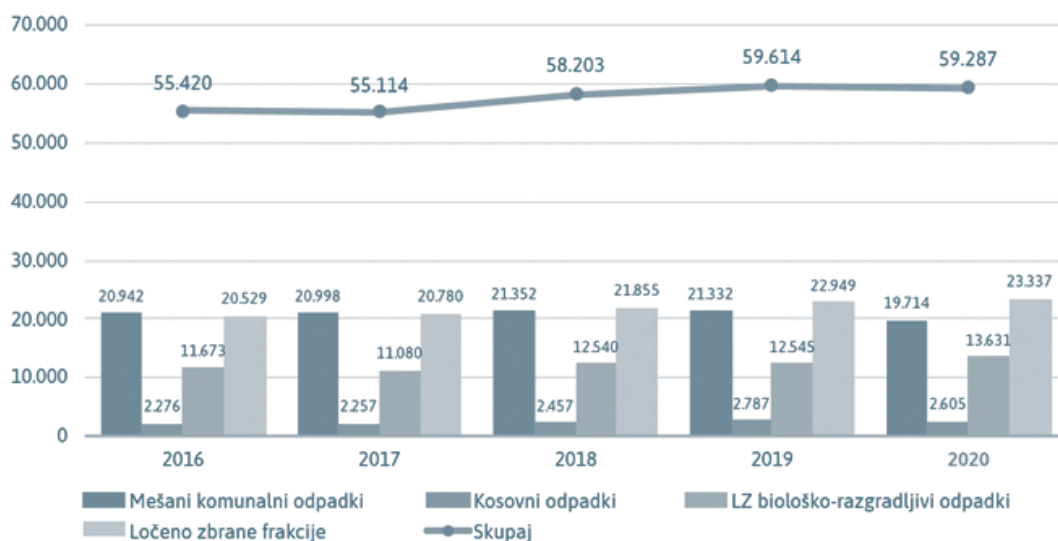
Po oceni Snage je sortirnica ključni razvojni projekt in prinaša številne prednosti v procesu ravnanja z odpadki. Snaga je načrtovala, da bo z začetkom delovanja sortirnice vzpostavljenih 15 novih delovnih mest. Pozitivni učinki obratovanja bodo po oceni Snage vidni tudi za uporabnike, saj bo mogoče zaradi avtomatizacije in učinkovitosti obdelave odpadkov ohranjati cene ravnanja z odpadki na obstoječi ravni. Na račun nove naprave je Snaga predvidela tudi povečanje deleža prihodkov iz tržnih storitev, saj bi na trgu ponudila več različnih in čistejših izhodnih frakcij odpadkov. Hkrati pa bi Snaga s ciljem zagotovitve optimalne izrabe kapacitet sortirnice k sodelovanju privabila še druge družbe, ki se ukvarjajo z ravnanjem z odpadki.

S projektom sortirnice je Snaga želela vzpostaviti inovativen sistem dolgoročnega razvojno prilagojenega ravnanja z odpadki z zagotavljanjem kroženja materialnih virov in možnosti implementacije na različnih območjih in za različne uporabnike. Smiselna umestitev v krožno gospodarstvo zagotavlja ustrezne storitvene rešitve na 3 področjih nastajanja odpadkov:

- področje prebivalstva in komunale, ki obsega predelavo mešanih odpadkov, kompostiranje organskih odpadkov ter anaerobno obdelavo odpadkov;
- področje gradbeništva, industrije in energetike, ki obsega recikliranje odpadkov, obdelavo ostalih odpadkov in proizvodnjo sestavljenih materialov;
- področje kmetijstva in vodarstva, ki zajema predelavo izkopnih materialov, predelavo onesnaženih zemljin ter proizvodnjo novih zemljin.

Slika 4 prikazuje količino zbranih odpadkov po posameznih frakcijah od leta 2016 do leta 2020.

Slika 4 Količina zbranih odpadkov po posameznih frakcijah v letih 2016–2020



Vir: Letno poročilo Snage za leto 2020.

Po oceni Snage je projekt sortirnice bistvenega pomena za Maribor in širšo okolico in postavlja temelje za sistemski razvoj krožnega gospodarstva kot bodočega načina življenja. Strateški cilji projekta so bili:

- zmanjšanje obremenjevanja okolja,
- zmanjšanje rabe naravnih virov in izgube materialov,
- ustvarjanje novih, pretežno zelenih delovnih mest,
- ustvarjanje dodane vrednosti in gospodarske rasti,
- uporaba novih tehnologij, lastne raziskave in razvoj,
- razvoj in uporaba lastnega integriranega informacijskega sistema.⁴⁰

V Strategiji razvoja družbe 2015–2020 je bilo načrtovano, da bo Snaga z delovanjem sortirnice pomemben soustvarjalec, saj bo naprava stala na območju, kjer se bo izvajala prva faza in vse kasnejše faze do celovite izgradnje in vzpostavitve krožnega gospodarjenja. Elementi krožnega gospodarstva temeljijo na kroženju bioloških materialov, ki se morajo vračati v zemljo, ter na kroženju tehničnih materialov, ki se ne smejo vračati v zemljo. Pri tem je treba uporabljati čim manj energije. Načrtovano je bilo, da bodo v sortirnici (v eni izmeni) na leto obdelali 40 tisoč t mešanih komunalnih odpadkov. Medtem ko v drugih centrih za ravnanje z odpadki pripravljajo odpadke predvsem za energetske izrabo in odlaganje, naj bi bil v mariborski sortirnici poudarek predvsem na pripravi za reciklažo.

Tabela 4 predstavlja potek izvedbe investicije v sortirnico od podelitve stavbne pravice MO Maribor do začetka rednega obratovanja.

Tabela 4 Časovni prikaz izvedenih aktivnosti pri izvedbi investicije v sortirnico od podelitve stavbne pravice MO Maribor do začetka rednega obratovanja

Časovno obdobje	Izvedena aktivnost
September 2010	Mestni svet MO Maribor je Snagi podelil stavbno pravico na zemljišču v katastrski občini Tezno, kjer je bila predvidena gradnja sortirnice. Namen ustanovitve stavbne pravice je gradnja gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju: GJI) v javno korist.
Januar 2011	Nadzorni svet Snage je potrdil dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP) ter se strinjal z izvedbo investicije.
Januar 2011	Skupščina Snage je potrdila odločitev o izvedbi investicije. Prav tako je potrdila odločitev, da je investitor projekta sortirnice Snaga, ker MO Maribor nima na razpolago potrebnih finančnih sredstev za izvedbo investicije.
Februar 2011	Mestni svet MO Maribor je potrdil DIIP, ki je določal projekt izgradnje sortirnice v vrednosti do 14,5 milijona EUR, ki ga v celoti financira Snaga.
December 2012	Snaga je objavila mednarodni javni razpis za izbor izvajalca za izgradnjo sortirnice. Gre za oddajo javnega naročila po postopku konkurenčnega dialoga.
Maj 2013	Mestni svetniki si ogledajo sortirnico v Krškem. Na ogledu je svetnikom med drugim predstavljeno, v čem se bo mariborska sortirnica razlikovala od sortirnice v Krškem.

⁴⁰ Povzeto iz Strategije razvoja družbe 2015–2020.

Časovno obdobje	Izvedena aktivnost
Maj–november 2014	V drugi in tretji fazi postopka oddaje javnega naročila so sodelovali 3 ponudniki: Helector, S. A., Grčija, Drava vodnogospodarsko podjetje, d. d., Ptuj in Kostak, komunalno in gradbeno podjetje, d. d., Krško (v nadaljevanju: družba Kostak). Razpisno komisijo so sestavljali 3 člani Snage, član nadzornega sveta Snage in predstavnik MO Maribor.
Januar 2014	Nadzorni svet Snage se je v začetku leta 2014 seznanil z načrtom poslovanja za leto 2014, kjer je med investicijami določena tudi investicija v sortirnico.
Junij 2014	Snaga je po izvedeni drugi fazi postopka oddaje javnega naročila izdelala predinvesticijsko zasnovo.
Julij 2014	Nadzorni svet Snage je potrdil predinvesticijsko zasnovo.
November 2014	Snaga je po izvedeni tretji fazi postopka oddaje javnega naročila izbrala najugodnejšega ponudnika za izgradnjo sortirnice.
November 2014	Izdelan je bil investicijski program za izgradnjo sortirnice (v nadaljevanju: IP).
December 2014	Nadzorni svet Snage je potrdil IP. Podrobneje se je seznanil s potekom postopka oddaje javnega naročila in drugimi aktivnostmi pri izvajanju projekta.
18. 12. 2014	Snaga je z izbranim izvajalcem podpisala pogodbo za izvedbo investicije v sortirnico. Vrednost pogodbe "na funkcionalni ključ" je znašala 12.493.891 EUR brez DDV.
Februar 2015	Nadzorni svet Snage se je seznanil in sprejel načrt poslovanja za leto 2015, kjer je med investicijami določena tudi izvedba investicije v sortirnico.
Leto 2015	V letu 2015 je izvajalec izvajal postopke pridobivanja dokumentacije, ki je bila potrebna za pridobitev gradbenega dovoljenja in začetek gradnje sortirnice.
Marec 2015	Mestni svet MO Maribor je potrdil strategijo ravnanja z odpadki, ki temelji na krožnem gospodarstvu. V sklopu strategije je predstavljen tudi projekt sortirnice kot temelj celotnega sistema.
September 2015	Snaga je na MO Maribor naslovila vlogo za soglasje k zadolžitvi. MO Maribor je odgovorila, da bo vlogo upoštevala pri pripravi proračuna za leto 2016 in bo to vnesla v odlok o proračunu MO Maribor za leto 2016. Ob tem pa je treba vlogo dopolniti s podatki o vrsti zavarovanja, anuitetnem načrtu najugodnejšega ponudnika, z jasnim zapisom glede virov za odplačilo kredita, s predračunskim izkazom bilance stanja in izkazom poslovnega izida za čas zadolžitve.
24. 9. 2015	Snaga je na Agencijo Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) podala vlogo za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja za napravo, ki lahko povzroča onesnaževanje okolja večjega obsega.
November 2015	Izdelana je bila novelacija investicijskega programa za izgradnjo sortirnice (v nadaljevanju: NIP-1).
Januar 2016	Nadzorni svet Snage se je seznanil in sprejel načrt poslovanja za leto 2016, kjer je med investicijami navedena tudi investicija v sortirnico.
15. 1. 2016	Sklenjen aneks št. 1 h gradbeni pogodbi, s katerim so bili dodani podizvajalci za izvedbo nekaterih del po pogodbi.
April 2016	Snaga je projekt sortirnice predstavila družbam, ki delujejo v neposredni bližini zemljišča, na katerem bo zgrajena sortirnica. Projekt je med temi družbami dobro sprejet in prepoznan kot nujen za mesto Maribor.
April 2016	Snaga je na MO Maribor oddala dopolnjeno vlogo za soglasje k zadolžitvi, in sicer skladno z navodili MO Maribor iz septembra 2015.
Junij 2016	Izveden je sestanek na Ministrstvu za finance glede ustreznosti pristopa k izvedbi investicije v sortirnico.
Junij 2016	Izdelana je bila druga novelacija investicijskega programa za izgradnjo sortirnice (v nadaljevanju: NIP-2).
Avgust 2016	Ministrstvo za finance je posredovalo MO Maribor in Snagi priporočila glede pristopa k izvedbi investicije v sortirnico v smeri zagotavljanja GJL na način javno-zasebnega partnerstva.

Časovno obdobje	Izvedena aktivnost
Avgust 2016	Izdelana je bila tretja novelacija investicijskega programa za izgradnjo sortirnice (v nadaljevanju: NIP-3).
Oktober 2016	Snaga skupaj z družbama Javno podjetje Energetika Maribor d. o. o. in Nigrad d. d. predstavi ekonomski model krožnega gospodarstva "Wcycle" domači strokovni in drugi zainteresirani javnosti. Projekt podpre tudi vodja uvajanja krožnega gospodarstva pri Vladi Republike Slovenije.
2. 2. 2017	Dokument z naslovom Vloga k izdaji soglasja k zadolževanju družbe Snaga d.o.o., ki ga je pripravila Snaga, je bil posredovan na MO Maribor.
9. 2. 2017	Mestni svet MO Maribor je sprejel sklep, da se je seznanil z vlogo za zadolževanje za izgradnjo sortirnice Snage.
9. 3. 2017	Mestni svet MO Maribor je sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017, s katerim je dal Snagi soglasje k zadolževanju do skupne vrednosti 10.000.000 EUR.
14. 6. 2017	Snaga je pridobila gradbeno dovoljenje za izgradnjo sortirnice.
4. 7. 2017	ARSO je izdala okoljevarstveno dovoljenje za sortirnico.
Avgust 2017	Pričetek gradnje sortirnice.
23. 10. 2017	Sklenjen aneks št. 2 h gradbeni pogodbi, s katerim so bili dodani podizvajalci za izvedbo nekaterih del po pogodbi.
6. 2. 2018	Sklenjen aneks št. 3 h gradbeni pogodbi, s katerim je bil spremenjen skrbnik pogodbe na strani Snage.
13. 4. 2018	Sklenjen aneks št. 4 h gradbeni pogodbi, s katerim so bila določena dodatna dela v znesku 74.325 EUR brez DDV.
Maj 2018	Gradnja sortirnice je bila zaključena. Sortirnica je bila tudi prvič poskusno zagnana.
21. 6. 2018	Pridobljena je bila odločba o 1-letnem poskusnem obratovanju (izdala Upravna enota Maribor).
22. 6. 2018	Opravljen je bil pregled in prevzem objekta v obdobju poskusnega obratovanja.
1. 7. 2018	Sortirnica je začela z 1-letnim poskusnim obratovanjem.
Junij 2019	Izdelana je bila četrta novelacija investicijskega programa za izgradnjo sortirnice (v nadaljevanju: NIP-4).
30. 6. 2019	Zaključek 1-letnega poskusnega obratovanja sortirnice.
1. 7. 2019	Sortirnica je začela z rednim delovanjem.
10. 9. 2019	Pridobljeno je bilo uporabno dovoljenje za sortirnico.

Opomba: osenčeni del tabele predstavljajo dejanja, opravljena izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: podatki Snage.

Slika 5 Objekt sortirnice



Vir: Snaga.

2. Ugotovitve

2.1 Aktivnosti MO Maribor pri upravljanju in nadzoru Snage pri izvedbi investicije v sortirnico

2.1.1 Upravljanje in nadziranje Snage pri izvedbi investicije v sortirnico

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MO Maribor učinkovito upravljala in nadzirala Snago pri izvedbi investicije v sortirnico, smo preverili:

- ali je MO Maribor pred izdajo soglasja k zadolžitvi preverila več možnih načinov financiranja in izgradnje sortirnice in izbrala način, ki je v skladu s predpisi;
- ali je MO Maribor pred izdajo soglasja k zadolžitvi preverila načrtovane tehnološke in ekonomske parametre delovanja sortirnice.

2.1.1.1 Preveritev možnih načinov financiranja in izgradnje sortirnice

V 7. členu odloka o GJS v MO Maribor⁴¹ je določeno, da se naloge razvoja, načrtovanja in pospeševanja dejavnosti javne službe, investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti in napravami, potrebnimi za izvajanje dejavnosti javne službe, poverijo izvajalcu javne službe. V 39. členu odloka o GJS v MO Maribor⁴² je nadalje določeno, da so viri financiranja infrastrukture sredstva iz:

- plačil uporabnikov storitev javne službe,
- proračuna občine,
- dotacij, donacij in subvencij,
- dolgoročnega kreditiranja,
- drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom mestne občine.

V 40. členu odloka o GJS v MO Maribor⁴³ pa je določeno, da infrastrukturo lokalnega pomena, potrebno za izvajanje javne službe, ki je lastnina mestne občine, sestavljajo:

- zemljišča in objekti zbiralnic;
- zemljišča in objekti zbirnih centrov;
- zemljišča in objekti prevzemnih mest na javnih površinah;

⁴¹ Enako določa 6. člen novega odloka o GJS v MO Maribor.

⁴² Enako določa 31. člen novega odloka o GJS v MO Maribor.

⁴³ Enako določa 33. člen novega odloka o GJS v MO Maribor.

- zemljišča in objekti za obdelavo odpadkov.

V 40. členu odloka o GJS v MO Maribor je bilo do spremembe 9. 3. 2017 določeno, da infrastrukturo lokalnega pomena, potrebno za izvajanje javne službe, zagotovi MO Maribor. Po spremembi odloka o GJS v MO Maribor, torej od 9. 3. 2017 naprej, pa je v 40. členu⁴⁴ določeno, da infrastrukturo lokalnega pomena, potrebno za izvajanje javne službe, zagotovi MO Maribor ali pa se zagotavlja na način, da je izvajalec GJS imetnik stavbne pravice na nepremičninah v lasti mestne občine.

Mestni svet MO Maribor je 8. 9. 2010 sprejel sklep, s katerim je bila ustanovljena stavbna pravica na zemljišču⁴⁵ v lasti MO Maribor za dobo 20 let za potrebe izgradnje sortirnice komunalnih odpadkov. MO Maribor je ustanovila stavbno pravico v korist imetnika Snaga. Stavbna pravica je bila ustanovljena brezplačno, saj gre za gradnjo infrastrukture v javno korist, imetnik stavbne pravice pa po njenem prenehanju ni upravičen do odškodnine.

Na tej podlagi sta MO Maribor in Snaga 3. 11. 2011 sklenili pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice. MO Maribor je dovolila, da se na nepremičninah⁴⁶ v njeni lasti vknjiži stavbna pravica za dobo 20 let (do 3. 11. 2031) za gradnjo sortirnice komunalnih odpadkov v korist imetnika, to je Snage. Stavbna pravica je bila ustanovljena brezplačno, saj gre za gradnjo infrastrukture v javno korist. V pogodbi je določeno, da po poteku stavbne pravice imetnik ni upravičen do odškodnine oziroma MO Maribor ni dolžna Snagi plačati nadomestila zaradi povečane tržne vrednosti nepremičnin. S pogodbo se je imetnik stavbne pravice zavezal, da bo ob prenehanju stavbne pravice izročil MO Maribor vso projektno dokumentacijo, dovoljenja in soglasja oziroma druge listine, ki so bile v fazi gradnje izdane na ime imetnika, in na MO Maribor prenesel vsa upravičenja iz teh dovoljenj in soglasij.

Snaga je 14. 4. 2016 pridobila pravno mnenje⁴⁷ glede vprašanja, ali je dopustno financiranje investicije v javno infrastrukturo s strani pravne osebe, v kateri ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv. V mnenju je navedeno, da o obravnavanem vprašanju poleg sodbe upravnega sodišča⁴⁸ in vrhovnega sodišča⁴⁹ obstaja več pozitivnih mnenj. V 64. členu ZGJS je določeno, da se lahko pod pogoji, ki jih določa zakon, sredstva za investicijsko izgradnjo objektov in naprav, namenjenih za opravljanje GJS, pridobivajo tudi iz sredstev vlaganj tujih oseb in iz sredstev tujih in mednarodnih posojil. Ne glede na to, da 63. člen ZGJS določa kot financerja javne infrastrukture

⁴⁴ Enako določa četrti odstavek 33. člena novega odloka o GJS v MO Maribor.

⁴⁵ Parcelna št. 2915/1 in št. 2915/2, obe k. o. 2713 Ob železnici.

⁴⁶ Parcelna št. 2915/1 in 2915/2, obe k. o. 2713 Ob železnici.

⁴⁷ Pravno mnenje je izdelala Odvetniška pisarna Mužina, Žvipelj in partnerji d.o.o., Ljubljana.

⁴⁸ V sodbi U 2346/2002 je upravno sodišče odločalo o vprašanju, ali je predmetno čistilno napravo mogoče šteti za javni infrastrukturni objekt, ki je namenjen izvajanju GJS, čeprav gre za lastnino, ki je v zasebni lasti. Upravno sodišče je zapisalo, da bi moral upravni organ v ugotovitvenem postopku utemeljiti dejstvo, da je učinek predmetne čistilne naprave na izvajanje obvezne lokalne gospodarske službe takšen, da jo je treba šteti za javni infrastrukturni objekt, čeprav je čistilna naprava z vidika lastniških razmerij v zasebni lasti.

⁴⁹ Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v sodbi opr. št. III Ips 60/2002 z dne 21. 11. 2002 zapisalo, da sama okoliščina, da je Zakon o varstvu okolja odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda določil kot obvezno lokalno javno službo, ki jo mora zagotoviti občina, ne more vplivati na to, pod kakšnimi pogoji in v kakšnem postopku lahko posamezni že zgrajeni takšni objekti postanejo grajeno javno dobro, saj ta status lahko objektu v skladu z zakonom podeli z ustreznim sklepom pristojen občinski organ ali vlada.

državo oziroma lokalno skupnost, je bilo v 77. členu Zakona o prostorskem načrtovanju⁵⁰ določeno, da gradnjo komunalne opreme zagotavlja občina, financira pa se iz komunalnega prispevka, proračuna občine, proračuna države in iz drugih virov. Iz pridobljenega pravnega mnenja izhaja, da pravni red ne prepoveduje možnosti družbi v 100-odstotni občinski lasti, da gradi oziroma financira javno komunalno infrastrukturo. Zapisano pa je tudi opozorilo, da je vsako tako odločitev treba upravičiti z vidika sistemskosti financiranja in namenskosti in jo pretehtati z vidika gospodarnosti. Prav tako mora za to obstajati javni interes, torej da je pridobitev infrastrukture (nepremičnine) predmet javnega interesa, ne pa namenjena izvajanju tržne dejavnosti. Na koncu pravnega mnenja pa je zapisano tudi opozorilo glede omejitev z vidika zadolževanja družbe v 100-odstotni občinski lasti v povezavi s členi 10.a, 10.b in 10.g ZFO-1. ZFO-1 namreč tudi v primeru zadolževanja v smislu 10.g člena ZFO-1, ki na dolg občine sicer ne vpliva, predpisuje, da soglasje izda občinski svet in da se obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev določita z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

MO Maribor je na podlagi izvedenega sestanka od Ministrstva za finance 12. 8. 2016 dobila Priporočila v zvezi z izgradnjo sortirnice v MO Maribor (v nadaljevanju: priporočila), v katerih je bilo zapisano, da mora občina javne službe varstva okolja urediti skladno z Zakonom o varstvu okolja⁵¹ (v nadaljevanju: ZVO-1) in ZGJS. Občina je po 149. členu ZVO-1 dolžna zagotoviti tudi obvezno javno službo zbiranja, obdelave, odlaganja ali odstranjevanja določenih vrst komunalnih odpadkov. ZGJS v 6. členu določa, da se GJS izvaja v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več GJS večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot GJS, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno. Zakonodajalec je poslovni model javnega podjetja z vložki oseb zasebnega prava prepoznal kot tvegano obliko podjetja za nemoteno izvajanje GJS, zato je v drugem odstavku 141. člena ZJZP določil, da se takšna podjetja preoblikujejo v gospodarsko družbo skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali pa skladno z zakonom ohranijo status javnega podjetja, če se vložki oseb zasebnega prava prenesejo v last samoupravne lokalne skupnosti. Iz dokumenta izhaja, da v primeru, da bi sortirnico gradila Snaga, ne gre za nobenega od modelov, ki jih predvideva veljavna zakonodaja. Snaga nima statusa javnega podjetja. Brez zasebnega vlagatelja tudi ne gre za javno-zasebno partnerstvo. V priporočilih je navedeno, da je investitorstvo s strani Snage kot tudi pričakovanje, da bo bodoča sortirnica last Snage, v nasprotju s 40. členom odloka o GJS v MO Maribor⁵², ki določa, da infrastrukturo lokalnega pomena, potrebno za izvajanje javne službe, zagotovi MO Maribor. V zaključku priporočil je navedeno, da je namera, da bi sortirnico gradila družba z neurejenim pravnim statusom, ki bi se skoraj za celotno vrednost investicije morala zadolžiti, v temelju sporna. Poleg tega kaže tudi na poskus obvoda zakonskih določb, ki omejujejo zadolževanje občin, oziroma poskus zadolžitve nad obsegom dopustnega zadolževanja, ki ga dovoljuje ZFO-1.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUFJO in 61/17 – ZUreP-2. Sedaj 156. člen Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17).

⁵¹ Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE in 158/20.

⁵² Po spremembi odloka o GJS v MO Maribor, torej od 9. 3. 2017 naprej, je v 40. členu določeno, da se infrastruktura lokalnega pomena, potrebna za izvajanje javne službe, lahko zagotovi tudi na način, da je izvajalec GJS imetnik stavbne pravice na nepremičninah v lasti mestne občine.

Mestni svet MO Maribor je na seji 9. 2. 2017 in 16. 2. 2017 (nadaljevanje seje) sprejel sklepe, s katerimi:

- je sprejel Odlok o prenehanju veljavnosti Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Snaga d.o.o.⁵³ v prvi obravnavi;
- se je seznanil in potrdil predlog družbene pogodbe o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Snaga d.o.o.;
- se je seznanil z aneksom k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice;
- je sprejel Odlok o spremembi Odloka o načinu opravljanja obvezne lokalne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki v MO Maribor v prvi obravnavi;
- se je seznanil z vlogo za zadolževanje za izgradnjo sortirnice podjetja Snaga d.o.o.⁵⁴;
- je sprejel sklep, da se investicija v kompostarno zaključi v nedokončani fazi.

Mestni svet MO Maribor je 9. 3. 2017 sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017⁵⁵. V 17. členu je določeno, da mestni svet MO Maribor odloča o dajanju soglasij k zadolževanju in dajanju poroštev posrednim proračunskim uporabnikom, javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugim pravnim osebam, v katerih ima občina posredno ali neposredno prevladujoč vpliv na upravljanje. Posredni uporabniki občinskega proračuna, javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, se lahko v letu 2017 zadolžijo do skupne vrednosti 10.000.000 EUR glavnice, in sicer Snaga za dolgoročni kredit do vrednosti 10.000.000 EUR glavnice, pod naslednjimi pogoji:

- da podjetje zagotovi servisiranje dolga izključno iz neproračunskih virov,
- odplačilna doba ne sme presegati 120 mesecev,
- obrestna mera 6-mesečni euribor + fiksni pribitek do največ 1,40 % letno.

MO Maribor in Snaga sta 4. 5. 2017 sklenili aneks št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, s katerim sta določili, da po prenehanju stavbne pravice v okviru z nepremičnino spojenih stvari preide v last MO Maribor neodplačno tudi vsa oprema v objektih, zgrajenih na podlagi te pogodbe ter predhodno stoječih kot sestavina zgrajene stavbe. Gre za opremo, ki je potrebna za normalno obratovanje objektov sortirnice v skladu z njenim namenom. Določena je tudi nabavna vrednost objektov, ki so ob podelitvi stavbne pravice kot del bodoče infrastrukture že stali in niso bili zgrajeni s strani imetnika stavbne pravice, in sicer v vrednosti 2.382.028 EUR. Z aneksom št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice se je pri že vpisani stavbni pravici na nepremičninah v lasti MO Maribor vključila sprememba (razširitev) stavbne pravice v korist imetnika Snaga za:

- izgradnjo, vzdrževanje in uporabo objekta sortirnice komunalnih odpadkov, nadstrešnic;

⁵³ Medobčinski uradni vestnik, št. 13/2013.

