



REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI IN SMOTRNOSTI IZVEDBE CENTRA ZA RAVNANJE Z ODPADKI ZASAVJE V ČASU OD OKTOBRA 2000 DO KONCA LET 2005



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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

**REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI IN SMOTRNOSTI
IZVEDBE CENTRA ZA RAVNANJE Z ODPADKI ZASAVJE
V ČASU OD OKTOBRA 2000 DO KONCA LETA 2005**



Številka: 1209-6/2005-29

Ljubljana, 13. junija 2006



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost in smotrnost izvedbe Centra za ravnanje z odpadki* (v nadaljevanju: CEROZ), ki sta ga izvajala Občina Hrastnik in KSP Hrastnik, Komunalno – stanovanjsko podjetje, d. d., Hrastnik (v nadaljevanju: KSP Hrastnik).

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o pravilnosti in smotrnosti izvajanja projekta CEROZ v Občini Hrastnik in v KSP Hrastnik.

Računsko sodišče je o pravilnosti izvedbe projekta CEROZ Občini Hrastnik in KSP Hrastnik izreklo *mnenje s pridržkom*, ker je ugotovilo naslednje nepravilnosti:

- Občina Hrastnik izvajanja gospodarskih javnih služb na območju občine ni zagotovila v eni izmed oblik, ki jih določa ZGJS,
- Občina Hrastnik izbire izvajalca koordinacije med občinami pristopnicami k medobčinskemu projektu ravnanja z odpadki v znesku 1.317 tisoč dolarjev v letu 2002 ni izvedla v skladu z določili Pravilnika za oddajo naročil malih vrednosti,
- KSP Hrastnik pri oddaji gradbenih del v znesku 25.294 tisoč dolarjev izvajalca javnega naročila ni izbralo na podlagi izvedenega ustreznega postopka po ZJN-1,
- KSP Hrastnik je opravilo vpise v poslovne knjige na podlagi neverodostojnih listin v znesku 113.086 tisoč dolarjev, kar je v nasprotju s Slovenskimi računovodskimi standardi in
- KSP Hrastnik je v letu 2002 uveljavilo oprostitev plačila takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na podlagi neverodostojnih gradbenih situacij o izvedenih gradbenih delih, kar je v nasprotju z določili 21. člena Uredbe o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov.

Na podlagi ugotovitev o učinkovitosti načrtovanja ciljev v investicijski dokumentaciji in uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev izvedbe projekta CEROZ računsko sodišče meni, da večina ciljev ni bila načrtovana tako, da bi bilo mogoče spremljati doseganje njihovega uresničevanja. Občina Hrastnik je zagotovila ustrezen nadzor izvedbe projekta, saj so bila vsa dela druge faze investicije zaključena v načrtovanem obsegu in z načrtovanimi sredstvi, medtem ko KSP Hrastnik ni zagotovilo ustreznega nadzora pripravljalnih del izvedbe druge faze investicije.

Računsko sodišče je od Občine Hrastnik zahtevalo predložitev odzivnega poročila, v katerem mora izkazati aktivnosti, povezane s začetkom preoblikovanja KSP Hrastnik v javno podjetje ali s spremembo Odloka o izvajanju gospodarskih javnih služb ter začetkom aktivnosti za podelitev koncesije izbranemu izvajalcu na območju Občine Hrastnik.

Računsko sodišče je Občini Hrastnik priporočilo, naj

- ob prejemu uporabnega dovoljenja izdela poročilo o izvajanju investicije ter o spremljanju učinkov izvedene investicije; v poročilu naj prikaže vsa odstopanja glede na načrtovane postavke, analizira vzroke za odstopanja ter predstavi ukrepe za njihovo odpravo; takšno poročilo predstavlja ustrezno podlago za načrtovanje nadaljnjih faz izvedbe medobčinskega sistema ravnanja z odpadki;
- se z občinami soprodpisnicami medobčinske pogodbe dogovori o določitvi odgovornosti za spremljanje učinkov izvajanja investicije ter uresničevanja zastavljenih ciljev, o poročanju o izvajanju ciljev, pripravi ukrepov za doseganje ciljev, če se ti ne izvajajo, kot je bilo načrtovano, ter o določitvi obdobjih oziroma letnih ciljev in aktivnosti za uresničenje končnih ciljev investicije.

Odzivno poročilo za KSP Hrastnik, Komunalno – stanovanjsko podjetje, d. d., Hrastnik ni potrebno, ker je bila dejavnost odlaganja odpadkov prenesena na Center za ravnanje z odpadki d. o. o., Hrastnik.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 PREDMET IN CILJ REVIZIJE.....	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Občina Hrastnik.....	9
1.2.2 KSP Hrastnik	10
1.3 POMEMBNEJŠI PODATKI O IZVEDBI PROJEKTA CEROZ	12
2. UGOTOVITVE	16
2.1 IZVAJANJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V OBČINI HRASTNIK	16
2.2 PRIPRAVA INVESTICIJSKE DOKUMENTACIJE TER POROČANJE O IZVAJANJU INVESTICIJE	17
2.2.1 Pripravljena investicijska dokumentacija in njena vsebina.....	17
2.2.2 Poročanje o izvajanju investicije.....	18
2.3 IZBIRA IZVAJALCEV INVESTICIJSKIH DEL.....	19
2.3.1 Izbira koordinatorja medobčinskega projekta ravnanja z odpadki.....	21
2.3.2 Sklenitev aneksa k pogodbi o izvedbi pripravljalnih del 2. faze medobčinskega odlagališča	21
2.4 SKLADNOST IZVAJANJA GRADBENIH DEL S POGODBENO DOGOVORJENIMI DELI	22
2.5 VIRI FINANCIRANJA INVESTICIJE	23
2.6 OBLIKOVANJE CENE ODLAGANJA ODPADKOV NA REGIJSKEM ODLAGALIŠČU CEROZ	25
2.7 NAČRTOVANJE CILJEV IZVEDBE PROJEKTA CEROZ	26
2.7.1 Strateške usmeritve Slovenije na področju ravnanja z odpadki	26
2.7.2 Učinkovitost načrtovanja ciljev izvedbe CEROZ v investicijski dokumentaciji	27
2.8 DOSEGANJE CILJEV IZVEDBE 2. FAZE PROJEKTA CEROZ	29
2.8.1 Nadzor izvajanja investicijskih del	31
3. MNENJE	32
3.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	32

3.1.1	Mnenje o pravilnosti izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje v Občini Hrastnik	32
3.1.2	Mnenje o pravilnosti izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje v Komunalnem stanovanjskem podjetju Hrastnik d. d., Hrastnik	33
3.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	33
3.2.1	Mnenje o učinkovitosti načrtovanja ciljev v investicijski dokumentaciji	33
3.2.2	Mnenje o uspešnosti izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje od odločitve za gradnjo oktobra 2000 do konca leta 2005 v Občini Hrastnik in Komunalnem stanovanjskem podjetju Hrastnik d. d., Hrastnik pri zagotavljanju doseganja ciljev izvedbe ter izvajanju nadzora izvedbe investicije	33
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	35
5.	PRIPOROČILA	37

1. UVOD

Revizija pravilnosti in smotrnosti izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje (v nadaljevanju: CEROZ) v Uničnem v Hrastniku od oktobra 2000 do konca leta 2005 je bila uvrščena v Program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2005. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 10. 11. 2005¹.

Glede na vlogo in odgovornost pri sprejemanju odločitev o gradnji regijskega odlagališča CEROZ ter pri izvedbi investicije smo revizijo pravilnosti in smotrnosti izvedbe CEROZ opravili v Občini Hrastnik in v KSP Hrastnik, Komunalnem – stanovanjskem podjetju, d. d., Hrastnik (v nadaljevanju: KSP Hrastnik).

1.1 Predmet in cilj revizije

Predmet revizije je izvedba CEROZ v Občini Hrastnik in KSP Hrastnik. Revizija pravilnosti in smotrnosti izvedbe CEROZ je bila izvedena za obdobje od oktobra 2000 do konca leta 2005.

Revizija pravilnosti izvedbe CEROZ je obsegala preverjanje priprave investicijske dokumentacije, pravilnosti izvajanja postopkov javnega naročanja za izvedbo investicije, skladnosti izvedenih del s pogodbeno dogovorjenimi ter pravilnosti obračunavanja, zaračunavanja, plačevanja in nakazovanja takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov.

Revizija smotrnosti izvedbe CEROZ je obsegala preverjanje ustreznosti načrtovanja ciljev investicije z vidika njihove merljivosti in ugotavljanja stopnje njihovega uresničevanja ter preverjanje, ali so bili načrtovani cilji investicije uresničeni. Preverili smo tudi, ali so bila posamezna dela izvedena v načrtovanih časovnih rokih, z načrtovanimi stroški ter v načrtovanem obsegu.

Cilja revizije sta bila

- izrek mnenja o pravilnosti izvajanja projekta CEROZ v Občini Hrastnik in v KSP Hrastnik in
- izrek mnenja o smotrnosti izvedbe CEROZ v Občini Hrastnik in v KSP Hrastnik.

¹ Št. 1209-6/2005-4.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Občina Hrastnik

Zasavske občine Hrastnik, Laško, Litija, Radeče, Trbovlje in Zagorje ob Savi (v nadaljevanju: zasavske občine), ki so se odločile sodelovati pri projektu CEROZ, da bi svoje komunalne odpadke lahko odlagale na tem odlagališču, so za ureditev medsebojnih razmerij in določitev predmeta ter ciljev investicije sklenile Medobčinsko pogodbo o izgradnji in obratovanju medobčinskega centra za ravnanje z odpadki Zasavje² (v nadaljevanju: medobčinska pogodba). V skladu z 9. členom medobčinske pogodbe je Občina Hrastnik v svojem imenu in za račun podpisnic vodila vse postopke gradnje CEROZ, ki so vključevali pripravo investicijske dokumentacije, pridobitev potrebnih upravnih dovoljenj, izvedbo javnih naročil, povezanih z izvajanjem investicije, ter nadzirala izvedbo investicije. Občina Hrastnik je tako nastopala kot naročnik v postopkih javnega naročanja, vodila, spremljala in nadzorovala gradnjo CEROZ ter zastopala druge zasavske občine v postopkih pridobivanja nepovratnih sredstev Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP). Občina Hrastnik je zato odgovorna za pravilnost in smotrnost izvedbe investicije.

