



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost ureditve področja izvajanja gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost ureditve področja izvajanja gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa

Številka: 3262-1/2012/113

Ljubljana, 9. marca 2016

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo poslovanje Ministrstva za promet, ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, od 18. 9. 2014 pa kot Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo), ter javnega podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o. (v nadaljevanju: KZPS) pri ureditvi gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri ureditvi razmerij v zvezi z infrastrukturo za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa in o učinkovitosti poslovanja KZPS v obdobju od leta 2010 do leta 2012.

Ministrstvo ni bilo učinkovito pri ureditvi razmerij v zvezi z infrastrukturo za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, saj:

- ni pripravilo in predložilo v sprejem Vladi Republike Slovenije podzakonskih predpisov, ki bi jih ta morala sprejeti do 12. 7. 2010 in ki bi podrobneje uredili način izvajanja in nadzora navigacijskih služb zračnega prometa; KZPS je imela zato v letu 2012 za 34.595 evrov več stroškov kot prihodkov, ministrstvu pa je v obdobju od leta 2010 do leta 2012 zaračunala 8.869 evrov pristojbin na podlagi pogodbe, ki sta jo KZPS in ministrstvo sklenila brez pravne podlage;
- ni dokapitaliziralo KZPS do konca leta 2012, kljub temu da je bil rok za dokapitalizacijo 12. 4. 2010; minister, pristojen za promet, ni določil infrastrukture za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, zato ministrstvo skupaj z Ministrstvom za finance ni moglo določiti, kateri objekti, naprave in sistemi so lahko predmet dokapitalizacije;
- ni spoštovalo vseh postopkov, ki so določeni s predpisi o ravnanju s stvarnim premoženjem države, prav tako za oddano državno premoženje KZPS ni zaračunalo najemnine, kljub temu da je KZPS pri izračunu cene storitev gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa upoštevala stroške najemnin v skupnem znesku 1.981.704 evre; ministrstvo tudi ni zaračunalo uporabe zemljišč države, ki jih za izvajanje svoje dejavnosti uporablja KZPS;
- je uporabilo cenitev vrednosti osnovnih sredstev za drug namen, kot je bila izdelana, in je povečalo vrednost osnovnih sredstev najmanj v znesku 1.267.528 evrov, zato je KZPS neupravičeno upoštevala stroške amortizacije pri izračunu cene storitev gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa za leti 2010 in 2011 najmanj v znesku 507.011 evrov;
- še vedno izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, v znesku 4.386.313 evrov na dan 31. 12. 2012, ki pa ne vključujejo obračunane amortizacije za leto 2006 v znesku 964.900 evrov, ki jo je za leto 2006 upoštevala KZPS pri izračunu cene storitev gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa ter zanjo ne obračunava obresti;

- ni imelo popolnega in točnega seznama osnovnih sredstev za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, ki bi morala biti v lasti države, saj ne izkazuje osnovnih sredstev v znesku 5.351.214 evrov, ki jih je KZPS kupila na podlagi prejetih proračunskih sredstev v letih 2004 in 2005 ter na podlagi obračunane amortizacije sredstev v upravljanju v obdobju od 1. 2. 2006 do 31. 12. 2009, prav tako pa ne izkazuje sredstev KZPS, ki jih je namenila za investicije v infrastrukturne objekte države v znesku 350.744 evrov;
- pred izdajo odločb o določitvi višine preletne in terminalne pristojbine ni zagotovilo ustreznega nadzora nad pravilnostjo določitve stroškovne baze, ki jo za Republiko Slovenijo pripravlja KZPS, saj je KZPS določila delež delitve posameznih stroškovnih mest, pri tem pa ni obrazložila, katera stroškovna mesta je vključila v skupne službe in katere kriterije je uporabila pri določitvi deležev; tako obstaja tveganje, da so uporabniki preletnih storitev navigacijskih služb zračnega prometa plačali stroške terminalnih storitev navigacijskih služb zračnega prometa.

KZPS *ni poslovala učinkovito*, saj ni upoštevala priporočil Vlade Republike Slovenije in so bili stroški dela za 3.652.936 evrov višji, kot izhaja iz priporočil. KZPS je v obdobju od leta 2010 do leta 2012 neučinkovito porabila pristojbine za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa v skupnem znesku 2.492.596 evrov, saj je:

- direktor KZPS neupravičeno odobril izplačilo za stroške dela v ocenjenem znesku 2.298.441 evrov, in sicer ocenjeni znesek 1.228.143 evrov zaradi povišane izhodiščne plače zaposlenih in spremenjene sistemizacije delovnih mest, 1.042.302 evra iz naslova delovne uspešnosti in 27.996 evrov iz naslova poslovne uspešnosti;
- direktor KZPS zaposlenim odobril izplačilo vinjet za uporabo avtocest v Republiki Sloveniji v znesku 57.108 evrov in zdravstvene preglede v znesku 828 evrov;
- zaposlenim z licencami plačala 136.219 evrov za izvajanje medicinsko programiranega rekreacijskega dopusta, katerega način in pogoje bi moralo v skladu z Zakonom o letalstvu predpisati ministrstvo, česar ni storilo.

KZPS je družbi IMOS, d. d., Ljubljana plačala končni obračun za gradnjo novega centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa v znesku 806.741 evrov, ki nima podlag v gradbeni pogodbi.

Računsko sodišče je od ministrstva in KZPS zahtevalo *predložitev odzivnih poročil*, v katerih morata izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti. KZPS je že med revizijskim postopkom sprejela ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo nesmotrnosti pri izplačilu plač iz naslova delovne uspešnosti.

Računsko sodišče je ministrstvu in KZPS podalo tudi *priporočila* za ureditev gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	8
1.2.1 Omejitev pri izvajanju revizije	9
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.3.1 Ministrstvo, pristojno za promet.....	9
1.3.2 Javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o.	10
1.4 PREDSTAVITEV REVIZIJE	12
1.4.1 Projekt enotnega evropskega neba	12
1.4.2 Opredelitev GJS navigacijskih služb zračnega prometa v Republiki Sloveniji	14
2. UGOTOVITVE	16
2.1 ZAGOTOVITEV POGOJEV ZA IZVAJANJE GJS NAVIGACIJSKIH SLUŽB ZRAČNEGA PROMETA .	16
2.1.1 Predpisi za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa	17
2.1.2 Infrastruktura za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa	20
2.1.3 Cena za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa.....	41
2.1.4 Izvzeti leti.....	47
2.1.5 Stroškovna baza	49
2.2 IZVAJANJE GJS NAVIGACIJSKIH SLUŽB ZRAČNEGA PROMETA.....	57
2.2.1 Ustreznost določitve stroškovne baze.....	57
2.2.2 Gradbena pogodba z družbo IMOS, d. d., Ljubljana	74
2.2.3 Računovodsko evidentiranje infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa na KZPS.....	76
3. MNENJE	77
3.1 MNENJE O UČINKOVITOSTI MINISTRSTVA PRI ZAGOTOVITVI POGOJEV ZA IZVAJANJE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE NAVIGACIJSKIH SLUŽB ZRAČNEGA PROMETA	77
3.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA JAVNEGA PODJETJA KONTROLA ZRAČNEGA PROMETA SLOVENIJE, D. O. O.....	78
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	80
5. PRIPOROČILA	83
6. PRILOGE	85

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti ureditve področja izvajanja gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) navigacijskih služb zračnega prometa v obdobju od leta 2010 do leta 2012 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 22. 2. 2013, sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije je bil izdan 9. 5. 2013.³

Revidiranca sta bila Ministrstvo za promet, katerega delovna področja so 10. 2. 2012 na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁴ (v nadaljevanju: ZVRS) prešla na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ter 18. 9. 2014 na podlagi ZVRS-H⁵ na Ministrstvo za infrastrukturo, in javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti ureditve področja izvajanja GJS navigacijskih služb zračnega prometa v obdobju od leta 2010 do leta 2012. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁶, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je učinkovitost ureditve razmerij pri infrastrukturnih objektih, napravah in sistemih (v nadaljevanju: infrastruktura) za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa in učinkovitost poslovanja KZPS v obdobju od leta 2010 do leta 2012.

Računsko sodišče je januarja 2008 izdalo revizijsko poročilo o pravilnosti poslovanja KZPS v letu 2006⁷. Na podlagi ugotovljenih nepravilnosti je računsko sodišče od KZPS zahtevalo izvedbo popravljalnih ukrepov, Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) pa posredovalo predloge za ureditev razmerij v zvezi z infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa⁸.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3262-1/2012/10 in št. 3262-1/2012/17.

⁴ Uradni list RS, št. 8/12.

⁵ Uradni list RS, št. 65/14.

⁶ Uradni list RS, št. 43/13.

⁷ Revizijsko poročilo *Pravilnost poslovanja Kontrole zračnega prometa, d. o. o., Ljubljana*, št. 1208-4/2006-20 z dne 22. 1. 2008 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo 2008).

⁸ Št. 1208-4/2006-21 z dne 22. 1. 2008.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri ureditvi razmerij v zvezi z infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa ter o učinkovitosti poslovanja KZPS.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ministrstva pri ureditvi razmerij v zvezi z infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali je ministrstvo poslovalo učinkovito pri zagotovitvi pogojev za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa*.

Odgovor na zastavljeno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali je ministrstvo pripravilo in predložilo v sprejem vladi vse z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa⁹ (v nadaljevanju: ZZNSZP-B) določene predpise do 12. 7. 2010;
- ali je ministrstvo določilo, kaj predstavlja infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa;
- ali je ministrstvo v svojih poslovnih knjigah pravilno izkazovalo infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa;
- ali je ministrstvo izvedlo vse potrebne postopke za izvedbo dokapitalizacije KZPS;
- ali je ministrstvo izvedlo vse potrebne postopke pred in po sklenitvi Pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi s sredstvi za zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa v prehodnem obdobju¹⁰ (v nadaljevanju: pogodba za prehodno obdobje);
- ali je ministrstvo pred izdajo odločb o določitvi višine preletne in terminalne pristojbine zagotovilo, da je KZPS določila pravilno stroškovno bazo v skladu s predpisanimi zahtevami.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja KZPS, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali je KZPS poslovala učinkovito pri izvajanju GJS navigacijskih služb zračnega prometa*.

Odgovor na zastavljeno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali je KZPS ustrezno določila stroškovno bazo;
- ali je KZPS ustrezno porabila sredstva iz pristojbin za infrastrukturo;
- ali je bila KZPS učinkovita pri izvedbi ureditve razmerij v zvezi z infrastrukturo za zagotavljanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa.

1.2 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja, predvsem:

- proučevanje pravnih in drugih podlag, ki opredeljujejo infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa;
- analizo pridobljenih podatkov in informacij o poteku dosedanjih aktivnosti za izvedbo dokapitalizacije KZPS;
- metodo intervjuja pri revidirancih in drugih pravnih osebah, ki so (ne)posredno vključeni v določanje infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, izvajanje dokapitalizacije KZPS in določanje stroškovnih baz;
- analiziranje in primerjavo podatkov;

⁹ Uradni list RS, št. 109/09.

¹⁰ Z dne 6. 5. 2011.