⁵⁴ Snaga je pripravila dokument z naslovom Vloga k izdaji soglasja k zadolževanju družbe Snaga d.o.o. (z dne 2. 2. 2017) (v nadaljevanju: vloga za izdajo soglasja k zadolževanju), v katerem so med drugim predstavljeni trendi na področju ravnanja z odpadki, kronologija poteka projekta do maja 2016, poslovanje Snage in namen zadolžitve, ekonomika investicije, financiranje investicije, povzetek pogodbe z izbranim izvajalcem ter koristi za uporabnike, mesto in regijo.

⁵⁵ Medobčinski uradni vestnik, št. 7/2017.

- izgradnjo, vzdrževanje in uporabo vse pripadajoče infrastrukture, manipulativnega prostora, zunanje ureditve in opreme.

S sklenitvijo aneksa št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice so se dodatno zaščitili interesi MO Maribor v času po prenehanju stavbne pravice, in sicer glede lastništva premičnin, potrebnih za normalno obratovanje objekta v skladu z njegovim namenom.

Snaga je 1. 4. 2019 na MO Maribor naslovila prošnjo za podaljšanje stavbne pravice, saj je od začetka uporabe objekta ostalo le še 13 let do izteka stavbne pravice. Da v naslednjih letih ne bi prišlo do dodatnega pritiska na cene obvezne javne službe ravnanja z odpadki zaradi skrajšane dobe amortizacije sortirnice, je Snaga kot imetnik stavbne pravice predlagala njeno podaljšanje za čas, ki bi od začetka uporabe sortirnice (1. 7. 2018) do izteka stavbne pravice zagotavljal dobo 20 let, ki je enaka ekonomski dobi investicije, torej do 30. 6. 2038. MO Maribor in Snaga sta 15. 5. 2019 sklenili aneks št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, s katerim se je stavbna pravica na zemljišču v korist Snage podaljšala do 30. 6. 2038.

V 15. členu odloka o koncesiji so določeni načini prenehanja koncesijskega razmerja. Tako je določeno, da koncesijsko razmerje preneha:

- s prenehanjem koncesijske pogodbe,
- z odkupom koncesije,
- z odvzemom koncesije,
- s prevzemom javne službe v režijo,
- v drugih primerih, določenih s koncesijsko pogodbo.

Načini prenehanja koncesijske pogodbe so določeni v 16. členu odloka o koncesiji. Tako je določeno, da koncesijska pogodba preneha po preteku časa, za katerega je bila sklenjena, z odpovedjo ali z razdrtjem. Razlogi in pogoji za odpoved in razdrtje pogodbe ter druge medsebojne pravice in obveznosti ob odpovedi oziroma razdrtju pogodbe se določijo v koncesijski pogodbi.

Z odkupom koncesije preneha koncesijsko razmerje tako, da koncesionar preneha opravljati dejavnost javne službe pred potekom časa trajanja koncesije, koncedent pa v določenem obsegu prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali pridobil za namen izvajanja dejavnosti javne službe. Način, obseg in pogoji odkupa koncesije se določijo v koncesijski pogodbi (17. člen odloka o koncesiji).

Koncedent odvzame koncesijo koncesionarju ne glede na določila koncesijske pogodbe, če:

- ne začne z izvajanjem dejavnosti javne službe v za to določenem roku,
- je v javnem interesu, da se dejavnost preneha izvajati kot GJS ali kot koncesionirana GJS,
- dejavnosti ne izvaja redno, strokovno in pravočasno oziroma jo izvaja tako, da so povzročene motnje v izvajanju dejavnosti,
- dejavnosti ne izvaja v skladu s predpisi, standardi in predpisi koncedenta,
- zaradi ponovljenih in dokazanih grobih kršitev predpisov in določil koncesijske pogodbe,
- koncesionar kot fizična ali pravna oseba preneha obstajati (18. člen odloka o koncesiji).

Glede prevzema javne službe v režijo je v 19. členu odloka o koncesiji določeno, da se pogoji in način prevzema določijo v koncesijski pogodbi.

Koncesijska pogodba vsebuje vsebinsko primerljive določbe glede načinov prenehanja koncesijskega razmerja kot odlok o koncesiji. Tako je določeno, da koncesijsko razmerje preneha s prenehanjem koncesijske pogodbe (59. člen koncesijske pogodbe), z odkupom koncesije (65. člen koncesijske pogodbe), z odvzemom koncesije (66. člen koncesijske pogodbe) ali s prevzemom javne službe v režijo (67. člen koncesijske pogodbe). Tudi v koncesijski pogodbi je v primeru prenehanja koncesijskega razmerja z odkupom koncesije določeno, da koncesionar preneha opravljati dejavnost javne službe pred potekom časa trajanja koncesije, koncedent pa v določenem obsegu prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali pridobil za namen izvajanja dejavnosti javne službe. V koncesijski pogodbi pa niso natančneje določeni način, obseg in pogoji odkupa koncesije.

2.1.1.1.a Razpolaganje s sortirnico kot GJI je obravnavano tudi v aneksu št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, in sicer je v 3. členu določeno, da ima lastnik zemljišča v primeru prodaje stavbne pravice v roku 20 let od njene ustanovitve predkupno pravico. MO Maribor pred izdajo soglasja k zadolžitvi ni preverila vseh možnih načinov financiranja izgradnje sortirnice, zaradi česar obstaja tveganje, da izbrani način ni optimalen. MO Maribor se je posvetovala s predstavniki Ministrstva za finance in pridobila strokovna mnenja, vendar se je odločila za financiranje investicije v sortirnico na način, da je investitor družba v 100-odstotni lasti občin. MO Maribor pred izbiro načina financiranja izgradnje sortirnice med drugim tudi ni izvedla ocene upravičenosti izvedbe projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva, s čimer ni ravnala v skladu z 8. členom ZJZP, ki določa, da mora zaradi spodbujanja javno-zasebnega partnerstva javni partner pri izbiri načina izvajanja projekta v vrednosti nad 5.278.000 EUR, ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta).

2.1.1.1.b MO Maribor se je odločila za financiranje investicije v sortirnico na način, da je investitor Snaga (ta je v 100-odstotni lasti občin), ki je za izvedbo projekta najela bančno posojilo. Za ta namen je MO Maribor spremenila odlok o GJS v MO Maribor, da se infrastruktura za zagotavljanje javne službe lahko zagotovi tudi na način, da je izvajalec GJS imetnik stavbne pravice na nepremičninah v lasti mestne občine. Ob pomanjkanju lastnih finančnih sredstev za izvedbo investicije se je MO Maribor s takšnim načinom financiranja investicije v sortirnico izognila zadolževanju, ki ga ureja 10. člen ZFO-1.

2.1.1.1.c V odloku o koncesiji in koncesijski pogodbi je določeno, da lahko MO Maribor v primeru prenehanja koncesijskega razmerja z odkupom koncesije prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali pridobil za namen izvajanja GJS. V primeru prenehanja koncesijskega razmerja z odvzemom koncesije, s prevzemom javne službe v režijo ali v kakšnih drugih primerih prenehanja koncesijskega razmerja pa odlok o koncesiji in koncesijska pogodba ne vsebujeta določb, ki bi se nanašale na možnost prevzema objektov in naprav, ki jih je koncesionar zgradil ali pridobil za namen izvajanja GJS. V odloku o koncesiji in koncesijski pogodbi tako ni določeno, da lahko MO Maribor v vseh primerih prenehanja koncesijskega razmerja prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali pridobil za namen izvajanja GJS. V primeru prenehanja koncesijskega razmerja z odkupom koncesije, ki sicer določa prevzem teh objektov in naprav, pa ni določeno, na kakšen način in pod kakšnimi pogoji jih lahko MO Maribor prevzame. Ker MO Maribor v odloku o koncesiji in koncesijski pogodbi ni ustrezno in zadostno zavarovala svojih interesov za zagotovitev neprekinjenega in stroškovno učinkovitega izvajanja GJS v primeru prenehanja koncesijske pogodbe,

je glede sortirnice postavljena v podrejen položaj v primerjavi s koncesionarjem kot lastnikom GJI, zaradi česar je po naši oceni v slabšem položaju, kot bi bila, če bi sama investirala ali pa bi investicijo izvedla v javno-zasebnem partnerstvu. V primeru stečaja koncesionarja pri javno-zasebnem partnerstvu ima koncedent pravico uveljavljati izločitveno pravico na GJI, ki je v lasti koncesionarja (81. člen ZJZP), medtem ko v primeru morebitnega stečaja Snage takšna zakonska možnost ne obstaja.

Ukrep MO Maribor

MO Maribor je pripravila Odlok o dopolnitvi Odloka o predmetu in pogojih za dodelitev koncesije za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov v Mestni občini Maribor (v nadaljevanju: odlok o dopolnitvi odloka o koncesiji). Mestni svet MO Maribor ga je sprejel na 28. redni seji z dne 16. 12. 2021. Z odlokom o dopolnitvi odloka o koncesiji je v 15. členu odloka o koncesiji dodan drugi odstavek, ki določa, da koncedent v vseh primerih prenehanja koncesijskega razmerja prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali pridobil za namen izvajanja dejavnosti javne službe (sortirnica in podobno), v last in posest.

2.1.1.1.d Pri načinu financiranja investicije v sortirnico, ko je investitor gospodarska družba, bi v primeru trajnejših težav v poslovanju, ki bi povzročile insolventnost (dolgoročno plačilno nesposobnost ali trajnejšo nelikvidnost), MO Maribor morala zagotoviti finančna sredstva za odkup sortirnice kot infrastrukture lokalnega pomena. Ob težavah v poslovanju Snage med poskusnim obratovanjem sortirnice (od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019) in v prvem letu rednega obratovanja sortirnice (od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020) takšno financiranje investicije v sortirnico pomeni tveganje za nastanek dolga MO Maribor v prihodnosti.⁵⁶

2.1.1.2 Preveritev tehnoloških in ekonomskih parametrov delovanja sortirnice pred izdajo soglasja k zadolževanju

Snaga je 9. 9. 2015 MO Maribor posredovala vlogo za izdajo soglasja k zadolževanju za leto 2016. V vlogi je predstavila predvideno zadolževanje, in sicer najem dolgoročnega bančnega posojila v skupnem znesku do 10.000.000 EUR za financiranje investicije v sortirnico. Snaga je navedla, da nima likvidnostnih težav, zaradi predvidenih investicij v letu 2016, ko naj bi se začela gradnja sortirnice, se še večja pozornost namenja prihodnjim denarnim tokovom. V skladu z IP in terminskim načrtom izvedbe investicije naj bi Snaga v letu 2016 potrebovala poleg lastnih sredstev tudi zunanje vire financiranja. Snaga je v vlogi še navedla, da bi anuitete bančnega posojila začela odplačevati po preteku 1-letnega moratorija, to je šele v drugi polovici leta 2016 oziroma od leta 2017 naprej, višina anuitete bi znašala 110.000 EUR mesečno v obdobju odplačevanja 10 let. Navedla je, da bo družba v celoti zagotavljala servisiranje dolga iz neproračunskega vira oziroma iz lastnih sredstev. Snaga je v vlogi podala oceno, da bo v obdobju 5 do 10 let poslovala z minimalnim pozitivnim poslovnim izidom in denarnim tokom, ki bo omogočal pravočasno poravnavanje vseh zapadlih poslovnih ter obstoječih in prihodnjih finančnih obveznosti.

⁵⁶ Obravnavano tudi v točki 2.2.2.1.4.

MO Maribor je Snagi odgovorila, da bo vlogo upoštevala pri pripravi proračuna za leto 2016 in bo skladno z obrazložitvijo to takrat vnesla v odlok o proračunu MO Maribor za leto 2016. Ob tem je navedla, da je treba vlogo še dopolniti, in sicer s podatki o vrsti zavarovanja, anuitetnem načrtu za odplačilo bančnega posojila, z jasnim zapisom glede virov za odplačilo bančnega posojila zaradi visokega zneska zadolžitve, s predračunskim izkazom bilance stanja in izkazom poslovnega izida za čas zadolžitve. Načrtovani izkaz poslovnega izida mora izkazovati odplačilno sposobnost v času trajanja zadolžitve tako, da bo razvidno, da je Snaga zmožna odplačevati letno približno 1.320.000 EUR anuitet bančnega posojila.

Snaga je 29. 3. 2016 MO Maribor posredovala dopolnjeno vlogo za izdajo soglasja k zadolževanju za leto 2016. V njej je med drugim navedla, da študije stroškov in koristi izkazujejo izredno ekonomsko učinkovitost projekta, tudi v zelo slabih okoliščinah. To pomeni doseganje nižjih stroškov obdelave odpadkov od dosedanjih, ki jih že obstoječi prihodki uspešno pokrivajo. Posledično je ugoden tudi finančni tok, ki zagotavlja varnost odplačevanja najetega bančnega posojila iz neproračunskega vira oziroma iz lastnih sredstev. Snaga je tudi pripravila oceno poslovanja v obdobju 2016–2026, iz katere izhaja, da bo poslovala s pozitivnim poslovnim izidom in denarnim tokom, ki bo omogočal pravočasno poravnavo vseh zapadlih poslovnih in finančnih obveznosti.

Snaga je 2. 2. 2017 pripravila novo vlogo za izdajo soglasja k zadolževanju, v kateri so med drugim predstavljeni trendi na področju ravnanja z odpadki, kronologija poteka projekta do maja 2016, poslovanje Snage in namen zadolžitve, ekonomski parametri investicije, financiranje investicije, povzetek pogodbe z izbranim izvajalcem ter koristi investicije za uporabnike, mesto in regijo. Gradivo je bilo pripravljeno na podlagi NIP-3⁵⁷. Ta je bila narejen na osnovi pogodbeno zavezujočih ponudbenih parametrov izbranega izvajalca ob upoštevanju sprememb, ki so se pojavile od izdelave IP v novembru 2014 do izdelave navedene novelacije IP. Ključne spremembe so se najbolj odražale v:

- manjši količini zbranih komunalnih odpadkov od predvidenih,
- aktualni sestavi komunalnih odpadkov,
- spremenjenih pogojih oddaje izhodnih frakcij komunalnih odpadkov,
- prilagoditvi amortizacijskih stopenj glede na Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁵⁸,
- veljavnih cenah predaje mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov,
- načrtovanih dodatnih stroškov (reševanje odpadnih voda, drugi posredni stroški).

V vlogi za izdajo soglasja k zadolževanju⁵⁹ je glede tehnoloških parametrov sortirnice navedeno, da bo v sortirnici letno obdelanih 32.500 t komunalnih odpadkov (mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov). Pri tem bo z uporabo strojne tehnike iz mešanih komunalnih odpadkov izločenih 50 % še uporabnih surovin, medtem ko bodo iz kosovnih odpadkov izločeni 3 % še uporabnih surovin. V NIP-3 je med ekonomskimi parametri delovanja sortirnice navedeno, da je ocenjeni poslovni izid sortirnice (brez stroškov financiranja) 1.221.250 EUR/leto. Interna stopnja

⁵⁷ NIP-3 je bila priloga vloge za izdajo soglasja k zadolževanju.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17 in 78/19.

⁵⁹ Kot tudi v NIP-3.

donosa je 17,4 % ter presega splošno diskontno stopnjo 4 % iz Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁶⁰. Doba vračanja investicije znaša 5,5 leta ter je tako krajša od ekonomske dobe investicije, ki je 20 let. Tako je tudi neto sedanja vrednost investicije v NIP-3 pozitivna, in sicer znaša 11.739.811 EUR.

V vlogi za izdajo soglasja k zadolževanju je navedeno, da predvideno ceno izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki z delovanjem nove naprave (sortirnice) sestavljajo: stroški amortizacije, s katerimi bo poplačana glavnica dolgoročnega bančnega posojila, stroški obresti za najeto bančno posojilo, stroški kritja nihanj trženja frakcij odpadkov, obratovalni stroški ter stroški končne oskrbe izhodnih frakcij. Mestni svet MO Maribor je na seji 9. 2. 2017 in 16. 2. 2017 (nadaljevanje seje) med drugim sprejel sklep, da se je seznanil z vlogo Snage za zadolževanje za izgradnjo sortirnice. Mestni svet MO Maribor je 9. 3. 2017 sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017, s katerim je dal Snagi soglasje k zadolževanju do skupne vrednosti 10.000.000 EUR.

2.1.1.2.a Ob predložitvi vloge za izdajo soglasja k zadolževanju z dne 2. 2. 2017 je bila v veljavi NIP-3. Načrtovani tehnološki in ekonomski parametri delovanja sortirnice so se v vsaki novelaciji IP pomembno spreminjali, pri tem pa so bili tudi določeni zelo optimistično, saj je interna stopnja donosa (ta je bila 17,4 %) pomembno presegala splošno diskontno stopnjo 4 % iz Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. MO Maribor je sicer zahtevala, da Snaga prvotno vlogo za izdajo soglasja k zadolževanju z dne 9. 9. 2015 dopolni s podatki o vrsti zavarovanja, anuitetnem načrtu za odplačilo bančnega posojila, z jasnim zapisom glede virov za odplačilo bančnega posojila zaradi visokega zneska zadolžitve, s predračunskim izkazom bilance stanja in izkazom poslovnega izida za čas zadolžitve. Vendar MO Maribor pred obravnavo na mestnem svetu in sprejetjem sklepa, da se je ta seznanil z vlogo Snage pri zadolževanju za izgradnjo sortirnice, ni preverila načrtovanih tehnoloških in ekonomskih parametrov delovanja sortirnice in kritično presodila, ali so pri izračunu uporabljeni realni podatki, kot na primer razpoložljiva količina komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici in delež uporabnih frakcij na izhodu iz sortirnice, ki v pomembni meri določata uspešnost delovanja sortirnice. MO Maribor ob tem tudi ni preverila, ali bo Snaga z delovanjem sortirnice še vedno izpolnjevala pogoje za in-house subjekt in s tem pogoj gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic, na podlagi katerega mora Snaga ves čas izvajanja koncesijskih pogodb pretežni del svojih dejavnosti izvajati za izpolnitev nalog, ki so jih ji dale občine ustanoviteljice.

2.1.1.2.b Iz podatkov o poslovanju sortirnice v prvem letu rednega delovanja (od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020) izhaja, da je bila amortizacija obračunana v znesku 991.236 EUR, medtem ko odplačilo glavnice bančnega posojila v enem letu znaša 1.000.000 EUR. Obračunana amortizacija sortirnice v prvem letu delovanja je skoraj v celoti pokrila znesek glavnice bančnega posojila v enem letu (Snaga je začela odplačevati glavnico kredita 1. 4. 2020), hkrati pa je strošek obresti sestavni del cene izvajanja storitev GJS. Snaga se je ob tem z bankama posojilodajalkama 20. 5. 2021 dogovorila za znižanje obroka odplačila posojila v znesku 360.000 EUR/leto, s čemer se je odplačilo bančnega posojila na letni ravni znižalo z 1.320.000 EUR na 960.000 EUR. To pomeni, da Snaga zagotavlja servisiranje dolga iz neproračunskih sredstev, kot je to zahtevano v 10.g členu ZFO-1. Vendar obstaja tveganje, da v primeru likvidnostnih težav v poslovanju Snage ta ne bo imela na razpolago dovolj finančnih sredstev za poravnavo zapadlih obrokov bančnega posojila. To bi pomenilo, da bi morala

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

MO Maribor zagotavlja manjkajoča finančna sredstva za poplačilo bančnega posojila, saj bi bil sicer ogrožen obstoj sortirnice kot GJI lokalnega pomena. S tem bi bilo odplačilo bančnega posojila financirano iz proračunskih sredstev, kar pa bi bilo v nasprotju s pogojem iz 10.g člena ZFO-1, da se soglasje za zadolžitev lahko podeli le, če je zagotovljeno servisiranje dolga iz neproračunskih sredstev.⁶¹

2.1.2 Upravljanje in nadzor Snage pri zagotavljanju optimalnega delovanja sortirnice

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MO Maribor učinkovito upravljala in nadzirala Snago pri zagotavljanju optimalnega delovanja sortirnice, smo preverili:

- ali je MO Maribor zagotovila ovrednotenje po tržni vrednosti za del sredstev, ki so v njeni lasti (zemljišče in nedokončan objekt kompostarne);
- ali je MO Maribor upravljala in nadzirala Snago pri sprejemanju ukrepov za zagotovitev načrtovanega delovanja sortirnice;
- ali je MO Maribor upravljala in nadzirala Snago pri izvajanju ukrepov za zagotovitev kratkoročne in dolgoročne plačilne sposobnosti zaradi investicije v sortirnico.

2.1.2.1 Vložena sredstva MO Maribor v investicijo v sortirnico

V skupno vrednost investicije v sortirnico je med drugim vključena tudi vrednost predhodnih naložb MO Maribor, saj je na zemljišču za gradnjo sortirnice že stal delno zgrajen objekt kompostarne, ki je bil v lasti MO Maribor. Vrednost predhodnih naložb je bila v IP in novelacijah IP ovrednotena po knjigovodski vrednosti iz poslovnih knjig MO Maribor, ki je veljala za ta sredstva ob njihovi izdelavi.

Tabela 5 prikazuje vrednost predhodnih naložb MO Maribor v sortirnico.

Tabela 5 Vrednost predhodnih naložb MO Maribor

Predhodne naložbe	v EUR				
	IP	NIP-1	NIP-2	NIP-3	NIP-4
Zemljišče	1.290.000	1.290.000	1.290.000	331.577	331.577
Obstoječi objekti	719.150	672.131	649.602	0	0
Objekti v izgradnji	1.432.808	1.432.808	1.432.808	1.435.547	1.435.547
Skupaj	3.441.958	3.394.939	3.372.410	1.767.124	1.767.124

Opomba: osenčeni del tabele predstavlja podatke iz dokumentov, sprejetih pred obdobjem, na katero se nanaša revizija.

Vir: IP in novelacije IP.

⁶¹ Obravnavano tudi v točki 2.2.2.1.5.

V NIP-3 in NIP-4 je navedeno, da je vrednost zemljišča prikazana po podatkih iz evidence Geodetske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS), in sicer 331.577 EUR⁶². Za objekte v izgradnji pa je uporabljena knjigovodska vrednost iz poslovnih knjig MO Maribor, ki je bila 1.435.547 EUR na dan 31. 12. 2015. Dejansko gre za nastale stroške pri gradnji kompostarne.⁶³ Iz vrednosti predhodnih naložb je izločena vrednost obstoječih objektov (servisni objekt in transformatorska postaja), ki so v uporabi od 1. 12. 2006, saj niso neposredno vezani na investicijo v sortirnico.

V aneksu št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice je med drugim določena vrednost zemljišča in nabavna vrednost obstoječih objektov in objekta v izgradnji. Iz 3. člena izhaja, da po podatkih GURS na dan 31. 3. 2017 vrednost zemljišča⁶⁴ znaša 331.577 EUR. V istem členu je tudi navedeno, da sta pogodbeni stranki soglasni, da nabavna vrednost objektov oziroma delov objektov, ki so ob podelitvi stavbne pravice kot del bodoče infrastrukture že stali in niso bili zgrajeni s strani imetnika stavbne pravice, znaša 2.382.028 EUR. Od tega se 1.435.547 EUR nanaša na objekt v izgradnji ter 946.481 EUR na obstoječa objekta (servisni objekt in transformatorska postaja).

2.1.2.1.a Knjigovodska vrednost zemljišča je v poslovnih knjigah MO Maribor določena na podlagi vrednosti iz evidence GURS. Ta znaša 331.577 EUR. Ta vrednost je bila uporabljena tudi pri določitvi vrednosti zemljišča v aneksu št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice ter v NIP-3 in NIP-4. V IP in novelacijah IP do NIP-3 je bila vrednost zemljišča določena v znesku 1.290.000 EUR kot takrat veljavna knjigovodska vrednost zemljišča v poslovnih knjigah MO Maribor. Vrednost zemljišča iz evidence GURS ni (nujno) ustrezna tržna vrednost, saj temelji na modelu množičnega vrednotenja, zato obstaja tveganje, da ta ni določena v tržni vrednosti v poslovnih knjigah MO Maribor ter posledično tudi pri določitvi vrednosti investicije v sortirnico.⁶⁵

2.1.2.2 Ukrepi MO Maribor za zagotovitev načrtovanega delovanja sortirnice ter plačilne sposobnosti Snage

Investicija v gradnjo sortirnice in delovanje sortirnice pomembno vplivata na finančni položaj Snage, zato je MO Maribor po začetku poskusnega delovanja sortirnice izvajala aktivnosti za zagotovitev

⁶² Ta vrednost zemljišča je na dan 10. 8. 2016 določena tudi v poslovnih knjigah MO Maribor. Pred tem je bila vrednost zemljišča v poslovnih knjigah MO Maribor določena v znesku 1.290.000 EUR.

⁶³ MO Maribor je že v letu 2004 pričela z investicijo v kompostarno na lokaciji sedanje sortirnice z namenom zmanjšati obseg vseh frakcij komunalnih odpadkov, od katerih so največji del predstavljali biološki komunalni odpadki. Izgradnja objektov za obdelavo biološko razgradljivih frakcij je bila pogojena z zagotovitvijo primerne lokacije, ki bi ustrezala vsem kriterijem propustnosti neželenih vonjav v okolje. S pripravljalnimi deli za izgradnjo kompostarne je Snaga začela že v letu 2004. V letu 2005 je bila zgrajena odprta hala, katere podoba se do začetka gradnje sortirnice ni spreminjala. Vzporedno s tem je na istem zemljišču nastal tudi servisni objekt, ki naj bi služil kot podpora dejavnosti kompostiranja. Prav tako je bila zgrajena transformatorska postaja. Ta objekta predstavljata obstoječe objekte v okviru predhodnih naložb. Konec leta 2006 je Snaga ta obstoječa objekta začela uporabljati v okviru dejavnosti podpore ločevanju odpadkov. Zadnja dela na objektu kompostarne so bila izvedena v letu 2007. Nedokončani del hale, prvotno namenjen kompostiranju, je bil od takrat naprej v mirovanju. MO Maribor je sklenila, da se investicija v kompostarno zaključi v nedokončanem stanju, saj v sistemu ravnanja z odpadki ne bi zagotavljala zadovoljivih učinkov. Nedokončano investicijo je v takšnem stanju MO Maribor predala v upravljanje koncesionarju Snagi.

⁶⁴ Parcelna št. 2915/1 in št. 2915/2, obe k. o. 2713 Ob železnici.

⁶⁵ O tem tudi v točki 2.2.1.1.

izboljšanja rezultatov delovanja sortirnice in finančnega stanja Snage. MO Maribor je v zvezi z investicijo v sortirnico v letih 2019 in 2020 izvajala aktivnosti, ki so se nanašale na:

- pridobitev spremembe okoljevarstvenega dovoljenja,
- vzpostavitev delovanja sortirnice in povečanje količin obdelanih odpadkov,
- ureditev odprtih vprašanj z izvajalcem projekta glede tehnološke učinkovitosti sortirnice,
- izboljšanje finančnega stanja Snage z določitvijo realne cene za izvajanje storitev GJS ravnanja z odpadki ter
- dogovor z bankama glede spremembe pogojev odplačevanja bančnega posojila.