Odgovorni osebi:

- Leopold Grošelj, župan občine Hrastnik v obdobju od leta 2000 do 31. 12. 2002 in
- Miran Jerič, župan občine Hrastnik od 1. 1. 2003 dalje.

Nekaj pomembnejših podatkov o poslovanju Občine Hrastnik je predstavljenih v tabeli 1.

Tabela 1 : Pomembnejši podatki o Občini Hrastnik

	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Indeks 2003/2004	Indeks 2004/2005
Število zaposlenih	23	24	25	104	104
Prihodki v tisoč tolarjih	1.523.713	1.745.661	2.202.876	115	126
Odhodki v tisoč tolarjih	1.577.990	1.784.729	2.408.668	113	135
Investicije v tisoč tolarjih	779.244	907.616	1.464.823	116	161

Vir: zaključni računi proračuna Občine Hrastnik za leta 2002, 2003 in 2004.

² Medobčinsko pogodbo so župani zasavskih občin podpisali dne 30. 9. 2003. V Občini Hrastnik je bila potrjena na 1. izredni seji občinskega sveta dne 13. 11. 2003.

Poglavitne investicije Občine Hrastnik v obdobju od leta 2002 do leta 2004 so bile nakup neprofitnih stanovanj v znesku 141.000 tisoč tolarjev, gradnja kolektorja v znesku 113.000 tisoč tolarjev, gradnja CEROT v znesku 445.747 tisoč tolarjev ter zapiranje občinskega odlagališča Unično v znesku 67.366 tisoč tolarjev.

1.2.2 KSP Hrastnik

KSP Hrastnik je bilo kot upravljavec tedanjega odlagališča odpadkov za Občino Hrastnik zavezanec za obračunavanje, pobiranje in plačilo takse za obremenjevanje okolja za občine, ki so odlagale odpadke na tem odlagališču. KSP Hrastnik je v letu 2002 izvedlo postopek javnega naročila za izbiro izvajalca pripravljalnih del za izvedbo 2. faze gradnje CEROT ter skrbelo za izvedbo sklenjene pogodbe z izvajalcem gradbenih del, zaradi česar je v navedenem delu odgovorno za izvedbo CEROT.

Javno podjetje Komunalno podjetje Hrastnik, p. o., je bilo ustanovljeno na podlagi Odloka Skupščine Občine Hrastnik³ z združitvijo delovne organizacije Komunalno obrtno podjetje Hrastnik ter temeljne organizacije združenega dela Komunalne službe, n. sub. o., in je bilo vpisano v sodni register registrskega sodišča Temelnjega sodišča v Ljubljani⁴. Kot ustanovitelj je bila od 6. 12. 1989 do 8. 3. 1995 vpisana Skupščina Občine Hrastnik, od 8. 3. 1995 pa na podlagi izvedenega lastninskega preoblikovanja Sklad RS za razvoj⁵ z vložkom sredstev v vrednosti 104.340 tisoč tolarjev. Pravno organizacijska oblika družbe je delniška družba. Struktura lastništva delnic KSP Hrastnik je prikazana v tabeli 2.

Tabela 2: Lastniška struktura KSP Hrastnik

Delničar	Število navadnih imenskih delnic	Delež lastništva delnic v odstotkih
Občina Hrastnik	56.709	54,2
Delavci, upokojenci in bivši zaposleni	25.579	27,6
Triglav steber I, PID, d. d., Ljubljana	9.526	9,2
Slovenska odškodninska družba, d. d.	4.763	4,5
Capinvest 2, d. d., PID, Ljubljana	4.524	4,3
Kapitalska družba, d. d., Ljubljana	239	0,2
Skupaj	101.340	100

Vir: letno poročilo KSP Hrastnik za leto 2004, marec 2005.

³ Uradni vestnik Zasavja, z dne 6. 12. 1989.

⁴ Sklep SRG št. 3359/ z dne 4. 4. 1990, številka registrskega vložka 1/276/00.

⁵ Na podlagi soglasja Agencije Republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo št. LP 0027/00606 – 1995/JSI z dne 12. 7. 1995.

Organi KSP Hrastnik so:

- enočlanska uprava z direktorico družbe,
- šestčlanski nadzorni svet, ki ga sestavljajo trije predstavniki večinskega delničarja, en predstavnik notranjih delničarjev KSP Hrastnik ter dva predstavnika delavcev družbe in
- skupščina družbe.

Odgovorni osebi:

- Viktor Ramšak, direktor KSP Hrastnik od 1. 6. 1996 do 31. 12. 2000 in
- Nives Venko, direktorica KSP Hrastnik od 1. 1. 2001 dalje.

KSP Hrastnik je v obdobju od leta 2000 do leta 2004 opravljalo naslednje poglobitve registrirane dejavnosti:

- zbiranje, čiščenje in distribucija vode,
- gradnja vodnih objektov,
- trgovina na drobno na tržnicah in stojnicah,
- upravljanje z nepremičninami za plačilo ali po pogodbi,
- ravnanje z odpadki,
- zbiranje in odvoz odpadkov,
- dejavnost deponij, sežiganje in drugi načini odstranjevanja trdih odpadkov,
- ravnanje z nevarnimi odpadki,
- čiščenje okolja,
- druge dejavnosti javne higiene in
- pogrebno dejavnost.

Nekaj pomembnejših podatkov o poslovanju KSP Hrastnik je predstavljeno v tabeli 3.

Tabela 3: Pomembnejši podatki o KSP Hrastnik

	2002	2003	2004	Indeks 2002/2003	Indeks 2003/2004
Število zaposlenih	51	51	52	100	102
Prihodki v tisoč tolarjih	385.568	395.951	469.011	103	118
Odhodki v tisoč tolarjih	384.075	394.926	466.110	103	118
Investicije v tisoč tolarjih	57.062	42.003	38.967	74	93

Vir: letna poročila KSP Hrastnik za leta 2002, 2003 in 2004.

Najpomembnejša investicija, ki jo je izvajalo KSP Hrastnik, je bila gradnja odlagališča CEROZ, in je znašala 114.784 tisoč tolarjev.

Do leta 2002 je KSP Hrastnik opravljalo dejavnost odlaganja komunalnih odpadkov le za Občino Hrastnik, po tem letu pa je na tedanje občinsko odlagališče Unično pričela odpadke odlagati tudi Občina Radeče. Od avgusta 2004 do julija 2005 je bilo KSP Hrastnik začasni upravljavec CEROT. Od junija 2004 so na tem odlagališču pričeli odlagati tudi preostanke komunalnih odpadkov iz občin Litija, Zagorje, Trbovlje in Radeče.

Pred odprtjem CEROT je KSP Hrastnik zbiralo in odvažalo odpadke na občinsko odlagališče v Hrastniku za približno tri tisoč gospodinjstev oziroma za več kot devet tisoč prebivalcev. Količine odpadkov, ki jih je odložilo KSP Hrastnik, so od leta 2002 dalje naraščale, predvsem zaradi začetka odlaganja komunalnih odpadkov tudi iz drugih zasavskih občin. V letu 2004 je zbralo in odložilo 13.707 ton komunalnih odpadkov, v prvih petih mesecih leta 2005 pa 7.548 ton.

1.3 Pomembnejši podatki o izvedbi projekta CEROT

Potek pomembnejših aktivnosti in podatkov o izvedbi projekta CEROT prikazujemo v tabeli 4.

Tabela 4: Potek pomembnejših aktivnosti in podatkov o vzpostavitvi projekta CEROZ

Datum	Aktivnost
1995	Prvi idejni projekt in študija izvedljivosti medobčinskega odlagališča odpadkov zasavskih občin Hrastnik, Laško, Litija, Radeče, Trbovlje in Zagorje ob Savi.
Oktober 2000	Podpis pisma o nameri za vzpostavitev medobčinskega centra za ravnanje z odpadki v zasavskih občinah med MOP in zasavskimi občinami.
December 2000	Dogovor o določitvi izvajalca koordinacije med občinami, strokovnih del in ustanovitev sveta projekta ⁶ .
Avgust 2001	Izdelava predinvesticijske dokumentacije in izbira lokacije regijskega odlagališča ⁷ .
November 2001	K pismu o nameri pristopi Občina Laško ⁸ .
Junij 2002	Pripravljena je projektna dokumentacija za izvedbo 2. faze gradnje CEROZ.
Februar 2003	Pričetek izvajanja pripravljanih del 2. faze gradnje CEROZ.
September 2003	Pridobitev enotnega dovoljenja za gradnjo 2. faze CEROZ ⁹ .
Oktober 2003	Začetek gradbenih del 2. faze gradnje CEROZ.
Marec 2003	Sklep o občinskem svetu Občine Hrastnik o prekvalifikaciji občinskega odlagališča v občini Hrastnik v regijsko odlagališče.
November 2003	Podpis medobčinske pogodbe o izgradnji in obratovanju medobčinskega centra za ravnanje z odpadki Zasavje
November 2003	Občina Šmartno pri Litiji se odloči, da ne bo podpisala medobčinske pogodbe o izgradnji in obratovanju medobčinskega centra za ravnanje z odpadki Zasavje. Za odlaganje odpadkov izbere odlagališče Ostri vrh pri Logatcu.
Marec 2004	Zaključek gradbenih del 2. faze CEROZ.
Junij 2004	Opravljen tehnični pregled CEROZ in pričetek poskusnega delovanja CEROZ.
Marec 2005	Ustanovitev javnega podjetja CEROZ, d. o. o., ki od junija 2005 dalje upravlja s CEROZ.

⁶ Svet projekta so sestavljali župani vseh občin, udeleženk v projektu, strokovni svet projekta pa načelniki občinskih oddelkov ali direktij za področje komunalne dejavnosti, direktorji komunalnih podjetij ter koordinator projekta. Naloge strokovnega sveta so bile priprava predlogov za odločanje in usklajevanje strokovnih podlag.