- triangulacijo podatkov (preveritev istovrstnih podatkov v različnih evidencah, na primer računovodsko izkazovanje infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa pri ministrstvu in KZPS, podatki o stroškovni bazi pri ministrstvu in KZPS);
- sekundarno analizo – iskanje podatkov, ki so potrebni za izvedbo primerjav in analiz pri drugih institucijah, ki niso revidiranci, to sta Agencija za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju: AUKN), Ministrstvo za obrambo, in po javno dostopnih virih, pregled poročil, raziskav in strokovnih člankov, ki so povezani z infrastrukturo za izvajanje GJS, dokapitalizacijo, ureditvijo navigacijskih služb zračnega prometa v drugih državah članicah (Evropska organizacije za varnost zračne plovbe; v nadaljevanju: organizacija EUROCONTROL¹¹), določanje stroškovnih baz.

1.2.1 Omejitev pri izvajanju revizije

V reviziji nismo proučevali ustreznosti določitve cene GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ki se nanaša na pokrivanje stroškov Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) in Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: CAA¹²).

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Ministrstvo, pristojno za promet

Zakon o državni upravi¹³ določa, da ministrstvo opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav, naloge na področju energetike, rudarstva ter naloge na področju učinkovite rabe in obnovljivih virov energije. V okviru Direktorata za infrastrukturo ministrstvo opravlja strokovne in upravne naloge, ki se nanašajo na razvoj in investicije na področju infrastrukture letalstva, urejanja in nadzorovanja civilnega letalstva.

V skladu z določili Zakona o letalstvu¹⁴ (v nadaljevanju: ZLet) ministrstvo izvaja naslednje naloge: urejanje in nadzorovanje civilnega letalstva¹⁵ ter izvajanje določenih upravnih zadev, stalnega nadzora in nadzora nad izvajanjem letalskih predpisov in pravnih aktov, ki veljajo oziroma se uporabljajo v Republiki Sloveniji, ter prekrškovnih postopkov, ki se nanašajo zlasti na¹⁶:

- dostop do letalskih prog,
- obveznosti javnih služb in določanje cen v zračnem prevozu,
- prevoz v mednarodnem zračnem prometu,
- dostop do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih ter
- dodeljevanje slotov na letališčih.

Ministrstvo ureja tudi vse zadeve v zvezi s stvarnim premoženjem države na področju svojega delovanja.

¹¹ Angl.: *European Organisation for the Safety of Air Navigation*.

¹² Angl.: *Civil Aviation Agency of the Republic of Slovenia*.

¹³ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14.

¹⁴ Uradni list RS, št. 81/10-UPB4.

¹⁵ 5. člen ZLet.

¹⁶ 166. člen ZLet. Ta določba velja od 14. 8. 2010.

Oseba, odgovorna za poslovanje Ministrstva za promet v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila:

- dr. Patrick Vlačič, minister za promet, do 10. 2. 2012.

Osebe, odgovorne za poslovanje Ministrstva za infrastrukturo in prostor v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor, od 20. 3. do 2. 4. 2013 in
- Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor, od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014.

Oseba, odgovorna za poslovanje Ministrstva za infrastrukturo med izvajanjem revizije, je bila:

- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, od 18. 9. 2014.

1.3.2 Javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o.

Na podlagi Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa¹⁷ (v nadaljevanju: ZZNSZP) je bilo ustanovljeno javno podjetje KZPS kot družba z omejeno odgovornostjo. KZPS je pričela s poslovanjem 1. 5. 2004, z dnem vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo. KZPS je v 100-odstotni lasti Republike Slovenije. Ustanoviteljske pravice in obveznosti je do 16. 3. 2011 izvajala vlada, od 16. 3. 2011 do 28. 12. 2012 AUKN¹⁸, od 28. 12. 2012 do 11. 6. 2014 Slovenska odškodninska družba, d. d.¹⁹ (v nadaljevanju: SOD) in od 11. 6. 2014 Slovenski državni holding, d. d. Vlada je 4. 12. 2003 sprejela Akt o ustanovitvi javnega podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije.

Vlada je z ustanovitvijo KZPS izločila področje navigacijskih služb zračnega prometa iz Uprave Republike Slovenije za civilno letalstvo (v nadaljevanju: URSCL), ki je bila organ v sestavi ministrstva. Javno podjetje za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa je bilo ustanovljeno zaradi zahtev Evropske unije za oblikovanje enotnega evropskega neba, fleksibilne uporabe zračnega prostora med civilnimi in vojaškimi organizacijami v Evropi in z namenom ločitve ter zagotavljanja neodvisnosti nacionalnega nadzornega organa od izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa. Ob začetku poslovanja je bilo na KZPS preneseno 127 zaposlenih.

KZPS ima na območju Republike Slovenije monopolni položaj za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, saj je edina nosilka dovoljenja za izvajanje služb zračnega prometa, služb letalskih telekomunikacij in služb letalskih informacij²⁰. Republika Slovenija je 14. 1. 2014²¹ povišala osnovni kapital KZPS z 1.091.118 evrov na 5.525.706 evrov, in sicer s sredstvi, ki so bila dana KZPS v upravljanje, to je v znesku 4.434.588 evrov. Organi KZPS so skupščina, šestčlanski nadzorni svet in direktor. Organizacijska shema KZPS je v prilogi 1. Na dan 31. 12. 2010 je bilo v KZPS 214 zaposlenih, na dan 31. 12. 2011 je bilo 216 zaposlenih, na dan 31. 12. 2012 pa 215 zaposlenih.

¹⁷ Uradni list RS, št. 101/03, 110/05, 109/09.

¹⁸ Na podlagi Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11, 22/12.

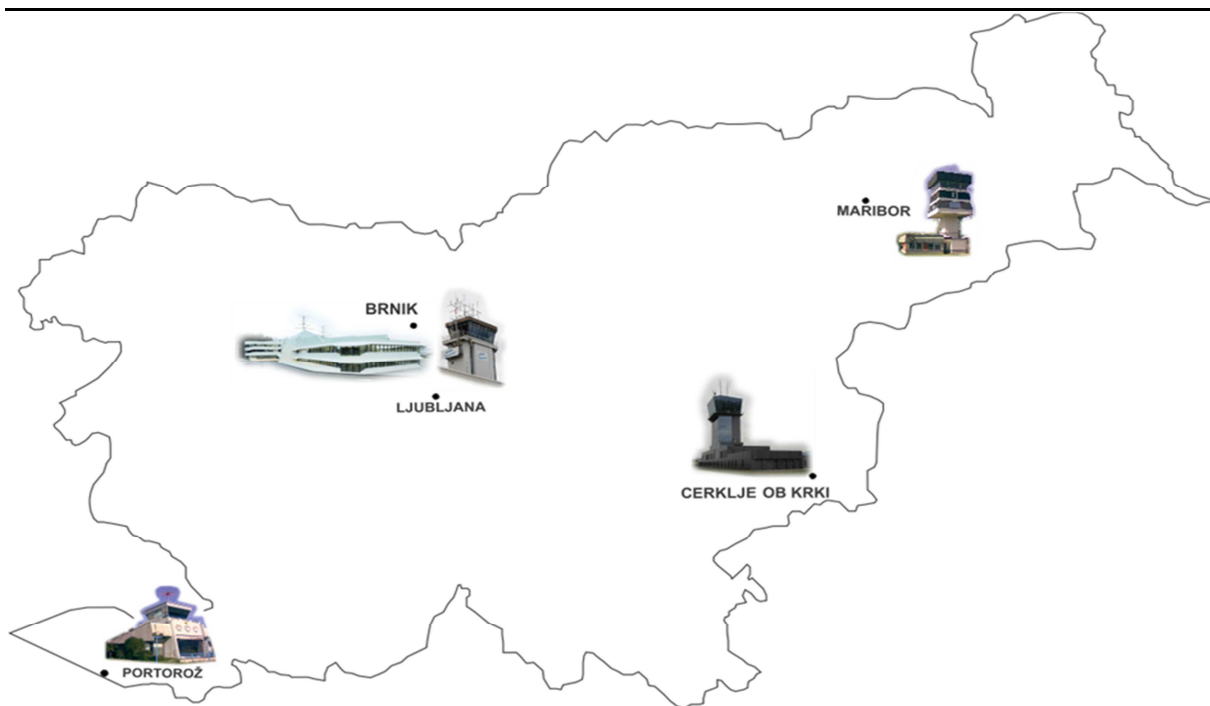
¹⁹ Na podlagi Zakona o Slovenskem državnem holdingu, Uradni list RS, št. 105/12, 39/13, 25/14.

²⁰ Certifikat Ministrstva za promet št. 37221-3/2008/11/slo z dne 15. 12. 2008, ki je bil podaljšan z začasno odločbo št. 37221-4/2010/15 z dne 20. 12. 2010. Dovoljenje CAA št. 37224-1/2010/37/slo z dne 1. 12. 2011.

²¹ Na podlagi sklepa uprave SOD v vlogi ustanovitelja oziroma edinega družbenika KZPS z dne 20. 12. 2013 je bila v sodni register 14. 1. 2014 vpisana sprememba osnovnega kapitala KZPS.

KZPS zagotavlja preletno kontrolo zračnega prometa v slovenskem zračnem prostoru, z izjemo zgornjega dela Republike Slovenije severno od reke Mure, ter v delu avstrijske Koroške. KZPS izvaja GJS navigacijskih služb zračnega prometa na letališčih v Cerkljah ob Krki, na Brniku, v Mariboru in Portorožu, ki so infrastrukturni objekti državnega pomena²² in so prikazani na sliki 1. KZPS izvaja preletno kontrolo zračnega prometa v Centru za vodenje in kontrolo zračnega prometa Slovenije (v nadaljevanju: ATCC²³) na Brniku ter službe letališke in priletne kontrole zračnega prometa na letališčih v Cerkljah ob Krki, na Brniku, v Mariboru in Portorožu.

Slika 1: Letališča v Republiki Sloveniji, kjer KZPS izvaja GJS navigacijske službe zračnega prometa



Vir: podatki KZPS.

KZPS izvaja kontrolo zračnega prometa skladno s slovensko zakonodajo, evropskimi standardi, standardi in priporočili Mednarodne organizacije civilnega letalstva (v nadaljevanju: ICAO²⁴) in organizacije EUROCONTROL ter sklenjenimi operativnimi delovnimi sporazumi s sosednjimi kontrolami zračnega prometa in mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Republiko Slovenijo.

Oseba, odgovorna za poslovanje KZPS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je:

- dr. Franc Željko Županič, direktor od 20. 3. 2008²⁵.

²² V skladu s Sklepom o opredelitvi sistema javnih letališč, Uradni list RS, št. 78/06.

²³ Angl.: *Air Traffic Control Centre*.

²⁴ Angl.: *International Civil Aviation Organization*.

²⁵ Sklep vlade št. 01411-9/2008/2 z dne 20. 3. 2008 in sklep uprave SOD v funkciji ustanovitelja oziroma edinega družbenika KZPS z dne 1. 3. 2013.