MO Maribor je v vlogi večinskega lastnika s poslovodstvom in nadzornim svetom Snage v letih 2019 in 2020 izvedla več sestankov glede problemov v zvezi z delovanjem sortirnice. K reševanju problematike se je vključeval tudi Odbor za komunalo MO Maribor. MO Maribor je v vlogi lastnika z največjim poslovnim deležem Snage⁶⁶ prevzela tudi povezovalno vlogo z ostalimi občinami, ki so solastniki Snage.

Tabela 6 Izvedeni sestanki na temo investicije v sortirnico v letih 2019 in 2020

Datum	Tema sestanka in udeleženci
21. 3. 2019	Delovanje sortirnice; MO Maribor in Snaga
21. 3. 2019	Sortirnica – urgentna seja; Odbor za komunalo
8. 10. 2019	Delovanje sortirnice; MO Maribor in Snaga
6. 12. 2019	Sestanek z bankama posojilodajalkama; MO Maribor, Snaga, Sparkasse d.d. in Nova KBM d.d.
6. 3. 2020	Tehnološka učinkovitost delovanja sortirnice; MO Maribor, Snaga, izvajalec
26. 5. 2020	Delovanje sortirnice; MO Maribor in Snaga
15. 9. 2020	Urgentni sestanek za ureditev končnega stanja poravnave; MO Maribor in Snaga

Opomba: osenčeni del tabele predstavlja dejanja, opravljena izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: podatki MO Maribor.

MO Maribor je sodelovala s Snago pri izvedbi aktivnosti za povečanje količin obdelanih odpadkov v sortirnici in pri spremembi okoljevarstvenega dovoljenja, na podlagi katerega bi se v sortirnici lahko obdelovala tudi mešana odpadna embalaža. Pri tem gre za zapolnitev neizkoriščenih kapacitet naprave in se njena zmogljivost zaradi tega ne bi spremenila. Snaga je 10. 4. 2020 pridobila spremembo okoljevarstvenega dovoljenja⁶⁷ za obratovanje sortirnice. V spremembi okoljevarstvenega dovoljenja je navedeno, da znaša načrtovana letna zmogljivost sortiranja mešane odpadne embalaže 13.960 t/leto.⁶⁸

⁶⁶ Od 15. 12. 2020 ima največji poslovni delež Snage Javni holding Maribor.

⁶⁷ Št. 35406-17/2019-13.

⁶⁸ Snaga je v oktobru 2020 začela z obdelavo mešane odpadne embalaže na podlagi Pogodbe o oddaji, prevzemu in obdelavi odpadne embalaže, izločene iz mešanih komunalnih odpadkov, z dne 26. 6. 2020, sklenjene z Ministrstvom za okolje in prostor.

MO Maribor je v vlogi večinskega lastnika Snage sodelovala pri reševanju odprtih vprašanj glede tehnološke učinkovitosti delovanja sortirnice pri zagotavljanju predvidenih deležev posameznih frakcij odpadkov na izhodu iz sortirnice. Kljub temu po začetku poskusnega obratovanja sortirnice niso bili doseženi načrtovani rezultati obdelave mešanih komunalnih odpadkov glede deležev koristnih frakcij odpadkov na izhodu iz sortirnice. MO Maribor je izvedla več sestankov s poslovodstvom in nadzornim svetom Snage za dokončno ureditev razmerij med Snago in izvajalcem projekta.

2.1.2.2.a MO Maribor je po začetku poskusnega delovanja sortirnice izvajala aktivnosti za zagotovitev načrtovanega delovanja sortirnice. Aktivnosti so se nanašale na pridobitev spremembe okoljevarstvenega dovoljenja in povečanje količin obdelanih odpadkov ter ureditev odprtih vprašanj z izvajalcem projekta glede tehnološke učinkovitosti sortirnice pri zagotavljanju predvidenih deležev posameznih frakcij odpadkov na izhodu iz sortirnice. Kljub izvedenim aktivnostim so bile v obdobju poskusnega delovanja sortirnice (od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019) ter v obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice (od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020) v sortirnici obdelane manjše količine odpadkov od načrtovanih. Zaradi tega v obdobju poskusnega delovanja ter v obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice ni bil dosežen načrtovani poslovni izid sortirnice.⁶⁹ Na podlagi navedenega ocenjujemo, da MO Maribor ni v zadostni meri upravljala in nadzirala Snage pri sprejemanju ukrepov za zagotovitev načrtovanega delovanja sortirnice, hkrati pa tudi ni preverila, ali Snaga še izpolnjuje pogoj in-house glede gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic.

Ukrep MO Maribor

MO Maribor je tudi v drugi polovici leta 2020 in v letu 2021 nadaljevala z aktivnostmi za zagotovitev načrtovanega delovanja sortirnice. Zaradi neurejenih razmerij med Snago in izvajalcem projekta glede doseganja rokov izvedbe investicije ter tehnološke ustreznosti delovanja sortirnice je izvajalec tehnološkega dela naprave (sortirne linije) izvedel začasno avtomatsko zaustavitev sortirnice, ki je trajala od 6. 7. 2020 do 11. 7. 2020 ter od 20. 7. 2020 do 29. 9. 2020. MO Maribor je aktivno sodelovala s Snago za rešitev odprtih vprašanj med Snago in izvajalcema projekta. V septembru 2020 je Snaga z izvajalcema dosegla dogovor, ki je bil formaliziran 30. 10. 2020 v sodni poravnavi, iz katerega izhaja, da je izvedeni projekt skladen z načrtovanimi parametri obdelave odpadkov ter da so stranke medsebojno uredile vsa razmerja, ki izhajajo iz gradbene pogodbe z dne 18. 12. 2014.

Priporočilo

MO Maribor priporočamo, naj izdela analizo izpolnjevanja pogojev za podelitev in izvajanje koncesije na podlagi in-house izjeme (ob dejstvu, da je ustanovila Javni holding Maribor in nanj prenesla svoj poslovni delež v Snagi ter da imajo ostale občine ustanoviteljice zanemarljiv poslovni delež v Snagi) in prouči ter izvede ukrepe v primeru, če pogoji in-house niso ali ne bodo več izpolnjeni.

Mestni svet MO Maribor je 25. 4. 2019 potrdil povišanje cene storitev GJS ravnanja z odpadki, storitve pa so se po novi, višji ceni v MO Maribor začele zaračunavati 1. 5. 2019. Mestni svet MO Maribor je

⁶⁹ O tem tudi v točki 2.2.2.1.4.

nato na seji 20. 2. 2020 obravnaval predlog novega Elaborata o oblikovanju cen izvajanja storitev obvezne občinske GJS ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2020 in potrdil predlagane cene. Na podlagi skupne odločitve vseh občin (potrditev Elaborata o oblikovanju cen izvajanja storitev obvezne občinske GJS ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2020), v katerih Snaga opravlja GJS ravnanja z odpadki (razen Občine Miklavž na Dravskem polju, ki ima drugačen standard zbiranja in odvoza odpadkov), je bila sprejeta odločitev o oblikovanju enotne cene GJS ravnanja z odpadki. Enotna cena GJS ravnanja z odpadki je v vseh občinah začela veljati 1. 3. 2020. To pomeni, da bodo enotni pogoji predaje odpadkov in cenovna politika na zbirnih centrih, enotne bodo tudi frekvence odvoza posameznih frakcij odpadkov.

S sprejemom Elaborata o oblikovanju cen izvajanja storitev obvezne občinske GJS ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2020 je bil sprejet tudi dogovor za poračun cene za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki za leti 2018 in 2019 v občinah, v katerih Snaga izvaja GJS ravnanja z odpadki. Gre za denarna sredstva, ki jih je Snaga zastavila, saj je redno plačevala stroške izvajanja GJS ravnanja z odpadki, ki pa niso bili pokriti s strani občin potrjeno ceno za izvajanje te GJS.

Poračun cen za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki (razlika med potrjeno ceno in stroški izvajanja GJS)⁷⁰ v letih 2018 in 2019 se je izvajal iz proračuna posameznih občin ali pa so s tem stroškom občine obremenile uporabnike GJS ravnanja z odpadki. Skupni znesek poračuna, ki ga bo prejela Snaga, znaša 1.902.075 EUR. Dogovorjeni poračun stroškov za izvajanje GJS ravnanja z odpadki po posameznih občinah prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Poračun stroškov storitev izvajanja GJS ravnanja z odpadki v letih 2018 in 2019

Občina	Znesek poračuna v EUR	Način plačila	Poračun izveden
MO Maribor	933.268	uporabniki (položnica)	da
Selnica ob Dravi	26.615	uporabniki (položnica)	da
Pesnica	81.418	občina (proračun)	da
Kungota	153.424	občina (proračun)	še 109.245 EUR v letu 2022
Miklavž na Dravskem polju	166.374	občina (proračun)	še 4.854 EUR v letu 2022
Starše	177.180	občina (proračun)	še 122.385 EUR v letih 2021 in 2022
Ruše	197.000	občina (proračun)	predvidoma v letu 2022
Lovrenc na Pohorju	166.796	občina (proračun)	predvidoma v letu 2022
Skupaj	1.902.075	/	/

Vir: podatki MO Maribor.

MO Maribor je skupaj s Snago že v letu 2019 imela več sestankov z 2 poslovnima bankama, pri katerih je najela posojilo za financiranje investicije v sortirnico⁷¹. Rezultat pogovorov je bila sklenitev več

⁷⁰ Na podlagi 6. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih službah varstva okolja.

⁷¹ Z bankama Nova KBM d.d. in Sparkasse d.d.

aneksov k pogodbama o posojilu⁷². S 1. aneksom k pogodbi o posojilu⁷³ je bil določen 15-mesečni odlog plačila glavnice. Z 2. aneksom k pogodbi o posojilu⁷⁴ se je podaljšanje odloga plačila glavnice vpisalo v zemljiško knjigo. S 3. aneksom k pogodbi o posojilu⁷⁵ se je spremenila pogodbena obrestna mera, ki znaša 6-mesečni euribor + 2,15 %. S 4. aneksom k pogodbi o posojilu⁷⁶ se je datum zapadlosti prvega obroka posojila odložil s 1. 7. 2019 na 1. 4. 2020. Snaga je tedaj pričela z rednim odplačevanjem obeh bančnih posojil in od 1. 4. 2020 redno poravnava obveznosti do bank iz naslova najetih posojil. Odloženi obroki odplačil pa so se prestavili v skupno končno odplačilo posojila v znesku 925.000 EUR z zapadlostjo v 1-kratnem obroku 1. 6. 2028.

2.1.2.2.b MO Maribor je po začetku poskusnega delovanja sortirnice izvajala aktivnost za izboljšanje finančnega stanja Snage, in sicer z določitvijo dejanske cene za izvajanje storitev GJS ravnanja z odpadki ter dogovori z bankama glede spremembe pogojev odplačevanja bančnega posojila. Povišanje cene izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v MO Maribor je imelo pozitiven vpliv na izkaz poslovnega izida Snage v letu 2019 ter s tem tudi pozitiven vpliv na denarni izid pri poslovanju Snage v tem letu. Prav tako so poračuni cene za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki v občinah, kjer Snaga izvaja to GJS, vplivali na boljši poslovni izid in izboljšano finančno ter likvidnostno stanje Snage v letih 2019 in 2020. To bo imelo pozitiven vpliv tudi na finančno in likvidnostno stanje Snage v letu 2021.⁷⁷

2.1.2.2.c MO Maribor ni v zadostni meri upravljala in nadzirala Snage, da bi ta pri sklepanju aneksov k pogodbama o posojilu ravnala v skladu s soglasjem za zadolžitev. S sklenitvijo 3. aneksa k pogodbama o posojilu se je spremenila pogodbena obrestna mera, ki znaša 6-mesečni euribor + 2,15 %. Ta pogodbena obrestna mera presega obrestno mero 6-mesečni euribor + 1,4 %, ki jo je kot najvišjo dopustno določil mestni svet MO Maribor ob izdaji soglasja za zadolžitev.

Ukrep MO Maribor

V letu 2021 je MO Maribor sodelovala s Snago v procesu finančnega prestrukturiranja dolgov družbe za zagotovitev dolgoročne finančne stabilnosti in zmožnosti izvedbe nadaljnjih razvojnih investicij. Z bankama so bili izvedeni pogovori za znižanje skupnega mesečnega obroka odplačila ter podaljšanje zapadlosti bančnega posojila do 3. 1. 2033. Aneksa št. 5 k pogodbama o posojilu sta bila sklenjena 20. 5. 2021.

MO Maribor je pripravila Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2021. Mestni svet MO Maribor ga je sprejel na 28. redni seji z dne 16. 12. 2021. Z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor je določeno, da se spremenita pogoja glede dopustne višine obrestne mere in dobe odplačevanja bančnega posojila na način, da je obrestna mera 6-mesečni euribor + 2,15 % ter končni datum zapadlosti bančnega posojila 3. 1. 2033.

⁷² Pogodbi o posojilu z bankama posojilodajalkama (z vsako v znesku 5.000.000 EUR) sta bili sklenjeni 8. 9. 2017.

⁷³ Sklenjen 16. 7. 2019 z banko Sparkasse d.d. ter 18. 7. 2019 z banko Nova KBM d.d.

⁷⁴ Sklenjen 14. 11. 2019 z obema bankama posojilodajalkama.

⁷⁵ Sklenjen 23. 1. 2020 z obema bankama posojilodajalkama.

⁷⁶ Sklenjen 25. 2. 2020 z obema bankama posojilodajalkama.

⁷⁷ O tem tudi v točki 2.2.2.1.5.

Priporočilo

MO Maribor priporočamo, naj v okviru upravljanja in nadziranja Snage spremlja njeno finančno stanje ter po potrebi sodeluje pri aktivnostih finančnega prestrukturiranja dolgov Snage za zagotovitev dolgoročne finančne stabilnosti in zmožnosti izvedbe nadaljnjih razvojnih investicij, upoštevajoč na novo urejena razmerja z Javnim holdingom Maribor.

2.2 Aktivnosti Snage pri izvedbi investicije v sortirnico

2.2.1 Izvedba investicije v sortirnico

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je Snaga izvedla investicijo v sortirnico v skladu z načrtom, smo preverili:

- ali je bila sortirnica zgrajena v okviru načrtovanega oziroma pogodbeno določenega zneska;
- ali je bila sortirnica zgrajena v načrtovanem roku.

2.2.1.1 Vrednost investicije v sortirnico

Za izgradnjo sortirnice je Snaga 24. 12. 2012 na portalu javnih naročil⁷⁸ objavila javni razpis za izbiro dobavitelja tehnologije in izgradnje objektov za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov. Bistvena zahteva razpisa je bila izgradnja objektov z vso potrebno tehnološko opremo za tehnično najbolj sodobno in učinkovito obdelavo odpadkov na lokaciji Snage⁷⁹.

Kot najugodnejši ponudnik za izgradnjo sortirnice je bila izbrana družba Kostak s partnerjem, družbo Willy Stadler (v nadaljevanju: izvajalec). Pogodba za izvedbo javnega naročila "na funkcionalni ključ" v vrednosti 12.493.891 EUR brez DDV je bila sklenjena 18. 12. 2014⁸⁰ (v nadaljevanju: gradbena pogodba).

Z gradbeno pogodbo je izvajalec prevzel izvedbo naslednjih del:

- prva faza: izdelava celotne projektne dokumentacije in pridobitev ustreznih soglasij in dovoljenj za izvedbo gradnje (vključno s pridobitvijo gradbenega dovoljenja) do pridobitve uporabnega dovoljenja za napravo (250.000 EUR);
- druga faza: izgradnja, dobava in montaža ter preizkusni zagon naprave, ki vključuje izvedbo gradbenih del, dobavo in montažo tehnološke opreme, zagon naprav, pri katerem bo moral izvajalec zagotoviti skladnost obratovanja z navedbami iz ponudbe in usposabljanje naročnikovega kadra za kakovostno upravljanje z napravo (12.168.891 EUR);

⁷⁸ Št. JN13868/2012.

⁷⁹ Parcelna št. 2915/1 in št. 2915/2, obe k. o. 2713 – Ob železnici.

⁸⁰ Št. 322/14, dogovorjena in sklenjena med Snago in izvajalcem.

- tretja faza: 1-letno poskusno obratovanje sortirnice po pridobitvi ustreznega uporabnega dovoljenja v skladu s projektno dokumentacijo, ki jo je potrdila Snaga (75.000 EUR).

V skladu s točko 3.1 gradbene pogodbe se je izvajalec obvezal, da bo pogodbeni deli izvedel po načelu "funkcionalni ključ v roke" tako, da ne bo ovir za izvedbo tehničnega pregleda in pridobitev ustreznega uporabnega dovoljenja. Po pridobitvi ustreznega uporabnega dovoljenja bo izvajalec skupaj z naročnikom še najmanj 1 leto spremljal delovanje sortirnice, ki bo v poskusnem obratovanju, naročniku pa bo v zvezi s poskusnim obratovanjem nudil vso potrebno tehnično in strokovno pomoč, kot to določa točka 3.2 gradbene pogodbe.

Snaga je 14. 6. 2017 pridobila gradbeno dovoljenje za izgradnjo sortirnice. Po pridobitvi gradbenega dovoljenja je v avgustu 2017 pričela z gradnjo sortirnice. Ta je bila zaključena v maju 2018, ko so jo tudi prvič poskusno zagnali. 21. 6. 2018 je bila pridobljena odločba o poskusnem obratovanju. Po pridobitvi odločbe je sortirnica 1. 7. 2018 začela z 1-letnim poskusnim obratovanjem, ki se je zaključilo 30. 6. 2019. S 1. 7. 2019 je sortirnica začela z rednim obratovanjem. Uporabno dovoljenje pa je bilo pridobljeno 10. 9. 2019.

IP je bil izdelan novembra 2014. V nadaljevanju so bile izdelane še 3 novelacije IP, tako da je od junija 2019 v veljavi NIP-4. IP je bil sprejet že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, prav tako tudi NIP-1. Ob sprejemu soglasja MO Maribor k zadolžitvi Snage, kar je dejansko pomenilo soglasje MO Maribor k izgradnji sortirnice, je bila veljavi NIP-3. Po tem je bila med poskusnim obratovanjem sprejeta še NIP-4.

Tabela 8 prikazuje skupno ocenjeno vrednost investicije v sortirnico, kot je bila načrtovana v investicijskem programu in njegovih novelacijah. Gradnja sortirnice je bila zaključena v maju 2018, zato NIP-4, ki je bila izdelana junija 2019, dejansko izkazuje realizirano vrednost gradbenih del.

Tabela 8 Ocenjena vrednost investicije v sortirnico brez DDV

v EUR

Zap. št.	Dokument/ Postavka investicije	IP	NIP-1	NIP-2	NIP-3	NIP-4
		November 2014	November 2015	Junij 2016	Avgust 2016	Junij 2019
I	Predhodne naložbe (1+2+3+4)	3.448.758	3.403.739	3.381.210	1.775.124	1.775.124
1	Zemljišče	1.290.000	1.290.000	1.290.000	331.577	331.577
2	Obstoječi objekti	719.150	672.131	649.602	0	0
3	Objekti v izgradnji	1.432.808	1.432.808	1.432.808	1.435.547	1.435.547
4	Stroški storitev	6.800	8.800	8.800	8.000	8.000
	Predhodne naložbe brez stroškov storitev (1+2+3)	3.441.958	3.394.939	3.372.410	1.767.124	1.767.124
II	Naložbe v investicijo (5+6+7+8+9+10)	12.493.891	12.493.891	12.493.891	12.493.891	12.718.646
5	Načrtovanje in priprava projekta	250.000	250.000	250.000	250.000	/
6	Naprave	6.333.730	6.333.730	8.307.941	8.307.941	7.413.141
7	Gradbeni posegi za postavitve naprav	3.326.950	3.326.950	3.326.950	3.326.950	/
8	Elektro in strojne instalacije za postavitve naprav	2.583.211	2.583.211	609.000	609.000	/
9	Zgradba	/	/	/	/	4.485.705
10	Remont opreme	/	/	/	/	819.800
III	Naložbe med obratovanjem investicije (11+12)	/	/	/	1.607.220	4.886.420
11	Zamenjava sredstev (naprave)	/	/	/	1.607.220	1.607.220
12	Remont opreme	/	/	/	/	3.279.200
IV	Skupna vrednost investicije (I+II+III) brez DDV	15.942.649	15.897.630	15.875.101	15.876.235	19.380.190

Opomba: osenčeni del tabele predstavlja podatke iz dokumentov, sprejetih izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: IP in novelacije IP.

Skupna vrednost investicije v sortirnico, ki vključuje vrednost predhodnih naložb, vrednost naložb v investicijo (izgradnja sortirnice) in vrednost naložb med obratovanjem investicije, je bila v IP določena v znesku 15.942.649 EUR brez DDV. V NIP-1, NIP-2 in NIP-3 se je skupna načrtovana vrednost investicije v sortirnico minimalno spremenila, medtem ko se je skupna načrtovana vrednost investicije v NIP-4 povišala za 3.437.541 EUR ali 21,5 % glede na načrtovano vrednost v IP, in sicer na 19.380.190 EUR brez DDV.

2.2.1.1.a V posameznih dokumentih (IP in novelacije IP) se je spreminjala vrednost nekaterih postavk, ki prikazujejo vrednost naložb v investicijo. Tako se je vrednost postavke naprave v NIP-2 in NIP-3 povišala za 31 % glede na vrednost v IP in NIP-1, medtem ko se je vrednost postavke elektro in strojnih instalacij za postavitve naprav v NIP-2 in NIP-3 zmanjšala za približno 4-krat glede na vrednost v IP in NIP-1. Prav tako so se spreminjale postavke, ki prikazujejo vrednost naložb v investicijo. Tako v NIP-4 ni prikazana postavka načrtovanja in priprave projekta v vrednosti 250.000 EUR, postavka gradbeni posegi za postavitve naprav v vrednosti 3.326.950 EUR, postavka

elektro in strojne instalacije za postavitve naprav v vrednosti 609.000 EUR. V NIP-4 sta dodani postavki zgradba v vrednosti 4.485.705 EUR ter postavka remont opreme (investicijsko vzdrževanje) v vrednosti 819.800 EUR, ki se nanašata na obdobje pred začetkom rednega delovanja sortirnice. Snaga ni izkazala dokumentov in pojasnila vzrokov nastanka predstavljenih razlik med posameznimi dokumenti (IP in novelacije IP). Vrednost nekaterih postavk naložbe v investicijo se je pomembno spremenila od IP do NIP-4, ob tem pa so v NIP-4 navedene nekatere drugačne postavke naložbe v investicijo. Takšen način vodenja investicije ni prispeval k transparentnosti prikaza vrednosti in sprejemanja odločitev glede investicije v sortirnico.

V skupno vrednost investicije v sortirnico je med drugim vključena vrednost predhodnih naložb, saj je na zemljišču za gradnjo sortirnice že stal delno zgrajen objekt kompostarne, ki je bil v lasti MO Maribor. Vrednost predhodnih naložb je bila v IP in novelacijah IP ovrednotena po knjigovodski vrednosti iz poslovnih knjig MO Maribor, ki je veljala za ta sredstva ob izdelavi IP in novelacijah IP.

2.2.1.1.b V NIP-3 in NIP-4 je skupna vrednost predhodnih naložb prikazana v pomembno nižjem znesku, in sicer v vrednosti 1.775.124 EUR, kar je 1.666.834 EUR manj kot v IP (3.441.958 EUR). V NIP-3 in NIP-4 med predhodnimi naložbami nista več vključena obstoječa objekta (transformatorska postaja in servisni objekt), ker nista sestavni del investicije v sortirnico, kot je bilo to napačno predstavljeno v IP in novelacijah IP do novelacije NIP-3. Transformatorska postaja in servisni objekt sta predhodno že stala na tem območju in ju je Snaga uporabljala pri izvajanju GJS ravnanja z odpadki. Vrednost obstoječih objektov je bila 719.150 EUR v IP. Vrednost zemljišča v NIP-3 in NIP-4 je 331.577 EUR, kot izhaja iz evidence GURS, medtem ko je bila v IP, NIP-1 in NIP-2 1.290.000 EUR. Vrednost zemljišča iz evidence GURS ni (nujno) ustrezna tržna vrednost, saj temelji na modelu množičnega vrednotenja, zato obstaja tveganje, da ta ni določena v tržni vrednosti pri določitvi vrednosti investicije v sortirnico. Vrednost predhodnih naložb se je pomembno spremenila od IP do NIP-4, kar ne prispeva k transparentnosti prikaza vrednosti in sprejemanja odločitev glede investicije v sortirnico.⁸¹

Vrednost pogodbenih del investicije v sortirnico je določena v točki 5.1 gradbene pogodbe v znesku 12.493.891 EUR brez DDV in je fiksna.

Snaga je med gradnjo objekta sortirnice ugotovila, da bo za nemoteno delovanje sortirnice potrebovala dodatne dovozne površine, ki niso bile zajete v osnovni pogodbi za izvedbo gradbenih del. Za izvedbo teh del sta Snaga in izvajalec 13. 4. 2018 sklenila aneks št. 4 h gradbeni pogodbi, s katerim se je za 74.325 EUR brez DDV povečala vrednost izvedbe druge faze investicije (izgradnja, montaža in zagon naprave), ki po spremembi znaša 12.243.216 EUR. Skupna vrednost pogodbenih del za izvedbo investicije se je tako povečala na 12.568.216 EUR.

Vrednost naložbe v investicijo se je v NIP-4 povečala še za dodatne stroške v znesku 150.430 EUR brez DDV, nastale med pripravo in izvajanjem gradnje. Dodatne stroške prikazuje Tabela 9.

⁸¹ O tem tudi v točki 2.1.2.1.

Tabela 9 Dodatni stroški, povezani z naložbami v investicijo (NIP-4 glede na NIP-3)

v EUR	
Postavka	Vrednost
Investicijska dokumentacija (DIIP, PZI, IP, NIP)	9.600
Nadzor gradnje	78.995
Izvajanje varnosti in zdravja pri delu	1.280
Komunalni prispevek	44.425
Gradbena taksa	1.900
Tehnični pregled	3.500
Dodatna oprema	9.240
Izven projekta – navezujoče	1.490
Skupaj	150.430

Vir: NIP-4.

2.2.1.1.c Snaga med izvedbo investicije v sortirnico ni zagotovila, da bi bila realizirana vrednost v okviru pogodbeno določene vrednosti. V IP in njegovih novelacijah do NIP-4 so naložbe v investicijo prikazane v pogodbeni vrednosti 12.493.891 EUR. V NIP-4, ki hkrati pomeni realizirano vrednost investicije, se je vrednost naložbe v predmet investicije povišala za 224.755 EUR na vrednost 12.718.646 EUR. Od tega se 74.325 EUR nanaša na predpriprave za dodatne dovozne površine, ki v prvotni različici investicije niso bile predvidene, 150.430 EUR pa se nanaša na stroške nadzora, investicijske dokumentacije, komunalnega prispevka in drugih manjših stroškov, povezanih z gradnjo.

2.2.1.1.d Naložbe med obratovanjem investicije so v NIP-4 ocenjene na 4.886.420 EUR, medtem ko v IP in novelacijah NIP-1 in NIP-2 ti stroški niso bili vključeni. V NIP-3 so bili vključeni v vrednosti 1.607.220 EUR. Ker v skupno vrednost investicije v ekonomski dobi do izdelave NIP-4 niso bili vključeni stroški investicijskega vzdrževanja oziroma niso bili vključeni v ustrezni vrednosti (NIP-3), vrednost investicije v sortirnico ni bila predstavljena v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Ta v 3. točki 5. člena določa, da se pri ocenjevanju stroškov v ekonomski dobi investicije med drugim upoštevajo tudi stroški investicijskega in tekočega vzdrževanja.