⁷ Za lokacijo regijskega odlagališča je bilo izbrano obstoječe občinsko odlagališče Unično v Občini Hrastnik, ki je na področju zasavskih občin edino pridobilo vsa zahtevana dovoljenja za odlaganje nenevarnih komunalnih odpadkov in bi ga bilo mogoče razširiti ter prekategorizirati v regijsko odlagališče. Pred odločitvijo o izvedbi CEROZ so v Zasavju delovala občinska odlagališča komunalnih odpadkov, in sicer:

- odlagališče Širjava v Občini Litija, ki je bilo nelegalno, locirano na poplavnem področju ob reki Savi, in ga je bilo treba zapreti do konca leta 2003,
- odlagališče Občine Zagorje ob Savi, ki je bilo v opuščnem kamnolomu IGM, in ga je bilo potrebno zapreti konec leta 2003,
- odlagališče Neža v Občini Trbovlje, ki ni bilo legalno, in ga je bilo treba opustiti do konca leta 2003,
- odlagališče Občine Radeče ob Savi, ki ga je bilo potrebno zapreti do januarja 2002, od tedaj pa je občina komunalne odpadke odvažala na odlagališče Unično Občine Hrastnik ter
- odlagališče Unično v Občini Hrastnik, ki je bilo legalno in je imelo vsa dovoljenja za odlaganje odpadkov; z letom 2004 je bila načrtovana izvedba 2. faze odlagališča.

⁸ Aneks št. 1 z dne 27. 11. 2001.

⁹ Številka 351-10/02 z dne 24. 9. 2003. Enotno dovoljenje za gradnjo je izdala Upravna enota Hrastnik.

S podpisom medobčinske pogodbe so občine podpisnice uredile medsebojna razmerja pri gradnji in upravljanju projekta CEROT. Dogovorile so se, da bo CEROT obsegal odlagališče, sortirnico odpadkov in kompostarno, ter da bodo po izvedbi projekta ustanovile gospodarsko družbo – skupno javno podjetje, ki bo upravljalo z infrastrukturo projekta CEROT. Do ustanovitve skupnega javnega podjetja je na podlagi Pogodbe o prenosu v upravljanje infrastrukturnih objektov in naprav¹⁰ CEROT upravljalo KSP Hrastnik, ki je izvajalo tudi dejavnost odlaganja preostanka komunalnih odpadkov na tem odlagališču.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij¹¹ (v nadaljevanju: ZUODNO-D) je bila 15. 6. 2002 ustanovljena Občina Šmartno pri Litiji ter določeno njeno ozemlje, ki je bilo pred tem del Občine Litija. Po odcepitvi od Občine Litija se Občina Šmartno pri Litiji ni odločila sodelovati pri izvedbi CEROT, in novembra 2003 ni podpisala medobčinske pogodbe o izvedbi CEROT, temveč je podpisala pogodbo o odlaganju komunalnih odpadkov na odlagališču Ostri vrh pri Logatcu¹². Na tem odlagališču odlaga komunalne odpadke od leta 2004.

V medobčinski pogodbi so pogodbenice določile, da Občina Hrastnik pri gradnji izvaja vsa plačila s svojega računa ter sprejema vsa plačila na svoj račun. Pogodbenice so pooblastile Občino Hrastnik za kontrolo in potrditev situacij izvajalcev po sklenjenih pogodbah, Občina Hrastnik pa je prevzela tudi odgovornost za strokovnost opravljenih del.

Z medobčinsko pogodbo so urejena razmerja med občinami glede velikosti odlagalnega prostora posamezne občine na odlagališču ter glede sredstev, ki jih je morala poravnati posamezna občina kot povračilo preteklih vlaganj v izvedbo 1. faze odlagališča Unično Občini Hrastnik¹³, da je lahko pristopila k izvedbi regijskega projekta. Ključ za razdelitev odlagalnega prostora na odlagališču med občinami ter razdelitev stroškov, ki jih je morala poravnati posamezna občina, je bilo število prebivalcev v posamezni občini.

¹⁰ Z dne 26. 1. 1998.

¹¹ Uradni list RS, št. 52/02.

¹² Številka 352-06/03-4 z dne 23. 12. 2003. Pogodba je štiripartitna in kot pogodbene stranke nastopajo Občina Logatec, Občina Šmartno pri Litiji, Javno podjetje Komunalno podjetje Logatec, d. o. o., Logatec in Komunalno stanovanjsko podjetje Litija, d. o. o.

¹³ Minula vlaganja Občine Hrastnik v izvedbo odlagališča Unično so znašala 173.744 tisoč tolarjev.

Tabela 5: Deleži posamezne občine v odlagališčnem prostoru CEROZ in zneski, ki so jih morale poravnati posamezne občine, podpisnice medobčinske pogodbe Občini Hrastnik za pokritje preteklih vlaganj

Občina	Število prebivalcev v tisočih	Odstotek pripadajočega odlagališčnega prostora	Pripadajoči znesek minulih vlaganj v tisoč tolarjih
Litija	14.423	22,14	38.467
Zagorje ob Savi	17.212	26,43	45.920
Trbovlje	18.436	28,31	49.187
Hrastnik	10.456	16,05	27.886
Radeče ¹⁴	4.606	7,07	12.284
Skupaj	65.133	100,00	173.744

Vir: 3. člen medobčinske pogodbe.

Občine pogodbenice so se dogovorile, da morajo poravnati prvo polovico zneska povračil minulih vlaganj najkasneje do 15. 12. 2003, drugo polovico pa najkasneje do 30. 6. 2004.

Pogodbenice so se z medobčinsko pogodbo dogovorile za enotno cenovno politiko in enotno tarifo ravnanja z odpadki za vse podpisnice pogodbe. Pri oblikovanju cene je bilo potrebno upoštevati dogovor med podpisnicami medobčinske pogodbe in Krajevno skupnostjo Marno o letni renti v znesku 15.000 tisoč tolarjev, ki pripada tej krajevni skupnosti zaradi bližine odlagališča odpadkov, stroške brezplačnega ravnanja z odpadki za krajane Krajevne skupnosti Marno v znesku 2.472 tisoč tolarjev na leto ter letne rente neposrednim mejašem z vplivnega območja odlagališča v skupnem znesku 2.027 tisoč tolarjev.

Junija 2004 je bil opravljen tehnični pregled CEROZ¹⁵ in izdana odločba o poskusnem delovanju odlagališča¹⁶ za šest mesecev. V tem času je morala Občina Hrastnik zagotoviti strokovno nadzorstvo poskusnega obratovanja ter izvesti prve meritve obratovalnega monitoringa po določilih Zakona o varstvu okolja¹⁷. Občine, udeležene v projektu gradnje CEROZ, od avgusta 2004 odlagajo komunalne odpadke na regionalno odlagališče.

Z Odlokom o ustanovitvi¹⁸ ter družbeno pogodbo¹⁹ so občine Litija, Zagorje, Trbovlje, Hrastnik in Radeče marca 2005 ustanovile javno podjetje CEROZ, d. o. o, ki od julija 2005 dalje upravlja z regijskim odlagališčem Unično. Občine, podpisnice medobčinske pogodbe, so postale družbenice CEROZ, d. o. o. v skladu z deleži, določenimi na podlagi medobčinske pogodbe.

¹⁴ Občina Radeče je svoj delež poravnala že v letu 1999 na podlagi Pogodbe o skupnem gospodarjenju z odpadki št. 353-1/97 z dne 11. 11. 1998.

¹⁵ Zapisnik o opravljenem tehničnem pregledu št. 359-3/04 z dne 8. 6. 2004.

¹⁶ Odločba o odrejenem poskusnem obratovanju št. 359-3/2004 z dne 16. 8. 2004.

¹⁷ Uradni list RS, št. 32/93, 1/96, 41/04.

¹⁸ Uradni list RS, št. 23/05.

¹⁹ Notarski zapis, št. SV 120/05.

2. UGOTOVITVE

2.1 Izvajanje gospodarskih javnih služb v Občini Hrastnik

Občina Hrastnik je za opravljanje gospodarskih javnih služb na območju občine sprejela Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Hrastnik²⁰ (v nadaljevanju: odlok o GJS), v katerem je v 4. členu določila dejavnosti, ki se na njenem območju opravljajo kot obvezne in kot izbirne lokalne javne službe.

KSP Hrastnik je v obdobju od leta 2000 do leta 2005 opravljalo naslednje obvezne lokalne javne službe:

- oskrbo s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje s komunalnimi odpadki,
- javno snago in čiščenje javnih površin ter
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin.

Izbirne lokalne javne službe so obsegale

- izvajanje zimske službe,
- urejanje pokopališč in oddajanje prostorov za grobove v najem,
- pogrebne storitve,
- izobešanje zastav,
- urejanje in vzdrževanje tržnice,
- urejanje javnih parkirišč, plakatiranje na javnih plakatnih mestih ter
- upravljanje s stanovanji in poslovnimi prostori.

V 7. členu odloka o GJS je Občina Hrastnik opredelila, da gospodarske javne službe opravlja javno podjetje. Ugotavljamo, da opravljanje v prejšnjem odstavku navedenih gospodarskih javnih služb ni bilo v skladu z odlokom o GJS, saj KSP Hrastnik nima statusa javnega podjetja. Podjetje KSP Hrastnik bi na podlagi določb 75. člena Zakona o gospodarskih javnih službah²¹ po izvedbi lastninskega preoblikovanja sicer lahko nadaljevalo z delom kot javno podjetje, če bi svojo organizacijo in upravljanje uskladilo z določbami ZGJS, vendar Občina Hrastnik ni sprejela javnopravnega akta, s katerim bi uskladila nadaljnje poslovanje KSP z določbami 25. do 28. člena ZGJS. Izvajanje javnih gospodarskih služb na območju

²⁰ Uradni vestnik Zasavja, št. 17/94.

²¹ Uradni list RS, št. 32/93.

Občine Hrastnik zato ni v skladu s 7. členom občinskega odloka o GJS, obenem pa tudi ni zagotovljeno v eni od oblik, ki jih predpisuje 6. člen ZGJS.

KSP Hrastnik za opravljanje gospodarskih javnih služb torej ni imelo ustrezne pravne podlage, ker ni bilo organizirano kot javno podjetje, kot določa Odlok o opravljanju gospodarskih javnih služb. Občina Hrastnik bi sicer v svojem aktu lahko opredelila tudi drugačen način izvajanja lokalnih služb, v tem primeru z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava ali z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, pri tem pa bi morala spoštovati določbe 29. do 58. člena ZGJS.