1.4 Predstavitev revizije

1.4.1 Projekt enotnega evropskega neba

Evropska unija je leta 2004 razvila obsežno in podrobno zakonodajo²⁶ za oblikovanje enotnega evropskega neba²⁷, na podlagi katere je določila okvire za delovanje navigacijskih služb zračnega prometa. Z namenom zagotovitve primerne institucionalnega okvira je Evropska komisija leta 2003 z organizacijo EUROCONTROL podpisala memorandum o sodelovanju²⁸, s katerim je organizacijo EUROCONTROL pooblastila za tehnični in operativni del oblikovanja in izvedbe projekta enotnega evropskega neba. Cilji projekta enotnega evropskega neba se nanašajo na področja zmogljivosti, stroškovne učinkovitosti, varnosti in varstva okolja in jih Evropska unija namerava uresničiti z novo razdelitvijo evropskega zračnega prostora na devet funkcionalnih blokov zračnega prostora, ki so prikazani na sliki 2. Republika Slovenija je članica organizacije EUROCONTROL od 1. 10. 1995²⁹ in je skupaj z Avstrijo, Bosno in Hercegovino, Češko, Hrvaško, Madžarsko, Slovaško podpisnica Sporazuma o vzpostavitvi funkcionalnega bloka zračnega prostora Srednje Evrope (v nadaljevanju: FAB CE³⁰).

²⁶ Uredba (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba (UL L, št. 96/1 z dne 31. 3. 2004), Uredba (ES) št. 550/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o izvajanju navigacijskih služb zračnega prometa na enotnem evropskem nebu (UL L, št. 96/10 z dne 31. 3. 2004), Uredba (ES) št. 551/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o organiziranosti in uporabi zračnega prostora na enotnem evropskem nebu (UL L, št. 96/20 z dne 31. 3. 2004), Uredba (ES) št. 552/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o interoperabilnosti evropske mreže za upravljanje zračnega prometa (UL L, št. 96/16 z dne 31. 3. 2004).

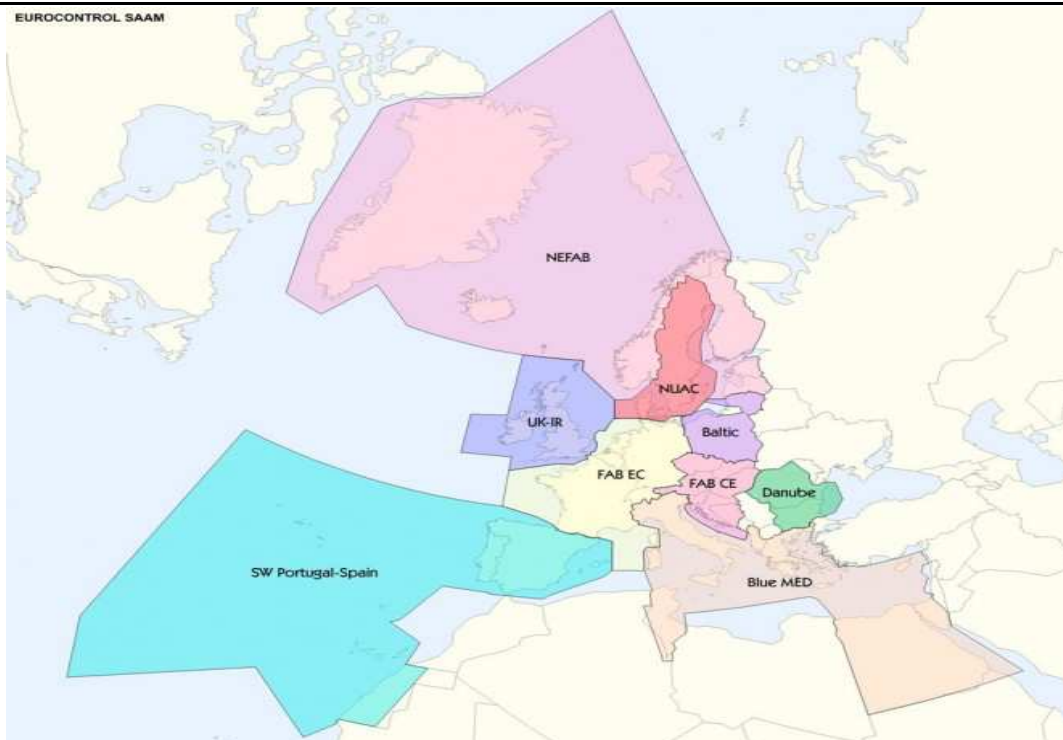
²⁷ Angl.: *Single European Sky*.

²⁸ Angl.: *Memorandum concerning a framework for cooperation between the European organisation for the safety of air navigation and the Commission of the European communities* z dne 22. 12. 2003.

²⁹ Večstranski sporazum v zvezi s pristojbinami na zračnih poteh.

³⁰ Angl.: *Agreement on the establishment of functional airspace block central Europe*. Sporazum je bil podpisan 5. 11. 2011 in je začel veljati 20. 3. 2012 (Zakon o ratifikaciji Sporazuma o vzpostavitvi funkcionalnega bloka zračnega prostora Srednje Evrope, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/12).

Slika 2: Razdelitev evropskega zračnega prostora na devet funkcionalnih blokov



Vir: podatki s spletne strani organizacije EUROCONTROL³¹.

S Sklepom Komisije z dne 21. 2. 2011 o vzpostavitvi vseevropskih ciljev uspešnosti in mejnih vrednosti opozarjanja za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa med letoma 2012 in 2014³² je Evropska unija za prvo referenčno obdobje uspešnosti, ki se je začelo 1. 1. 2012 in končalo 31. 12. 2014, določila vseevropske cilje uspešnosti, in sicer:

- *okoljski cilj*: izboljšanje kazalnika povprečne horizontalne preletne učinkovitosti letov za 0,75 odstotne točke v letu 2014 v primerjavi s stanjem v letu 2009;
- *cilj zmogljivosti*: izboljšanje povprečne preletne zamude upravljanja pretoka zračnega prometa tako, da bi bila največ 0,5 minute na polet v letu 2014;
- *cilj stroškovne učinkovitosti*: znižanje povprečne vseevropsko določene cene enote za preletne navigacijske službe zračnega prometa z 59,97 evra v letu 2011 na 53,92 evra v letu 2014 (izraženo v realni vrednosti v evrih v letu 2009), z vmesnima letnima vrednostma 57,88 evra v letu 2012 in 55,87 evra v letu 2013.

Nacionalni cilji uspešnosti morajo biti skladni s temi vseevropskimi cilji uspešnosti. Nacionalni načrti izvedbe ali načrti izvedbe funkcionalnih blokov morajo to skladnost odražati.

³¹ [URL: <http://www.eurocontrol.int/dossiers/fabs>], 25. 9. 2013.

³² UL L, št. 48/16 z dne 23. 2. 2011.

Z Načrtom izvedbe za referenčno obdobje 2012–2014³³ (v nadaljevanju: načrt izvedbe) je ministrstvo za Republiko Slovenijo določilo zavezujoče kazalnike uspešnosti na dveh ključnih področjih spremljanja uspešnosti³⁴, in sicer na področju zmogljivosti in stroškovne učinkovitosti:

- *cilj zmogljivosti*: vrednost zamude 0,31 minute na let v letu 2012³⁵, 0,03 minute na let v letu 2013 in 0,03 minute na let v letu 2014;
- *cilj stroškovne učinkovitosti*: prikazan je v tabeli 1.

Tabela 1: Prikaz ciljne vrednosti preletne stroškovne učinkovitosti za Republiko Slovenijo v obdobju od leta 2012 do leta 2014 (realna in nominalna vrednost v evrih v letu 2009)

Cena enote za preletne navigacijske službe zračnega prometa	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014
Izražena v realni vrednosti v evrih v letu 2009	67,26	65,37	62,87*
Izražena v nominalni vrednosti v evrih	72,14	71,74	70,57

Opomba: * Na podlagi zahteve Evropske komisije št. C(2012) 5104 z dne 18. 7. 2012 je moralo ministrstvo popraviti cilj stroškovne učinkovitosti za leto 2014, in sicer namesto 62,87 evra je treba upoštevati 60,30 evra preletne cene za enoto navigacijske službe zračnega prometa.

Vir: načrt izvedbe.

V letih 2010 in 2011 je veljal princip popolne povrnitve stroškov izvajalcem storitev navigacijskih služb zračnega prometa in Evropska unija ni predpisala nobenih ciljev uspešnosti.

1.4.2 Opredelitev GJS navigacijskih služb zračnega prometa v Republiki Sloveniji

Navigacijske službe zračnega prometa³⁶ za splošni in operativni zračni promet, izvajalci in označitev GJS navigacijskih služb zračnega prometa v Republiki Sloveniji so razvidni iz tabele 2.

³³ Št. 522-4/2011/15 z dne 28. 6. 2011.

³⁴ Skladno z Uredbo Komisije (EU) št. 691/2010 z dne 29. 7. 2010 o določitvi načrta izvedbe za navigacijske službe zračnega prometa in funkcije omrežja ter o spremembi Uredbe (ES) št. 2096/2005 o skupnih zahtevah za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa (UL L, št. 201/1 z dne 3. 8. 2010).

³⁵ Vrednost zamude 0,31 minute na let v letu 2012 upošteva predvideno selitev obstoječega centra območne kontrole zračnega prometa iz Ljubljane v novi ATCC na letališču na Brniku in s tem povezano fazo vzporednega delovanja obeh centrov v predvidenem trajanju največ enega meseca.

³⁶ Do 12. 1. 2010 so bile opredeljene v prvem odstavku 117. člena ZLet, po tem datumu pa v 3. členu ZZNSZP.

Tabela 2: Izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa v Republiki Sloveniji

Navigacijske službe zračnega prometa	Izvajalec	GJS
Letalske informacijske službe	KZPS	da
Službe zračnega prometa	KZPS	da
Komunikacijske, navigacijske in nadzorne službe	KZPS	da
Služba letalske meteorologije	ARSO	ne
Služba iskanja in reševanja zrakoplovov	pristojna ministrstva	ne

Vir: ZZNSZP-B.

Službe zračnega prometa, letalske informacijske službe ter komunikacijske, navigacijske in nadzorne službe za splošni zračni promet in operativni zračni promet se zagotavljajo v okviru javnega podjetja, katerega ustanoviteljica in edina družbenica je Republika Slovenija. Navedene službe se zagotavljajo v pogojih obvezne republiške GJS.³⁷

Služba letalske meteorologije za splošni zračni promet in operativni zračni promet se zagotavlja v okviru ministrstva, pristojnega za meteorologijo, to je ARSO, ki je bila organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo in okolje³⁸. Služba iskanja in reševanja zrakoplovov za splošni zračni promet in operativni zračni promet se zagotavlja v okviru sistema državne uprave na ministrstvu, pristojnem za promet, ministrstvu, pristojnem za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve, in ministrstvu, pristojnem za zdravje.³⁹

Izvajanje storitev navigacijskih služb zračnega prometa znotraj Evropske unije morajo certificirati države članice ali Evropska agencija za varnost v letalstvu. Pristojni organ za certifikacijo izvajalcev storitev navigacijskih služb v zračnem prometu za organizacije, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji, je CAA, ki je začela delovati 1. 5. 2011⁴⁰. Pred njo je certificiranje izvajanja storitev navigacijskih služb zračnega prometa izvajalo ministrstvo.

³⁷ Drugi odstavek 3. člena ZZNSZP.

³⁸ ARSO je od 18. 9. 2014 organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor.