2.2.1.1.e Snaga je v septembru 2015 na MO Maribor naslovila vlogo za soglasje k zadolžitvi. MO Maribor je odgovorila, da bo vlogo upoštevala pri pripravi proračuna za leto 2016 in bo to vnesla v odlok o proračunu MO Maribor za leto 2016, ob tem pa je Snago pozvala, da dopolni vlogo⁸². Dopolnjeno vlogo za soglasje k zadolžitvi je Snaga na MO Maribor posredovala v 29. 3. 2016. Snaga je 2. 2. 2017 pripravila novo vlogo za izdajo soglasja k zadolževanju, v kateri so med drugim predstavljeni trendi na področju ravnanja z odpadki, kronologija poteka projekta do maja 2016, poslovanje Snage in namen zadolžitve, ekonomski parametri investicije, financiranje investicije, povzetek pogodbe z izbranim izvajalcem ter koristi investicije za uporabnike, mesto in regijo.

⁸² S podatki o vrsti zavarovanja, anuitetnim načrtom najugodnejšega ponudnika, pojasnili glede virov za odplačilo bančnega posojila, predračunskim izkazom bilance stanja in izkazom poslovnega izida za čas zadolžitve.

Gradivo je bilo pripravljeno na podlagi NIP-3. Mestni svet MO Maribor je 9. 3. 2017 sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017, s katerim je dal Snagi soglasje k zadolževanju do skupne vrednosti 10.000.000 EUR. MO Maribor je soglasje za zadolževanje Snagi podala na podlagi ocenjene vrednosti investicije v NIP-3 iz avgusta 2016. Ker NIP-3 v skupni vrednosti investicije v ekonomski dobi ne vključuje celotnih stroškov investicijskega vzdrževanja, je Snaga MO Maribor napačno predstavila skupno vrednost investicije v sortirnico, na katero je ta podala soglasje za zadolževanje. Ocenjena vrednost investicije v NIP-3 znaša 15.876.235 EUR, medtem ko je v NIP-4 ocenjena vrednost investicije 19.380.190 EUR.

2.2.1.2 Časovni potek gradnje sortirnice

V gradbeni pogodbi so v točkah od 3.6 do 3.9 določeni izvedbeni roki in terminski načrt izgradnje sortirnice. Določeno je, da mora izvajalec dela (1. in 2. faza izvedbe del) izvesti v skladu s terminskim načrtom, vendar ne več kot 600 dni od dneva uvedbe v posel. Uvedba v posel pomeni potrditev podrobnega terminskega načrta s strani Snage. Terminski načrt pripravi izvajalec v roku 30 dni po podpisu pogodbe in mora biti usklajen z roki, opredeljenimi v ponudbi in razpisni dokumentaciji.⁸³ Terminski načrt mora potrditi naročnik in potrjen predstavlja podlago za obračun del v skladu s točko 5 in 6 gradbene pogodbe.

2.2.1.2.a Izvajalec je 5. 3. 2015 pripravil terminski načrt za izvedbo investicije v sortirnico, ki ga je Snaga istega dne potrdila. Snaga in izvajalec sta gradbeno pogodbo podpisala 18. 12. 2014. To pomeni, da je izvajalec terminski načrt pripravil 82 dni po podpisu gradbene pogodbe, kar ni v skladu z gradbeno pogodbo. Ker Snaga ni zagotovila, da bi izvajalec pripravil terminski načrt v pogodbenem roku, je to vplivalo na poznejšo uvedbo v posel in s tem poznejši začetek in dokončanje del za izvedbo investicije v sortirnico.

V točkah 3.8 in 3.9 gradbene pogodbe je določeno, da se terminski načrt lahko spremeni le s soglasjem obeh pogodbenih strank, ki bosta v tem primeru določila nov terminski načrt. Dokler ni določen nov terminski načrt, velja terminski načrt v obstoječi vsebini. Podaljšanje rokov je predvideno le v primeru in za čas trajanja višje sile ali zaradi okoliščin, ki jih niti naročnik niti izvajalec nista mogla predvideti. Spremenjene roke mora potrditi naročnik.

V točki 3.19 gradbene pogodbe je določeno, da mora izvajalec v roku, določenem s pogodbo, končati gradnjo in izpolniti vse ostale obveznosti po gradbeni pogodbi, vključno z odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih na tehničnem pregledu. Primopredaja objekta se izvrši takoj oziroma najpozneje v 3 dneh po odpravi morebitnih pomanjkljivosti, ugotovljenih na pregledu. O primopredaji se sestavi zapisnik. V skladu s točko 3.21 gradbene pogodbe se izvajalec obvezuje, da bo sodeloval pri tehničnem pregledu objekta in v roku odpravil vse ugotovljene nepravilnosti, pri čemer bo naročniku predložil vso dokumentacijo, potrebno za tehnični pregled in pridobitev uporabnega dovoljenja.

Tabela 10 prikazuje povzetek terminskega načrta s 5. 3. 2015, iz katerega izhaja, da bo izvajalec v 562 dneh izvedel 1. in 2. fazo projekta. To pomeni, da bo do 18. 8. 2016 izdelal in pridobil potrebno

⁸³ Točka 3.7 gradbene pogodbe določa, da v primeru, če ima naročnik pripombe na terminski načrt, jih mora sporočiti izvajalcu v roku 8 dni, izvajalec pa jih mora upoštevati in pripraviti spremenjen terminski načrt v roku nadaljnjih 8 dni, sicer se šteje, da je naročnikov predlog sprejel.

dokumentacijo in soglasja, izvedel gradbena in elektroinstalacijska dela, strojne instalacije, montažo in nastavitve tehnološke opreme ter izvedel poskusni zagon naprave.

Tabela 10 Potrjeni terminski načrt z dne 5. 3. 2015

Izvedba projekta	Datum začetka	Datum zaključka	Število dni	Aktivnosti
Faza 1	16. 3. 2015	30. 12. 2015	290	Izdelava celotne dokumentacije s pridobitvijo gradbenega dovoljenja in okoljevarstvenega dovoljenja.
Faza 2	21. 11. 2015	18. 8. 2016	272	Izvedba gradbenih del, elektroinstalacijskih del, strojnih instalacij, izdelava, montaža in nastavitve tehnološke opreme ter poskusni zagon naprave.
Faza 3	19. 8. 2016	18. 8. 2017	365	Poskusno obratovanje ob polni obremenitvi za obdelavo vseh razpoložljivih količin odpadkov.

Vir: podatki Snage.

Ker izvajalec ni izvedel načrtovanih pogodbenih del v roku, predvidenem v terminskem načrtu s 5. 3. 2015, je 14. 11. 2016 Snagi poslal vlogo za podaljšanje rokov izvedbe in predlog novega terminskega načrta. V vlogi je kot bistven razlog za zamudo pri izvedbi projekta navedel dolgotrajne postopke pridobivanja mnenj in odločb upravnih organov. Ob tem je navedel, da je Snaga v postopkih pridobivanja mnenj in odločb upravnih organov posredovala pomanjkljive podatke, zato je ARSO izdala odločbo za dopolnitev vloge za izdajo okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja.

Snaga predlaganega novega terminskega načrta ni potrdila, izvajalcu pa je odgovorila, da je v skladu z gradbeno pogodbo pravočasna pridobitev vseh potrebnih dovoljenj izključno obveznost izvajalca, ki bi glede na skrbnost, ki ga v takih poslih zavezuje, mogel in moral predvideti tudi običajno trajanje upravnih postopkov. V okvir omenjene skrbnosti izvajalca sodi tudi tveganje morebitne zavrnitve vloge, ki ima za posledico podaljšanje izdaje okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja in nezmožnost nadaljevanja nadaljnjih faz projekta. V dopisu Snage je navedeno, da zavrača, da gre pri podaljšanju za razloge, ki jih opredeljuje točka 3.9 gradbene pogodbe. Prav tako je navedeno, da je Snaga pripravljena proučiti predlog in doseči dogovor o novem terminskem načrtu izvedbe del, vendar dogovor o novih rokih izvedbe del ne izključuje možnosti zahteve za povrnitev škode in drugih pogodbenih kazni.

Snaga je 6. 7. 2017 obvestila izvajalca o zamudi pri izvedbi projekta in ga pozvala, da posreduje čistopis terminskega načrta, ki bo odražal dejansko stanje in bo namenjen spremljanju morebitnih novih zamud. Poleg tega je izvajalca obvestila, da se s prevzemom projektne dokumentacije ne odpoveduje uveljavljanju pogodbene kazni in da s konkludentnimi ravnanji ne pristaja na podaljšanje roka za izvedbo del. Hkrati je izvajalca obvestila, da bi lahko sprožila tudi postopek odpovedi gradbene pogodbe, če bi se za takšen ukrep odločila.

Izvajalec je Snagi 14. 7. 2017 posredoval čistopis novega terminskega načrta in jo pozval k potrditvi terminskega načrta v skladu z določili točke 3.9 gradbene pogodbe, ki sicer določa podaljšanje rokov le v primeru in za čas trajanja višje sile. Navedel je, da je razlog zamude, ker Snaga ni izpolnila svojih obveznosti v postopkih pridobivanja okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja, ter

da ima zato kot izvajalec v skladu s Posebnimi gradbenimi uzancami⁸⁴ pravico zahtevati podaljšanje rokov za izvedbo del.⁸⁵

Snaga je 31. 7. 2017 v odgovoru izvajalcu zapisala, da ne bo podaljšala roka za izvedbo pogodbenih obveznosti, ker ni kriva za nastalo zamudo. Prav tako se ne strinja s predloženim terminskim načrtom s 14. 7. 2017, saj izvajalec ni predvidel nikakršnih pospešitev del kljub očitni zamudi izpolnitve pogodbenih obveznosti v zvezi s pridobitvijo ustreznih dovoljenj. Poleg tega je navedla, da je predložitev novega terminskega načrta zahtevala zgolj za spremljanje dinamike izvedbe del in ne z namenom podaljšanja rokov.

Izvajalec je v odgovoru na dopis Snage 16. 8. 2017 zapisal, da se ne strinja z obrazložitvijo Snage in nepotrditvijo terminskega načrta. Ponovno je tudi obrazložil razloge, zaradi katerih je odgovornost za nastanek zamud v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja na strani Snage, in jo pozval k potrditvi novega terminskega načrta.

Izvajalec je 12. 10. 2017 izdelal novo različico terminskega načrta, ki pa vsebuje le čas trajanja posamezne aktivnosti in ne tudi datumov pričetka in zaključka aktivnosti.

Tabela 11 prikazuje primerjavo potrjenega terminskega načrta s 5. 3. 2015 in ostalih terminskih načrtov, ki jih je predlagal izvajalec.

⁸⁴ Uradni list SFRJ, št. 88/77.

⁸⁵ 42. člen Posebnih gradbenih uzanc določa, da ima izvajalec pravico zahtevati podaljšanje rokov za izvajanje del, kadar ni mogel izvajati del zaradi spremenjenih okoliščin ali zaradi tega, ker naročnik ni izpolnil obveznosti.

Tabela 11 Primerjava različnih terminskih načrtov

Izvedba projekta	Terminski načrt	Datum začetka	Datum zaključka	Število dni	Aktivnosti
Faza 1	TN1	16. 3. 2015	30. 12. 2015	290	Izdelava celotne dokumentacije s pridobitvijo gradbenega dovoljenja in okoljevarstvenega dovoljenja.
	TN2	16. 3. 2015	5. 6. 2017	813	
	TN3	16. 3. 2015	20. 8. 2017	889	
	TN4	Ni podatka	Ni podatka	37	TN4 je bil pripravljen po izdaji okoljevarstvenega dovoljenja, okoljevarstvenega soglasja in gradbenega dovoljenja, zato zajema samo izdelavo projekta od tega trenutka.
Faza 2	TN1	21. 11. 2015	18. 8. 2016	272	Izvedba gradbenih del, elektroinstalacijskih del, strojnih instalacij, izdelava, montaža in nastavitve tehnološke opreme ter poskusni zagon naprave.
	TN2	2. 5. 2017	15. 1. 2018	259	TN2 predvideva skrajšanje roka gradnje za 13 dni.
	TN3	17. 7. 2017	21. 6. 2018	340	TN3 in TN4 predvidevata podaljšanje roka gradnje za 68 dni glede na TN1.
	TN4	Ni podatka	Ni podatka	340	
Faza 3	TN1	19. 8. 2016	18. 8. 2017	365	Rok 365 dni za poskusno obratovanje ob polni obremenitvi za predelavo vseh razpoložljivih količin odpadkov je določen v razpisni dokumentaciji in pogodbi. Zadnja faza tako ostaja nespremenjena v vseh terminskih načrtih.
	TN2	16. 1. 2018	15. 1. 2019	365	
	TN3	22. 6. 2018	21. 6. 2019	365	
	TN4	Ni podatka	Ni podatka	365	

Opombe:

TN1: potrjen terminski načrt s 5. 3. 2015;

TN2: predlog spremembe terminskega načrta s 14. 11. 2016, ki ni bil sprejet;

TN3: predlog spremembe terminskega načrta s 14. 7. 2017, ki ni bil sprejet;

TN4: predlog spremembe terminskega načrta z 12. 10. 2017, ki ni bil sprejet.

Vir: podatki Snage.

Največje povečanje števila dni v predlaganih terminskih načrtih se nanaša na izvedbo 1. faze projekta, ki zajema izdelavo celotne dokumentacije s pridobitvijo gradbenega in okoljevarstvenega dovoljenja. S prvotno načrtovanih 290 dni se je število dni za izvedbo 1. faze več kot potrojilo, in sicer na 889 dni, kar je približno 2 leti in pol. Načrtovana izvedba gradbenih del v 2. fazi se je podaljšala za 68 dni glede na potrjen terminski načrt. Glede na zamude pri izvedbi 1. in 2. faze je bil prestavljen datum pričetka 3. faze, medtem ko je trajanje izvedbe zadnje faze, to je poskusnega delovanja sortirnice, ostalo nespremenjeno v vseh terminskih načrtih.

Snaga ni potrdila nobene kasnejše različice terminskega načrta, ker je ocenila, da niso bili izpolnjeni pogoji iz točk 3.8 in 3.9 gradbene pogodbe. Edini veljavni je prvi terminski načrt, ostale različice so bile namenjene zgolj spremljanju izvedbe projekta.

Tabela 12 prikazuje realizacijo vseh 3 faz investicije in pogodbeno določene roke za izvedbo del.

Tabela 12 Realizacija vseh 3 faz investicije in pogodbeno določeni roki izvedbe del

Izvedba projekta	Datum začetka	Datum zaključka	Trajanje/število dni
Faza 1 – realizacija	5. 3. 2015	21. 8. 2017	901
Faza 2 – realizacija	21. 8. 2017	22. 6. 2018	306
Faza 3 – realizacija	1. 7. 2018	30. 6. 2019	365
Pogodbeni rok izvedbe del	5. 3. 2015	24. 10. 2016	600
Presežen rok izvedbe del	24. 10. 2016	22. 6. 2018	607

Vir: podatki Snage.

V točki 3.6 gradbene pogodbe je določeno, da mora izvajalec dela izvesti v skladu s terminskim načrtom, vendar ne več kot 600 dni od dneva uvedbe v posel. Uvedba v posel pomeni potrditev podrobnega terminskega načrta s strani naročnika. Glede na določila gradbene pogodbe se v rok 600 dni od uvedbe v posel ne šteje 3. faza (poskusno obratovanje), saj je v gradbeni pogodbi natančno določena primopredaja objekta. Izvedba del se zaključi z uspešno opravljenim tehničnim pregledom naprave, katerega posledica je izdaja uporabnega dovoljenja ali upravne odločbe o poskusnem obratovanju.

Uvedba v posel oziroma potrditev terminskega načrta s strani Snage je bila izvedena 5. 3. 2015. Izvajalec je največ časa porabil za 1. fazo izvedbe del, ki zajema izdelavo celotne dokumentacije s pridobitvijo gradbenega in okoljevarstvenega dovoljenja, in sicer 901 dan ali približno 2 leti in pol. 1. faza izvedbe del se je začela 5. 3. 2015, ko je bil podpisan terminski načrt. Okoljevarstveno soglasje⁸⁶ je ARSO je izdala 13. 2. 2017, gradbeno dovoljenje⁸⁷ pa je Upravna enota Maribor izdala 14. 6. 2017. Okoljevarstveno dovoljenje za sortirnico⁸⁸ je ARSO izdala 4. 7. 2017. 1. faza izvedbe del se je zaključila 21. 8. 2017, ko je izvajalec prevzel gradbišče. Izvajalec je 21. 8. 2017 pričel z 2. fazo izvedbe del, ki pomeni gradnjo sortirnice. Z gradnjo sortirnice je zaključil v 306 dneh, kar je 34 dni več, kot je bilo predvideno v potrjenem terminskem načrtu s 5. 3. 2015.

2.2.1.2.b Gradbena pogodba v točki 3.6 določa rok za izvedbo prvih dveh faz izvedbe projekta, in sicer ne več kot 600 dni od uvedbe v posel. Izvajalec je omenjeni fazi izvajal skupaj 1.207 dni, kar pomeni, da je bil rok za izvedbo 1. in 2. faze projekta izgradnje sortirnice prekoračen za 607 dni oziroma približno leto in pol. Snaga je izvajala aktivnosti za zagotovitev izgradnje sortirnice v načrtovanem roku, vendar je bil glavni razlog za prekoračitev pogodbenega roka v dolgotrajnem postopku pridobivanja okoljevarstvenega soglasja, gradbenega dovoljenja za izgradnjo sortirnice in okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje sortirnice.

⁸⁶ Št. 35402-47-2016-17 za poseg: Mehanska obdelava mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov v Mariboru, na zemljiščih s parcelama št. 2915/1 in št. 2915/2, obe k. o. 2713 – Ob železnici, z največjo zmogljivostjo obdelave odpadkov 53.560 t/leto, z dne 13. 2. 2017.

⁸⁷ Št. 351-148/2017/28 za gradnjo zahtevnega objekta, rekonstrukcije in dozidave obstoječega objekta za predobdelavo mešanih komunalnih odpadkov ter gradnjo manj zahtevnega objekta, 2 nadstrešnic.

⁸⁸ Št. 35407-1/2017-15 za obratovanje 1.) naprave za mehansko obdelavo odpadkov z zmogljivostjo 206 t/dan, v kateri se izvajata dejavnost mehanske obdelave mešanih komunalnih odpadkov – odstranjevanje nenevarnih odpadkov, ki vključuje fizikalno obdelavo, in dejavnost mehanske obdelave kosovnih odpadkov; 2.) naprave za pretovarjanje ločeno zbranih biološko razgradljivih odpadkov z zmogljivostjo 13.000 t/leto.

V skladu s točko 7.1 gradbene pogodbe mora izvajalec najkasneje v 30. dneh po sklenitvi te pogodbe naročniku v zavarovanje dobre izvedbe pogodbenih obveznosti izročiti nepreklicno in nepogojno bančno garancijo, unovčljivo na prvi poziv in brez ugovora v višini 5 % pogodbene vrednosti (z vključenim DDV), ki mora biti veljavna še najmanj 120 dni po koncu poskusnega obratovanja.

V točki 8 gradbene pogodbe je določeno, da če izvajalec prevzetih del po svoji krivdi ne dokonča v pogodbeno določenem roku, lahko naročnik za vsak dan zamude zaračuna izvajalcu pogodbeno kazen v višini 0,3 % pogodbene vrednosti. Vsota pogodbenih kazni zaradi zamude lahko znaša največ 10 % od skupne pogodbene vrednosti, naročnik pa jo lahko izvajalcu obračuna tudi pri končni situaciji.

Glavni razlog za prekoračitev pogodbenega roka ni bil v trajanju gradbenih del, ampak v dolgotrajnih upravnih postopkih, zato je Snaga prekoračitev pogodbenega roka za izvedbo del urejala skupaj s problematiko tehnične učinkovitosti delovanja sortirnice po zaključku poskusnega delovanja sortirnice. Snaga in izvajalec sta vsa odprta vprašanja izvedbe investicije v sortirnico in njenega delovanja sporazumno rešila s sodno poravnavo 30. 10. 2020.⁸⁹

Izvajalec je po pooblastilu Snage 18. 5. 2018 na Upravno enoto Maribor vložil zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja, ki ji je priložil vso potrebno dokumentacijo, zahtevano v 89. členu Zakona o graditvi objektov⁹⁰. 5. 6. 2018 je izvajalec Upravno enoto Maribor obvestil, da namerava predvidoma 22. 6. 2018 pričeti s poskusnim obratovanjem sortirnice in 2 nadstrešnic. Komisija je 12. 6. 2018 opravila tehnični pregled sortirnice. Upravna enota Maribor je 21. 6. 2018 izdala Odločbo o poskusnem obratovanju, v kateri odreja 1-letno poskusno obratovanje "[...] za rekonstruiran in dozidan objekt za predobdelavo mešanih komunalnih odpadkov." 22. 6. 2018 je bila med Snago kot naročnikom in izvajalcem opravljena primopredaja objekta. Sortirnica je 1. 7. 2018 začela 1-letno poskusno obratovanje, ki se je zaključilo 30. 6. 2019. Od 1. 7. 2019 sortirnica redno obratuje. 10. 9. 2019 je Upravna enota Maribor za sortirnico izdala uporabno dovoljenje.

2.2.2 Zagotovitev optimalnega delovanja sortirnice

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je Snaga izvedla ukrepe za zagotovitev optimalnega delovanja sortirnice, smo preverili:

- ali je Snaga izvedla ukrepe za zagotovitev delovanja sortirnice v skladu z načrtovanimi tehnološkimi parametri;
- ali je Snaga izvedla ukrepe za zagotovitev delovanja sortirnice v skladu z načrtovanimi ekonomskimi parametri;
- ali je Snaga izvedla ukrepe za zagotovitev kratkoročne in dolgoročne plačilne sposobnosti zaradi investicije v sortirnico.

⁸⁹ O tem tudi v točki 2.2.2.1.3.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US.

2.2.2.1 Ukrepi za zagotovitev delovanja sortirnice v skladu z načrtovanimi tehnološkimi in ekonomskimi parametri

Projekt investicije v sortirnico je zajemal:

- izdelavo celotne dokumentacije s pridobitvijo vseh potrebnih dovoljenj za gradnjo,
- izgradnjo objekta za mehansko obdelavo treh skupin vhodnih frakcij, in sicer mešanih komunalnih odpadkov, mešanih komunalnih odpadkov iz gospodarstva ter mešanih kosovnih odpadkov po ločenem zbiranju, po določitvi razpisne dokumentacije do pridobitve uporabnega dovoljenja ter
- 1-letno poskusno obratovanje objekta in naprav za obdelavo odpadkov.

Tabela 13 prikazuje načrtovane finančne in ekonomske parametre delovanja sortirnice, kot izhajajo iz IP in njegovih novelacij. Narejeni so na podlagi podatkov o načrtovanih količinah zbranih komunalnih odpadkov, ki bodo obdelani v sortirnici, ter strukturi teh odpadkov na izhodu iz sortirnice po obdelavi.

Tabela 13 Načrtovani finančni in ekonomski kazalniki investicije v sortirnico v IP in novelacijah IP

Kazalnik	Vrednost IP v enoti mere	Vrednost NIP-1 v enoti mere	Vrednost NIP-2 v enoti mere	Vrednost NIP-3 v enoti mere	Vrednost NIP-4 v enoti mere
Stroški investicije v ekonomski dobi (v EUR)	13.851.111	13.851.111	13.851.111	13.851.111	17.605.066
• Naložbe v predmet investicije (v EUR)	12.243.891	12.243.891	12.243.891	12.243.891	12.718.646
• Zamenjava sredstev investicije (v EUR)	1.607.220	1.607.220	1.607.220	1.607.220	4.886.420
Poslovni izid (brez stroškov financiranja; v EUR/leto)	2.803.395	2.130.821	1.186.988	1.221.250	934.076
• Koristi (v EUR/leto)	4.188.816	3.516.242	2.893.832	2.936.298	3.198.012
• Stroški delovanja (v EUR/leto)	1.385.421	1.385.421	1.706.844	1.715.048	2.263.936
Neto sedanja vrednost (v EUR)	14.146.955	15.518.452	8.525.496	11.739.811	35.848.023
Relativna neto sedanja vrednost (količnik)	0,84	0,94	0,52	0,90	2,26
Interna stopnja donosnosti (v %)	14,7	16,2	12,2	17,4	21,1
Doba vračanja (v letih)	5,8	5,5	7,1	5,5	5,6
Število zaposlenih	14	14	14	14	14
Ekonomičnost poslovanja (v %)	193,9	214,9	169,5	171,2	141,3
Donosnost sredstev (11. leto; v %)	9,6	8,0	12,3	13,6	13,4
Donos na zaposlenega (11. leto; v EUR/leto)	144.909	113.656	148.260	150.707	120.660
Anuiteta kredita (10 let; v EUR/mesec)	115.797	98.021	97.700	92.593	92.593
Ekvivalent stroškov na količino odpadkov (v EUR/tono)	43,24	43,24	76,46	75,85	139,16
Minimalna kumulativa neto prilivov (v EUR)	1.870.979	1.597.931	1.353.658	1.611.626	651.323

Opomba: osenčeni del tabele predstavlja podatke iz dokumentov, sprejetih izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: IP in novelacije IP.

Snaga je investicijsko dokumentacijo za sortirnico pripravila v skladu z zahtevami Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Ta določa, da se za investicijske projekte nad vrednostjo 2.500.000 EUR med drugim pripravi tudi investicijski program. Če se spremenijo ključne predpostavke iz investicijskega programa (na primer sprememba tehnologije, časovni načrt izvedbe, viri financiranja, spremembe na trgu kakor tudi demografske, socialne, okoljske ali druge spremembe) v takem obsegu, da se bodo znatno spremenili pričakovani stroški ali koristi investicije v njeni ekonomski dobi, zlasti pa, če bodo odmiki investicijskih stroškov večji od 20 % ocenjene vrednosti projekta, se investicijski program spremeni in dopolni (novelira).

V Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ je glede zahtevane donosnosti investicij določeno, da je splošna diskontna stopnja 4 %, v kolikor ni minister, pristojen za finance, določil drugo splošno diskontno stopnjo ali ločeno finančno in družbeno diskontno stopnjo na podlagi spremenjenih gospodarskih razmer, ki se objavijo v Proračunskem memorandumu Republike Slovenije.

Snaga je pri izdelavi IP in njegovih novelacij sledila določbam Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Finančni in ekonomski kazalniki investicije v sortirnico so se z vsako novelacijo IP spreminjali, zaradi spremembe načrtovane količine in sestave odpadkov ter spremembe vrednosti investicije v ekonomski dobi. Kljub temu iz IP in novelacij izhaja, da finančni kazalniki investicije presegajo zahteve iz Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. V tej je določeno, da mora stopnja donosa investicije znašati najmanj 4 %. V IP in novelacijah se interna stopnja donosa giblje od 14,7 % v IP do kar 21,1 % v NIP-4. Doba vračanja investicije znaša 5,8 leta v IP in 5,6 leta v NIP-4 ter je tako krajša od ekonomske dobe investicije, ki je 20 let, prav tako pa je krajša od dobe vračanja investicije, to je 10 let, ki je bila kot finančni kriterij določena v IP in njegovih novelacijah. Tako je tudi neto sedanja vrednost investicije v IP in njegovih novelacijah pozitivna, in sicer znaša 14.146.955 EUR v IP ter 35.848.023 EUR v NIP-4.