Posledica tega je bila, da KSP Hrastnik ni imelo ustrezne pravne podlage niti za upravljanje z obstoječim odlagališčem odpadkov niti za upravljanje CEROZ do ustanovitve novega podjetja, prav tako pa glede na določbe Uvoda v SRS 35 (2002)²² ne bi smelo izkazovati vrednosti CEROZ in druge infrastrukture kot sredstev v upravljanju in si iz tega ne bi smelo poračunavati vstopnega DDV oziroma bi moralo izvedeno investicijo zaračunati Občini Hrastnik z obračunanim DDV.

2.2 Priprava investicijske dokumentacije ter poročanje o izvajanju investicije

2.2.1 Pripravljena investicijska dokumentacija in njena vsebina

V skladu s 4. členom Uredbe o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja²³ (v nadaljevanju: Uredba o enotni metodologiji) je bilo potrebno v fazi načrtovanja investicije za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 tisoč tolarjev izdelati dokument identifikacije investicijskega projekta²⁴, predinvesticijsko zasnovo ter investicijski program.

Vsi z Uredbo o enotni metodologiji zahtevani investicijski dokumenti za izvedbo CEROZ so bili pripravljeni.

²² Uradni list RS, št. 107/01.

²³ Uradni list RS, št. 82/98, 86/98 in 43/99.

²⁴ Identifikacija investicijskega projekta je bila pripravljena novembra 2001.

Preverili smo, ali pripravljena investicijska dokumentacija vsebuje vse sestavine²⁵, ki jih določajo 8., 9. in 10. člen Uredbe o enotni metodologiji, ter ali so bile pri izračunih kazalcev ekonomske upravičenosti uporabljene ustrezne predpostavke, določene v 24. in 25. členu Uredbe o enotni metodologiji. Ugotovili smo, da tako dokument identifikacije investicijskega projekta kot tudi predinvesticijska študija, investicijski program ter novelacija investicijskega programa vsebujejo vse zahtevane sestavine, ter da so prikazana vsa zahtevana merila za ugotavljanje učinkovitosti investicije, pri čemer vsi izračuni temeljijo na ustreznih predpostavkah.

2.2.2 Poročanje o izvajanju investicije

V skladu z določili 7. člena Uredbe o enotni metodologiji je potrebno v fazi izvedbe in obratovanja investicije redno pripravljati poročila o izvajanju investicijskega projekta ter poročila o spremljanju učinkov investicije. V skladu s 13. členom navedene uredbe mora poročilo o izvajanju investicijskega projekta vsebovati primerjavo realizacije terminskega plana izvedbe investicije s terminskim planom, predvidenim v investicijskem programu, primerjavo dejanske porabe finančnih sredstev s predvideno v investicijskem programu ter vzroke in posledice morebitnih razlik glede na investicijski program ter ukrepe za njihovo odpravo. Poročilo o izvajanju investicije je potrebno pripraviti najmanj enkrat letno, ob predvidenih odstopanjih ter ob izdaji uporabnega dovoljenja.

Poročilo o spremljanju učinkov investicije mora v skladu s 14. členom Uredbe o enotni metodologiji prikazovati primerjavo rezultatov z izhodiščnim stanjem ter analizo odstopanj od investicijske dokumentacije. Pripraviti ga je treba enkrat letno ob zaključnem računu.

Občina Hrastnik in KSP Hrastnik sta o izvajanju investicije poročali ob pripravi zaključnega računa proračuna občine ter ob pripravi letnega poročila o realizaciji sredstev, ki so bila namenjena za investicijo v načrtu občinskega proračuna ter o finančnem načrtu KSP Hrastnik. Julija 2005, ob zaključku investicije, je Občina Hrastnik pripravila poročilo o investiciji v teku, v katerem so prikazani viri financiranja, zneski po sklenjenih pogodbah za izvedbo gradbenih del, pripravo projektne dokumentacije in izvedbo nadzora ter deleži posameznih občin v celotni investiciji.

Poročila sicer ne vsebujejo primerjave terminskega plana izvajanja investicije z dejanskim izvajanjem investicije ter analize odstopanj v realizaciji projekta od investicijske dokumentacije, vendar do večjih

²⁵ Obvezna vsebina investicijske dokumentacije obsega: povzetek dokumenta identifikacije investicijskega projekta oziroma predinvesticijske zasnove z ugotovitvijo sprememb in vzrokov zanje, cilje investicije, spisek strokovnih podlag, kratek opis upoštevanih variant ter izbora optimalne variante, predvideno organizacijo za izvedbo investicije, prikaz vrednosti investicije s predvideno finančno konstrukcijo, prikaz rezultata izračuna upravičenosti investicije, analizo obstoječega stanja z vidika predmeta investiranja, ki jih bo zadovoljevala predmetna investicija, tehnično – tehnološki del, oceno vlaganj po stalnih in tekočih cenah, analizo lokacije, analizo vplivov investicijskega projekta na okolje, terminski načrt izvedbe investicije, finančno konstrukcijo po tekočih cenah, izračun finančnih in ekonomskih kazalcev po statični in dinamični metodi ter predstavitev in razlago rezultatov.

odstopanj pri časovni izvedbi investicije in do razlik pri izvedbi projekta glede na investicijsko dokumentacijo ni prišlo. Občina Hrastnik in KSP Hrastnik sta o porabljenih sredstvih ter o opravljenih delih pri investiciji redno poročali ob pripravi zaključnega računa proračuna oziroma ob pripravi letnega poročila, zato menimo, da to, da poročila o izvajanju investicije in o učinkih investicije, ki ju določa Uredba o enotni metodologiji, niso bila pripravljena, predstavlja zgolj pomanjkljivost, ki nima pomembnega vpliva na pravilnost izvedbe CEROZ.

2.3 Izbira izvajalcev investicijskih del

Preverili smo, ali sta Občina Hrastnik in KSP Hrastnik vse postopke oddaj javnih naročil za gradnjo CEROZ opravila v skladu z določili Zakona o javnih naročilih²⁶ (v nadaljevanju: ZJN-1). Preverili smo oddajo javnih naročil, ki se nanašajo na stroške koordinacije in vodenja medobčinskega projekta, stroške priprave investicijske in projektne dokumentacije, stroške izvajanja gradbenih del ter stroške nadzora izvajanja gradbenih del.

Stroški izvedbe CEROZ, ki so predmet javnega naročanja, so skupaj znašali 574.023 tisoč tolarjev. Občina Hrastnik je izvedla štiri postopke oddaje javnih naročil v skupnem znesku 459.638 tisoč tolarjev, in sicer dva postopka oddaje naročil z javnim razpisom za izbiro pripravljavca projektne dokumentacije in za izvedbo gradbenih del v 2. fazi izvedbe CEROZ, en postopek s pogajanjem brez objave za pripravo investicijske dokumentacije ter eno naročilo male vrednosti za izvedbo nadzora izvajanja 2. faze gradnje CEROZ.

KSP Hrastnik je kot naročnik nastopalo v treh primerih oddaje javnih naročil, in sicer ob izvedbi javnega naročila za izbiro izvajalca pripravljalnih del na 2. fazo gradnje CEROZ, ko je sklenilo aneks k sklenjeni pogodbi za izvedbo gradbenih del za 2. fazo investicije, ter pri izvedbi naročila male vrednosti za oddajo izvedbe nadzora 2. faze izvedbe CEROZ. Skupna vrednost navedenih del je znašala 114.385 tisoč tolarjev. Podrobnejši podatki o izvajanju postopkov javnih naročil so prikazani v tabeli 6.

²⁶ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00.

Tabela 6: Pregled izvajanja postopkov javnih naročil pri izbiri izvajalcev regijskega odlagališča CEROZ

Št.	Vrsta opravljenih del	Izvajalec	Vrednost pogodbenih del ²⁷ v tisoč tolarjih	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Naročnik
1	Izbira koordinatorja medobčinskega projekta	F.E.T. Trbovlje, d. o. o., Trbovlje	3.730	/	Občine udeleženske medobčinske pogodbe
2	Priprava investicijske dokumentacije	IRGO Consulting, d. o. o., Ljubljana	6.340	Javni razpis, odprti postopek	Občina Hrastnik
3	Priprava projektne dokumentacije ²⁸	IRGO Consulting, d. o. o., Ljubljana	5.075	Postopek s pogajanjem brez objave ²⁹	Občina Hrastnik
4	Izvedba pripravljanih del za 2. fazo izvedbe odlagališča	Rudis Trbovlje, d. d., Trbovlje	87.792	Javni razpis, odprti postopek	KSP Hrastnik
5	Sklenitev aneksa k pogodbi o izvedbi pripravljanih del	Rudis Trbovlje, d. d., Trbovlje	25.294	/	KSP Hrastnik
6	Izvedba nadzora pripravljanih del	OZZING, d. o. o., Trbovlje	1.299	Naročilo male vrednosti	KSP Hrastnik
7	Izvedba 2. faze izvedbe regijskega odlagališča	Rudis Trbovlje, d. d., Trbovlje	440.794	Javni razpis, odprti postopek	Občina Hrastnik
8	Izvedba nadzora 2. faze izvedbe CEROZ	OZZING, d. o. o., Trbovlje	3.699	Naročilo male vrednosti	Občina Hrastnik
Skupaj			574.023		

Vir: podatki Občine Hrastnik in KSP Hrastnik o izvajanju javnih naročil.

Ugotovili smo, da so bili izvajalci pogodbenih del izbrani na podlagi določil ZJN–1 razen v dveh primerih, ki sta navedena v nadaljevanju.

²⁷ V pogodbenem znesku ni upoštevan davek na dodano vrednost.

²⁸ Predmet pogodbe je priprava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in projekta za izvedbo za izvedbo regijskega odlagališča CEROZ.

²⁹ Postopek s pogajanjem brez objave je bil izveden na podlagi pozitivnega mnenja Urada za javna naročila.