³⁹ Četrti odstavek 3. člena ZZNSZP.

⁴⁰ CAA izvaja certifikacijo izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa na podlagi Uredbe komisije (EU) št. 1035/2011 z dne 17. 10. 2011 o skupnih zahtevah za izvajanje služb navigacijskih služb v zračnem prometu ter o spremembi uredb (ES) št. 482/2008 in (EU) št. 691/2010 (UL L, št. 271/23 z dne 18. 10. 2011).

2. UGOTOVITVE

2.1 Zagotovitev pogojev za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa

Preverjali smo, ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za učinkovito izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Pri tem smo ugotavljali, ali je ministrstvo:

- pripravilo in predložilo v sprejem vladi vse z ZZNSZP-B določene predpise do 12. 7. 2010;
- določilo, kaj predstavlja infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa;
- v svojih poslovnih knjigah pravilno izkazovalo infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa;
- izvedlo vse potrebne postopke za izvedbo dokapitalizacije KZPS;
- izvedlo vse potrebne postopke pred in po sklenitvi pogodbe za prehodno obdobje;
- pred izdajo odločb o določitvi višine preletne in terminalne pristojbine zagotovilo, da je KZPS določila pravilno stroškovno bazo v skladu s predpisanimi zahtevami.

Da bi odgovorili na zastavljena vprašanja, smo proučili predpise oziroma akte, ki opredeljujejo izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ter Uredbo Komisije (ES) št. 254/2009 z dne 25. marca 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1126/2008 o sprejetju nekaterih mednarodnih računovodskih standardov v skladu z Uredbo (ES) št. 1606/2002 Evropskega parlamenta in Sveta glede Pojasnila 12 Odbora za pojasnjevanje mednarodnih standardov računovodskega poročanja⁴¹ (v nadaljevanju: Uredba 254/2009) in uporabo Pojasnila k mednarodnim standardom računovodskega poročanja št. 12⁴² (v nadaljevanju: OPMSRP 12), ki se nanaša na vse pogodbe o podelitvi koncesij javnih storitev zasebnim izvajalcem⁴³. Pregledali smo pogodbe, poslovne knjige in dokumentacijo ministrstva, ki se nanašajo na infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Pregledali smo vloge KZPS, posredovane ministrstvu

⁴¹ UL L, št. 80/5, z dne 26. 3. 2009.

⁴² Odbor za pojasnjevanje mednarodnih standardov računovodskega poročanja (OPMSRP) je 30. 11. 2006 objavil Pojasnilo 12 – Dogovori o koncesiji storitev (OPMSRP 12). Uporabljati se je začelo 1. 1. 2008, dovoljena pa je bila tudi zgodnejša uporaba.

⁴³ Ustrezno računovodenje koncesij storitev je med drugim pomembno zaradi celostnega izkazovanja obsega javnega dolga in preverjanja izpolnjevanja maastrichtskih kriterijev držav članic Evropske unije. Z vidika evidentiranja obsega zadolževanja držav članic Evropske unije ni ustrezno, da bi veljal strožji položaj pri evidentiranju poslov javno-zasebnega partnerstva kot pri evidentiranju poslov družb v državni lasti, pri katerih celoten kapital zagotavlja država in tudi jamči za njihove obveznosti. Pri tem ni relevantno dejstvo, da obdobje pravice izvajanja te dejavnosti ni določeno, ker ima Republika Slovenija drugačno ureditev od ostalih držav članic Evropske unije in se družbam v državni lasti podeli pravica izvajanja storitev splošnega gospodarskega pomena s predpisom in ne s koncesijo, saj se ta lahko konča naslednji dan z odločitvijo države za podelitev koncesije ali pa nikoli.

in Ministrstvu za finance, za pridobitev soglasja ter prejeta soglasja za najem kreditov. Proučili smo ustreznost izvajanja nadzora ministrstva nad določljivijo stroškovnih baz KZPS.

2.1.1 Predpisi za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa

Krovni predpis, ki ureja navigacijske službe zračnega prometa, je ZZNSZP. Z ZZNSZP-B, ki je prišel veljati 12. 1. 2010, je v 28. členu določeno, da mora vlada najkasneje v šestih mesecih od uveljavitve ZZNSZP-B, to je do 12. 7. 2010, sprejeti podzakonske predpise, ki morajo:

- določiti način izvajanja službe iskanja in reševanja ter naloge posameznih ministrstev (4. člen ZZNSZP-B);
- določiti način in pogoje izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa za operativni zračni promet⁴⁴; pri tem se upoštevajo tudi vojaški standardi (4. člen ZZNSZP-B);
- predpisati dovoljene oprostitev plačila pristojbin na terminalih, način in zavezanec za povračilo pristojbin izvajalcem navigacijskih služb zračnega prometa v zvezi z leti, ki so oproščeni plačila pristojbin, ter druge posebnosti glede pristojbin za navigacijske službe zračnega prometa v skladu s predpisi Evropske skupnosti (13. člen ZZNSZP-B);
- predpisati način delitve prihodkov od opravljenih storitev navigacijskih služb zračnega prometa (17. člen ZZNSZP-B);
- določiti izvajanje usklajenega nadzora navigacijskih služb zračnega prometa za operativni zračni promet med ministrstvom in ministrstvom, pristojnim za obrambo (22. člen ZZNSZP-B).

2.1.1.a Ministrstvo ni pripravilo in ni posredovalo vladi v obravnavo in sprejem nobenega od z ZZNSZP-B zahtevanih predpisov, kar je več kot triletna zamuda z zakonom predpisanega roka za izdajo predpisov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ni pripravilo in posredovalo vladi v obravnavo in sprejem z ZZNSZP-B zahtevanih predpisov zaradi več razlogov:

- stalno zmanjševanje števila zaposlenih v državnih organih, tudi na letalskem področju na ministrstvu in CAA, kar je eden od ključnih državnih ciljev za zmanjševanje stroškov javne uprave;
- pomanjkanje strokovnih izkušenj z operativnim zračnim prometom, saj Republika Slovenija nima razvitega vojaškega letalstva in lastne obrambe zračnega prostora;
- Evropska unija še ni sprejela vseh predpisov, ki bi bili podlaga za ureditev operativnega zračnega prometa; to pa je tudi edino področje v zvezi s področjem navigacijskih služb zračnega prometa, ki ni urejeno s predpisi Evropske unije.

⁴⁴ V skladu s 1. točko prvega odstavka 2. člena ZZNSZP operativni zračni promet pomeni vse lete, ki se ne izvajajo v skladu z določili za splošni zračni promet. Ministrstvo je z dopisom št. 061-15/2012/21-00021480 z dne 6. 8. 2013 predložilo osnutek Uredbe o načinu in pogojih zagotavljanja navigacijskih služb zračnega prometa za potrebe operativnega zračnega prometa, v katerem je določilo, da so operacije operativnega zračnega prometa operacije državnih zrakoplovov, ki opravljajo naloge, kot so: zračni most, zračna obramba, vesoljske operacije, zračna podpora zemeljskih in pomorskih operacij, zračne operacije, medicinske zračne evakuacije, obveščevalna dejavnost, nadzor in izvidništvo, posebne zračne operacije, oskrba z gorivom v zraku, iskanje in reševanje, operativne naloge policije in carine, meteorološka podpora, geografska in hidrografska podpora, gašenje požarov iz zraka, poskusni in preizkusni zrakoplovi, VIP-zrakoplovi, sistem brezpilotnih zrakoplovov in podobno.

2.1.1.b KZPS in Ministrstvo za obrambo sta sklenila Sporazum o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa za potrebe Slovenske vojske in za ustanovitev letališke kontrole zračnega prometa na letališču Cerklje, Cerklje ob Krki⁴⁵ in Pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij glede opravljanja navigacijskih služb zračnega prometa na letališču Cerklje, Cerklje ob Krki⁴⁶ (v nadaljevanju: pogodba za letališče Cerklje ob Krki). V pogodbi za letališče Cerklje ob Krki sta KZPS in Ministrstvo za obrambo soglašala, da znašajo povprečni mesečni stroški izvajanja kontrole zračnega prometa 13.035,37 evra brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), ki ga KZPS zaračunava Ministrstvu za obrambo. Prav tako sta se dogovorila, da bosta glede višine dejanskih mesečnih stroškov vsakokrat ob koncu koledarskega leta oziroma ob prenehanju veljavnosti pogodbe za letališče Cerklje ob Krki opravila poračun dejansko nastalih mesečnih stroškov koledarskega leta. V aneksih 3⁴⁷, 4⁴⁸, 5⁴⁹ in 6⁵⁰ k pogodbi za letališče Cerklje ob Krki je določeno, da ZZNSZP predvideva sklenitev pogodbe med Ministrstvom za obrambo in KZPS glede zagotavljanja navigacijskih služb zračnega prometa za operativni zračni promet, vendar za sklenitev take pogodbe še niso izpolnjeni vsi pogoji. KZPS je Ministrstvu za obrambo zaračunavala dejansko nastale stroške, medtem ko je Ministrstvo za obrambo KZPS zaračunavalo dejansko število opravljenih ur, zmanjšanih za 10 odstotkov in pomnoženih s ceno 16 evrov na uro. V tabeli 3 so prikazani računi, ki so se nanašali na zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa na letališču v Cerkljah ob Krki za splošni in operativni zračni promet v letih 2010, 2011 in 2012, in sicer računi, ki jih je KZPS izdala Ministrstvu za obrambo, in plačila računov, ki jih je Ministrstvo za obrambo izdalo KZPS.

Tabela 3: Računi za zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa na letališču v Cerkljah ob Krki za splošni in operativni zračni promet po letih

v evrih				
Zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)
Skupna vrednost računov, ki jih je KZPS izdala Ministrstvu za obrambo	346.726	356.091	228.801	981.618
Skupna vrednost računov, ki jih je KZPS plačala Ministrstvu za obrambo	62.054	51.974	54.571	168.599

Viri: izdani računi KZPS in izpis plačil KZPS Ministrstvu za obrambo.

⁴⁵ Št. 360-01-25/2005-2 z dne 28. 7. 2005, z datumom uveljavitve 29. 7. 2005.

⁴⁶ Št. KZPS 436-2/2007-1 z dne 29. 10. 2007.

⁴⁷ Št. 439-1/2009-60 z dne 12. 1. 2011.

⁴⁸ Št. 439-1/2009-77 z dne 14. 7. 2011.

⁴⁹ Št. 439-1/2009-81 z dne 10. 11. 2011.

⁵⁰ Št. 4300-335/2011-24 z dne 4. 1. 2013.

KZPS je v letu 2012 od Ministrstva za obrambo prejela dopise z zavrnitvijo izdanih računov. Ker ministrstvo ni pravočasno pripravilo in posredovalo vladi v sprejem predpisa, ki bi urejal način in pogoje izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa za operativni zračni promet, je KZPS Ministrstvu za obrambo zaračunavala dejansko nastale stroške, ki jih je imela z izvajanjem navigacijskih služb zračnega prometa tudi za operativni zračni promet, Ministrstvo za obrambo pa teh stroškov od marca 2012 ni priznavalo. S tem je imela KZPS v letu 2012 najmanj 34.595 evrov⁵¹ več stroškov kot prihodkov za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa tudi za operativni zračni promet.