2.2.2.1.1 Načrtovane in zbrane količine mešanih komunalnih odpadkov

Obseg zbranih komunalnih odpadkov je vezan na število prebivalcev, ki so zajeti v sistem zbiranja odpadkov. To je odvisno od števila in velikosti občin, v katerih Snaga izvaja GJS ravnanja z odpadki. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo v sistem zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov, ki ga izvaja Snaga, vključenih 8 občin.

Tabela 14 prikazuje občine in število prebivalcev občin, v katerih Snaga izvaja zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov, ter občine in število prebivalcev občin, za katere Snaga predvideva, da bi jih lahko vključila v sistem zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov.

Tabela 14 Dejansko in potencialno območje zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov

Občina	Število prebivalcev
Benedikt	2.559
Cerkvenjak	2.048
Hoče - Slivnica	11.561
Kungota	4.737
Lenart	8.343
Lovrenc na Pohorju	2.998
Mestna občina Maribor	110.513
Miklavž na Dravskem polju	6.592
Ormož	12.077
Pesnica	7.307
Rače - Fram	7.292
Ruše	7.076
Selnica ob Dravi	4.478
Središče ob Dravi	1.970
Starše	3.975
Sveta Ana	2.271
Sveta Trojica v Slovenskih Goricah	2.054
Sveti Jurij v Slovenskih Goricah	2.063
Sveti Tomaž	2.019
Šentilj	8.452
Skupaj vključene občine	147.676
Skupaj regija	210.385

Opomba: na obarvanih poljih so občine, kjer se dejansko izvaja zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov.

Vir: NIP-4.

Snaga je v IP in novelacijah IP načrtovala, da se bo po izgradnji sortirnice povečalo število v sistem vključenih občin in s tem tudi količina prevzetih komunalnih odpadkov, ki bodo na razpolago za obdelavo v sortirnici. Ob tem je v NIP-4 še navedeno, da ima Snaga sklenjeno pismo o nameri za predelavo mešanih komunalnih odpadkov s ptujskega območja. Med izvedbo revizije nam Snaga ni predložila pogodbe ali drugega dokumenta, ki bi izkazoval dejstvo, da se bo v sortirnici izvajala predelava mešanih komunalnih odpadkov tudi s ptujskega območja.

Maksimalna načrtovana in tudi zgrajena kapaciteta sortirnice je 53.560 t/leto. Snaga je novembra 2014 v IP načrtovala, da lahko letno zbere 39.600 t komunalnih odpadkov. Od tega je 36.100 t mešanih komunalnih odpadkov ter 3.500 t kosovnih odpadkov. Kalkulacije o gospodarnosti delovanja sortirnice so bile v IP narejene ob upoštevanju te količine komunalnih odpadkov. Novembra 2015 je Snaga izdelala NIP-1, saj je ugotovila odstopanja od IP pri načrtovani količini mešanih komunalnih in kosovnih odpadkov ter tudi pri strukturi frakcij mešanih komunalnih odpadkov. Zaradi teh razlogov so bile narejene še dodatne novelacije IP, in sicer NIP-2 junija 2016, NIP-3 avgusta 2016 ter NIP-4 junija 2019.

Tabela 15 prikazuje načrtovane količine mešanih komunalnih odpadkov, kosovnih odpadkov in mešane odpadne embalaže, na katerih temeljijo ocene finančnih in ekonomskih kazalnikov investicije v sortirnico v IP in njegovih novelacijah. Tabela 16 pa prikazuje dejanske količine mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov, ki jih je Snaga zbrala v posameznem letu.

Tabela 15 Načrtovana količina komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici v IP in novelacijah IP

Vrsta komunalnih odpadkov	v t/leto				
	Količina v IP	Količina v NIP-1	Količina v NIP-2	Količina v NIP-3	Količina v NIP-4
Mešani komunalni odpadki	36.100	27.550	27.550	28.000	26.000
Kosovni odpadki	3.500	4.550	4.550	4.500	2.500
Mešana odpadna embalaža (Snaga)	/	/	/	/	4.000
Mešani komunalni odpadki (drugi zbiralci)	/	/	/	/	10.620
Mešana odpadna embalaža (drugi zbiralci)	/	/	/	/	8.000
Skupaj	39.600	32.100	32.100	32.500	51.120

Opomba: osenčeni del tabele predstavlja podatke iz dokumentov sprejetih izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: IP in novelacije IP.

Tabela 16 Dejansko zbrane količine komunalnih odpadkov po letih

Vrsta komunalnih odpadkov	v t						
	Leto 2014	Leto 2015	Leto 2016	Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019	Povprečje (2016–2019)
Mešani komunalni odpadki (gospodinjski)	23.440	22.016	20.942	20.998	21.352	21.332	21.156
Mešani komunalni odpadki (negospodinjski)	5.510	5.667	4.978	4.923	4.741	4.884	4.882
Kosovni odpadki (gospodinjski)	1.973	2.241	2.276	2.257	2.457	2.787	2.444
Kosovni odpadki (negospodinjski)	106	112	219	149	298	298	241
Skupaj	31.029	30.036	28.415	28.327	28.848	29.301	28.723

Opomba: osenčeni del tabele predstavlja podatke izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: podatki Snage.

2.2.2.1.1.a Snaga je v IP načrtovala, da bo zbrala 39.600 t/leto komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici. V novelacijah NIP-1 do NIP-3 se je načrtovana količina zbranih odpadkov zmanjševala, v NIP-4 pa se je ponovno povečala. V NIP-4 je tako določeno, da bo Snaga za obdelavo v sortirnici zbrala 39.120 t/leto komunalnih odpadkov vključno z mešanimi komunalnimi odpadki drugih zbiralcev. Snaga je načrtovala večje letne količine komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici, kot jih je dejansko zbrala v posameznih letih. Namreč, v letu 2016 je zbrala 28.415 t komunalnih odpadkov, v letu 2017 se je količina zbranih komunalnih odpadkov še zmanjšala (28.327 t), v letih 2018 in 2019 se je ponovno povečala, tako da je leta 2019 znašala 29.301 t. V letih 2016–2019 je tako Snaga v povprečju zbrala 28.723 t/leto komunalnih odpadkov, kar je 10.877 t/leto manj, kot je bilo načrtovano v IP, ter 10.397 t/leto manj, kot je bilo načrtovano v njegovi zadnji novelaciji NIP-4, če upoštevamo tudi načrtovane mešane komunalne odpadke drugih zbiralcev.

2.2.2.1.1.b Snaga je v IP načrtovala, da bo zbrala 36.100 t/leto mešanih komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici. V novelacijah NIP-1 do NIP-4 se je načrtovana količina zbranih odpadkov zmanjšala. V NIP-4 je tako določeno, da bo Snaga za obdelavo v sortirnici zbrala 26.000 t/leto mešanih komunalnih odpadkov. Zbrane količine mešanih komunalnih odpadkov so se gibale od 25.920 t v letu 2016 do 26.216 t v letu 2019. V letih 2016–2019 je tako Snaga v povprečju zbrala 26.038 t/leto mešanih komunalnih odpadkov, kar je 10.062 t/leto manj, kot je bilo načrtovano v IP. Snaga je v NIP-4 prilagodila načrtovano količino mešanih komunalnih odpadkov dejansko zbranim količinam mešanih komunalnih odpadkov, tako da ta znaša 26.000 t/leto.

2.2.2.1.1.c Med skupno količino komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici so ob mešanih komunalnih odpadkih vključeni tudi kosovni odpadki. Tako je v IP navedeno, da kosovni odpadki v skupni količini zbranih komunalnih odpadkov predstavljajo 3.500 t/leto, v novelacijah NIP-1 in NIP-2 je ta količina 4.550 t/leto, v NIP-3 4.500 t/leto ter v NIP-4 samo še 2.500 t/leto. Zbrane količine kosovnih odpadkov so se gibale od 2.495 t v letu 2016 do 3.085 t v letu 2019. V letih 2016–2019 je tako Snaga v povprečju zbrala 2.685 t/leto kosovnih odpadkov, kar je 815 t/leto manj, kot je bilo načrtovano v IP, ter kar 1.815 t/leto manj, kot je bilo načrtovano v novelaciji NIP-3. Snaga je v NIP-4 prilagodila načrtovano količino kosovnih odpadkov dejansko zbranim količinam kosovnih odpadkov, tako da ta znaša 2.500 t/leto.

2.2.2.1.2 Obdelane količine komunalnih odpadkov v sortirnici

Obseg obdelanih komunalnih odpadkov je odvisen od razpoložljive količine komunalnih odpadkov ter od razpoložljive kapacitete sortirnice, ob upoštevanju maksimalnih količin komunalnih odpadkov, ki so določene v okoljevarstvenem dovoljenju. Tabela 17 prikazuje količine mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov, ki jih je Snaga zbrala in obdelala v sortirnici v obdobju poskusnega delovanja sortirnice (od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019) ter v prvem letu rednega delovanja sortirnice (od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020).

Tabela 17 Zbrane in obdelane količine komunalnih odpadkov v sortirnici v obdobju od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019 ter od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020

v t

Vrsta komunalnih odpadkov	Obdobje od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019			Obdobje od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020		
	Zbrani	Obdelani	Neobdelani	Zbrani	Obdelani	Neobdelani
Mešani komunalni odpadki	22.377	21.762	615	23.433	19.993	3.440
Kosovni odpadki	4.399	965	3.434	3.259	48	3.211
Skupaj	26.776	22.727	4.049	26.692	20.041	6.651

Vir: podatki Snage.

Sortirnica začasno ni delovala od 1. 4. 2019 do 4. 4. 2019 zaradi izvedbe remonta. Sortirnica začasno ni delovala tudi od 1. 4. 2020 do 30. 4. 2020 zaradi razglašene epidemije covida-19⁹¹. Sortirnica je ponovno začela delovati 1. 5. 2020.

2.2.2.1.2.a Snaga je v obdobju poskusnega delovanja od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019 v sortirnici obdelala 21.762 t mešanih komunalnih odpadkov, v prvem letu rednega delovanja od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020 pa je obdelala 19.993 t mešanih komunalnih odpadkov. Snaga je skupaj v obdobju od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2020 v sortirnici obdelala 41.755 t mešanih komunalnih odpadkov, kar je 4.055 t manj od vseh zbranih mešanih komunalnih odpadkov v tem obdobju (45.810 t). Od teh se 615 t neobdelanih mešanih komunalnih odpadkov nanaša na obdobje poskusnega delovanja ter 3.440 t neobdelanih mešanih komunalnih odpadkov na prvo leto rednega delovanja sortirnice.

2.2.2.1.2.b Snaga je v obdobju poskusnega delovanja od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019 v sortirnici obdelala 965 t kosovnih odpadkov, v prvem letu rednega delovanja v obdobju od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020 pa je obdelala 48 t kosovnih odpadkov. Snaga je skupaj v obdobju od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2020 v sortirnici obdelala zgolj 1.013 t kosovnih odpadkov od 7.658 t zbranih kosovnih odpadkov, kar predstavlja 13 % vseh zbranih kosovnih odpadkov v tem obdobju.

2.2.2.1.2.c Po začetku delovanja sortirnice se je izkazalo, da kosovni odpadki niso primerni za obdelavo v sortirnici, saj je izkoristek uporabnih frakcij majhen, prav tako pa njihova obdelava lahko povzroči poškodbe na napravi za sortiranje komunalnih odpadkov. To potrjuje tudi majhna količina obdelanih kosovnih odpadkov med poskusnim delovanjem sortirnice od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019 ter v prvem letu rednega delovanja sortirnice od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020. Obstaja tveganje, da v predvidenem obdobju delovanja sortirnice ne bodo obdelane načrtovane količine kosovnih odpadkov, kar bo imelo negativen vpliv na možnost doseganja skupne načrtovane količine obdelave vseh komunalnih odpadkov v sortirnici.

Snaga je v obdobju veljave IP in novelacij NIP-1 do NIP-3 zbrala manjše količine komunalnih odpadkov, kot so bile načrtovane v teh dokumentih, zato je v NIP-4 načrtovala, da se bodo v sortirnici obdelovali tudi mešani komunalni odpadki drugih zbiralcev odpadkov in mešana odpadna embalaža, ki jo zbere Snaga, ter mešana odpadna embalaža, ki jo zberejo drugi zbiralci odpadkov. Načrtovani obseg dodatnih mešanih

⁹¹ Ministrstvo za okolje in prostor je 17. 3. 2020 podalo navodilo, da se lahko v obratih za mehansko-biološko predelavo komunalnih odpadkov izvajajo samo avtomatizirani procesi brez ročnega prebiranja odpadkov. Ročno prebiranje je pogojno sprejemljivo le za ločevanje kosovnih, kovinskih ali drugih odpadkov, ki ne gredo v vreče in jih je treba ločevati, pod pogojem, da v obratu za zaposlene sprejmejo vse potrebne varnostne ukrepe. Kljub temu da so bila navodila Ministrstva za okolje in prostor podana 17. 3. 2020, je sortirnica delovala do konca marca 2020 zaradi izvajanja prevzemov mešanih komunalnih odpadkov s strani izbranega prevzemnika, s čemer se je preprečilo kopičenje teh odpadkov na lokaciji Snage.

komunalnih odpadkov drugih zbiralcev odpadkov za obdelavo v sortirnici je znašal 10.620 t/leto. Načrtovani obseg mešane odpadne embalaže, ki jo zbere Snaga, ter mešane odpadne embalaže, ki jo zberejo drugi zbiralci odpadkov za obdelavo v sortirnici, je znašal 12.000 t/leto.

Iz okoljevarstvenega dovoljenja za delovanje sortirnice, ki ga je Snaga pridobila 4. 7. 2017, izhaja, da se v sortirnici v enem letu lahko obdelata 35.410 t/leto mešanih komunalnih odpadkov in 4.190 t/leto kosovnih odpadkov. Ob tem je še določeno, da je zmogljivost sortirnice 206 t/dan ter da lahko obratuje 260 dni/leto, in sicer 5 dni/teden od 8. do 16. ure.

Snaga je v NIP-4 načrtovala obdelavo večjih količin mešanih komunalnih odpadkov, kot so navedene v okoljevarstvenem dovoljenju, ob tem pa je načrtovala še obdelavo mešane odpadne embalaže, ki ni bila vključena v okoljevarstveno dovoljenje. Zaradi tega je Snaga 10. 4. 2020 pridobila spremembo okoljevarstvenega dovoljenja⁹² za obratovanje sortirnice. V spremembi okoljevarstvenega dovoljenja je navedeno, da se nanaša na uporabo sortirnice tudi za sortiranje mešane odpadne embalaže, pri čemer gre za zapolnitev neizkoriščenih kapacitet naprave, in se njena zmogljivost zaradi tega ne bo spremenila ter ostaja 206 t/dan. Sortiranje embalaže bo kot nova dejavnost, ki se izvaja v napravi, potekala časovno ločeno od preostalih dejavnosti. Letna zmogljivost sortiranja mešane odpadne embalaže je 13.960 t/leto, skupaj za vse dejavnosti torej 53.560 t/leto. Na podlagi navedenih podatkov izhaja, da je v okoljevarstvenem dovoljenju določena letna kapaciteta sortirnice 53.560 t/leto, kar je enaka količina kot projektantsko opredeljena kapaciteta sortirnice.

2.2.2.1.2.d V NIP-4 je načrtovano, da bo Snaga za obdelavo v sortirnici zagotovila 10.600 t/leto mešanih komunalnih odpadkov od drugih zbiralcev komunalnih odpadkov. Snaga je načrtovala, da se bo po izgradnji sortirnice povečalo število v sistem vključenih občin in s tem tudi količina prevzetih komunalnih odpadkov, ki bodo na razpolago za obdelavo v sortirnici. V obdobju poskusnega delovanja sortirnice ter v prvem letu rednega delovanja sortirnice Snaga ni zagotovila načrtovanih dodatnih količin mešanih komunalnih odpadkov od drugih zbiralcev komunalnih odpadkov. Snaga med izvedbo revizije tudi ni imela sklenjenih pogodb ali drugih dokumentov, ki bi izkazovali, da se bo povečalo število v sistem vključenih občin ter s tem tudi količina prevzetih komunalnih odpadkov, ki bi bili na razpolago za obdelavo v sortirnici, zato obstaja tveganje, da (vsaj še) v drugem letu rednega delovanja sortirnice ne bo zagotovljena obdelava mešanih komunalnih odpadkov od drugih zbiralcev komunalnih odpadkov.

2.2.2.1.2.e Snaga je v NIP-4 načrtovala, da bo za obdelavo v sortirnici zagotovila tudi 4.000 t/leto mešane odpadne embalaže, ki jo zbere sama, ter 8.000 t/leto mešane odpadne embalaže, ki jo zberejo drugi zbiralci odpadkov. Snaga v prvem letu rednega obratovanja sortirnice, torej po sprejeti odločitvi za obdelavo mešane odpadne embalaže v sortirnici (NIP-4), ni zagotovila načrtovanih količin mešane odpadne embalaže za obdelavo v sortirnici. Snaga med izvedbo revizije tudi ni imela sklenjenih pogodb ali drugih dokumentov, ki bi izkazovali možnost prevzema mešane odpadne embalaže, ki jo zberejo drugi zbiralci odpadkov, zato obstaja tveganje, da (vsaj še) v drugem letu rednega delovanja sortirnice ne bo zagotovljena obdelava mešane odpadne embalaže, ki jo zberejo drugi zbiralci odpadkov.

2.2.2.1.2.f Iz okoljevarstvenega dovoljenja in spremembe okoljevarstvenega dovoljenja za delovanje sortirnice izhaja, da je zmogljivost obdelave odpadkov v sortirnici 206 t/dan ter da lahko obratuje 260 dni/leto, in sicer 5 dni/teden od 8. do 16. ure. S spremembo okoljevarstvenega dovoljenja se je uporaba sortirnice razširila tudi na sortiranje mešane odpadne embalaže, tako da se je dovoljena letna količina

⁹² Št. 35406-17/2019-13.

obdelave odpadkov povečala na 53.560 t/leto. Iz podatkov o obsegu mesečno obdelanih odpadkov izhaja, da je bilo v sortirnici v obdobju poskusnega delovanja obdelano v povprečju 1.977 t/mesec komunalnih odpadkov ter v obdobju prvega leta rednega delovanja obdelano v povprečju 1.909 t/mesec komunalnih odpadkov. Pri enoizmenskem delovanju sortirnice od 8. do 16. ure (kot je to določeno v okoljevarstvenem dovoljenju in spremembi okoljevarstvenega dovoljenja) je mogoče v sortirnici obdelati do 2.000 t/mesec komunalnih odpadkov. To pomeni, da se lahko ob obstoječem enoizmenskem režimu delovanja v sortirnici letno obdelata do 24.000 t komunalnih odpadkov, zaradi česar ni mogoče doseči letne načrtovane količine obdelave odpadkov v sortirnici, kljub temu da je takšna količina določena v veljavnem okoljevarstvenem dovoljenju.

Ukrep Snage

Snaga je po pridobitvi spremembe okoljevarstvenega dovoljenja (10. 4. 2020) v oktobru 2020 začela z obdelavo mešane odpadne embalaže na podlagi sklenjene pogodbe z Ministrstvom za okolje in prostor. Na podlagi sklenjene pogodbe je Snaga v sortirnici v letu 2020 obdelala 3.151 t mešane odpadne embalaže. Snaga tudi v letu 2021 izvaja obdelavo dodatnih količin mešane odpadne embalaže v sortirnici. Tako je bilo v obdobju od 1. 1. 2021 do 30. 9. 2021 obdelane 5.471 t mešane odpadne embalaže.

Obdelava dodatnih količin mešane odpadne embalaže se je izvajala ob redni obdelavi mešanih komunalnih odpadkov, kar je pozitivno vplivalo na poslovni izid sortirnice. Dodana vrednost, ki jo je Snaga dosegla s povečano učinkovitostjo obdelave in pridobljenimi dodatnimi posli, je v obdobju od 1. 10. 2020 do 30. 9. 2021 znašala 587.837 EUR.

Snaga je septembra 2021 pričela s pogovori z družbami za ravnanje z mešano odpadno embalažo za obdelavo mešane odpadne embalaže v letu 2022, in sicer v količini, kot je določena v okoljevarstvenem dovoljenju.

Snaga je v drugi polovici leta 2020 uspela doseči maksimalno optimizacijo delovanja sortirnice v okviru obstoječega okoljevarstvenega dovoljenja, ki določa enoizmenski režim delovanja sortirnice. Snaga je decembra 2020 podala vlogo za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja. V vlogi je podan predlog za večizmensko delo sortirnice ter povečanje količine obdelave mešanih komunalnih odpadkov in mešane odpadne embalaže na skupno količino 100 tisoč t. V vlogi je tudi podan predlog za razširitev nabora izhodnih frakcij odpadkov ter možnost predelave lahke frakcije v alternativno trdno gorivo in možnost obdelave drugega odpadnega materiala, ki bi ga bilo mogoče obdelati na sortirnici in pridobiti več koristnih frakcij, ki so primerne za nadaljnjo reciklažo.

Ob tem opozarjamo, da mora biti v skladu z doktrino in-house pogoj gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic izpolnjen ves čas izvajanja koncesijskih pogodb. To pomeni, da mora pretežni del svojih dejavnosti izvajati za izpolnitev nalog, ki so ji jih dale občine ustanoviteljice. Smisel pogoja gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic je v tem, da Snaga, ki izvaja tudi posebne in druge tržne dejavnosti, v primerjavi z drugimi tržnimi udeleženci ne bi izkoriščala morebitne neupravičene konkurenčne prednosti.

Priporočilo

Snagi priporočamo, naj nadaljuje z izvajanjem aktivnosti za pridobitev novih poslov za obdelavo dodatnih količin odpadkov, da se bo čim bolj približala načrtovani zmogljivosti obdelave 100 tisoč t odpadkov, kot izhaja iz vloge za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja, podane v decembru 2020. S tem, ko bo zmogljivost sortirnice bolje izkoriščena, bo dosežena ekonomija obsega in bodo stroški obdelave na sortirnici nižji. Pri tem je treba upoštevati ugotovitve analize izpolnjevanja pogojev za podelitev in izvajanje koncesije na podlagi in-house izjeme, ki jo bo izdelala MO Maribor, ter izvesti ukrepe v primeru, če pogoji niso ali ne bodo več izpolnjeni.

2.2.2.1.3 Načrtovani in realizirani deleži frakcij komunalnih odpadkov po obdelavi v sortirnici

Na realizacijo delovanja sortirnice poleg količine zbranih in obdelanih odpadkov pomembno vpliva tudi struktura odpadkov oziroma frakcije odpadkov na izhodu iz sortirnice ter cena teh posameznih frakcij. Zato je Snaga pri izvedbi investicije v sortirnico analizirala strukturo odpadkov in ugotavljala potencialno strukturo odpadkov oziroma frakcij odpadkov na izhodu iz sortirnice po izvedeni mehanski obdelavi.

Tabela 18 prikazuje načrtovano strukturo frakcij mešanih komunalnih odpadkov na izhodu iz sortirnice po izvedeni obdelavi, kot je bila načrtovana v IP in njegovih novelacijah.

Tabela 18 Načrtovana struktura frakcij mešanih komunalnih odpadkov na izhodu iz sortirnice v IP in novelacijah IP

Frakcije na izhodu iz sortirnice	Delež v %				
	IP	NIP-1	NIP-2	NIP-3	NIP-4
Papir (mešan)	22,1	31,4	31,4	31,4	9,2
Papirna odpadna embalaža (lepenka in karton)	7,2	/	/	/	/
Polietilen tereftalat (barvni)	5,1	5,1	5,1	5,1	0,4
Polietilen tereftalat (brezbarvni)	3,6	3,6	3,6	3,6	0,6
Polietilen tereftalat (ostali)	0	0	0	0	0,3
Polietilen z visoko gostoto	4,3	5,1	5,1	5,1	0,3
Polietilen z nizko gostoto	3,2	3,2	3,2	3,2	/
Polivinilklorid (folija)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3
Ekspandirani polistiren	1,6	/	/	/	/
Polipropilen in Polistiren	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Druga plastika (se ne izloča)	/	2,7	2,7	2,7	7
Kovine (osnova železo)	2,9	2,9	2,9	2,9	3,2
Kovine (osnova aluminij)	1,7	1,7	1,7	1,7	0,8
Sestavljena odpadna embalaža	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1
Lahka frakcija	27,5	11,9	11,9	11,9	35,1
Težka frakcija (odlaganje na odlagališču)	18,4	30	30	30	38,9
Izgube v procesu	/	/	/	/	2,2
Skupaj	100	100	100	100	100

Opomba: osenčeni del tabele predstavlja podatke iz dokumentov, sprejetih izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: IP in novelacije IP.

Tabela 19 pa prikazuje načrtovano strukturo frakcij kosovnih odpadkov na izhodu iz sortirnice po izvedeni obdelavi, kot je bila načrtovana v IP in njegovih novelacijah.

Tabela 19 Načrtovana struktura frakcij kosovnih odpadkov na izhodu iz sortirnice v IP in novelacijah IP

Frakcije na izhodu iz sortirnice	Delež v %				
	IP	NIP-1	NIP-2	NIP-3	NIP-4
Kovine (osnova železo)	2,7	2,9	2,9	2,9	5
Lahka frakcija	72	87,4	87,4	87,4	70
Težka frakcija (odlaganje na odlagališču)	25,3	9,7	9,7	9,7	25
Skupaj	100	100	100	100	100

Opomba: osenčeni del tabele predstavlja podatke iz dokumentov, sprejetih izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: IP in novelacije IP.

Snaga je v IP načrtovala, da bo po obdelavi mešanih komunalnih odpadkov v sortirnici delež lahke in težke frakcije znašal 45,9 %, medtem ko bo delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, znašal 54,1 %. Za kosovne odpadke pa je v IP načrtovano, da bo po obdelavi v sortirnici delež lahke in težke frakcije znašal 97,3 %, medtem ko bo delež kovin znašal 2,7 %. V novelacijah IP od NIP-1 do NIP-3 se je načrtovani delež lahke in težke frakcije mešanih komunalnih odpadkov na izhodu iz sortirnice zmanjšal,

v NIP-4 pa se je ponovno povečal. Načrtovani delež lahke in težke frakcije mešanih komunalnih odpadkov na izhodu iz sortirnice se je v NIP-4 povečal na kar 74 %, medtem ko se je delež koristnih frakcij zmanjšal na 23,8 %. Za kosovne odpadke pa je v NIP-4 načrtovano, da bo delež lahke in težke frakcije znašal 95 %, medtem ko bo delež kovin znašal 5 %.