2.3.1 Izbira koordinatorja medobčinskega projekta ravnanja z odpadki

Zasavski občini Trbovlje in Hrastnik sta se na podlagi Dogovora o koordiniranju aktivnosti projekta za vzpostavitev medobčinskega sistema ravnanja z odpadki na območju občin podpisnic dogovorili, da naj bi strokovno vodenje in koordiniranje projekta izvajal F. E. T. – Trbovlje, Roman Lebar, s. p. Koordinator projekta je v skladu s priložo 1 k dogovoru pripravljala strokovne podlage za odločanje svetu projekta in strokovnemu svetu, pripravljala program dela, vzpostavljala stike s posameznimi nosilci tehnologij za realizacijo projekta, pripravljala podlage za izbor tehnologij, pripravljala razpise in kvalifikacije, vrednotil posamezne tehnološko – projektantske rešitve, vodil korespondenco in arhiv projekta, usklajeval posamezne aktivnosti med občinami udeleženkami v projektu, pripravljala podlage za javni razpis za izdelavo tehnične dokumentacije, potrebne za realizacijo projekta, izvrševal zadolžitve in sklepe sveta projekta in strokovnega sveta ter usklajeval potrebne aktivnosti s strokovnimi sodelavci na MOP.

Občina Hrastnik je v letu 2002 izvajalcu F. E. T. – Trbovlje za izvajanje storitev koordinacije plačala 1.317 tisoč tolarjev, 1.338 tisoč tolarjev v letu 2003, v letu 2004 pa 1.075 tisoč tolarjev.

Menimo, da bi morala Občina Hrastnik v skladu z 9. členom Pravilnika za oddajo naročil male vrednosti v letu 2002 pred sklenitvijo pogodbe pridobiti najmanj dve ponudbi primerljivih izvajalcev ter v skladu z 8. členom navedenega pravilnika pred oddajo naročila pripraviti sklep o oddaji naročila in po opravljenem postopku pripraviti poročilo o oddaji naročila.

2.3.2 Sklenitev aneksa k pogodbi o izvedbi pripravljalnih del 2. faze medobčinskega odlagališča

KSP Hrastnik je za izvedbo pripravljalnih del 2. faze CEROZ na podlagi izvedenega postopka javnega razpisa izbralo izvajalca Rudis d. d., Trbovlje in z njim sklenil gradbeno pogodbo³⁰. Predmet pogodbe so bila dela, ki se nanašajo na zaključek 1. faze gradnje regijskega odlagališča s prehodom na 2. fazo, gradnja dostopne poti in iztresališča 2. faze ter podaljšanje AB kolektorja. Pogodbena vrednost del je znašala 87.792 tisoč tolarjev³¹.

H gradbeni pogodbi je bil decembra 2002 sklenjen aneks³². Iz aneksa izhaja, da je bil sklenjen, ker so se pri izvedbi del po pogodbi pojavile potrebe po naročilu dodatnih del. Predmet aneksa so vsebinsko enaka dela pri zaključevanju 1. faze regijskega odlagališča s prehodom na 2. fazo, gradnjo dostopne poti in iztresališča 2. faze ter podaljšanje AB kolektorja, kot so bila dogovorjena že s pogodbo, pri čemer so bile naročene dodatne količine posameznih del. Vrednost del, določenih z aneksom št. 1, je znašala 25.294 tisoč tolarjev³³.

³⁰ Gradbena pogodba št. N-80-02-0229N00 z dne 22. 11. 2002.

³¹ V pogodbeno vrednost ni všteti davek na dodano vrednost.

³² Aneks št. 1 z dne 16. 12. 2002.

³³ V znesku ni vključen znesek davka na dodano vrednost.

Ugotovili smo, da je KSP Hrastnik sklenilo aneks k pogodbi, ne da bi za izbiro izvajalca opravilo katerega od postopkov javnega naročanja, ki so predvideni v 17. členu ZJN-1.

Ker KSP Hrastnik oddaje gradbenih del v znesku 25.294 tisoč tolarjev, ki so predmet aneksa, ni opravilo po ustreznem postopku oddaje javnih naročil, je ravnalo v nasprotju s 17. členom ZJN-1.

2.4 Skladnost izvajanja gradbenih del s pogodbeno dogovorjenimi deli

2.4.a Za vse sklenjene pogodbe smo preverili, ali so bila gradbena dela izvedena v skladu s pogodbenimi določili. Pri izvajanju Gradbene pogodbe št. N-80-02-0229N00 ter aneksa št. 1 k tej pogodbi, ki ju je za izvedbo pripravljanih del za gradnjo 2. faze regijskega odlagališča CEROZ sklenilo KSP Hrastnik z izvajalcem Rudis d. d., Trbovlje, smo ugotovili, da je izvajalec naročniku izstavil dve začasni situaciji, in sicer prvo začasno situacijo dne 6. 12. 2002 za delo, opravljeno v novembru 2002 v znesku 61.231 tisoč tolarjev, in drugo začasno situacijo za delo, opravljeno v decembru 2002, dne 6. 1. 2003 v znesku 26.562 tisoč tolarjev. Za dela, opravljena v decembru 2002 na podlagi aneksa, je 6. 1. 2003 izstavil račun št. 477/02-80-E166. Situacije je s podpisom in žigom potrdil tudi nadzorni gradbeni inženir.

V skladu z 10. členom gradbene pogodbe ter Zakonom o graditvi objektov³⁴ je mogoče gradbene situacije izstavljati le za dela, ki so bila opravljena, nadzorni inženir pa jih lahko potrdi le na podlagi opravljenih vpisov v gradbeni dnevnik ter knjigo obračunskih izmer. Z vpogledom v gradbeni dnevnik smo ugotovili, da so se dela na gradbišču pričela opravljati šele v februarju 2003 in so bila končana v avgustu 2003. Zčasne situacije tudi niso usklajene s knjigo obračunskih izmer. Izvajalec je v septembru 2003 izdal končno situacijo za dejansko opravljena dela. Končna situacija je usklajena s knjigo obračunskih izmer.

KSP Hrastnik je situacije potrdilo in evidentiralo v svojih poslovnih knjigah, kar je v nasprotju z določili Slovenskega računovodskega standarda številka 21.8, ki določa, da morajo biti vpisi v poslovne knjige opravljeni na podlagi verodostojnih in poštenih knjigovodskih listin.

Pojasnilo KSP Hrastnik

V skladu z določili Uredbe o taksi je bilo mogoče oprostitvev plačila takse za tekoče leto v državni proračun uveljavljati le za financiranje investicij, ki so bile izvedene v tem letu. Da bi lahko porabili takso za obremenjevanje okolja na podlagi oprostitvene odločbe Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) za leto 2002, so potrdili zčasne situacije, kljub temu da gradbena dela še niso bila izvedena. Investicija se je začela izvajati januarja 2003 in do aprila 2003, ko je kontrolo izvajanja investicije opravila inšpektorica ARSO, so bila dela izvedena v obsegu 90 odstotkov pogodbeno

³⁴ Uradni list RS, št. 110/02.

dogovorjenih del, na podlagi česar je KSP Hrastnik lahko uporabilo sredstva takse za obremenjevanja okolja za izvedbo investicije.

2.4.b V skladu z 21. členom Uredbe o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov³⁵ (v nadaljevanju: Uredba o taksi) je lahko KSP Hrastnik kot zavezanec za plačevanje takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (v nadaljevanju: taksa) najkasneje do 31. 3. 2002 uveljavljalo oprostitev ali zmanjšanje plačila takse v državni proračun zaradi izvajanja sanacijskih ali drugih del v tem letu za zmanjšanje obremenjevanja tal oziroma zraka zaradi odlaganja odpadkov na odlagališču v istem letu. KSP Hrastnik je vlogo za oprostitev plačila takse zaradi izvedbe pripravljanih del na izvedbo 2. faze gradnje CEROZ vložilo 27. 3. 2002. ARSO je odločbo o oprostitvi plačila takse izdala 2. 10. 2002³⁶ in KSP Hrastnik opustila plačila takse za leto 2002, če predloži vsa zahtevana poročila o izvedenih delih v letu 2002 ter izstavljene gradbene situacije o opravljenih gradbenih delih na odlagališču, ki dokazujejo, da so bila dela opravljena v tem letu.

KSP Hrastnik je izvajanje pogodbenih del v letu 2002 dokazovalo z gradbenimi situacijami, opisanimi v točki 2.4.a, kljub temu da so se dela na gradbišču začela izvajati šele februarja 2003. Ugotavljamo, da KSP Hrastnik oprostitve plačila takse ni uveljavljalo na podlagi verodostojne dokumentacije in da sanacijska dela na odlagališču niso bila opravljena v letu, na katerega se je nanašala oprostitev plačila takse. Zaradi tega KSP Hrastnik ni ravnalo v skladu z 21. členom Uredbe o taksi in v tem letu ne bi smelo biti upravičeno do oprostitve plačila takse.

Pojasnilo revidiranja

KSP Hrastnik je 2. 10. 2002 zaprosilo ARSO, da bi se sredstva zbrane takse za leto 2002 prenesla v leto 2003 zaradi nepripravljenosti investicije na realizacijo. ARSO temu ni ugodila, saj v tedanji Uredbi o taksi ni imela podlage za odobritev takšne prošnje. Da bi se takso lahko porabilo za izvedbo CEROZ, se je KSP Hrastnik dogovorilo z izvajalcem za izdajo predčasnih gradbenih situacij, ki so bile podlaga za uveljavljanje oprostitve takse. Čeprav je bilo ravnanje v nasprotju z določili Uredbe o taksi, KSP Hrastnik opozarja, da je ARSO potrdila izstavljene situacije in priznala porabo takse za navedeno investicijo v letu 2003. Uredba o taksi pa se je zaradi težav pri izvajanju v letu 2004 spremenila in sedaj omogoča porabo takse v naslednjem obračunskem obdobju.

2.5 Viri financiranja investicije

Tako v investicijskem programu kakor tudi v medobčinski pogodbi sta predvidena dva vira financiranja investicije izvedbe CEROZ, in sicer:

- sredstva državnega proračuna ter
- sredstva takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov.

³⁵ Uradni list RS, št. 70/01, 129/04.

³⁶ Številka 41704-37/2002, 2. 10. 2002.