2.1.1.c Do sprejetja novega predpisa po ZZNSZP se uporabljata Uredba o terminalni pristojbini za storitve navigacijskih služb zračnega prometa⁵² (v nadaljevanju: uredba o terminalni pristojbini), ki v 10. členu navaja primere izvzetih letov, ki so oproščeni plačila terminalne pristojbine, ter pristojna ministrstva za plačilo glede na namen leta zrakoplova, in Odredba o pristojbinah na zračnih poteh⁵³, ki določa primere oprostitve plačila preletnih pristojbin, ne določa pa zavezancev za njihovo plačilo. Ministrstvo je s KZPS za leta 2010, 2011 in 2012 sklenilo pogodbe o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa za določene lete zrakoplovov⁵⁴, iz katerih je razvidno, da so predmet pogodbe med drugim tudi povračila stroškov navigacijskih služb zračnega prometa za učne lete, izvedene izključno zaradi pridobitve dovoljenja ali v primeru pilotskega dela posadke, napredovanja in če to utemeljuje ustrezna označba na načrtu leta (v nadaljevanju: učni leti). Ker ministrstvo ni posredovalo vladi v sprejem predpisa, ki bi določal oprostitve plačila pristojbin za učne lete in zavezance za njihovo plačilo, sta KZPS in ministrstvo brez pravne podlage sklenila pogodbe, v katerih je določeno, da so predmet pogodbe tudi preletne pristojbine za učne lete. Ministrstvo je KZPS brez pravne podlage plačalo preletne pristojbine za učne lete v obdobju od leta 2010 do leta 2012 v znesku 8.869 evrov.

2.1.1.d Ker ministrstvo ni pravočasno pripravilo in posredovalo vladi v sprejem predpisa, s katerim bi določilo način delitve prihodkov od opravljenih storitev navigacijskih služb zračnega prometa, so KZPS, ARSO in CAA sklenile dogovor⁵⁵ o načinu delitve teh prihodkov, in sicer glede na delež v stroškovni bazi. Takšen način delitve prihodkov pa ni nujno skladen z načinom delitve, ki bi ga določilo ministrstvo glede na cilje, ki jih je določilo v Resoluciji o nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020⁵⁶.

⁵¹ Izdani računi KZPS z obračunanimi dejanskimi stroški KZPS za marec, april in maj 2012, ki jih je Ministrstvo za obrambo zavrnilo, znašajo skupaj 73.700 evrov, mesečni pavšal po pogodbi za letališče Cerklje ob Krki, ki ga je za navedene mesece Ministrstvo za obrambo priznalo KZPS, znaša 13.035 evrov.

⁵² Uradni list RS, št. 102/06.

⁵³ Uradni list RS, št. 77/95.

⁵⁴ Št. 2411-10-900003 z dne 3. 3. 2010, št. 2411-10-100015 z dne 11. 3. 2011 in št. 030-2/2011-34 z dne 11. 9. 2012.

⁵⁵ Z dogovorom z ARSO o nakazovanju sredstev za pokrivanje stroškov za zagotavljanje službe letalske meteorologije, št. 445-3/2007-2 z dne 28. 12. 2007, in z letnimi aneksi z dne 27. 2. 2010 in 20. 5. 2011 ter z dogovorom s CAA o nakazovanju sredstev za pokrivanje stroškov za izdajo certifikata o usposobljenosti izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa in za redno preverjanje predpisanih pogojev za ohranitev njegove veljavnosti, št. 16586-11-1002 z dne 9. 5. 2011 in št. 16586-12-1008 z dne 6. 2. 2012.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 9/10.

2.1.2 Infrastruktura za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa

Računsko sodišče je od KZPS v revizijskem poročilu 2008 zahtevalo predložitev odzivnega poročila, v katerem je morala izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. KZPS je v odzivnem poročilu navedla, da je ministrstvo na podlagi soglasja Ministrstva za finance pripravilo gradivo⁵⁷ za vlado, na podlagi katerega bi se lahko začeli postopki prenosa infrastrukture kot stvarnega vložka v KZPS, ter predlog za spremembe in dopolnitve ZZNSZP.

Vlada je s sklepom⁵⁸ sprejela Program ureditve upravljanja z infrastrukturo za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa⁵⁹ (v nadaljevanju: program). Ta določa, da bo ministrstvo do 8. 8. 2008 pripravilo:

- usklajen Aneks k Pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z določeno infrastrukturo navigacijskih služb zračnega prometa⁶⁰, ki bo vključeval vso infrastrukturo, ki se uporablja za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa;
- predlog za spremembo ZZNSZP in
- predlog za spremembo Akta o ustanovitvi javnega podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije, s katerim se bo vsa infrastruktura prenesla v last KZPS.

V nadaljevanju so podrobneje predstavljena vsa dejanja ministrstva in KZPS, ki sta jih izvedla pred in po sprejemu programa.

KZPS je z začetkom poslovanja s 1. 5. 2004 od URSL v skladu s 25. členom ZZNSZP prevzela v upravljanje vso infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, in sicer objekte, zemljišča, radarski, navigacijski in telekomunikacijski sistem, računalniško in drugo opremo. Vsa dejanja, ki sta jih medsebojno ali samostojno izvedla ministrstvo in KZPS v zvezi z infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa od začetka poslovanja KZPS do leta 2012, so prikazana na sliki 3.

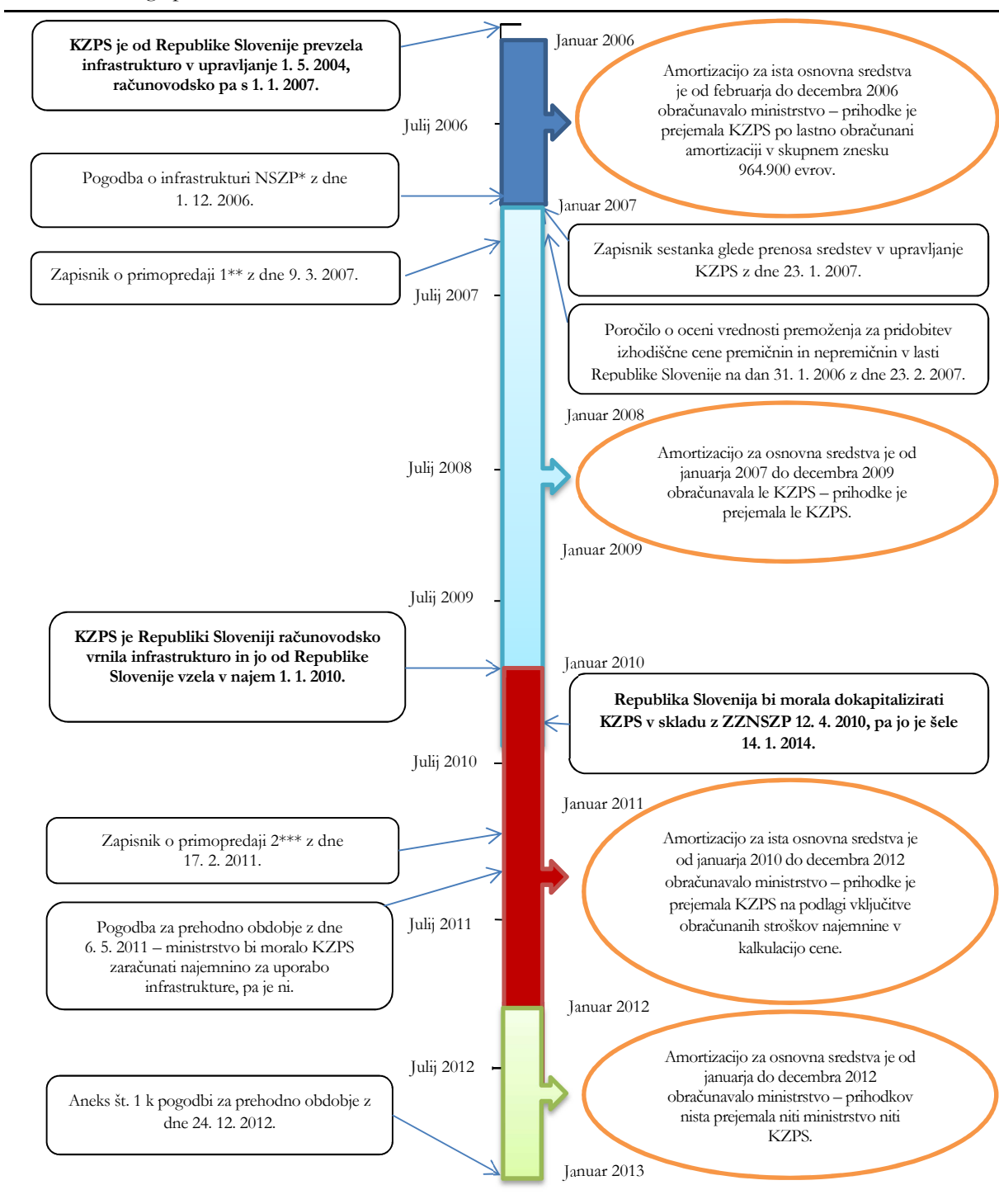
⁵⁷ Št. 478-10/2007/16-0041273 z dne 17. 4. 2008.

⁵⁸ 168. redna seja vlade z dne 8. 5. 2008, točka 1.19.

⁵⁹ Št. 00602-2/2008/5 z dne 8. 5. 2008.

⁶⁰ Št. 2411-06-900012, november 2006.

Slika 3: Dejanja ministrstva in KZPS v zvezi z infrastrukturo⁶¹ za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa



⁶¹ Infrastruktura za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ki je navedena na sliki 3, predstavlja objekte, naprave in sisteme, ki jih je KZPS prevzela od URSL, in ni nujno ista, kot bi jo določil minister, pristojen za promet, v skladu z drugim odstavkom 118. člena ZLet (povezava s točko 2.1.2.4.a tega poročila).

Opombe: * Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z določeno infrastrukturo navigacijskih služb zračnega prometa (v nadaljevanju: pogodba o infrastrukturi NSZP; št. 2411-06-900012 z dne 1. 12. 2006, na podlagi sklepa vlade št. 47803-624/2006/4 z dne 24. 8. 2006).

** Zapisnik o primopredaji infrastrukture navigacijskih služb zračnega prometa (v nadaljevanju: zapisnik o primopredaji 1).

*** Zapisnik o primopredaji infrastrukture navigacijskih služb zračnega prometa ob izteku pogodbe št. 2411-06-90012 z dne 1. 12. 2006 (v nadaljevanju: zapisnik o primopredaji 2).

Viri: pogodbe, zapisniki, stroškovne baze in drugi dokumenti ministrstva in KZPS.