2.2.2.1.3.a Načrtovani deleži lahke in težke frakcije ter deleži koristnih frakcij obdelanih komunalnih odpadkov na izhodu iz sortirnice so se v IP in novelacijah IP zelo spreminjali, kar kaže na nezanesljivo načrtovanje pomembnega kriterija za doseganje okoljskih in poslovnih ciljev delovanja sortirnice. Prav tako pa ob odločitvi za izgradnjo sortirnice oziroma ob vlogi za izdajo soglasja k zadolževanju niso bili predstavljeni realni podatki o deležih posameznih frakcij na izhodu iz sortirnice. Namreč, v tistem časovnem obdobju je bila v veljavi NIP-3, ki vsebuje kar za 43 % manjši delež lahke in težke frakcije mešanih komunalnih odpadkov, kot znaša ta delež v NIP-4.

Tabela 20 prikazuje realizirano strukturo frakcij mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov po obdelavi v sortirnici v obdobju poskusnega delovanja ter v prvem letu rednega delovanja.⁹³

⁹³ Na izhodu iz sortirnice se frakcije odpadkov prikazujejo skupaj za mešane komunalne odpadke in kosovne odpadke, saj je delež kosovnih odpadkov, ki so obdelani v sortirnici, minimalen.

Tabela 20 Realizirana struktura frakcij mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov na izhodu iz sortirnice

Frakcije na izhodu iz sortirnice	Delež v %	
	Obdobje	
	1. 7. 2018 do 30. 6. 2019	1. 7. 2019 do 30. 6. 2020
Papir (mešan)	6,7	9,9
Papirna odpadna embalaža (lepenka in karton)	0,1	0
Polietilen tereftalat (barvni)	0,3	0,4
Polietilen tereftalat (brezbarvni)	0,6	0,6
Polietilen z visoko gostoto	0,2	0,2
Polietilen z nizko gostoto	0	0
Polivinilklorid (folija)	0,9	0,5
Ekspandirani polistiren	0	0
Polipropilen in Polistiren	0,6	0,5
Druga plastika (se ne izloča)	0	0
Kovine (osnova železo – konzerve)	2,5	2,9
Kovine (osnova aluminij)	0,8	0,5
Sestavljena odpadna embalaža	0	0
Lahka frakcija	43,6	47,5
Težka frakcija (odlaganje na odlagališču)	37,9	33,2
Kosovni odpadki (po obdelavi)	0,8	0,1
Kosovni in mešani komunalni odpadki (mleto)	0,6	0
Izgube v procesu	4,4	3,7
Skupaj	100	100

Vir: podatki Snage.

V obdobju poskusnega delovanja sortirnice je po obdelavi mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov v sortirnici znašal delež lahke frakcije 43,6 % in delež težke frakcije 37,9 %, medtem ko je delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, znašal 14,1 %. V obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice je po obdelavi mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov v sortirnici znašal delež lahke frakcije 47,5 % in delež težke frakcije 33,2 %, medtem ko je delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, znašal 15,6 %.

2.2.2.1.3.b V obdobju poskusnega delovanja je bil delež lahke in težke frakcije na izhodu iz sortirnice glede na NIP-4 večji za 10 %, glede na NIP-3, ki je bil podlaga za odločitev o izgradnji sortirnice oziroma vlogo za izdajo soglasja k zadolževanju, pa kar za 95 %. Podobno je bilo tudi v prvem letu rednega delovanja, saj je bil delež lahke in težke frakcije na izhodu iz sortirnice glede na NIP-4 večji za 9 %, glede na NIP-3 pa kar za 93 %. V obdobju poskusnega delovanja je bil na izhodu iz sortirnice delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, glede na NIP-4 manjši za 41 %, glede na NIP-3, ki je bil podlaga za odločitev o izgradnji sortirnice oziroma vlogo za izdajo soglasja k zadolževanju, pa kar za 76 %. Podobno je bilo tudi v prvem letu rednega delovanja, saj je bil na izhodu iz sortirnice delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, glede na NIP-4 manjši za 34 %, glede na NIP-3 pa kar za 73 %. Tako v obdobju poskusnega delovanja kot v obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice je delež lahke in težke frakcije na izhodu iz sortirnice pomembno presegal načrtovani delež, medtem ko je bil delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, pomembno pod načrtovanim deležem.

2.2.2.1.3.c Ker v obdobju poskusnega delovanja ter v obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov ni bil dosežen načrtovani delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, to negativno vpliva na minimiziranje količin in nevarnostnega potenciala odpadkov, ki jih je treba končno odložiti, kar je okoljski cilj delovanja sortirnice. Prav tako ima to negativen vpliv na stroške ravnanja z odpadki, saj je večji delež komunalnih odpadkov, ki gredo v sežig (lahka frakcija) in končno odlaganje (težka frakcija), za kar Snaga plačuje prevzemnikom odpadkov, ter manjši delež izločenih koristnih frakcij, za oddajo katerih Snaga prejme plačilo.

Ukrep Snage

Snaga je v drugi polovici leta 2020 nadaljevala z aktivnostmi za zagotovitev načrtovanega delovanja sortirnice. Zaradi neurejenih razmerij med Snago in izvajalcem projekta glede doseganja rokov izvedbe investicije ter tehnološke ustreznosti delovanja sortirnice je izvajalec tehnološkega dela naprave (sortirne linije) izvedel avtomatsko zaustavitev sortirnice, ki je trajala od 6. 7. 2020 do 11. 7. 2020 ter od 20. 7. 2020 do 29. 9. 2020. Na podlagi ugotovitev izvedene neodvisne strokovne študije je Snaga septembra 2020 z izvajalcem projekta dosegla dogovor (ki je bil formaliziran 30. 10. 2020 v sodni poravnavi), iz katerega izhaja, da je izveden projekt skladen z načrtovanimi parametri obdelave odpadkov ter da so stranke medsebojno uredile vsa razmerja, ki izhajajo iz gradbene pogodbe z dne 18. 12. 2020. Urejene so bile tudi dodatne tehnološke rešitve delovanja sortirnice, kot je ureditev odpraševanja v sprejemni hali sortirnice, ureditev odvajanja izcednih vod v prostoru pretovarjanja bioloških odpadkov in ureditev lokalnih točkovnih vdolbin na asfaltni površini na območju skladišča.

Priporočilo

Snagi priporočamo, naj aktivno išče in proučuje nove možnosti za povečanje učinkovitosti delovnih procesov in tehničnega delovanja sortirnice, upošteva izpolnjevanje pogojev in-house pri izvajanju koncesijskih pogodb.

2.2.2.1.4 Načrtovan in dosežen poslovni izid ter finančni kazalniki delovanja sortirnice

Dosežen poslovni izid sortirnice med poskusnim delovanjem in v prvem letu rednega delovanja smo primerjali z načrtovanim poslovnim izidom v NIP-4. V IP in novelacijah IP do NIP-4 ni bila načrtovana obdelava mešanih komunalnih odpadkov drugih izvajalcev, prav tako pa ni bila načrtovana obdelava mešane odpadne embalaže. V NIP-4 je predvideno, da se bosta obdelava mešanih komunalnih odpadkov drugih izvajalcev ter obdelava mešane odpadne embalaže začeli v drugem letu rednega obratovanja sortirnice, torej s 1. 7. 2020, saj Snaga ni uspela pridobiti spremembe okoljevarstvenega dovoljenja za obdelavo mešane odpadne embalaže do konca poskusnega obratovanja, kot je prvotno načrtovala.⁹⁴

Potencialni stroški, ki bi Snagi nastali v primeru, če ne bi bila izvedena investicija v sortirnico, so obravnavani kot koristi investicije v sortirnico oziroma kot prihodki sortirnice. Namreč, v tem primeru bi se vsi zbrani komunalni odpadki predajali v obdelavo zunanjim izvajalcem za plačilo po ceni za težko frakcijo.

⁹⁴ V NIP-4 je ocena finančnih in ekonomskih kazalnikov investicije v sortirnico narejena za 2. leto rednega delovanja sortirnice, torej za obdobje od 1. 7. 2020 do 30. 6. 2021.

V NIP-4 je opredeljeno, da prihodke iz obratovanja sortirnice sestavljajo:

- prihranki iz naslova potencialnih stroškov, ki so enaki stroškom prodaje neobdelanih komunalnih odpadkov prevzemnikom odpadkov za nadaljnjo obdelavo, ki bi Snagi nastali v primeru, če sortirnica ne bi delovala,
- prihodki iz naslova prodaje izločenih koristnih frakcij na izhodu iz sortirnice ter
- prihodki iz naslova obdelave mešane odpadne embalaže in mešanih komunalnih odpadkov za druge zbirale odpadkov.

Tabela 21 prikazuje načrtovan poslovni izid sortirnice za prva 4 leta delovanja. Prvo leto pomeni obdobje poskusnega delovanja, ostala leta pa redno delovanje sortirnice. Poslovno leto sortirnice ni enako koledarskemu letu. Znaša 12 mesecev, šteje pa se od začetka poskusnega delovanja naprej, torej je prvo leto od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019.

Tabela 21 Načrtovan poslovni izid za prva 4 leta delovanja sortirnice

v EUR

Postavka	Leto			
	1	2	3	4
Prihodki (potencialni stroški)	4.898.750	4.898.750	4.900.000	4.900.000
Prihodki od prodaje frakcij	14.829	0	958.681	1.135.285
Prihodki od storitev sortiranja	0	0	2.234.400	2.194.400
Prihodki skupaj	4.913.579	4.898.750	8.093.081	8.229.685
Stroški oddaje odpadkov	3.192.404	3.248.659	4.895.068	4.460.908
Stroški dela	252.336	252.336	532.608	531.234
Stroški energije	179.370	179.370	337.091	337.091
Stroški vzdrževanja	100.099	100.099	188.118	188.118
Najemnina	14.636	14.636	14.636	14.636
Ostali stroški	13.200	13.200	13.200	13.200
Amortizacija	0	1.178.283	1.178.283	1.178.283
Stroški financiranja	146.944	139.834	123.147	106.819
Stroški skupaj	3.898.989	5.126.417	7.282.151	6.830.359
Poslovni izid sortirnice	1.014.590	(227.667)	810.930	1.339.396

Vir: NIP-4.

Tabela 22 prikazuje dosežen poslovni izid sortirnice v obdobju poskusnega delovanja ter v obdobju prvega leta rednega delovanja.

Tabela 22 Dosežen poslovni izid med poskusnim in rednim delovanjem sortirnice

v EUR

Postavka	Obdobje	
	1. 7. 2018 do 30. 6. 2019	1. 7. 2019 do 30. 6. 2020
Prihodki (potencialni stroški)	3.607.740	3.556.453
Prihodki od prodaje frakcij	198.029	139.213
Prihodki od storitev sortiranja	0	0
Prihodki skupaj	3.805.769	3.695.666
Stroški oddaje odpadkov	2.486.403	2.452.532
Stroški dela	410.725	372.714
Stroški energije	209.112	180.116
Stroški materiala	71.171	71.000
Stroški vzdrževanja	9.632	50.170
Najemnina	26.868	3.058
Ostali stroški	127.342	93.788
Amortizacija	512.305	991.236
Stroški financiranja	141.944	179.673
Stroški skupaj	3.995.502	4.394.287
Poslovni izid sortirnice	(189.733)	(698.621)

Vir: podatki Snage in lasten izračun.

Pri prikazu doseženega poslovnega izida sortirnice med poskusnim delovanjem in v prvem letu rednega delovanja so prihodki sortirnice izračunani tako, da smo od vseh potencialnih stroškov za oddajo odpadkov, če sortirnica ne bi obratovala, odšteli stroške oddaje odpadkov za tiste odpadke, ki pred oddajo prevzemnikom odpadkov niso bili obdelani v sortirnici. Pri izračunu vpliva delovanja sortirnice na ceno ravnanja s komunalnimi odpadki smo učinke delovanja sortirnice (poslovni izid) aplicirali na vse zbrane komunalne odpadke v okviru izvajanja GJS.

2.2.2.1.4.a V obdobju poskusnega delovanja sortirnice je bil načrtovani poslovni izid 1.014.590 EUR, medtem ko je bil doseženi poslovni izid –189.733 EUR. V prvem letu rednega delovanja sortirnice je bil načrtovani poslovni izid –227.667 EUR, medtem ko je bil doseženi poslovni izid –698.621 EUR. Snaga v obdobju poskusnega delovanja in prvega leta rednega delovanja sortirnice ni zagotovila načrtovanih količin mešanih komunalnih odpadkov, kosovnih odpadkov in mešane odpadne embalaže, zato so bile v sortirnici obdelane manjše količine odpadkov od načrtovanih. Prav tako z obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov ni bil dosežen načrtovani delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati. Zaradi tega v obdobju poskusnega delovanja ter v obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice ni bil dosežen načrtovani poslovni izid sortirnice. Če Snaga v daljšem časovnem obdobju ne bo zagotovila načrtovanih količin odpadkov ter z njihovo obdelavo ne bo dosežen načrtovani delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, sortirnica dolgoročno ne bo dosegala načrtovanega poslovnega izida oziroma bo dolgoročno ustvarjala izgubo.

2.2.2.1.4.b Vrednost investicije v sortirnico v celotnem obdobju delovanja je 17.605.066 EUR brez DDV⁹⁵. Po opravljeni primopredaji sortirnice med Snago in izvajalcem, ki je bila 22. 6. 2018, je sortirnica 1. 7. 2018 začela z 1-letnim poskusnim obratovanjem. Direktor Snage je v marcu 2019 sprejel sklep⁹⁶, iz katerega izhaja, da se zgradbe in oprema v sortirnici dajo v uporabo (se aktivirajo) prvi dan po izteku poskusnega delovanja oziroma po uspešno opravljeni primopredaji. Vsa osnovna sredstva v sortirnici se začnejo amortizirati prvi dan naslednjega meseca, potem ko je osnovno sredstvo dano v uporabo, torej 1. 7. 2019. V obrazložitvi sklepa je navedeno, da v času poskusnega delovanja sortirnica ne bo delovala s polnimi kapacitetami, torej ne bo delovala na način, ki ga je predvidelo poslovodstvo. Snaga je začela amortizacijo za sortirnico obračunavati s 1. 1. 2019, torej 6 mesecev po začetku poskusnega delovanja. V obdobju poskusnega delovanja je bila obračunana amortizacija sortirnice v znesku 512.305 EUR, medtem ko je bila v prvem letu rednega delovanja amortizacija sortirnice obračunana v znesku 991.236 EUR. Primopredaja sortirnice je bila izvedena 22. 6. 2018 in od 1. 7. 2018 je bila sortirnica v fazi 1-letnega poskusnega delovanja. To pomeni, da so bila osnovna sredstva od 1. 7. 2018 v delovanju za namen obdelave zbranih komunalnih odpadkov, torej razpoložljiva za uporabo, iz njihove uporabe pa so izhajale gospodarske koristi. Kljub temu Snaga za obdobje od 1. 7. 2018 do 31. 12. 2018 ni obračunala amortizacije za osnovna sredstva, povezana z investicijo v sortirnico. S tem ni ravnala v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi⁹⁷ (v nadaljevanju: SRS (2016)), ki v SRS 1 (2016) določajo, da se opredmeteno osnovno sredstvo začne amortizirati prvi dan naslednjega meseca potem, ko je razpoložljivo oziroma predano v uporabo, stroški amortizacije pa se dosledno razporedijo po posameznih obračunskih obdobjih, v katerih iz njega izhajajo gospodarske koristi. Ob upoštevanju višine amortizacije, ki je bila obračunana v prvem letu rednega delovanja (991.236 EUR), ocenjujemo, da so bili v obdobju poskusnega delovanja sortirnice pre nizko obračunani stroški amortizacije v vrednosti 495.618 EUR ter posledično za tak znesek previsoko izkazan poslovni izid.

2.2.2.1.4.c Snaga v obdobju, na katero se nanaša revizija, tudi za obdobje po 30. 6. 2020 ni zagotovila načrtovanih količin mešanih komunalnih odpadkov, kosovnih odpadkov in mešane odpadne embalaže, zato obstaja tveganje, da tudi v drugem letu rednega delovanja sortirnice ne bo dosežen načrtovani poslovni izid sortirnice oziroma bo ta delovala z izgubo. Če Snaga v daljšem časovnem obdobju ne bo zagotovila načrtovanih količin odpadkov ter z njihovo obdelavo ne bo dosežen načrtovani delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, obstaja tveganje, da sortirnica dolgoročno ne bo dosegala načrtovanega poslovnega izida oziroma bo dolgoročno ustvarjala izgubo.

2.2.2.1.4.d Snaga je v NIP-4 za delovanje sortirnice načrtovala interno stopnjo donosa 21,1 %, dobo vračanja investicije 5,6 leta v NIP-4 ter neto sedanjo vrednost investicije 35.848.023 EUR. Če Snaga dolgoročno ne bo zagotovila pozitivnega poslovnega izida delovanja sortirnice v takšni višini, kot je načrtovan v NIP-4, potem ne bodo doseženi predvideni finančni kazalniki delovanja sortirnice. Ob takšnem poslovnem izidu, kot ga je sortirnica dosegla v obdobju poskusnega delovanja ter prvem letu rednega delovanja, bi bili neto sedanja vrednost investicije in interna stopnja donosa negativni. Tako tudi ne bi bila izpolnjena zahteva iz Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije

⁹⁵ Vrednost investicije v sortirnico brez predhodnih naložb v vrednosti 1.775.124 EUR, ki predstavlja vrednost zemljišča in kompostarne (objekt v izgradnji).

⁹⁶ Sklep o aktiviranju vseh osnovnih sredstev na objektu "Center za pripravo sekundarnih surovin – Sortirnica" ter o začetku obračunavanja amortizacije z dne 26. 3. 2019.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 95/15, 98/15, 74/16, 23/17, 57/18 in 81/18.

na področju javnih financ, da mora stopnja donosa investicije znašati najmanj 4 %, kar pomeni, da investicija v sortirnico ne bi bila sprejemljiva.

2.2.2.1.4.e V obdobju poskusnega delovanja sortirnice so stroški ravnanja s komunalnimi odpadki v okviru izvajanja GJS znašali 162 EUR/t, oziroma ob upoštevanju ocenjene amortizacije za celotno obdobje poskusnega delovanja 180 EUR/t. Stroški ravnanja s komunalnimi odpadki brez delovanja sortirnice bi v tem obdobju znašali 154 EUR/t. V prvem letu rednega delovanja sortirnice so stroški ravnanja s komunalnimi odpadki v okviru izvajanja GJS znašali 204 EUR/t, medtem ko bi pri ravnanju s komunalnimi odpadki brez delovanja sortirnice znašali 178 EUR/t. Obstaja tveganje, da ne bo izpolnjen poslovni cilj delovanja sortirnice, da se bodo zmanjšali stroški izvajanja storitev GJS ravnanja s komunalnimi odpadki za uporabnike teh storitev.

2.2.2.1.5 Ukrepi za zagotovitev kratkoročne in dolgoročne plačilne sposobnosti

Obvladovanje likvidnosti je ključnega pomena za sposobnost družbe, da nadaljuje kot delujoče podjetje. Investicija v gradnjo sortirnice in delovanje sortirnice imata pomemben vpliv na denarni tok Snage ter s tem zagotavljanje kratkoročne in dolgoročne plačilne sposobnosti.

Izkaz denarnih tokov prikazuje dinamiko pridobivanja in porabe denarnih sredstev pri poslovanju, naložbenju in financiranju. Tabela 23 predstavlja strnjen prikaz denarnih tokov po posameznih glavnih kategorijah za obdobje od leta 2016 do leta 2019.⁹⁸

⁹⁸ Snaga sestavlja izkaz denarnih tokov družbe po posredni metodi.

Tabela 23 Povzetek izkazov denarnega toka Snage za obdobje od leta 2016 do leta 2019

		v EUR			
	Izkaz denarnega toka	Leto 2016	Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019
A.	Denarni tokovi pri poslovanju				
a)	Postavke izkaza poslovnega izida	464.713	933.572	(71.396)	2.361.341
b)	Spremembe čistih obratnih sredstev poslovnih postavk bilance stanja	419.527	672.715	(55.579)	(1.213.350)
c)	Pozitivni ali negativni denarni izid pri poslovanju (a + b)	884.240	1.606.242	(126.975)	1.147.991
B.	Denarni tokovi pri investiranju				
a)	Prejemki pri investiranju	1.704.934	(547)	1.400.331	76.094
b)	Izdatki pri investiranju	(1.159.558)	(8.446.845)	(4.484.600)	(504.320)
c)	Pozitivni ali negativni denarni izid pri investiranju (a + b)	545.376	(8.447.392)	(3.084.269)	(428.226)
C.	Denarni tokovi pri financiranju				
a)	Prejemki pri financiranju	0	6.566.468	3.647.991	251.133
b)	Izdatki pri financiranju	(616.620)	(603.888)	(321.471)	(418.184)
c)	Pozitivni ali negativni denarni izid pri financiranju (a + b)	(616.620)	5.962.580	3.326.520	(167.051)
Č.	Končno stanje denarnih sredstev (x + y)	1.728.613	850.043	965.319	1.518.033
x)	Denarni izid v obdobju (Ac + Bc + Cc)	812.996	(878.570)	115.276	552.714
y)	Začetno stanje denarnih sredstev	915.618	1.728.613	850.043	965.319

Vir: letna poročila Snage za leta 2016, 2017, 2018 in 2019.

Iz prikazanih podatkov je razvidno, da je denarni izid pri poslovanju v letu 2016 znašal 884.240 EUR. V letu 2017 se je povečal na 1.606.242 EUR, sledilo je zmanjšanje v letu 2018, ko je bil negativen (–126.975 EUR). V letu 2019 se je ponovno povečal in je znašal 1.147.991 EUR.

Po velikosti imajo največji vpliv na denarni tok pri poslovanju poslovni prihodki in poslovni odhodki (brez amortizacije). Poslovni prihodki se do konca leta 2018 niso pomembneje spreminjali, saj je v tem obdobju veljala nespremenjena cena izvajanja GJS ravnanja z odpadki – zbiranja komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov ter odlaganja ostankov predelave in odstranjevanje komunalnih odpadkov. Cena za izvajanje GJS ravnanja z odpadki, ki jo je uporabnikom zaračunala Snaga, je znašala 98 EUR/t zbranih komunalnih odpadkov. Po drugi strani pa so na poslovne odhodke v pomembni meri vplivale prevzemne cene za obdelavo in odstranjevanje komunalnih odpadkov, saj je Snaga pri izvajanju teh dveh GJS uporablja storitve ponudnikov na trgu. Cena za prevzem mešanih komunalnih odpadkov v obdelavo in odstranjevanje je v letu 2016 znašala 114 EUR/t, v letu 2017 se je povišala na 124 EUR/t, medtem ko je v letu 2018 znašala celo 155 EUR/t. V letu 2019⁹⁹ se je cena izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v MO Maribor povišala na 135 EUR/t prevzetih komunalnih odpadkov, kar je imelo pozitiven vpliv na izkaz poslovnega izida ter s tem pozitiven denarni izid pri poslovanju v tem letu.

⁹⁹ Povišanje cene storitev GJS ravnanja z odpadki je mestni svet MO Maribor potrdil na seji 25. 4. 2019. Storitve GJS ravnanja z odpadki so se po novi višji ceni v MO Maribor začele obračunavati s 1. 5. 2019.

V letu 2019 je bila sprememba čistih obratnih sredstev poslovnih postavk bilance stanja negativna (–1.213.350 EUR). To je v največji meri posledica povečanja aktivnih časovnih razmejitev v letu 2019, in sicer za 1.078.886 EUR. Med aktivnimi časovnimi razmejitvami na dan 31. 12. 2019 predstavljajo 1.041.617 EUR kratkoročno nezaračunani prihodki, ki se nanašajo na potrjen poračun za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki za leto 2019 v MO Maribor ter na potrjen poračun za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki za leti 2018 in 2019 v občinah Pesnica in Selnica ob Dravi.

Iz podatkov o denarnih tokovih pri investiranju je razvidno, da je denarni izid pri investiranju v letu 2016 znašal 545.376 EUR. V letu 2017 je bil denarni izid pri investiranju negativen (–8.447.392 EUR), prav tako v letu 2018 (–3.084.269 EUR) in tudi v letu 2019 (–428.226 EUR). Na denarni izid pri investiranju so v obravnavanem obdobju najbolj vplivali izdatki pri investiranju zaradi gradnje sortirnice. Ti izdatki so v letih 2017 in 2018 znašali 12.718.646 EUR.

Iz podatkov o denarnih tokovih pri financiranju je razvidno, da je denarni izid pri financiranju v letu 2016 znašal –616.620 EUR. V letu 2017 je bil denarni izid pri financiranju pozitiven, in sicer je znašal 5.962.580 EUR. Prav tako je bil pozitiven tudi v letu 2018, ko je znašal 3.326.520 EUR. V letu 2019 pa je bil denarni izid pri financiranju ponovno negativen, in sicer je znašal –167.051 EUR. Na denarni izid pri financiranju so v obravnavanem obdobju najbolj vplivali prejemki od povečanja finančnih obveznosti, in sicer iz naslova bančnega posojila v letih 2017 in 2018 v vrednosti 10 milijonov EUR. Ta je bil namenjen za investicijo v gradnjo sortirnice.

Končno stanje denarnih sredstev je 31. 12. 2016 znašalo 1.728.613 EUR. V letu 2017 je bil denarni izid negativen, tako da je končno stanje denarnih sredstev 31. 12. 2017 znašalo 850.043 EUR. Končno stanje denarnih sredstev je 31. 12. 2018 znašalo 965.319 EUR, torej je bil denarni izid v letu 2018 spet pozitiven. Tudi v letu 2019 je bil denarni izid pozitiven (552.716 EUR), tako da je končno stanje denarnih sredstev 31. 12. 2019 znašalo 1.518.035 EUR. Ob tem je tudi povišanje cene izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v letu 2019 v MO Maribor pomembno vplivalo na pozitivno stanje denarnih sredstev in zagotovitev (kratkoročne) plačilne sposobnosti Snage.

Tabela 24 predstavlja kazalnike financiranja, investiranja in plačilne sposobnosti Snage za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Tabela 24 Kazalniki financiranja, investiranja in vodoravne finančne sestave Snage za obdobje od leta 2016 do leta 2019

Kazalnik	Leto 2016	Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019
Delež lastniškega financiranja	0,61	0,37	0,28	0,29
Delež dolgoročnega financiranja	0,79	0,77	0,81	0,80
Delež osnovnih sredstev v sredstvih	0,45	0,73	0,81	0,74
Koeficient kapitalske pokritosti osnovnih sredstev	1,36	0,51	0,35	0,39
Hitri koeficient	1,40	0,50	0,25	0,36
Pospešeni koeficient	2,79	1,05	0,90	0,94
Kratkoročni koeficient	2,84	1,09	0,93	0,98

Vir: letna poročila Snage za leta 2016, 2017, 2018 in 2019.

V obdobju od leta 2016 do leta 2019 so na predstavljene kazalnike financiranja, investiranja in plačilne sposobnosti v največji meri vplivali potrjena cena za izvajanje storitev GJS ravnanja z odpadki in dejanski

stroški, ki jih je imela Snaga pri izvajanju storitev GJS ravnanja z odpadki, ter vrednost investicije v sortirnico in najem dolgoročnega bančnega kredita za njeno gradnjo.