Občina Hrastnik se je v imenu podpisnic medobčinske pogodbe prijavila na javni razpis za zbiranje predlogov za izdelavo programa sofinanciranja gradnje objektov in naprav obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja iz proračuna Republike Slovenije za leti 2002 in 2003³⁷, ki ga je izvedlo MOP. Glede na to, da je Občina Hrastnik izpolnila vse zahtevane pogoje javnega razpisa, ji je MOP za financiranje gradbenih del pri zaključevanju 1. faze investicije s preходом na 2. fazo, v okviru katere je bila načrtovana gradnja dostopne poti do iztresališča odpadkov, izvedba prisilnega odplinjevanja plina z zgorevanjem na bakli, gradnja čistilne naprave za izcedne vode komunalnih odpadkov ter izvedba gradbenih del 2. faze gradnje CEROT, odobrilo 220.397 tisoč tolarjev nepovratnih denarnih sredstev. O sofinanciranju investicije sta MOP in Občina Hrastnik sklenila pogodbo o sofinanciranju investicije³⁸. Nepovratna sredstva MOP predstavljajo 38,4 odstotka celotne vrednosti izvedbe CEROT.

Sredstva zbrane takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na podlagi Uredbe o taksi predstavljajo 59,3 odstotka vrednosti investicije. Sredstva takse za obremenjevanje okolja so občine podpisnice medobčinske pogodbe nakazovale Občini Hrastnik na podlagi pogodb o prenosu investitorstva in nakazilu takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov za posamezno leto³⁹. Podpisnice medobčinske pogodbe so sredstva takse nakazovale na podlagi posredovanih začasnih situacij za izvedbo 2. faze izvedbe regijskega odlagališča. Zneski takse za obremenjevanje okolja, ki so jih za izvedbo investicije prispevale posamezne občine, podpisnice medobčinske pogodbe, so prikazani v tabeli 7.

Tabela 7: Zneski takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, ki so jo za gradnjo CEROT zagotovile posamezne občine podpisnice medobčinske pogodbe

v tisoč tolarjih				
Občina	Taksa za obremenjevanje okolja za leto 2002	Taksa za obremenjevanje okolja za leto 2003	Taksa za obremenjevanje okolja za leto 2004	Skupaj
Občina Litija	27.500	29.308	24.812	81.620
Občina Zagorje ob Savi	28.711	34.987	21.760	85.458
Občina Trbovlje	30.000	37.475	30.174	97.649
Občina Radeče	5.974	9.359	8.356	23.689
Občina Hrastnik	22.201	21.246	8.737	52.184
Skupaj	114.385	132.375	93.839	340.600

Vir: podatki Občine Hrastnik.

³⁷ Javni razpis je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 86/01.

³⁸ Pogodba o sofinanciranju investicije, prekatégorizacija in izgradnja 2. faze deponije Unično št. 2511-03-720019 z dne 22. 12. 2003.

³⁹ Občina Hrastnik je z občinami Litija, Trbovlje ter Zagorje ob Savi sklenila pogodbe o prenosu investitorstva in nakazilu takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov za leta 2002, 2003 in 2004.

Ugotovili smo, da so bila zbrana sredstva takse za obremenjevanje okolja v celoti porabljena v skladu z oprostitvenimi odločbami ARSO, izključno za izvedbo gradnje CEROZ, ki je bila predmet oprostitvenih odločb plačila takse za obremenjevanje okolja v državni proračun.

Za pripravo projektne dokumentacije je Občina Hrastnik v letu 2002 iz občinskega proračuna plačala 9.295 tisoč tolarjev, za izvedbo koordinacije občin pri izvajanju projekta pa 3.730 tisoč tolarjev. Sredstva Občine Hrastnik predstavljajo 2,3 odstotka vrednosti investicije.

2.6 Oblikovanje cene odlaganja odpadkov na regijskem odlagališču CEROZ

Glede na to, da je bil v obdobju od začetka odlaganja odpadkov upravljavec CEROZ KSP Hrastnik, je ta pripravil kalkulacijo cene odlaganja na novem odlagališču. Kalkulacijo lastne cene odlaganja odpadkov je KSP Hrastnik pripravilo na podlagi Navodila za oblikovanje cen storitev obveznih lokalnih javnih služb⁴⁰ ter jo na podlagi Uredbe o predhodni prijavi cen komunalnih storitev⁴¹ posredovalo v potrditev občinskim svetom občin podpisnic medobčinske pogodbe.

Kot kalkulativni elementi lastne cene so bili upoštevani

- neposredni stroški (strošek električne energije, strošek pogonskega goriva, drugi stroški materiala, stroški dela, neposredni stroški prodaje ter drugi neposredni stroški),
- posredni proizvodjalni stroški (amortizacija ter drugi posredni proizvodjalni stroški, kot so zavarovanja in odplačila anuitet),
- splošni stroški, kamor sodijo stroški rente, stroški izdelave monitoringov ter stroški uprave in dobiček.

Ob upoštevanju navedenih kalkulativnih elementov znaša cena odlaganja odpadkov na regijskem odlagališču CEROZ 10.961 tolarjev na tono odloženih odpadkov oziroma 1.819 tolarjev na kubični meter odloženih odpadkov. Tako izračunana cena odlaganja odpadkov je bila za 59 odstotkov višja od cene, ki jo je za odlaganje odpadkov zaračunavalo KSP Hrastnik za odlaganje odpadkov na občinskem odlagališču Unično⁴². Cena odlaganja odpadkov je enaka za vse občine, podpisnice medobčinske pogodbe.

K ceni je soglasje podal Občinski svet Občine Hrastnik⁴³, prav tako pa tudi občinski sveti vseh drugih občin podpisnic medobčinske pogodbe. S tako izračunano ceno je soglašalo tudi Ministrstvo za

⁴⁰ Uradni list RS, št. 56/01.

⁴¹ Uradni list RS, št. 52/04.

⁴² Veljavna cena odlaganja na odlagališču Unično Občine Hrastnik je znašala 6.882 tolarjev na tono odloženih odpadkov oziroma 1.142 tolarjev na kubični meter odloženih odpadkov.

⁴³ Sklep št. 380-05-5/04 z dne 28. 5. 2004

gospodarstvo po pridobitvi mnenja MOP o ustreznosti izračuna cene odlaganja odpadkov, kar je v skladu z določili Uredbe o predhodni prijavi cen komunalnih storitev.

2.7 Načrtovanje ciljev izvedbe projekta CEROT

Preverili smo, ali so bili cilji izvedbe CEROT, ki se nanašajo na učinke, ki bi jih želeli doseči z investicijo, načrtovani v skladu s Strateškimi usmeritvami Republike Slovenije za ravnanje z odpadki⁴⁴ (v nadaljevanju: strateške usmeritve) ter Nacionalnim programom varstva okolja⁴⁵ (v nadaljevanju: NPVO). Preverili smo tudi, ali so bili cilji načrtovani tako, da so omogočali merljivost in ugotavljanje njihovega uresničevanja.

2.7.1 Strateške usmeritve Slovenije na področju ravnanja z odpadki

Temeljne smernice in cilji na področju ravnanja z odpadki so bili določeni s strateškimi usmeritvami in NPVO. Dokumenta opredeljujeta možne postopke in načine ravnanja z odpadki, prednost pa dajeta predvsem

- preprečevanju nastajanja odpadkov na izvoru,
- ločenemu zajemu odpadkov,
- recikliranju ter
- drugim vrstam snovne predelave odpadkov, s katerimi je mogoče doseči zmanjšanje količine odloženih odpadkov.

Opredeljeni postopki in načini so v skladu s strategijo ravnanja s komunalnimi odpadki, ki jo je sprejela Evropska komisija⁴⁶ v letu 1996⁴⁷. Kljub drugače opredeljenim ciljem v strateških dokumentih je v Sloveniji prevladujoč način ravnanja s komunalnimi odpadki še vedno njihovo odlaganje na odlagališča. Po podatkih Poročila o stanju okolja za leto 2002⁴⁸ je bilo v Sloveniji aktivnih 53 odlagališč komunalnih odpadkov, ki so bila večinoma namenjena odlaganju odpadkov iz ene občine.

Po letu 2000 se je v Sloveniji poudarjala gradnja regionalnih centrov za ravnanje z odpadki. Na podlagi strategije Evropske komisije ter Evropskih direktiv o ravnanju z odpadki⁴⁹ je bila izdelana lista prednostnih

⁴⁴ Strateške usmeritve je pripravilo MOP, sprejela pa jih je Vlada Republike Slovenije avgusta 1996.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 83/99.

⁴⁶ European Commission: Community Strategy for Waste Management, Official Journal of the European Communities, C362/96.

⁴⁷ Kot najustreznejši in najprimernejši način ravnanja z odpadki je opredeljeno zmanjšanje količine odpadkov pri njihovem viru, sledita mu recikliranje in sežiganje, kot najmanj primerno pa je opredeljeno odlaganje odpadkov.

⁴⁸ Poročilo o stanju okolja v letu 2002 je pripravilo MOP.

⁴⁹ Direktiva o nevarnih odpadkih št. 91/689/EEC, dopolnjena z direktivami št. 94/31/EC, 96/302/EC in 94/604/EC in Direktiva o odlagališčih odpadkov št. 99/31/EC.

naložb v regionalna odlagališča odpadkov⁵⁰. Predvidenih je bilo devet takšnih centrov⁵¹ in ena sežigalnica odpadkov⁵². Za izvedbo regionalnih centrov ravnanja z odpadki je bilo mogoče pridobiti nepovratna sredstva iz državnega proračuna na podlagi izpolnjevanja pogojev, ki jih je za dodelitev sredstev določilo MOP, ter uporabiti sredstva zbrane takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih odpadkov v skladu z določili 23. člena Uredbe o taksi.

2.7.2 Učinkovitost načrtovanja ciljev izvedbe CEROZ v investicijski dokumentaciji

Za presojo, ali so cilji regijskega ravnanja z odpadki v Zasavju v investicijski dokumentaciji (predinvesticijski študiji, investicijskem programu ter novelaciji investicijskega programa) načrtovani učinkovito, smo si zastavili naslednje kriterije:

- cilji morajo biti natančno določeni, končni cilj mora biti vnaprej opredeljen,
- določene morajo biti aktivnosti za doseganje zastavljenih ciljev,
- opredeljeni morajo biti indikatorji za spremljanje uresničevanja načrtovanih ciljev, s čimer je zagotovljena njihova merljivost in je mogoča ocena, ali so bili cilji doseženi,
- glede na to, da gre za dolgoročne cilje, morajo biti določeni tudi obdobni oziroma letni cilji, kar omogoča njihovo spremljanje v obdobju do uresničitve končnega cilja,
- določena morata biti rezultat in učinek posameznega cilja.