Republika Slovenija oziroma v njenem imenu vlada in KZPS sta sklenili pogodbo o infrastrukturi NSZP, iz katere izhajajo naslednje pomembnejše določbe:

- KZPS ima ob začetku veljavnosti te pogodbe infrastrukturo, ki je predmet pogodbe, že v uporabi od 1. 5. 2004;
- KZPS je v skladu z ZZNSZP določena za upravljanje z infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa; priloga k pogodbi je natančen seznam 29 infrastrukturnih objektov ter 1.000 naprav in sistemov po inventarnih številkah;
- infrastruktura je dana v upravljanje na podlagi ocenjene izhodiščne vrednosti na dan 31. 1. 2006, ki sta jo v Poročilu o oceni vrednosti premoženja za pridobitev izhodiščne cene premičnin in nepremičnin v lasti Republike Slovenije, Ministrstva za promet, v uporabi KZPS⁶² (v nadaljevanju: poročilo o ceni) izdelala sodna cenilca⁶³;
- ocenjena izhodiščna vrednost infrastrukture, ki jo je Republika Slovenija dala v upravljanje KZPS, je 31. 1. 2006 znašala 2.049.860 tisoč tolarjev⁶⁴ oziroma 8.553.914 evrov; ocenjena izhodiščna vrednost infrastrukture brez zemljišč je 31. 1. 2006 znašala 7.438.524 evrov; ta vrednost je razdeljena na vrednost naprav in sistemov v znesku 5.579.202 evra in vrednost infrastrukturnih objektov brez zemljišč v znesku 1.859.322 evrov;
- KZPS obračunava amortizacijo v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi (v nadaljevanju: SRS) in jo odvede na poseben, za ta namen odprt račun na ime Republike Slovenije;
- pogodba se sklene za obdobje do 31. 12. 2009.

Republika Slovenija⁶⁵ in KZPS⁶⁶ sta 9. 3. 2007 podpisali zapisnik o primopredaji 1, iz katerega izhaja, da:

- je treba izločiti vrednost vseh zemljišč in elemente, ki jih ob izvajanju primopredaje ni bilo mogoče najti, in določiti vrednost infrastrukture ob predaji oziroma prevzemu v upravljanje na dan 1. 1. 2007 ob upoštevanju amortizacije za 11 mesecev leta 2006;
- bo način obračuna amortizacije naknadno dogovorjen med Ministrstvom za promet, Ministrstvom za finance in KZPS;

⁶² Št. C – 10/06-a z dne 23. 2. 2007.

⁶³ S. Bohinc, stalni sodni cenilec in izvedenec, pooblaščen ocenjevalec vrednosti strojev in opreme Slovenskega inštituta za revizijo za premičnine ter S. Bohinc in A. Sodnik, stalni sodni cenilec in izvedenec za gradbeno stroko za nepremičnine.

⁶⁴ Preračun po tečaju zamenjave za en evro je 239,640 tolarja; velja za vse zneske v tem poročilu, ki so preračunani.

⁶⁵ V imenu Republike Slovenije tričlanska Komisija za izvedbo primopredaje infrastrukturnih objektov, naprav in sistemov iz priloge k pogodbi o infrastrukturi NSZP.

⁶⁶ V imenu KZPS tričlanska Komisija za izvedbo primopredaje infrastrukturnih objektov, naprav in sistemov iz priloge k pogodbi o infrastrukturi NSZP.

- znaša nova ocenjena izhodiščna vrednost infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ki je predmet primopredaje, 6.843.515 evrov na dan 31. 1. 2006, brez vrednosti zemljišč infrastrukturnih objektov⁶⁷, kjer je ocenjena izhodiščna vrednost naprav in sistemov nižja za 595.009 evrov zaradi izločenih elementov, ki jih ob izvajanju primopredaje ni bilo mogoče najti.

S potekom pogodbe o infrastrukturi NSZP, s katero so bila do 31. 12. 2009 KZPS dana določena sredstva v upravljanje, in skladno s SRS 35 (2006)⁶⁸, na podlagi katerega računovodsko izkazovanje sredstev v upravljanju ni več mogoče, je KZPS 31.12.2009 objekte, sisteme in naprave za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa formalno vrnila Republiki Sloveniji.

Republika Slovenija⁶⁹ in KZPS⁷⁰ sta 17. 2. 2011 podpisali zapisnik o primopredaji 2, s katerim je bila infrastruktura za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa vrnjena ministrstvu. Iz zapisnika o primopredaji 2 izhaja:

- neodpisana vrednost infrastrukture iz Priloge 1 k zapisniku o primopredaji 2 je na dan 31. 12. 2009 in na dan 1. 1. 2010 znašala 2.663.399 evrov brez vrednosti zemljišč; ta vrednost je razdeljena na vrednost naprav in sistemov v znesku 1.031.415 evrov⁷¹ in vrednost infrastrukturnih objektov brez zemljišč v znesku 1.631.984 evrov⁷²;
- v skladu s sklepom vlade⁷³ so sredstva v znesku 66.515 evrov prenesena na Ministrstvo za obrambo; seznam sredstev je razviden iz Priloge 2 k zapisniku o primopredaji 2.

Ministrstvo je namesto Aneksa k pogodbi o infrastrukturi NSZP, ki ga določa program, na podlagi sklepa vlade⁷⁴ s KZPS sklenilo pogodbo za prehodno obdobje, iz katere izhaja:

- veljavnost pogodbe za prehodno obdobje je od 1. 1. 2010 do zaključka postopka dokapitalizacije KZPS oziroma najkasneje do 31. 12. 2011;
- Republika Slovenija odda, KZPS pa vzame v najem sredstva, navedena v Prilogi 1 k pogodbi za prehodno obdobje;
- najemnina za leto 2010 se obračuna v letu 2011; višina najemnine se določi na podlagi primopredajnega zapisnika med Republiko Slovenijo in KZPS z dne 17. 2. 2011;
- iz Priloge 1 k pogodbi za prehodno obdobje je razvidno, da znaša letna najemnina 990.852 evrov, in sicer za infrastrukturne objekte v znesku 55.941 evrov, kjer je upoštevana 3,33-odstotna amortizacijska stopnja, ter za naprave in sisteme v znesku 934.911 evrov, kjer je upoštevana 20-odstotna amortizacijska stopnja.

⁶⁷ Št. proj. BSp-059/140207, februar 2007, S. Bohinc, stalni sodni cenilec in izvedenec, pooblaščen ocenjevalec vrednosti strojev in opreme Slovenskega inštituta za revizijo za premičnine. Nova cenitev je bila izdelana na podlagi seznama premičnin, ki ga je zaposleni v KZPS posredoval sodnemu cenilcu po elektronski pošti.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 118/05.

⁶⁹ V imenu Republike Slovenije tričlanska Komisija za izvedbo primopredaje infrastrukturnih objektov, naprav in sistemov iz Priloge 1 k zapisniku o primopredaji 2.

⁷⁰ V imenu KZPS tričlanska Komisija za izvedbo primopredaje infrastrukturnih objektov, naprav in sistemov iz Priloge 1 k zapisniku o primopredaji 2.

⁷¹ Popravek vrednosti je narejen za 47 mesecev v znesku 3.643.141 evrov.

⁷² Popravek vrednosti je narejen za 47 mesecev v znesku 217.309 evrov.

⁷³ Št. 47803-1/2001/3 z dne 11. 1. 2011.

⁷⁴ Št. 37200-4/2011/6 z dne 15. 3. 2011.

Ministrstvo in KZPS sta sklenila Aneks št. 1 k pogodbi za prehodno obdobje⁷⁵, z veljavnostjo od 1. 1. 2012 do zaključka izvedbe postopka dokapitalizacije KZPS oziroma najkasneje do 31. 12. 2013, iz katerega izhaja:

- postopek dokapitalizacije KZPS še ni zaključen in aktivnosti za ureditev pretvorbe sredstev v upravljanju v kapitalski delež v skladu s 27. členom ZZNSZP-B še potekajo, zato je treba podaljšati veljavnost pogodbe za prehodno obdobje;
- pogodbeni stranki bosta vprašanje najemnine po pogodbi za prehodno obdobje reševali ločeno oziroma ob ureditvi pretvorbe sredstev v upravljanju v kapitalski delež v skladu s 27. členom ZZNSZP-B, pri čemer bosta upoštevali, da KZPS že celotno obdobje izvajanja pogodbe za prehodno obdobje krije vse stroške vzdrževanja sredstev in stroške premoženjskega zavarovanja pred poškodbami in uničenjem.

2.1.2.1 Določitev vrednosti infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa

Pri pregledu evidentiranih objektov, sistemov in naprav v poslovnih knjigah ministrstva smo ugotovili, da:

- je za vsa osnovna sredstva naveden datum nabave 31. 12. 2006, kljub temu da je iz izpisa kartice posameznega osnovnega sredstva od datuma aktiviranja razvidno, da so bila nabavljena že veliko prej, nekatera že leta 1993;
- je ministrstvo evidentiralo kumulativno nabavno vrednost kot seštevek dejanske nabavne vrednosti ob nabavi osnovnega sredstva ter ocenjene vrednosti tega osnovnega sredstva, kar ni v skladu s prvim odstavkom 32. člena Zakona o računovodstvu⁷⁶, ki določa, da se opredmetena osnovna sredstva vrednotijo po nabavni vrednosti oziroma po ocenjeni vrednosti, če nabavna vrednost ni znana; tako po letu 2000 nabavljena osnovna sredstva izkazujejo do 150 odstotkov dejanske nabavne vrednosti, ki je bila predmet amortiziranja⁷⁷;

⁷⁵ Z dne 24. 12. 2012.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 23/99.

⁷⁷ Na primer: iz izpisa kartice osnovnih sredstev od datuma aktiviranja ministrstva je razvidno, da je pod inventarno številko 24005171 evidentirano osnovno sredstvo FDPBR A FDDI – Ethernet Adapter z nabavno vrednostjo v evre preračunanem znesku 79.276 evrov. Datum aktiviranja je bil 1. 8. 2001. Ministrstvo je za to osnovno sredstvo na dan 31. 12. 2006 izkazovalo popravek vrednosti v znesku 62.892 evrov. Na podlagi cenitve je bila njegova ocenjena vrednost 39.639 evrov. Ministrstvo na dan 31. 12. 2012 za to osnovno sredstvo izkazuje 118.917 evrov nabavne vrednosti in popravek vrednosti v znesku 101.870 evrov, ki je za 22.593 evrov višji od dejanske nabavne vrednosti osnovnega sredstva. Amortizacijska stopnja je bila v času nabave 10-odstotna in je bila ob prenosu osnovnega sredstva z ministrstva na KZPS leta 2006 ter s KZPS na ministrovo leta 2010 nespremenjena. Ministrstvo je za to osnovno sredstvo upoštevalo desetletno, KZPS pa petletno dobo koristnosti.

- so nekatera osnovna sredstva v poslovnih knjigah ministrstva na dan 31. 1. 2006 izkazovala sedanjo vrednost 0 evrov, na podlagi poročila o cenitvi so ponovno izkazovala določeno vrednost in na dan 31. 12. 2012 ponovno sedanjo vrednost 0 evrov⁷⁸, kar pomeni, da je bila amortizacija obračunana v višjem znesku od dejanske nabavne vrednosti osnovnega sredstva; navedeno ni v skladu z 8. členom Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev⁷⁹, ki določa, če je znesek nabavne vrednosti osnovnih sredstev enak odpisani vrednosti osnovnih sredstev, se amortizacija ne obračunava več, čeprav se sredstva še naprej uporabljajo za opravljanje dejavnosti.