2.2.2.1.5.a Zaradi dolgoročne narave najetega bančnega posojila za gradnjo sortirnice v znesku 10.000.000 EUR je delež dolgoročnega financiranja po izvedbi investicije v sortirnico ostal na enaki ravni kot pred investicijo. Delež osnovnih sredstev v sredstvih Snage se je zaradi investicije v sortirnico povečal, saj sortirnica predstavlja osnovno sredstvo. Vendar je imelo najetje dolgoročnega bančnega posojila za gradnjo sortirnice negativni vpliv na preostale kazalnike financiranja in vodoravne finančne sestave. Delež lastniškega financiranja je v letu 2016 znašal 0,61, po izvedeni investiciji v sortirnico se je zmanjšal ter je konec leta 2019 znašal le še 0,29. Koeficient kapitalske pokritosti osnovnih sredstev se je v obravnavanem obdobju prav tako pomembno znižal. V letu 2016 je znašal 1,36, po izvedeni investiciji v sortirnico se je zmanjšal ter je konec leta 2019 znašal le še 0,39. Ker je Snaga povečala financiranje obveznosti z dolgom, ima to negativen vpliv na presojo upnikov glede varnosti njihovega poslovanja s Snago.

V obdobju od leta 2016 do 2019 so se pomembno zmanjšali tudi 3 temeljni kazalniki vodoravnega finančnega ustroja. Koeficient neposredne pokritosti kratkoročnih obveznosti je leta 2016 znašal 1,40, kar pomeni, da je Snaga imela na razpolago dovolj denarnih sredstev za pokritje vseh kratkoročnih obveznosti. V letih 2017 in 2018 se je koeficient neposredne pokritosti kratkoročnih obveznosti pomembno zmanjšal, tako da je konec leta 2018 znašal le še 0,25. V letu 2019 se je nekoliko izboljšal, tako da je konec leta znašal 0,36. Koeficient pospešene pokritosti kratkoročnih obveznosti je konec leta 2016 znašal 2,79, v obravnavanem obdobju se zmanjševal ter je konec leta 2019 znašal 0,94. Koeficient kratkoročne pokritosti kratkoročnih obveznosti je leta 2016 znašal 2,84. V letih 2017 in 2018 se je koeficient kratkoročne pokritosti kratkoročnih obveznosti pomembno zmanjšal, tako da je konec leta 2018 znašal le še 0,93. V letu 2019 se je nekoliko izboljšal, tako da je konec leta znašal 0,98.

2.2.2.1.5.b Koeficient kratkoročne pokritosti kratkoročnih obveznosti predstavlja razmerje med kratkoročnimi sredstvi in kratkoročnimi obveznostmi ter kaže sposobnost družbe poravnati svoje tekoče kratkoročne obveznosti. Kot kratkoročna sredstva so upoštevani denarna sredstva, kratkoročne terjatve iz poslovanja, zaloge in kratkoročne finančne naložbe. Če je vrednost kazalnika 1 ali več, to pomeni, da družba izkazuje več kratkoročnih sredstev kot kratkoročnih obveznosti ter praviloma brez težav poravnava kratkoročne obveznosti ob zapadlosti. Večja vrednost kazalnika pomeni večjo likvidnost in sposobnost družbe poravnati obveznosti, ko te zapadejo, ter tako boljšo plačilno sposobnost družbe. Koeficient kratkoročne pokritosti kratkoročnih obveznosti je bil v letih 2018 in 2019 manjši od 1 kar pomeni, da je imela Snaga manj kratkoročnih sredstev kot kratkoročnih obveznosti. Ker Snaga s svojimi kratkoročnimi sredstvi ne pokrije vseh kratkoročnih obveznosti, bi lahko imela težave s poravnavanjem kratkoročnih obveznosti ob zapadlosti. Manjša vrednost kazalnika pomeni manjšo likvidnost in sposobnost družbe poravnati obveznosti, ko te zapadejo, ter tako negativen vpliv na zagotavljanje plačilne sposobnosti družbe.

2.2.2.1.5.c Snaga je 31. 12. 2019 izkazovala 1.090.994 EUR nepokritih izgub iz preteklih let predvsem zaradi negativnega poslovnega izida v letu 2018. Ob morebitnem dodatnem naraščanju stroškov izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki zaradi neugodnih razmer na trgu in visokih stroškov delovanja sortirnice bi to lahko ob hkratnem slabšanju likvidnostnega položaja pomenilo, da Snaga ne bi mogla nadaljevati poslovanja v takšnem obsegu, kot do sedaj.

V Zakonu o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju¹⁰⁰ (v nadaljevanju: ZFPPIPP) je določeno, da mora poslovodstvo zagotoviti, da družba posluje v skladu s tem zakonom in pravili poslovnofinančne stroke. Pri vodenju poslov družbe mora ravnati s profesionalno skrbnostjo poslovnofinančne stroke in si pri tem prizadevati, da je družba vedno kratkoročno in dolgoročno plačilno sposobna.

Upravljanje tveganj zajema ugotavljanje, merjenje oziroma ocenjevanje, obvladovanje in spremljanje tveganj, vključno s poročanjem o tveganjih, ki jim je ali bi jim lahko bila družba izpostavljena pri svojem poslovanju. Poslovodstvo mora zagotoviti, da družba redno izvaja ukrepe upravljanja tveganj, ki so po pravilih poslovnofinančne stroke potrebni in primerni glede na vrsto in obseg poslov, ki jih družba opravlja. Upoštevati je treba vsa tveganja, ki jim je ali bi jim lahko bila družba izpostavljena pri svojem poslovanju, kar vključuje zlasti kreditno tveganje, tržno tveganje, operativno tveganje in likvidnostno tveganje.

Poslovodstvo mora v skladu z ZFPPIPP zagotoviti, da družba redno izvaja ukrepe upravljanja likvidnostnega tveganja, ter spremljati in zagotavljati kapitalsko ustreznost, pri čemer mora zagotoviti, da družba vedno razpolaga z dovolj dolgoročnimi viri financiranja glede na obseg in vrste poslov, ki jih opravlja, ter glede na tveganja, ki jim je izpostavljena pri njihovem opravljanju. Poslovodstvo mora redno spremljati in preverjati, ali družba dosega kapitalsko ustreznost. Likvidnostno tveganje je tveganje nastanka izgube zaradi kratkoročne plačilne nesposobnosti. Pri upravljanju likvidnostnega tveganja mora družba gospodariti z viri in naložbami tako, da je v vsakem trenutku sposobna izpolniti vse svoje zapadle obveznosti. Za upravljanje likvidnostnega tveganja mora oblikovati in izvajati politiko rednega upravljanja likvidnosti, ki jo potrdi poslovodstvo in vključuje:

- načrtovanje pričakovanih znanih in morebitnih denarnih odtokov in zadostnih denarnih pritokov zanje ob upoštevanju normalnega poteka poslovanja in morebitnih položajev likvidnostnih kriz,
- redno spremljanje in upravljanje likvidnosti,
- opredelitev ustreznih ukrepov za preprečitev oziroma odpravo vzrokov za nastanek nelikvidnosti in opredelitev drugih možnosti zanje.

Cena izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki ob stroških, ki Snagi nastanejo pri izvajanju GJS ravnanja z odpadki, najpomembneje vpliva na poslovni izid in s tem posledično tudi na dolgoročno zagotavljanje plačilne sposobnosti družbe. Zaradi več let trajajočega razkoraka med potrjeno ceno in stroški izvajanja GJS ravnanja s komunalnimi odpadki se je Snaga konec leta 2018 ter v začetku leta 2019 znašla v zelo slabi likvidnostni situaciji. Stanje denarnih sredstev se je znižalo z 1.728.613 EUR konec leta 2016 na 965.319 EUR konec leta 2018. Snaga je imela na koncu leta 2018 izgubo v znesku 1.234.703 EUR ter presežek kratkoročnih obveznosti nad kratkoročnimi sredstvi v znesku 261.366 EUR. Denarni izid iz poslovanja je bil v letu 2018 negativen, in sicer v znesku 126.975 EUR. Ob tem je imela Snaga finančne obveznosti do bank v znesku 10.000.000 EUR, ki so ob koncu leta 2018 predstavljale kar 45 % vseh obveznosti do virov sredstev. To je likvidnostno situacijo še poslabševalo, saj bi Snaga prvi obrok dolgoročnega bančnega kredita morala poravnati že v začetku julija 2019, do konca leta 2019 pa bi glede na pogodbeno določila morala odplačati 555.556 EUR.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US, 63/16 – ZD-C, 54/18 – odl. US, 69/19 – odl. US, 74/20 – odl. US in 85/20 – odl. US.

Snaga je z namenom obvladovanja likvidnostnih težav že v začetku leta 2018 začela namenjati posebno pozornost načrtovanju denarnih tokov. Prav tako je konec leta 2018 sprejela nekatere ukrepe, ki naj bi pomagali pri obvladovanju likvidnostnih težav:

- mesečno spremljanje terjatev iz poslovanja ter čim bolj aktivna izterjava,
- sklenitev dogovora o obročnem odplačevanju obstoječega dolga do glavnega izvajalca investicije v sortirnico,
- omejitev investicij na najnujnejše,
- ustavitev vseh donacij in sponzorstev ter zmanjšanje izdatkov, ki so bili v načrtu poslovanja namenjeni marketingu,
- omejevanje razvojnih aktivnosti in
- upokojevanje brez novih zaposlitev na obstoječih delovnih mestih.

Snaga je v letu 2019 ustavila vsa sponzorstva in donacije. Izvedla je zgolj nakazilo lastnemu športnemu društvu, v katerem se udelejujejo zaposleni.

Snaga je v letu 2019 izvajala restriktivno politiko zaposlovanja. Izvedla je 6 novih zaposlitev, saj je v letu 2019 prevzela upravljanje z Akvarijem-Terarijem¹⁰¹. Prav tako je v letu 2019 nadaljevala s prezaposlitvami agencijsko najetih delavcev neposredno v družbo.

Snaga je pripravila načrt denarnega toka za leto 2019, ki kaže negativni denarni tok v znesku 985.000 EUR s pozitivnim stanjem razpoložljivih denarnih sredstev na dan 31. 12. 2019 v znesku 8.000 EUR. Za uresničitev načrtovanega denarnega toka je Snaga načrtovala:

- višje prilive od junija 2019 naprej iz naslova povišanja cen storitev ravnanja s komunalnimi odpadki na območju MO Maribor,
- višje prilive od avgusta 2019 naprej iz naslova povišanja cen storitev ravnanja s komunalnimi odpadki na območju ostalih občin, v katerih Snaga izvaja GJS ravnanja z odpadki,
- dogovor o reprogramiranju obstoječega dolgoročnega bančnega kredita, s katerim bi bilo odobreno 1-letno podaljšanje moratorija na vračilo glavnice,
- odobritev dodatnega kratkoročnega bančnega kredita v višini približno 1,7 milijona EUR z zapadlostjo enega leta ter možnostjo podaljšanja še za eno leto.

V letu 2019 se je povišala oziroma uskladila cena izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v MO Maribor z upravičenimi stroški njenega izvajanja. Povišanje cene storitev GJS ravnanja z odpadki je mestni svet MO Maribor potrdil na seji 25. 4. 2019, storitve pa so se po novi višji ceni v MO Maribor začele zaračunavati s 1. 5. 2019. Cena izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v MO Maribor se je z 98 EUR/t prevzetih komunalnih odpadkov povišala na 135 EUR/t prevzetih komunalnih odpadkov, torej za 38 %. Ob tem je Snaga z izvedenimi aktivnostmi zagotovila poračun cene za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki za leto 2019 v MO Maribor ter v občinah Pesnica in Selnica ob Dravi. Iz tega naslova je Snaga v letu 2019 ustvarila 1.041.617 EUR kratkoročno nezaračunanih prihodkov. Povišanje cene izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v MO Maribor je imelo pozitiven vpliv na izkaz poslovnega izida v letu 2019 ter s tem

¹⁰¹ Snaga je v letu 2019 pridobila koncesijo za urejanje zelenih in utrjenih javnih površin v MO Maribor. V to dejavnost pa sodi tudi upravljanje z Akvarijem-Terarijem.

tudi pozitiven vpliv na denarni izid pri poslovanju v tem letu, medtem ko je imel potrjen poračun cene za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki za leto 2019 v MO Maribor ter v občinah Pesnica in Selnica ob Dravi pozitiven vpliv na denarni izid pri poslovanju v letu 2020.

Snaga je po povišanju cene izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v MO Maribor (od 1. 5. 2019 naprej), izvajala aktivnosti za povišanje oziroma usklajitev cene z upravičenimi stroški izvajanja GJS ravnanja z odpadki in poenotenje cene v vseh občinah, v katerih izvaja storitve GJS ravnanja z odpadki. Na podlagi tega je bil dosežen dogovor o oblikovanju enotne cene izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v vseh občinah, v katerih Snaga izvaja GJS ravnanja z odpadki, razen v Občini Miklavž na Dravskem polju, ki ima drugačen standard zbiranja in odvoza odpadkov (vse vrste odpadkov gospodinjstva zbirajo doma, od koder se tudi vrši njihov odvoz).

V izhodiščih za pripravo elaboratov o oblikovanju cene izvajanja storitev javne službe, ki jih je Snaga decembra 2019 posredovala občinam, v katerih izvaja GJS ravnanja z odpadki, je bilo upoštevano:

- oblikovana je enotna cena za vse občine (razen Občino Miklavž na Dravskem polju), za mešane komunalne odpadke in biološko razgradljive odpadke;
- predvidene so bile višje cene prevzema zbranih komunalnih odpadkov, in sicer: za 20 % za prevzem lahke frakcije, za 15 % za prevzem biološko razgradljivih odpadkov ter za 10 % za prevzem kosovnih odpadkov.

Do 20. 2. 2020 so vse občine potrdile elaborate o oblikovanju cene izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki, kar pomeni, da bodo enotni pogoji predaje odpadkov in cenovna politika na zbirnih centrih, enotne bodo tudi frekvence odvoza posameznih frakcij. Enotna cena je tudi neformalna zaveza občin, da bodo elaborate o oblikovanju cene izvajanja storitev javne službe odslej redno pošiljale v odločanje svojim občinskim svetom, saj je dolžnost vseh občin zagotoviti čim bolj pravično porazdelitev stroškov, ki nastajajo z izvajanjem javne službe v posameznem koledarskem letu.

Snaga je izvajala tudi aktivnosti za dogovor za poračun cene za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki za leti 2018 in 2019 v občinah, v katerih izvaja GJS ravnanja z odpadki, razen v MO Maribor ter v občinah Pesnica in Selnica ob Dravi, s katerimi je ta dogovor že bil dosežen. Gre za denarna sredstva, ki jih je Snaga zastavila, saj je redno plačevala stroške izvajanja GJS ravnanja z odpadki, ki pa niso bili pokriti s strani občin potrjeno ceno za izvajanje te GJS. Občine so to razliko med potrjeno ceno in stroški izvajanja GJS ravnanja z odpadki dolžne plačati iz občinskega proračuna ali pa s tem stroškom obremeniti uporabnike. Denarna sredstva iz tega naslova Snaga pričakuje bodisi v dvanajstinih (v občinah, kjer bodo poračune plačali občani) oziroma v letih 2021 in 2022 v občinah, ki bodo breme prevzele nase. Skupni znesek poračuna cene za opravljene storitve GJS ravnanja z odpadki znaša 1.902.075 EUR. Poplačilo poračunov bo še dodatno pozitivno vplivalo na finančno stabilnost poslovanja.¹⁰²

Snaga je z izvedenimi aktivnostmi zagotovila podaljšanje moratorija za začetek odplačevanja dolgoročnega bančnega kredita v znesku 10.000.000 EUR, ki ga je najela za izvedbo investicije v sortirnico. Po pogodbenih določilih znaša mesečni obrok glavnice kredita 92.593 EUR, prvi obrok pa bi zapadel v plačilo 1. 7. 2019. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Snaga z bankama sklenila 4 anekse k pogodbama o posojilu.¹⁰³

¹⁰² O tem tudi v točki 2.1.2.2.

¹⁰³ Aneksi k pogodbama o posojilu so predstavljeni v točki 2.1.2.2.

S 3. aneksom k pogodbi o posojilu se je spremenila pogodbeni obrestna mera, ki znaša 6-mesečni euribor + 2,15 %. Na podlagi dogovora z bankama¹⁰⁴ se je začetek odplačevanja glavnice kredita premaknil na 1. 4. 2020. To je imelo pozitiven vpliv na denarni izid pri financiranju v letu 2019, saj Snagi ni bilo treba vrniti 555.558 EUR glavnice dolgoročnega bančnega posojila že v letu 2019. Snaga je s 1. 4. 2020 začela z rednim odplačevanjem obeh bančnih posojil. Odloženi obroki odplačil so se prestavili v skupno končno odplačilo posojila v znesku 925.000 EUR z zapadlostjo v enkratnem obroku 1. 6. 2028.

2.2.2.1.5.d Snaga ni izvedla vseh načrtovanih ukrepov za obvladovanje likvidnostnih težav v letu 2019. Kljub prizadevanjem za povišanje cene izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki v ostalih primestnih občinah, v katerih Snaga izvaja GJS ravnanja z odpadki, v letu 2019 ni uspela zagotoviti načrtovanega povišanja cene, ki bi zagotavljalo pokritje stroškov, ki jih ima Snaga pri izvajanju storitev GJS ravnanja z odpadki. Snaga tudi ni uspela zagotoviti načrtovanega dodatnega kratkoročnega bančnega posojila v znesku 1,7 milijona EUR z zapadlostjo enega leta in možnostjo podaljšanja še za eno leto. Neizvedba 2 načrtovanih ukrepov je imela negativen vpliv na denarni izid pri poslovanju in denarni izid pri financiranju v letu 2019 ter s tem tudi na obvladovanje likvidnostnih težav Snage v letu 2019.

2.2.2.1.5.e Snaga je s sklenitvijo 3. aneksa k pogodbama o posojilu ravnala v nasprotju s soglasjem k zadolžitvi. S sklenitvijo 3. aneksa k pogodbama o posojilu je bila spremenjena pogodbeni obrestna mera, ki znaša 6-mesečni euribor + 2,15 %. Ta pogodbeni obrestna mera presega obrestno mero 6-mesečni euribor + 1,4 %, ki jo je kot najvišjo dopustno določil mestni svet MO Maribor ob izdaji soglasja za zadolžitev.

Ukrep Snage

Snaga je v drugi polovici leta 2020 in v letu 2021 nadaljevala proces finančnega prestrukturiranja dolgov družbe za zagotovitev dolgoročne finančne stabilnosti in zmožnosti izvedbe nadaljnjih razvojnih investicij. Z bankama so bili izvedeni pogovori za znižanje skupnega mesečnega obroka odplačila ter podaljšanje zapadlosti bančnega posojila do 3. 1. 2033. Aneksa št. 5 k posojilnima pogodbama sta bila sklenjena 20. 5. 2021. Mesečni obrok bančnega posojila se je znižal za 30.000 EUR, kar na leto znese 360.000 EUR. Dodatni denarni tok bo omogočil dolgoročno finančno stabilnost in sposobnost razvoja družbe tudi v prihodnje.

Snaga je pripravila vlogo za izdajo soglasja k zadolževanju pod pogoji iz 3. aneksa k pogodbama o posojilu ter jo 22. 11. 2021 posredovala MO Maribor. V vlogi za izdajo soglasja k zadolževanju je predlagano, da se spremenita pogoja glede dopustne višine obrestne mere in dobe odplačevanja bančnega posojila na način, da je obrestna mera 6-mesečni euribor + 2,15 % ter končni datum zapadlosti bančnega posojila 3. 1. 2033.

¹⁰⁴ 4. aneks k pogodbama o posojilu.

Snaga je januarja 2020 naročila izdelavo Poročila o ukrepih finančnega prestrukturiranja družbe¹⁰⁵ (v nadaljevanju: PUFP). V skladu s 35. členom ZFPPIPP, ki se nanaša na izvedbo potrebnih ukrepov ob nastanku insolventnosti družbe, je bil namen izdelave PUFP¹⁰⁶:

1. ugotovitev, ali je Snaga na dan 31. 12. 2019 insolventna¹⁰⁷, in
2. izdelava idejno-izvedbenega predloga ukrepov finančnega prestrukturiranja družbe v primeru, če se izkaže, da je insolventna.

Na podlagi izvedene analize dolgoročne plačilne sposobnosti je bilo ugotovljeno, da je imela Snaga na dan 31. 12. 2019 za 9.028.838 EUR več sredstev od obveznosti, zato je izkazovala pozitivno neto premoženje. Bilančna izguba Snage je na dan 31. 12. 2019 znašala –1.100.584 EUR. Celotno bilančno izgubo je bila Snaga sposobna pokriti v breme rezerv iz dobička, in sicer v breme drugih rezerv iz dobička v znesku 1.021.243 EUR, preostanek 79.341 EUR pa v breme zakonskih rezerv. Snaga je imela na dan 31. 12. 2019 več sredstev kot obveznosti, zato po kriteriju neto premoženja družbe ni bila prezadolžena. Prav tako je bila sposobna celotno bilančno izgubo pokriti v breme rezerv iz dobička, zato ni bila izpolnjena zakonska domneva po ZFPPIPP, da je družba kapitalsko neustrezna. Glede na navedena kriterija je bila v PUFP podana ugotovitev, da Snaga na dan 31. 12. 2019 ni bila dolgoročno plačilno nesposobna.

Na podlagi izvedene analize trajnejše likvidnosti je bilo ugotovljeno, da je na dan 31. 12. 2019 imela Snaga 13.416.203 EUR obveznosti, od tega 278.255 EUR neplačanih zapadlih obveznosti. Neplačane zapadle obveznosti so predstavljale 2,1 % vrednosti vseh obveznosti družbe. Snaga je na dan 31. 12. 2019 zamujala za več kot 60 dni z izpolnitvijo zapadlih obveznosti v znesku 27.940 EUR. Znesek je predstavljal zgolj 0,2 % vseh obveznosti družbe ter ni presegal 20 % vseh obveznosti družbe, kar je v ZFPPIPP določen pogoj za nastop trajnejše nelikvidnosti. Snaga na dan 31. 12. 2019 ni imela blokiranih transakcijskih računov, prav tako ni zamujala z izplačilom obveznosti do zaposlenih, zato tudi po teh dveh kriterijih iz ZFPPIPP ni bila trajnejše nelikvidna.

Kratkoročna plačilna sposobnost je po določbi prvega odstavka 11. člena ZFPPIPP sposobnost pravne ali fizične osebe v določenem časovnem obdobju poravnati vse obveznosti, ki so zapadle v tem časovnem obdobju. Na podlagi izvedene analize je bilo ugotovljeno, da je na dan 31. 12. 2019 imela Snaga 13.416.203 EUR obveznosti, od tega 278.255 EUR neplačanih zapadlih obveznosti. Snaga je na dan 31. 12. 2019 zamujala do 60 dni z izpolnitvijo zapadlih obveznosti v znesku 250.315 EUR. Znesek je predstavljal 1,9 % vseh obveznosti družbe.

¹⁰⁵ Pri odvetniški pisarni Jerman in Bajuk, d.o.o., Ljubljana; Pogodba o izvedbi storitve je bila sklenjena 23. 1. 2020.

¹⁰⁶ PUFP je bilo izdelano 11. 3. 2020.

¹⁰⁷ Insolventnost dolžnika se ugotavlja po določbah 14. člena ZFPPIPP. Dolžnik tako postane insolventen, če postane dolgoročno plačilno nesposoben ali v daljšem obdobju ni sposoben poravnati vseh svojih obveznosti, ki so zapadle v tem obdobju (trajnejša nelikvidnost). Dolžnik postane dolgoročno plačilno nesposoben, če je vrednost njegovega premoženja manjša od vsote njegovih obveznosti ali če je izguba tekočega leta skupaj s prenesenimi izgubami dosegla polovico osnovnega kapitala in te izgube ni mogoče pokriti v breme prenesenega dobička ali rezerv. Dolžnik postane trajneje nelikviden med drugim, če za več kot 2 meseca zamuja z izpolnitvijo ene ali več obveznosti v skupnem znesku, ki presega 20 % zneska njegovih obveznosti, izkazanih v zadnjem javno objavljenem letnem poročilu. Za trajnejšo nelikvidnost dolžnika so v 14. členu ZFPPIPP določeni tudi nekateri drugi razlogi, kot so blokade transakcijskih računov in zamude izplačil obveznosti do zaposlenih.

Snaga je v načrtu poslovanja za leto 2020 pripravila tudi načrt denarnih tokov za leto 2020 po mesecih. Tabela 25 predstavlja strnjen prikaz načrtovanih denarnih tokov po posameznih glavnih kategorijah za leto 2020.¹⁰⁸

Tabela 25 Povzetek načrtovanega izkaza denarnega toka Snage za leto 2020

		v EUR
Izkaz denarnega toka		Leto 2020
A.	Denarni tokovi pri poslovanju	
a)	Prejemki pri poslovanju	20.069.135
b)	Izdatki pri poslovanju	18.315.123
c)	Pozitivni ali negativni denarni izid pri poslovanju (a + b)	1.754.012
B.	Denarni tokovi pri investiranju	
a)	Prejemki pri investiranju	3.928
b)	Izdatki pri investiranju	1.753.795
c)	Pozitivni ali negativni denarni izid pri investiranju (a + b)	(1.749.866)
C.	Denarni tokovi pri financiranju	
a)	Prejemki pri financiranju	0
b)	Izdatki pri financiranju	1.022.437
c)	Pozitivni ali negativni denarni izid pri financiranju (a + b)	(1.022.437)
Č.	Končno stanje denarnih sredstev (x + y)	499.742
x)	Denarni izid v obdobju (Ac + Bc + Cc)	(1.018.291)
y)	Začetno stanje denarnih sredstev	1.518.033

Vir: poslovni načrt Snage za leto 2020.

Iz načrtovanega denarnega toka za leto 2020 izhaja, da je Snaga načrtovala negativen denarni izid v znesku 1.018.291 EUR. To je predvsem posledica začetka odplačevanja glavnice dolgoročnega bančnega kredita od 1. 4. 2020 naprej. V letu 2020 odplačilo glavnice znaša 833.400 EUR. Tako bi se stanje denarnih sredstev z 1.518.033 EUR konec leta 2019 zmanjšalo na 499.742 EUR konec leta 2020.

2.2.2.1.5.f Dolgoročna plačilna sposobnost je predvsem odvisna od kapitalske strukture in dolgoročnega financiranja ter uspešnosti poslovanja. Snaga je v letu 2019 ustvarila pozitiven poslovni izid v znesku 147.164 EUR, medtem ko je v letu 2020 ustvarila pozitiven poslovni izid v znesku 201.806 EUR. Cena izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki ob stroških, ki Snagi nastanejo pri izvajanju GJS ravnanja z odpadki, najpomembneje vpliva na poslovni izid in s tem posledično tudi na dolgoročno zagotavljanje plačilne sposobnosti družbe. Če Snaga s potrjeno ceno izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki ne bo uspela pokriti vseh stroškov pri izvajanju teh storitev, brez dodatnih ukrepov ne bo mogla dolgoročno ustvarjati pozitivnega poslovnega izida, ki je podlaga za dolgoročno plačilno sposobnost.