Na podlagi navedenih kriterijev smo ocenili ustreznost načrtovanja naslednjih ciljev izvedbe projekta CEROZ, ki so določeni v investicijski dokumentaciji:

- čim večja snovna in energetska izraba odpadkov ter zmanjšanje njihove količine za odlaganje,
- čim večja inertizacija in zmanjšanje potencialne reaktivnosti odpadkov pred odlaganjem,
- zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in vsebnosti organskega ogljika ter
- odpravljanje starih ekoloških bremen in sanacija neustreznih odlagališč z zapiranjem.

Vse navedene cilje bi bilo potrebno doseči v letu 2010, ko bi bili v sistem ravnanja z odpadki vključeni že vsi načrtovani odlagališčni objekti, in sicer regijska kompostarna (do leta 2007) in regijska sortirnica 'suhe' frakcije (do leta 2009). Ocena ustreznosti posameznega cilja glede na opredeljene kriterije je razvidna iz tabele 8.

⁵⁰ Za financiranje prednostnih naložb je Evropska komisija tedanjim državam pristopnicam namenila nepovratna sredstva pred polnopravnim vstopom v Evropsko unijo kot predpristopno pomoč prek Instrumenta strukturnih politik v predpristopnem obdobju.

⁵¹ Gre za naslednje regionalne centre za ravnanje z odpadki: Dolenjsko, Gorenjsko (CERO), osrednjo Slovenijo, Zasavje (CEROZ), Štajersko, Posavje, Prlekijo in Prekmurje (Puconci), za širše območje Ptuja ter za Regionalni center za ravnanje z odpadki, nastalimi pri gradnjah na Obali (gradbeni odpadki).

⁵² Predvidena je bila sežigalnica odpadkov za severovzhodni del Slovenije.

Tabela 8: Učinkovitost načrtovanja ciljev investicije

Cilj investicije	Jasno določen končni cilj	Določene aktivnosti za dosego cilja	Zagotovljena merljivost ciljev/določeni indikator	Določeni obdobjni/letni cilji	Natančno določena rezultat in učinek
Čim večja snovna in energetska izraba odpadkov ter zmanjšanje količine za odlaganje	DA	DA	DA	NE	DA
Čim večja inertizacija in zmanjšanje potencialne reaktivnosti odpadkov pred odlaganjem	NE	NE	NE	NE	NE
Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in vsebnosti organskega ogljika	NE	NE	NE	NE	NE
Odpravljanje starih ekoloških bremen in sanacija neustreznih odlagališč z zapiranjem	DA	NE	NE – odprava starih ekoloških bremen DA – sanacija odlagališč z zapiranjem	NE	NE – odprava starih ekoloških bremen DA – sanacija odlagališč z zapiranjem

Vir: investicijska dokumentacija.

Na podlagi tabele 8 ugotavljamo, da noben od ciljev, ki so bili določeni v investicijski dokumentaciji, ni bil načrtovan v skladu z vsemi opredeljenimi kriteriji za učinkovitost načrtovanja ciljev.

Najustrezneje je v investicijski dokumentaciji načrtovan cilj »čim večja snovna in energetska izraba odpadkov ter zmanjšanje količine za odlaganje«, za katerega je razvidno, da bi bilo mogoče z uvedbo kompostarne in sortirnice ter z ločenim zbiranjem odpadkov na virih njihovega nastanka ter zbiranjem in odvozom kosovnih odpadkov skupaj pred odlaganjem letno v povprečju izločiti 39,3 odstotka. S kompostiranjem bi bilo mogoče izločiti 12,3 odstotka količine vseh odpadkov, z ločenim zbiranjem na virih 12 odstotkov, z uvedbo regijske sortirnice 'suhe frakcije' 8 odstotkov in z zbiranjem kosovnih odpadkov 7 odstotkov načrtovane letne odložene količine odpadkov. Specifična potreba po odlagališčnem prostoru naj bi se tako po letu 2010 zmanjšala za četrtno, od 0,4 na 0,3 kubičnega metra odloženih odpadkov na prebivalca na leto. To je edini cilj, ki je bil določen v investicijski dokumentaciji, pri katerem bo mogoče ugotoviti, ali je načrtovani končni rezultat uresničen.

Cilja »čim večja inertizacija in zmanjšanje potencialne reaktivnosti odpadkov pred odlaganjem« in »zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in vsebnosti organskega ogljika« ne ustrezata nobenemu od opredeljenih kriterijev za presojo učinkovitosti načrtovanja. Spremljanje njunega uresničevanja ne bo mogoče.

Pri cilju »odpravljanje starih ekoloških bremen in sanacija neustreznih odlagališč z zapiranjem« niso določene aktivnosti za doseg tega cilja ter obdobji oziroma letni cilji, zaradi česar spremljanje uresničevanja tega cilja ne bo mogoče v celoti.

2.8 Doseganje ciljev izvedbe 2. faze projekta CEROZ

Izvedena je bila šele 2. faza izvajanja projekta⁵³, ki predstavlja razširitev nekdanjega občinskega odlagališča v Uničnem, in učinka znižanja količine odloženih odpadkov in drugih ciljev, ki izhajajo iz strateških opredelitev ravnanja z odpadki v Sloveniji, še ni mogoče spremljati, zato smo preverili, ali je bil projekt izveden v skladu z načrtovanim rokom, v skladu z načrtovanimi finančnimi sredstvi ter ali je bilo odlagališče izvedeno v skladu z načrtovanim obsegom.

V investicijskem programu je bila izvedba projekta načrtovana v dveh fazah:

- do konca leta 2003 bi morale regijsko odlagališče CEROZ pridobiti vsa potrebna dovoljenja za obratovanje, tako da bi 1. 1. 2004 občine, udeleženke v projektu, že lahko pričele odlagati komunalne odpadke na novo regijsko odlagališče (2. faza),
- do januarja 2010 bi z vključitvijo regijske kompostarne in sortirnice v sistem ravnanja z odpadki (3. faza) pred odložitvijo dosegli izločitev 39,3 odstotka vseh pripeljanih komunalnih odpadkov.

V investicijskem programu je prikazan tudi terminski načrt dokončanja posameznih dejanj pri izvedbi posamezne faze investicije. Rok za dokončanje gradbenih, obrtniških in instalacijskih del je bil določen v novembru 2003, uporabno dovoljenje za regijsko odlagališče bi morale biti pridobljeno do konca leta 2003, javno podjetje CEROZ pa bi morale pričeti obratovati 1. 1. 2004.

Ugotavljamo, da 2. faza projekta CEROZ ni bila izvedena do konca leta 2003, temveč marca 2004, ter da se odlaganje na CEROZ ni pričelo v začetku leta 2004, temveč julija 2004. Kljub nekoliko kasnejšemu zaključku projekta ni prišlo do finančnih ali drugih posledic oziroma škode.

Pojasnilo Občine Hrastnik in KSP Hrastnik

Do kasnejšega zaključka izvedbe odlagališča je prišlo predvsem zaradi poznega podpisa medobčinske pogodbe zaradi pogajanj z Občino Šmartno, ki je kasneje izstopila iz medobčinskega koncepta ravnanja z odpadki, zamudnih postopkov javnih predstavitev izvedbe projekta ter dogovorov o upravičenosti in višini odškodnine prebivalcem Krajevne skupnosti Marno ter prebivalcem, ki živijo neposredno ob odlagališču, ki so jih morali potrditi vsi občinski sveti občin podpisnic.

⁵³ Izvedba regijske kompostarne je predvidena do leta 2007, izvedba regijske sortirnice 'suhe frakcije' pa do leta 2009.

Posamezne načrtovane postavke 1. in 2. faze izvedbe investicije v investicijskem programu ter novelaciji investicijskega programa za izvedbo odlagališča so razvidne iz tabele 9.⁵⁴

Tabela 9: Ocenjeni stroški izgradnje regijske deponije Unično.

v tisoč tolarjih

Postavka	Zneski, načrtovani v investicijskem programu	Zneski, načrtovani v novelaciji investicijskega programa	Razlika med zneski, načrtovanimi v investicijskem programu in v novelaciji investicijskega programa
1. faza⁵⁵:			
• Pretekla vlaganja	163.353	163.353	/
Skupaj 1. faza	163.353	163.353	/
2. faza:			
• Investicijski program	1.140	1.140	/
• Projektna dokumentacija	30.000	30.000	/
• Stroški do pridobitve gradbenega dovoljenja	1.500	1.500	/
• Študija vplivov na okolje	3.360	3.360	/
Zaključitev 1. in prehod v 2. fazo	/	106.965	(106.965)
• Sistem odplinjevanja	108.000	65.246	42.754
• Čistilna naprava	60.000	58.175	1.824
• Ostali objekti	278.288	251.461	26.827
• Priprava terena za kompostarno	50.400	/	93.600
• Objekt kompostarne	43.200		
• Zemljišče	42.480	42.480	/
Skupaj 2. faza	618.368	560.327	58.040
Skupaj investicija	781.721	723.681	58.040

Vir: investicijski program za preategorizacijo in gradnjo 2. faze deponije Unično.

⁵⁴ Ker gre za osnovna sredstva in opremo, ki se bodo lahko uporabljala tudi pri razširitvi odlagališča v regionalno, so se občine, udeleženke projekta, dogovorile o načinu ter delilnem razmerju pokrivanja teh stroškov, ki jih je imela občina Hrastnik v preteklosti.

⁵⁵ Stroški prve faze se nanašajo na

- postavitev objekta odlagališča,
- izvedbo sistema požarnega varovanja ter nakup kamionske tehnice, kompaktorja, buldožerja in stroja za sekanje lesa.