Pojasnilo ministrstva

Republika Slovenija je naloge na področju navigacijskih služb zračnega prometa prevzela šele leta 1991 z Ustavnim zakonom za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije⁸⁰. Prevzem ni bil opravljen v skladu z dogovorom nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju: SFRJ). Zaradi tega je bilo urejanje premoženja, s katerim je pred tem upravljala Zvezna uprava za kontrolo zračnega prometa, izredno težavno. Ta problematika še vedno ostaja, saj je v okviru sukcesije vprašanje arhivov nekdanje SFRJ še vedno odprto. Podatki o nabavni vrednosti infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa in leto nabave niso bili znani, zato so bili vpisi na podlagi dogovorov in so temeljili na takratnih ocenah vrednosti in nekaterih podatkih iz opravljenih popisov sredstev Zvezne uprave za kontrolo zračnega prometa na ozemlju Republike Slovenije. Pri tem je tudi pomembno, da Republika Slovenija v obdobju od leta 1991 do leta 2003 zaradi zaprtosti zračnega prostora nad Balkanom (vojna na ozemlju nekdanje SFRJ, "kosovski konflikt" in operacija zavezniških sil proti Zvezni republiki Jugoslaviji) niti ni mogla zaračunavati pristojbin v upravičenem obsegu glede na stroškovno bazo, saj bi cena za enoto storitve presegala 300 evrov.

2.1.2.1.a KZPS in ministrstvo sta v svojih poslovnih knjigah evidentirala vrednosti infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ki so razvidne iz poročila o cenitvi. Iz poročila o cenitvi izhaja, da je namen ocene vrednosti ugotovitev premoženja za pridobitev izhodiščne cene skladen s takrat veljavnim 33. členom Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin⁸¹, ki določa, da mora komisija oziroma pooblaščenca oseba poskrbeti, da se premoženje, ki je predmet razpolaganja, oceni. Razpolaganje je skupni pojem za prodajo, menjavo ali kakšen drug način odsvojitve stvarnega premoženja. Ocenjena vrednost infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ki so bile kasneje na podlagi pogodbe o infrastrukturi NSZP prenesene v upravljanje KZPS, je definirana kot vrednost premoženja, ki je izhodiščna cena pri izvedbi prodaje državnega premoženja oziroma izvedbi postopka dokapitalizacije. Prodaja državnega premoženja oziroma

⁷⁸ Na primer: iz izpisa kartice osnovnih sredstev od datuma aktiviranja ministrstva je razvidno, da je pod inventarno številko 24002225 evidentirano osnovno sredstvo primarni radar Watchman z nabavno vrednostjo v evre preračunanem znesku 4.165.560 evrov. Datum aktiviranja je bil 1. 8. 1994. Ministrstvo je za to osnovno sredstvo izkazovalo popravek vrednosti na dan 31. 12. 2006 v znesku celotne nabavne vrednosti, torej v znesku 4.165.560 evrov. Na podlagi cenitve je bila njegova ocenjena vrednost 1.267.528 evrov. Ministrstvo na dan 31. 12. 2012 za to osnovno sredstvo izkazuje 5.433.089 evrov nabavne vrednosti in popravek vrednosti v znesku 5.393.365 evrov, ki je za 1.227.804 evre višji od dejanske nabavne vrednosti osnovnega sredstva. Amortizacijska stopnja je bila v času nabave 10-odstotna in je bila ob prenosu osnovnega sredstva z ministrstva na KZPS leta 2006 ter s KZPS na ministrstvo leta 2010 nespremenjena. Ministrstvo je za to osnovno sredstvo upoštevalo desetletno, KZPS pa petletno dobo koristnosti.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 1/91-I, 45I/94, 11/14.

⁸¹ Uradni list RS, št. 13/03, 77/03.

dokapitalizacija KZPS ni bila izvedena in glede na določbe pogodbe o infrastrukturi NSZP ni bila niti načrtovana. V primerih ocenjevanja osnovnih sredstev za prodajo povsem zadostuje, če ocenjevalec naročniku navede zgolj neodpisano oziroma sedanjo vrednost ocenjevanega sredstva. Če pa ocenjevalec prevzame nalogo ocenjevanja sredstev za računovodsko obravnavanje, mora v svojem poročilu navesti vse podatke, ki jih računovodje potrebujejo ne zgolj za vnos podatkov o ocenjenih osnovnih sredstvih v knjigovodske evidence, temveč tudi za nadaljnje obračunavanje amortizacije. Tako bi za evidentiranje pravih vrednosti v poslovnih knjigah ministrstva in KZPS moralo ministrstvo naročiti drugačno cenitev, katere namen ocenjevanja bi bil v skladu z Mednarodnimi standardi ocenjevanja vrednosti 2005 – Mednarodni načini uporabe ocenjevanja vrednosti 1: Ocenjevanje vrednosti za računovodsko poročanje⁸², ki so v času izdelave poročila o ceni določali način cenitev za računovodsko izkazovanje. Poročilo o ceni bi moralo tako vsebovati najmanj naslednje podatke:

- predmet cenitve,
- nabavna vrednost⁸³ (kot osnova za obračun amortizacije),
- nabrani popravek vrednosti kot posledica vseh oblik zastaranja,
- sedanja vrednost in
- amortizacijska stopnja za preostalo dobo koristnosti ali vsaj podatek o preostali dobi koristnosti (za obračun amortizacije vnaprej).

Ker je ministrstvo cenilcu dalo napačno informacijo glede namena cenitve, so vrednosti osnovnih sredstev v poročilu o ceni napačno in pomanjkljivo določene. Ocenjujemo, da niti KZPS niti ministrstvo ne bi smela v poslovnih knjigah evidentirati in obračunavati amortizacije od vrednosti osnovnih sredstev, razvidnih iz poročila o ceni, saj je nepravilno izbrana metoda cenitve in so zato vrednosti osnovnih sredstev v poročilu o ceni določene in prikazane za drug namen, kot je bil kasneje realiziran, kar ni v skladu z Mednarodnimi standardi ocenjevanja vrednosti 2005 in omejitvijo⁸⁴ iz poročila o ceni. Ocenjujemo, da ministrstvo na dan 31. 12. 2010, na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012 v svojih poslovnih knjigah izkazuje previsoke nabavne vrednosti in previsoke popravke vrednosti infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa.

2.1.2.1.b KZPS je v stroškovnih bazah v letih 2010 in 2011 prikazala in s pristojbino dobila povrnjene stroške amortizacije od ocenjenih vrednosti osnovnih sredstev najmanj v znesku 507.011 evrov⁸⁵, za katera je bila s pristojbino povrnjena že celotna nabavna vrednost. Ta osnovna sredstva so namreč izkazovala popravke vrednosti v višini njihove nabavne vrednosti, še preden jih je KZPS prejela v upravljanje in računovodsko evidentiranje na podlagi pogodbe o infrastrukturi NSZP.

⁸² Sprejel jih je Odbor za mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti 31. 12. 2005 in se uporabljajo do pričetka uporabe Mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti 2007, to je do 31. 7. 2007.

⁸³ V skladu s SRS 1.46 (2006) je nabavna vrednost osnovnega sredstva znesek denarnih sredstev ali denarnih ustreznikov ali pa poštena vrednost drugih nadomestil, plačana oziroma dana za pridobitev sredstva v času njegove nabave ali gradnje ali, kjer primerno, znesek, pripisan k temu sredstvu ob začetnem pripoznavanju.

⁸⁴ Poročilo o ceni je izdelano le za namen določitve izhodiščne cene po 33. členu Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin ter se za druge namene ne sme uporabljati.

⁸⁵ Primarni radar Watchman z ocenjeno vrednostjo 1.267.528 evrov je KZPS amortizirala v letih 2010 in 2011 z 20-odstotno amortizacijsko stopnjo.

2.1.2.2 Izkazovanje infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa v poslovnih knjigah

2.1.2.2.a SRS 35 (2006) je zaradi uskladitve z Mednarodnimi standardi računovodskega poročanja (v nadaljevanju: MSRP) z 31. 12. 2009 odpravil pojem sredstev v upravljanju z vidika vodenja računovodskih evidenc. Evropska komisija je sprejela Uredbo 254/2009, s katero je v evropskem pravnem redu uvedena obvezna uporaba OPMSRP 12 za vse države članice Evropske unije. Uredba 254/2009 v 2. členu določa, da družba začne uporabljati OPMSRP 12 najpozneje z začetkom svojega prvega finančnega leta po začetku veljavnosti uredbe, to je najpozneje 1. 1. 2010.

OPMSRP 12 se nanaša na vse pogodbe o podelitvi koncesij javnih storitev zasebnim izvajalcem in pojasnjuje, kako v računovodskih izkazih koncesionarja pripoznati infrastrukturo, za katero velja dogovor o koncesiji storitev. Uredba 254/2009 določa, da se infrastruktura tudi v primerih, ko koncesionar zgradi infrastrukturo in jo sam financira⁸⁶, ne izkazuje kot opredmeteno osnovno sredstvo upravljavca⁸⁷, če sta izpolnjena naslednja pogoja:

- javni partner sam izvaja nadzor ali po regulatornem organu določa, katere storitve mora zasebni partner zagotavljati z uporabo infrastrukture, komu jih mora zagotavljati in po kakšni ceni, in
- ima po preteku pogodbenega obdobja javni partner prek lastništva, upravičenosti do koristi ali drugače nadzor nad znatnim preostalim deležem infrastrukture.

Namesto tega zasebni partner pripozna prejeto plačilo ali terjatev od gradbenih storitev kot finančno sredstvo ali neopredmeteno osnovno sredstvo.

Pri upoštevanju Uredbe 254/2009 oziroma OPMSRP 12 je treba kljub njeni neposredni veljavnosti v Republiki Sloveniji upoštevati tudi njene omejitve, saj:

- je obvezna uporaba določena le za tiste družbe, ki računovodstvo vodijo v skladu z MSRP⁸⁸, ne pa tudi za tiste družbe, ki računovodske izkaze sestavljajo v skladu s SRS;
- določa zgolj računovodenje zasebnega partnerja, torej gospodarskih družb, ne pa tudi računovodenja javnih partnerjev.

Ker mora Republika Slovenija zagotavljati navigacijske službe zračnega prometa, kar izvaja tako, da obveznost zagotavljanja teh storitev prenese na KZPS, so izpolnjeni pogoji za opredelitev koncesije

⁸⁶ OPMSRP 12 se nanaša na infrastrukturo, ki jo je zasebni partner zgradil ali pridobil od drugih oseb za izvajanje koncesijskih storitev, ter na obstoječo infrastrukturo, za katero javni partner omogoči zasebnemu partnerju uporabo za izvajanje koncesijskih storitev.

⁸⁷ V skladu z OPMSRP 12 je upravljavca oseba zasebnega sektorja, ki gradi ali posodablja infrastrukturo, ki se uporablja za opravljanje javne storitve, in to infrastrukturo upravlja in vzdržuje za določeno obdobje. Upravljavca je za svoje storitve plačan v obdobju dogovora, dogovor ureja pogodba.

⁸⁸ Zakon o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1; Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13) v desetem odstavku 54. člena določa, da morajo družbe, katerih vrednostni papirji so uvrščeni na katerega od organiziranih trgov vrednostnih papirjev v državah članicah Evropske skupnosti in ki so zavezane h konsolidaciji na podlagi 56. člena ZGD-1, sestaviti konsolidirano letno poročilo iz sedmega odstavka 56. člena ZGD-1 v skladu z MSRP.

storitev. Obrazložitev OPMSRP 12 kot tudi pojasnila Odbora za pripravo računovodskih standardov za javni sektor (IPSASB) navajajo, da OPMSRP 12 velja tudi za družbe v državni lasti⁸⁹.