2.2.2.1.5.g Pomemben vpliv na stroške izvajanja storitev GJS ravnanja s komunalnimi odpadki imajo prihodki in stroški delovanja sortirnice. Snaga za naslednja leta načrtuje povečanje prihodkov delovanja sortirnice in s tem pozitiven poslovni izid njenega delovanja. Če Snaga ne bo izpolnila načrtovanih ciljev

¹⁰⁸ Snaga je načrtovan izkaz denarnih tokov za leto 2020 sestavila po neposredni metodi.

glede prihodkov in stroškov delovanja sortirnice obstaja tveganje, da ne bo uspela ustvariti toliko denarnega toka (prejemki – izdatki) za pokritje celotne investicijske vrednosti sortirnice, vključno s še predvidenimi vlaganji do leta 2038. V tem primeru bi bila potrebna slabitev vrednosti sortirnice. Tako ima na solventnost Snage prek kapitalske ustreznosti pomemben vpliv morebitna potreba po slabitvi vrednosti sortirnice. Ta bi neposredno vplivala na višino sredstev in kapitala družbe ter s tem na kapitalsko ustreznost. Snaga bi bila v primeru izgube (nabranih nepokritih izgub), ki bi preseгла $\frac{1}{2}$ osnovnega kapitala družbe, kapitalsko neustrezna in s tem dolgoročno plačilno nesposobna oziroma insolventna.

2.2.2.1.5.h Dolgoročna sredstva Snaga financira s kapitalom in z dolgoročnim bančnim kreditom. Delež financiranja dolgoročnih sredstev z bančnim kreditom na dan 31. 12. 2019 znaša 59 %, kar pomeni relativno visoko zadolženost. Ta je posledica financiranja investicije v sortirnico v pretežni meri z dolžniškim kapitalom. Odplačilo glavnice dolgoročnega bančnega posojila na letni ravni je v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašalo 1.111.111 EUR. Relativno visok delež financiranja z dolžniškimi viri dodatno povečuje tveganje, da Snaga v prihodnosti ne bo ustvarjala toliko pozitivnega denarnega izida (poslovni izid, povečan za amortizacijo), da bo pozitiven denarni izid omogočal, poleg odplačevanja dolgoročnega bančnega posojila z obrestmi, tudi pokritje tekočih stroškov poslovanja ter potrebnega investiranja dela amortizacije in potrebnih dodatnih vlaganj v sortirnico. To bi pomenilo, da Snaga ne bi mogla nadaljevati poslovanja v takšnem obsegu, kot do sedaj.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost izvedbe investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020. Preverili smo, ali je bila **Mestna občina Maribor** učinkovita pri upravljanju in nadzoru Snage, družbe za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o., Maribor ob izvedbi investicije v sortirnico in ali je bila **Snaga družba za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o., Maribor** učinkovita pri izvedbi investicije v sortirnico.

Za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja MO Maribor pri upravljanju in nadzoru Snage ob izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 smo pridobili odgovore na vprašanja, ali je MO Maribor upravljala in nadzirala Snago pri izvedbi investicije v sortirnico in ali je MO Maribor upravljala in nadzirala Snago pri zagotavljanju optimalnega delovanja sortirnice.

Za izrek mnenja o učinkovitosti Snage pri izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 smo pridobili odgovore na vprašanja, ali je Snaga izvedla investicijo v sortirnico v skladu z načrtom in ali je Snaga izvedla ukrepe za zagotovitev optimalnega delovanja sortirnice.

3.1 Mnenje o učinkovitosti MO Maribor pri upravljanju in nadzoru Snage

MO Maribor je bila pri upravljanju in nadzoru Snage ob izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 **delno učinkovita**.

MO Maribor je upravljala in nadzirala Snago pri izvedbi investicije v sortirnico, vendar pa pred izdajo soglasja k zadolžitvi ni preverila vseh možnih načinov financiranja izgradnje sortirnice, zaradi česar obstaja tveganje, da izbrani način ni optimalen. MO Maribor se je posvetovala s predstavniki Ministrstva za finance in pridobila strokovna mnenja, vendar se je odločila za financiranje investicije v sortirnico na način, da je investitor gospodarska družba v 100-odstotni lasti občin. MO Maribor pred izbiro načina financiranja izgradnje sortirnice med drugim tudi ni izvedla ocene upravičenosti izvedbe projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva, kot to izhaja iz 8. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu.

MO Maribor se je odločila za financiranje investicije v sortirnico na način, da je investitor gospodarska družba v 100-odstotni lasti občin, ki je za izvedbo projekta najela bančno posojilo. Ob pomanjkanju lastnih finančnih sredstev za izvedbo investicije se je MO Maribor s takšnim načinom financiranja investicije v sortirnico izognila zadolževanju, ki ga ureja 10. člen Zakona o financiranju občin.

V odloku o koncesiji in koncesijski pogodbi ni določeno, da lahko MO Maribor v vseh primerih prenehanja koncesijskega razmerja prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali pridobil za namen izvajanja GJS. V primeru prenehanja koncesijskega razmerja z odkupom koncesije, ki sicer določa prevzem teh objektov in naprav, pa ni določeno, na kakšen način in pod kakšnimi pogoji jih lahko MO Maribor prevzame. Ker MO Maribor v odloku o koncesiji in koncesijski pogodbi ni ustrezno in zadostno zavarovala svojih interesov za zagotovitev neprekinjenega in stroškovno učinkovitega izvajanja GJS v primeru prenehanja koncesijske pogodbe, je glede sortirnice postavljena v podrejen položaj v primerjavi s koncesionarjem kot lastnikom GJI, zaradi česar je po naši oceni v slabšem položaju, kot bi bila, če bi sama investirala ali pa bi investicijo izvedla v javno-zasebnem partnerstvu. V primeru stečaja koncesionarja pri javno-zasebnem partnerstvu ima koncedent pravico uveljavljati izločitveno pravico na GJI, ki je v lasti koncesionarja (81. člen Zakona o javno-zasebnem partnerstvu), medtem ko v primeru morebitnega stečaja

Snage takšna zakonska možnost ne obstaja. Pri načinu financiranja investicije v sortirnico, ko je investitor gospodarska družba, bi v primeru trajnejših težav v poslovanju, ki bi povzročile insolventnost (dolgoročno plačilno nesposobnost ali trajnejšo nelikvidnost), MO Maribor morala zagotoviti finančna sredstva za odkup sortirnice kot infrastrukture lokalnega pomena. Takšno financiranje investicije v sortirnico pomeni tveganje za nastanek dolga MO Maribor v prihodnosti.

Načrtovani tehnološki in ekonomski parametri delovanja sortirnice so se v vsaki novelaciji IP pomembno spreminjali, pri tem pa so bili tudi določeni zelo optimistično. MO Maribor pred obravnavo na mestnem svetu MO Maribor in sprejetjem sklepa, da se je ta seznanil z vlogo Snage pri zadolževanju za izgradnjo sortirnice, ni preverila načrtovanih tehnoloških in ekonomskih parametrov delovanja sortirnice in kritično presodila, ali so pri izračunu uporabljeni realni podatki, kot na primer razpoložljiva količina komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici in delež uporabnih frakcij na izhodu iz sortirnice, ki v pomembni meri določata uspešnost delovanja sortirnice. MO Maribor ob tem tudi ni preverila, ali bo Snaga z delovanjem sortirnice še vedno izpolnjevala pogoje za in-house subjekt in s tem pogoj gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic, na podlagi katerega mora Snaga ves čas izvajanja koncesijskih pogodb pretežni del svojih dejavnosti izvajati za izpolnitev nalog, ki so ji jih dale občine ustanoviteljice.

Obračunana amortizacija sortirnice v prvem letu delovanja je skoraj v celoti pokrila znesek glavnice bančnega posojila v enem letu (Snaga je začela odplačevati glavnico kredita 1. 4. 2020), hkrati pa je strošek obresti sestavni del cene izvajanja storitev GJS. Vendar obstaja tveganje, da v primeru likvidnostnih težav v poslovanju Snage, ta ne bo imela na razpolago dovolj finančnih sredstev za poravnavo zapadlih obrokov bančnega posojila. To bi pomenilo, da bi morala MO Maribor zagotavljati manjkajoča finančna sredstva za poplačilo bančnega posojila, saj bi bil sicer ogrožen obstoj sortirnice kot GJI lokalnega pomena. S tem bi bilo odplačilo bančnega posojila financirano iz proračunskih sredstev, kar pa bi bilo v nasprotju s pogojem iz 10.g člena Zakona o financiranju občin, da se soglasje za zadolžitev lahko podeli, če je zagotovljeno servisiranje dolga iz neproračunskih sredstev.

MO Maribor ni v zadostni meri upravljala in nadzirala Snage pri zagotavljanju optimalnega delovanja sortirnice. Knjigovodska vrednost zemljišča je v poslovnih knjigah MO Maribor določena na podlagi vrednosti iz evidence GURS, ki je bila uporabljena tudi pri določitvi vrednosti zemljišča v aneksu št 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice ter v NIP-3 in NIP-4. Ker vrednost zemljišča iz evidence GURS ni (nujno) ustrezna tržna vrednost, saj temelji na modelu množičnega vrednotenja, obstaja tveganje, da ta ni določena v tržni vrednosti v poslovnih knjigah MO Maribor ter posledično tudi pri določitvi vrednosti investicije v sortirnico.

Kljub izvedenim aktivnostim v obdobju poskusnega delovanja sortirnice (od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019) ter v obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice (od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2020) so bile v sortirnici obdelane manjše količine odpadkov od načrtovanih in posledično ni bil dosežen načrtovani poslovni izid sortirnice. MO Maribor ni v zadostni meri upravljala in nadzirala Snage pri sprejemanju ukrepov za zagotovitev načrtovanega delovanja sortirnice, hkrati pa tudi ni preverila, ali Snaga še izpolnjuje pogoj in-house glede gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic.

MO Maribor je po začetku poskusnega delovanja sortirnice izvajala aktivnosti za izboljšanje finančnega stanja Snage. Aktivnosti so se nanašale na določitev dejanske cene za izvajanje storitev GJS ravnanja z odpadki ter na dogovor z bankama glede spremembe pogojev odplačevanja bančnega posojila. Navedeno je pozitivno vplivalo na izkaz poslovnega izida Snage v letih 2019 in 2020 ter s tem tudi na denarni izid pri poslovanju Snage v tem obdobju.

MO Maribor ni v zadostni meri upravljala in nadzirala Snage, da bi ta pri sklepanju aneksov k pogodbama o posojilu ravnala v skladu s soglasjem za zadolžitev. S sklenitvijo 3. aneksa k pogodbama o posojilu se je spremenila pogodbeni obrestna mera, ki je preseгла obrestno mero 6-mesečni euribor + 1,4 %, ki jo je kot najvišjo dopustno določil mestni svet MO Maribor ob izdaji soglasja za zadolžitev.

3.2 Mnenje o učinkovitosti Snage pri izvedbi investicije v sortirnico

Snaga je bila pri izvedbi investicije v sortirnico v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 **delno učinkovita**.

Snaga ni v celoti izvajala investicije v sortirnico v skladu z načrtom. Skupna vrednost predhodnih naložb je prikazana v NIP-3 in NIP-4 v vrednosti 1.775.124 EUR in je v pomembno nižjem znesku (1.666. EUR manj) kot v IP (3.441.958 EUR). V NIP-3 in NIP-4 niso več med predhodnimi naložbami vključeni obstoječi objekti (transformatorska postaja in servisni objekti), ker niso sestavni del investicije v sortirnico, kot je bilo napačno predstavljeno v IP in novelacijah do NIP-3. Vrednost zemljišča iz evidence GURS ni (nujno) ustrezna tržna vrednost, saj temelji na modelu množičnega vrednotenja, zato obstaja tveganje, da ta ni določena v tržni vrednosti pri določitvi vrednosti investicije v sortirnico. Takšno spreminjanje vrednosti predhodnih naložb ne prispeva k transparentnosti prikaza vrednosti in sprejemanja odločitev glede investicije v sortirnico.

Snaga med izvedbo investicije ni zagotovila, da bi bila realizirana vrednost v okviru pogodbeno določene vrednosti. V IP in njegovih novelacijah do NIP-4 so naložbe v investicijo prikazane v pogodbeni vrednosti 12.493.891 EUR. V NIP-4, ki hkrati pomeni realizirano vrednost investicije, se je vrednost naložbe v predmet investicije povišala za 224.755 EUR na skupno vrednost 12.718.646 EUR. Vrednost nekaterih postavk naložbe v investicijo se je pomembno spremenila od IP do NIP-4, hkrati pa so v NIP-4 navedene nekatere drugačne postavke naložbe v investicijo, kar ne prispeva k transparentnosti prikaza vrednosti in sprejemanja odločitev glede investicije v sortirnico.

Naložbe med obratovanjem investicije so v NIP-4 ocenjene na 4.886.420 EUR, medtem ko v IP in NIP-1 in NIP-2 ti stroški niso bili vključeni, v NIP-3 pa so bili vključeni v vrednosti 1.607.220 EUR. Ker v skupno vrednost investicije v ekonomski dobi do izdelave NIP-4 niso bili vključeni stroški investicijskega vzdrževanja oziroma niso bili vključeni v ustrezni vrednosti (NIP-3), vrednost investicije v sortirnico ni bila predstavljena v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Snaga je tako MO Maribor napačno predstavila skupno vrednost investicije v sortirnico, na katero je ta nato podala soglasje za zadolževanje.

Ker Snaga ni zagotovila, da bi izvajalec pripravil terminski načrt v pogodbenem roku, je to vplivalo na poznejšo uvedbo v posel in s tem poznejši začetek in dokončanje del za izvedbo investicije v sortirnico. Ob tem je bil glavni razlog za prekoračitev pogodbenega roka v dolgotrajnem postopku pridobivanja okoljevarstvenega soglasja, gradbenega dovoljenja za izgradnjo sortirnice in okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje sortirnice.

Snaga ni izvedla vseh ukrepov za zagotovitev optimalnega delovanja sortirnice. Snaga je v posameznih letih zbrala manjše letne količine komunalnih odpadkov za obdelavo v sortirnici, kot jih je načrtovala. V letih 2016–2019 je tako Snaga v povprečju zbrala 28.723 t/leto komunalnih odpadkov, kar je 10.877 t/leto manj, kot je bilo načrtovano v IP, ter 10.397 t/leto manj, kot je bilo načrtovano v NIP-4, ob upoštevanju načrtovanih mešanih komunalnih odpadkov drugih zbiralcev.

Snaga je v obdobju od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2020 v sortirnici obdelala zgolj 1.013 t kosovnih odpadkov od 7.658 t zbranih kosovnih odpadkov, kar predstavlja 13 % vseh zbranih kosovnih odpadkov v tem obdobju. Po začetku delovanja sortirnice se je izkazalo, da kosovni odpadki niso primerni za obdelavo v sortirnici, saj je izkoristek uporabnih frakcij majhen, prav tako pa njihova obdelava lahko povzroči poškodbe na napravi za sortiranje komunalnih odpadkov.

Snaga je načrtovala, da se bo po izgradnji sortirnice povečalo število v sistem vključenih občin in s tem tudi količina prevzetih komunalnih odpadkov, ki bodo na razpolago za obdelavo v sortirnici. V obdobju poskusnega delovanja sortirnice ter v prvem letu rednega delovanja sortirnice Snaga ni zagotovila načrtovanih dodatnih količin mešanih komunalnih odpadkov od drugih zbiralcev komunalnih odpadkov. Obstaja tveganje, da (vsaj še) v drugem letu rednega delovanja sortirnice ne bo zagotovljena obdelava mešanih komunalnih odpadkov od drugih zbiralcev komunalnih odpadkov.

Snaga je načrtovala, da bo za obdelavo v sortirnici zagotovila tudi 4.000 t/leto mešane odpadne embalaže, ki jo zbere sama, ter 8.000 t/leto mešane odpadne embalaže, ki jo zberejo drugi zbiralci odpadkov. Snaga v prvem letu rednega obratovanja sortirnice ni zagotovila načrtovanih količin mešane odpadne embalaže za obdelavo v sortirnici. Med izvedbo revizije tudi ni imela sklenjenih pogodb ali drugih dokumentov, ki bi izkazovali možnost prevzema mešane odpadne embalaže, ki jo zberejo drugi zbiralci odpadkov, zato obstaja tveganje, da (vsaj še) v drugem letu rednega delovanja sortirnice ne bo zagotovljena obdelava mešane odpadne embalaže, ki jo zberejo drugi zbiralci odpadkov.

S spremembo okoljevarstvenega dovoljenja se je uporaba sortirnice razširila tudi na sortiranje mešane odpadne embalaže, tako da se je dovoljena letna količina obdelave odpadkov povečala na 53.560 t/leto. Ob obstoječem enoizmenskem režimu delovanja v sortirnici se lahko letno obdelo do 24.000 t komunalnih odpadkov. Iz navedenega izhaja, da ni mogoče doseči letne načrtovane količine obdelave odpadkov v sortirnici, kljub temu da je takšna količina določena v veljavnem okoljevarstvenem dovoljenju.

Načrtovani deleži lahke in težke frakcije ter deleži koristnih frakcij obdelanih komunalnih odpadkov na izhodu iz sortirnice so se v IP in novelacijah IP zelo spreminjali, kar kaže na nezanesljivo načrtovanje pomembnega kriterija za doseganje okoljskih in poslovnih ciljev delovanja sortirnice. Prav tako pa ob odločitvi za izgradnjo sortirnice oziroma ob vlogi za izdajo soglasja k zadolževanju niso bili predstavljeni realni podatki o deležih posameznih frakcij na izhodu iz sortirnice. Namreč, v tistem časovnem obdobju je bila v veljavi NIP-3, ki vsebuje kar za 43 % manjši delež lahke in težke frakcije mešanih komunalnih odpadkov, kot znaša ta delež v NIP-4.

Tako v obdobju poskusnega delovanja kot v obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice je delež lahke in težke frakcije na izhodu iz sortirnice pomembno presegal načrtovani delež, medtem ko je bil delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, pomembno pod načrtovanim deležem. Ker ni bil dosežen načrtovani delež izločenih koristnih frakcij, to negativno vpliva na minimiziranje količin in nevarnostnega potenciala odpadkov, ki jih je treba končno odložiti, kar je okoljski cilj delovanja sortirnice. Prav tako ima to negativen vpliv na stroške ravnanja z odpadki, saj je večji delež komunalnih odpadkov, ki gredo v sežig (lahka frakcija) in končno odlaganje (težka frakcija), za kar Snaga plačuje prevzemnikom odpadkov, ter manjši delež izločenih koristnih frakcij, za oddajo katerih Snaga prejme plačilo.

V obdobju poskusnega delovanja ter v obdobju prvega leta rednega delovanja sortirnice ni bil dosežen načrtovani poslovni izid sortirnice. V obdobju poskusnega delovanja sortirnice je bil načrtovani poslovni izid 1.014.590 EUR, medtem ko je bil dosežen negativni poslovni izid 189.733 EUR. V prvem letu rednega delovanja sortirnice je bil načrtovani negativni poslovni izid 227.667 EUR, medtem ko je bil dosežen negativni poslovni izid 698.621 EUR. Če Snaga v daljšem časovnem obdobju ne bo zagotovila načrtovanih

količin odpadkov ter z njihovo obdelavo ne bo dosežen načrtovani delež izločenih koristnih frakcij, ki jih je mogoče snovno reciklirati, obstaja tveganje, da sortirnica dolgoročno ne bo dosegala načrtovanega poslovnega izida oziroma bo dolgoročno ustvarjala izgubo.

Osnovna sredstva (sortirnica) so bila od 1. 7. 2018 v delovanju za namen obdelave zbranih komunalnih odpadkov, torej razpoložljiva za uporabo, iz njihove uporabe pa so izhajale gospodarske koristi. Kljub temu Snaga za obdobje od 1. 7. 2018 do 31. 12. 2018 (med poskusnim obratovanjem) ni obračunala amortizacije za osnovna sredstva, povezana z investicijo v sortirnico, kar ni v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi. Zaradi navedenega so bili v obdobju poskusnega delovanja sortirnice prenizko obračunani stroški amortizacije v znesku 495.618 EUR ter posledično za enak znesek previsoko izkazan poslovni izid.

Snaga je v NIP-4 za delovanje sortirnice načrtovala interno stopnjo donosa 21,1 %, dobo vračanja investicije 5,6 leta ter neto sedanjo vrednost investicije 35.848.023 EUR. Če Snaga dolgoročno ne bo zagotovila pozitivnega poslovnega izida delovanja sortirnice v takšni višini, kot je načrtovan v NIP-4, potem ne bodo doseženi predvideni finančni kazalniki delovanja sortirnice. Ob takšnem poslovnem izidu, kot ga je sortirnica dosegla v obdobju poskusnega delovanja ter prvem letu rednega delovanja, bi bili neto sedanja vrednost investicije in interna stopnja donosa negativni, kar pomeni, da investicija v sortirnico ne bi bila sprejemljiva.

V obdobju poskusnega delovanja sortirnice so stroški ravnanja s komunalnimi odpadki v okviru izvajanja GJS znašali 162 EUR/t oziroma ob upoštevanju ocenjene amortizacije za celotno obdobje poskusnega delovanja 180 EUR/t. Stroški ravnanja s komunalnimi odpadki brez delovanja sortirnice bi v tem obdobju znašali 154 EUR/t. V prvem letu rednega delovanja sortirnice so stroški ravnanja s komunalnimi odpadki v okviru izvajanja GJS znašali 204 EUR/t, medtem ko bi pri ravnanju s komunalnimi odpadki brez delovanja sortirnice znašali 178 EUR/t. Obstaja tveganje, da ob neizpolnitvi drugih ciljev tudi ne bo izpolnjen poslovni cilj delovanja sortirnice, da se bodo zmanjšali stroški izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki za uporabnike teh storitev.

Najetje dolgoročnega bančnega posojila v znesku 10.000.000 EUR je imelo negativni vpliv na kazalnike financiranja in vodoravne finančne sestave. Koefficient kratkoročne pokritosti kratkoročnih obveznosti je bil v letih 2018 in 2019 manjši od 1, kar pomeni, da je imela Snaga manj kratkoročnih sredstev kot kratkoročnih obveznosti. Ker Snaga s svojimi kratkoročnimi sredstvi ne pokrije vseh kratkoročnih obveznosti, bi lahko imela težave s poravnavanjem kratkoročnih obveznosti ob zapadlosti.

Snaga je 31. 12. 2019 izkazovala 1.090.994 EUR nepokritih izgub iz preteklih let predvsem zaradi negativnega poslovnega izida v letu 2018. Ob morebitnem dodatnem naraščanju stroškov izvajanja storitev GJS ravnanja s komunalnimi odpadki zaradi neugodnih razmer na trgu in visokih stroškov delovanja sortirnice bi to lahko ob hkratnem slabšanju likvidnostnega položaja povečalo tveganje, da Snaga v prihodnje ne bi mogla nadaljevati poslovanja v takšnem obsegu kot do sedaj.

Snaga v letu 2019 ni uspela zagotoviti načrtovanega povišanja cene v primestnih občinah, ki bi zagotavljalo pokritje stroškov, ki jih ima pri izvajanju storitev GJS ravnanja z odpadki. Cena izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki ob stroških, ki Snagi nastanejo pri izvajanju GJS ravnanja z odpadki, najpomembneje vpliva na poslovni izid in s tem tudi na zagotavljanje plačilne sposobnosti družbe na dolgi rok. Če Snaga s potrjeno ceno izvajanja storitev GJS ravnanja z odpadki ne bo uspela pokriti vseh stroškov pri izvajanju teh storitev, brez dodatnih ukrepov ne bo mogla dolgoročno ustvarjati pozitivnega poslovnega izida, ki je podlaga za dolgoročno plačilno sposobnost.

Snaga je s sklenitvijo 3. aneksa k pogodbama o posojilu ravnala v nasprotju s soglasjem k zadolžitvi, saj je bila spremenjena pogodbeni obrestni meri, ki presega obrestno mero 6-mesečni euribor + 1,4 %, ki jo je kot najvišjo dopustno določil mestni svet MO Maribor ob izdaji soglasja za zadolžitev.

Odplačilo glavnice dolgoročnega bančnega kredita na letni ravni je v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašalo 1.111.111 EUR. Relativno visok delež financiranja z dolžniškimi viri dodatno povečuje tveganje, da Snaga v prihodnosti ne bo ustvarjala toliko pozitivnega denarnega izida (poslovni izid povečan za amortizacijo), da bi ta omogočal, poleg odplačevanja dolgoročnega bančnega kredita z obrestmi, tudi pokritje tekočih stroškov poslovanja ter potrebnega investiranja dela amortizacije in potrebnih dodatnih vlaganj v sortirnico. To bi pomenilo, da Snaga ne bi mogla nadaljevati poslovanja v takšnem obsegu kot do sedaj.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Mestna občina Maribor mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotrnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Mestna občina Maribor mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravila dopolnitev koncesijske pogodbe z določbo, da lahko MO Maribor v vseh primerih prenehanja koncesijskega razmerja prevzame sortirnico v last in posest, in sicer kot objekt in napravo, ki jo je koncesionar zgradil za namen izvajanja GJS, ter da je dopolnitev koncesijske pogodbe posredovala Snagi, družbi za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o., Maribor – točka 2.1.1.1.c.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁰⁹. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

5. Priporočila

Mestni občini Maribor priporočamo, naj:

- izdela analizo izpolnjevanja pogojev za podelitev in izvajanje koncesije na podlagi in-house izjeme (ob dejstvu, da je ustanovila Javni holding Maribor in nanj prenesla svoj poslovni delež v Snagi ter da imajo ostale občine ustanoviteljice zanemarljiv poslovni delež v Snagi) in prouči ter izvede ukrepe v primeru, če pogoji in-house niso ali ne bodo več izpolnjeni;
- v okviru upravljanja in nadziranja Snage spremlja njeno finančno stanje ter po potrebi sodeluje pri aktivnostih finančnega prestrukturiranja dolgov Snage za zagotovitev dolgoročne finančne stabilnosti in zmožnosti izvedbe nadaljnjih razvojnih investicij, upoštevajoč na novo urejena razmerja z Javnim holdingom Maribor.

Snagi, družbi za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o., Maribor priporočamo, naj:

- nadaljuje z izvajanjem aktivnosti za pridobitev novih poslov za obdelavo dodatnih količin odpadkov, da se bo čim bolj približala načrtovani zmogljivosti obdelave 100 tisoč t odpadkov, kot izhaja iz vloge za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja, podane v decembru 2020; ko bo zmogljivost sortirnice bolje izkoriščena, bo dosežena ekonomija obsega in bodo stroški obdelave na sortirnici nižji; pri tem je treba upoštevati ugotovitve analize izpolnjevanja pogojev za podelitev in izvajanje koncesije na podlagi in-house izjeme, ki jo bo izdelala MO Maribor, ter izvesti ukrepe v primeru, če pogoji niso ali ne bodo več izpolnjeni;
- aktivno išče in proučuje nove možnosti za povečanje učinkovitosti delovnih procesov in tehničnega delovanja sortirnice, upoštevaje izpolnjevanje pogojev in-house pri izvajanju koncesijskih pogodb.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Maribor, priporočeno s povratnico;
2. Snagi, družbi za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o., Maribor, priporočeno;
3. dr. Andreju Fištravcu, priporočeno;
4. Cvetku Žaliku, priporočeno;
5. Alanu Percu, priporočeno;
6. Damijanu Škrinjarju, priporočeno;
7. Janezu Letniku, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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