Na podlagi rezultatov javnega razpisa za dodelitev sredstev sofinanciranja izvajanja javnih služb varovanja okolja, ki ga je izvedel MOP, ter že izvedenih pripravljanih del na 2. fazo izvedbe CEROZ so bili v novelaciji investicijskega programa ponovno ocenjeni stroški investicije. Iz vrednosti 2. faze investicije so bili izvzeti tudi stroški gradnje kompostarne, ki se bo pričela graditi po letu 2006, upoštevani pa so bili tudi dejanski stroški izvedbe priprave na 2. fazo investicije ter gradbenih del 2. faze investicije. Ob pripravi novelacije investicijskega programa so bila znana tudi že sredstva sofinanciranja MOP, ki so znašala 220.397 tisoč tolarjev.

Vrednost projekta CEROZ je ob koncu leta 2005 zaradi nekoliko nižjih cen izvedbe gradbenih in obrtniških del, ki jih je ponudil izvajalec Rudis d. d., Trbovlje, znašala 560.998 tisoč tolarjev⁵⁶, kar je manj, kot je bilo načrtovano v investicijskem programu, ter v skladu z načrtovanimi finančnimi sredstvi v novelaciji investicijskega programa. Izvedeni so bili vsi načrtovani odlagališčni objekti.

2.8.1 Nadzor izvajanja investicijskih del

Občina Hrastnik je zagotovila ustrezen nadzor izvedbe investicije, saj je bila investicija izvedena v načrtovanem obsegu in z načrtovanimi sredstvi. Kasnejši zaključek investicije od načrtovanega ni povzročil pomembnejših zapletov pri odlaganju odpadkov ali dodatnih stroškov.

KSP Hrastnik ni zagotovilo ustreznega nadzora izvajanja pripravljanih del za izvedbo 2. faze investicije, saj je s potrditvijo gradbenih situacij, ki so bile izstavljene pred začetkom izvajanja del, prevzela preveliko tveganje, če dela ne bi bila izvedena ali ne bi bila izvedena v skladu s sklenjeno pogodbo.

Pojasnilo KSP Hrastnik

KSP Hrastnik se je pred tveganjem, če potrjena dela ne bi bila izvedena, zavarovalo z določitvijo 135-dnevnega roka za plačilo del po izstavitvi mesečnih situacij in 135-dnevnega roka po izstavitvi končne situacije. Plačila izvajalcu so bila opravljena po dejanski izvedbi del.

⁵⁶ Znesek ne vsebuje davka na dodano vrednost. V znesek ni vštet znesek priprave investicijske dokumentacije, ki jo je zagotovila Občina Hrastnik in je upoštevana med preteklimi vlaganji ter strošek koordinacije med občinami podpisnicami medobčinske pogodbe.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost in smotrnost izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje v Uničnem v Hrastniku v obdobju od odločitve za gradnjo v oktobru 2000 do konca leta 2005 v Občini Hrastnik in v Komunalnem stanovanjskem podjetju Hrastnik d. d. Za pravilnost in smotrnost izvedbe navedenega centra za odpadke sta, glede na svojo vlogo in odgovornost pri načrtovanju in izvedbi investicije, odgovorna župan Občine Hrastnik in direktor Komunalnega stanovanjskega podjetja Hrastnik d. d. Naša naloga je podati mnenje o pravilnosti in smotrnosti izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵⁷. Revizijski postopki so obsegali pregledovanje in pridobivanje podatkov ter njihovo analiziranje in presojanje. Menimo, da je opravljena revizija primerna podlaga za

- izrek mnenja o skladnosti izvedbe zgoraj navedene investicije s predpisi in
- izrek mnenja o smotrnosti njene izvedbe.

3.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

3.1.1 Mnenje o pravilnosti izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje v Občini Hrastnik

Občina Hrastnik pri izvedbi Centra za ravnanje z odpadki Zasavje od oktobra 2000 do konca leta 2005 ni ravnala v skladu s predpisi in internimi akti v naslednjih primerih:

- ni zagotovila izvajanja gospodarskih javnih služb na območju Občine Hrastnik v eni do oblik, ki jih določa 6. člen ZGJS (točka 2.1);
- ni izvedla postopka izbire izvajalca za izvedbo koordinacije med občinami pristopnicami k medobčinskemu projektu ravnanja z odpadki v znesku 1.317 tisoč tolarjev v letu 2002 v skladu z določili 9. člena Pravilnika za oddajo naročil malih vrednosti (točka 2.3.1).

Razen v primerih, navedenih v prejšnjem odstavku, je bila izvedba Centra za ravnanje z odpadki Zasavje v Občini Hrastnik od oktobra 2000 do konca leta 2005 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

⁵⁷ Uradni list RS, št. 41/01.

3.1.2 Mnenje o pravilnosti izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje v Komunalnem stanovanjskem podjetju Hrastnik d. d., Hrastnik

KSP Hrastnik Komunalno - stanovanjsko podjetje Hrastnik d. d. pri izvedbi Centra za ravnanje z odpadki Zasavje ni ravnalo v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- izvajalca javnega naročila pri oddaji gradbenih del v znesku 25.294 tisoč tolarjev ni izbralo na podlagi postopka javnega razpisa, kar je v nasprotju s 17. členom ZJN-1 (točka 2.3.2);
- vpise v poslovne knjige je opravilo na podlagi neverodostojnih knjigovodskih listin v znesku 113.086 tisoč tolarjev, kar je v nasprotju s Slovenskim računovodskim standardom št. 21.8 (točka 2.4.a);
- uveljavljalo je oprostitev plačila takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov za leto 2002 na podlagi neverodostojnih gradbenih situacij o izvedenih gradbenih delih, kar je v nasprotju z določili 21. člena Uredbe o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (točka 2.4.b).

Razen v primerih navedenih v prejšnjem odstavku je bila izvedba Centra za ravnanje z odpadki Zasavje v Komunalno stanovanjskemu podjetju Hrastnik d. d. od odločitve za gradnjo do konca leta 2005 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

3.2.1 Mnenje o učinkovitosti načrtovanja ciljev v investicijski dokumentaciji

Menimo, da v investicijski dokumentaciji vsi cilji izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje razen cilja »čim večja snovna in energetska izraba odpadkov ter zmanjšanje količine za odlaganje« niso bili načrtovani dovolj natančno, ker niso bile načrtovane potrebne aktivnosti za njihovo uresničevanje, niso bili določeni indikatorji za zagotavljanje njihove merljivosti ter niso bili določeni obdobji oziroma letni cilji in pričakovani rezultati in učinki investicije. Za pripravo investicijske dokumentacije je bila na podlagi medobčinske pogodbe odgovorna Občina Hrastnik. Takšno načrtovanje ciljev ni učinkovito, ker ne omogoča spremljanja doseganja zastavljenih končnih ciljev investicije.

3.2.2 Mnenje o uspešnosti izvedbe Centra za ravnanje z odpadki Zasavje od odločitve za gradnjo oktobra 2000 do konca leta 2005 v Občini Hrastnik in Komunalnem stanovanjskem podjetju Hrastnik d. d., Hrastnik pri zagotavljanju doseganja ciljev izvedbe ter izvajanju nadzora izvedbe investicije

Ugotovili smo, da so cilji ravnanja z odpadki v investicijski dokumentaciji opredeljeni v skladu z usmeritvami iz Nacionalnega programa ravnanja z odpadki ter Strateškimi usmeritvami ravnanja z odpadki.

Ugotavljamo, da je Občina Hrastnik ustrezno nadzorovala izvajanje projekta, saj je bil zaključen v okviru načrtovanih finančnih sredstev, izveden je bil v načrtovanem obsegu, zamuda pri dokončanju projekta pa ni povzročila pomembnejših zapletov pri odlaganju odpadkov.

Menimo, da KSP Hrastnik ni zagotavljalo ustreznega nadzora izvajanja pripravljanih del za izvedbo 2. faze izvedbe regijskega odlagališča CEROT, saj je s potrditvijo gradbenih situacij za dela, ki se še niso začela izvajati, prevzela tveganje, če dela ne bi bila izvedena, oziroma če ne bi bila izvedena v skladu s pogodbeno načrtovanimi, čeprav se je pred navedenim tveganjem KSP Hrastnik zavarovalo s plačilom izvajalca za opravljena dela šele po njihovi dejanski izvedbi.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Za odpravo nesmotnosti mora Občina Hrastnik v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na

- začetek aktivnosti za preoblikovanje KSP Hrastnik, Komunalno – stanovanjskega podjetja, d. d., Hrastnik v javno podjetje, ali na spremembo Odloka o izvajanju gospodarskih javnih služb in začetek postopka podelitve koncesije izbranemu izvajalcu na območju Občine Hrastnik.

Odzivno poročilo za KSP Hrastnik, Komunalno – stanovanjsko podjetje, d. d., Hrastnik ni potrebno, ker je bila dejavnost odlaganja odpadkov prenesena na Center za ravnanje z odpadki d. o. o., Hrastnik.

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 poslovanja⁵⁸. 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 Občina Hrastnik krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁵⁸ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

5. PRIPOROČILA

Občini Hrastnik priporočamo, naj

- ob prejemu uporabnega dovoljenja izdela poročilo o izvajanju investicije ter o spremljanju učinkov izvedene investicije; v poročilu naj prikaže vsa odstopanja glede na načrtovane postavke, analizira vzroke za odstopanja ter predstavi ukrepe za njihovo odpravo; takšno poročilo predstavlja ustrezno podlago za načrtovanje nadaljnjih faz izvedbe medobčinskega sistema ravnanja z odpadki (točka 2.2.2);
- se z občinami soprodpisnicami medobčinske pogodbe dogovori o odgovornosti za spremljanje učinkov izvajanja investicije ter uresničevanja zastavljenih ciljev, o pripravi poročil o izvajanju ciljev ter pripravi ukrepov za doseganje ciljev, če se ti ne bi izvajali, kot je bilo načrtovano; občine naj na podlagi končnih ciljev uvedbe medobčinskega sistema ravnanja z odpadki v regiji, ki izhajajo iz investicijske dokumentacije, opredelijo obdobje oziroma letne cilje in določijo aktivnosti, ki so potrebne za njihovo uresničevanje.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Hrastnik - priporočeno s povratnico;
2. KSP Hrastnik, Komunalnemu - stanovanjskemu podjetju, d. d., Hrastnik - priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije - priporočeno;
4. arhivu, tu.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896