KZPS v obdobju od leta 2010 do leta 2012 računovodstva ni vodila v skladu z MSRP, zato zanjo OPMSRP 12 v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni veljalo.

Ukrepi KZPS

SOD je v vlogi ustanovitelja KZPS sprejela sklep⁹⁰, da KZPS izvede prehod s poročanja v skladu s SRS na poročanje v skladu z MSRP z dne 1. 1. 2013.

Iz predloga Letnega poročila KZPS 2013 z revidiranimi računovodskimi izkazi⁹¹ izhaja, da KZPS pri sestavi računovodskih izkazov ni upoštevala OPMSRP 12.

Ministrstvo še ni določilo infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa (povezava s točko 2.1.2.4.a tega poročila), zato OPMSRP 12 ni mogoče izvajati. Ko bo ministrstvo določilo infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, bo KZPS morala izkazovati vlaganja v infrastrukturo kot finančno naložbo ali neopredmeteno dolgoročno sredstvo, medtem ko bo morala Republika Slovenija v svojih poslovnih knjigah izkazano infrastrukturo izkazovati kot opredmetena osnovna sredstva, s tem pa tudi nastale obveznosti za financiranje te infrastrukture. S tem je namen prenosa infrastrukture v last KZPS izničen in lahko povzroča zgolj dodatne težave z razmejitev pristojnosti in odgovornosti za infrastrukturo, saj bi bila pravna opredelitev v nasprotju z ekonomskim izkazovanjem. OPMSRP 12 namreč vse postopke zagotavljanja infrastrukture za izvajanje dejavnosti, ki jih mora javni partner (država ali občina) trajno zagotavljati javnosti, obravnava kot vrste zadolževanja javnega partnerja ne glede na to, v kakšni pravni obliki se uredi razmerje med obema partnerjema.

V okviru revizije učinkovitosti ureditve področja izvajanja GJS navigacijskih služb zračnega prometa smo celovito in z vseh vidikov, tudi z vidika pravilnosti poslovanja in izdelave računovodskih izkazov, obravnavali tudi ureditev lastniških, finančnih in poročevalskih pravic in obveznosti ministrstva in KZPS glede gospodarske javne infrastrukture, ki je potrebna za izvajanje te GJS. Pri proučitvi teh razmerij smo obravnavali tudi računovodsko poročanje o vlaganjih v gospodarsko javno infrastrukturo v skladu z MSRP, kot smo ga po presoji pogojev iz Uredbe 254/2009 navedli v prejšnjih odstavkih. KZPS in pooblaščen revizor računovodskih izkazov KZPS⁹² menita, da se Uredba 254/2009 ne uporablja pri računovodenju KZPS, ministrstvo pa je junija 2014⁹³ pridobilo krajšo obrazložitev stališča Evropske komisije, in sicer Generalnega direktorata za mobilnost in promet⁹⁴ (v nadaljevanju: DG MOVE), da se Uredba 254/2009 ne uporablja pri izvajanju storitev navigacijskih služb zračnega prometa. Ker iz tega stališča ni bilo razvidno, zakaj naj se Uredba 254/2009 ne bi uporabljala, in ni bila omogočena presoja razlogov za (ne)izpolnjevanje pogojev iz Uredbe 254/2009, je računsko sodišče 20. 6. 2014 direktoratu Evropske komisije, in sicer Generalnemu direktoratu za notranji trg in storitve (v nadaljevanju:

⁸⁹ [URL: http://www.ifac.org/system/files/publications/files/B8%20IPSAS_32.pdf], 27. 7. 2015.

⁹⁰ Z dne 3. 7. 2013.

⁹¹ Št. 040-1/2014-1 z dne 15. 5. 2014.

⁹² Družba Ernst and Young, d. o. o. je mnenje podala na razčiščevalnem sestanku, podrobneje pa zapisala v mnenju z dne 20. 1. 2015.

⁹³ Dopis MOVE/E.2/RT/lmAres(2014)l947807 z dne 3. 6. 2014.

⁹⁴ Angl.: *Directorate General for Mobility and Transport*.

DG MARKT)⁹⁵, ki je pristojen za razlago MSRP, posredovalo pisno vprašanje z obrazložitvijo stališča računskega sodišča, zakaj naj bi bili pogoji iz Uredbe 254/2009 izpolnjeni. DG MARKT je 7. 8. 2014 odgovoril⁹⁶, da je KZPS zavezana k uporabi MSRP zaradi določbe Uredbe 550/2004, kar sodi v pristojnost DG MOVE, in mu je zato to vprašanje tudi posredoval v usklajevanje. DG MOVE je 29. 10. 2014 odgovoril⁹⁷, da je proučil obrazložitev računskega sodišča in da bo vprašanje (ne)uporabe Uredbe 254/2009 za GJS navigacijskih služb zračnega prometa obravnaval v diskusiji s strokovnjaki delovne skupine Odbora za enotno evropsko nebo⁹⁸. Delovna skupina je v začetku leta 2015 razpravljala o tej temi, ker pa uradnega stališča ni sprejela oziroma ga računsko sodišče ni pridobilo, je 19. 2. 2015 pozvalo Evropsko komisijo, in sicer Generalni direktorat za finančno stabilnost, finančne storitve in unijo kapitalnih trgov, ki je prevzel področje dela DG MARKT, ki se nanaša na MSRP, naj sporoči, kdaj lahko pričakuje odgovor na zastavljeno vprašanje. Do izdaje revizijskega poročila nismo prejeli niti odgovora na vprašanje niti informacije, kdaj bi lahko odgovor pričakovali. Zaradi pomembnosti čimprejšnje ureditve področja GJS navigacijskih služb zračnega prometa opozarjamo na različna stališča glede uporabe Uredbe 254/2009 in predlagamo ministrstvu in KZPS, da skušata s sodelovanjem v delovnih skupinah oziroma v sodelovanju z organi Evropske komisije čim prej argumentirano presoditi (ne)izpolnjevanje pogojev iz Uredbe 254/2009 in pridobiti uradno stališče glede enotne razlage izpolnjevanja teh pogojev, ki bo usklajeno tudi z direktoratom Evropske komisije, pristojnim za razlago MSRP. Ne glede na ta vidik obravnave poročevalskih obveznosti KZPS pa je treba področje GJS navigacijskih služb zračnega prometa in razmerja glede lastništva gospodarske javne infrastrukture čim prej urediti skladno z zakonodajo.

2.1.2.2.b Uredba 550/2004 v prvem odstavku 12. člena določa, da morajo izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa voditi računovodske izkaze v skladu z MSRP. Kadar zaradi pravnega statusa izvajalca storitev popolna skladnost z MSRP ni mogoča, si izvajalec prizadeva takšno skladnost doseči v največji možni meri. KZPS v obdobju od leta 2010 do leta 2012 računovodstva ni vodila v skladu z MSRP, s čimer je kršila prvi odstavek 12. člena Uredbe 550/2004.

Ukrepi KZPS

KZPS vodi računovodske izkaze v skladu z MSRP od 1. 1. 2013.

2.1.2.3 Računovodsko evidentiranje infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa

Republika Slovenija oziroma v njenem imenu ministrstvo in KZPS sta za leti 2004 in 2005 sklenili Dogovor o črpanju namenskih proračunskih sredstev za izvajanje služb, določenih v ZZNSZP⁹⁹ (v nadaljevanju: dogovor), na podlagi katerega je določeno, da se sredstva za financiranje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ki jih izvaja KZPS, zagotavljajo kot namenski prihodek od vplačanih pristojbin na zračnih poteh v proračunu Republike Slovenije. KZPS je na osnovi dogovora za zneske, ki so predstavljali nabavo opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev ter drobnega inventarja, v letih 2004 in 2005 v skladu s SRS oblikovala dolgoročne rezervacije v skupnem znesku 280.641.599 tolarjev oziroma 1.171.097 evrov. Na podlagi zahteve računskega sodišča za predložitev odzivnega poročila je KZPS v

⁹⁵ Angl.: *The Internal Market and Services Directorate General*.

⁹⁶ Dopis MARKT/F3/VL/gaAres(2014)2847154.

⁹⁷ Dopis DG MOVE E/JAM/RT/fv Ares(2014).

⁹⁸ Angl.: *Single Sky Committee*.

⁹⁹ Št. 222-44/2004 z dne 2. 7. 2004.

odzivnem poročilu¹⁰⁰ predložila temeljnico na dan 1. 1. 2007, iz katere je razvidno, da je KZPS na dan 1. 1. 2007 v poslovnih knjigah prenesla izkazana sredstva v lasti KZPS na sredstva v upravljanju in oblikovala ustrezen popravek dolgoročnih rezervacij v zvezi z državnimi podporami in donacijami, prejetimi za pridobitev osnovnih sredstev v obdobju od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2005, v skladu s SRS 10.8 (2006).

Ministrstvo za finance, ministrstvo in KZPS so se glede prenosa sredstev v upravljanje KZPS¹⁰¹ dogovorili:

- Ministrstvo za finance, ki vodi analitične evidence osnovnih sredstev ministrstva, bo 2. 1. 2007 izločilo infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, danih v upravljanje KZPS;
- KZPS pripravi in pošlje ministrstvu dvakrat letno listino za soglasno knjiženje infrastrukture v upravljanju; listina, ki jo podpišeta KZPS in ministrstvo, je podlaga za knjiženje uskladitve sredstev v upravljanju na Ministrstvu za finance;
- ocenjena izhodiščna vrednost infrastrukture je določena na dan 31. 1. 2006, ministrstvo pa bo izločilo infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa 2. 1. 2007; to pomeni, da se je vrednost v času od cenitve do prenosa zmanjšala, zato bo KZPS obračunala amortizacijo za 11 mesecev leta 2006; KZPS bo z listino za soglasno knjiženje infrastrukture v upravljanju sporočila novo vrednost osnovnih sredstev;
- KZPS predlaga, da amortizacijo obračunava in z njo razpolaga KZPS, s čimer se je Ministrstvo za finance strinjalo, saj bi odprtje posebnega računa, kamor bi KZPS nakazovala znesek amortizacije glede na določbe pogodbe o infrastrukturi NSZP, povzročilo veliko težav.

Ministrstvo je potrdilo, da KZPS za infrastrukturne objekte uporablja 3-odstotno amortizacijsko stopnjo in za infrastrukturno opremo 20-odstotno amortizacijsko stopnjo¹⁰².

Ministrstvo izkazuje na dan 31. 12. 2010, na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012 na kontu 93000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, znesek 4.386.313 evrov, ki je vsota 3.215.216 evrov obračunane amortizacije od sredstev, danih v upravljanje KZPS, v obdobju od leta 2007 do leta 2009 in 1.171.097 evrov nabavljenih opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev ter drobnega inventarja KZPS v letih 2004 in 2005 na podlagi dogovora.

2.1.2.3.a Ministrstvo na dan 31. 12. 2010, na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012 na kontu 93000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, ne vključuje zneska obračunane amortizacije od osnovnih sredstev, danih v upravljanje KZPS, kot so bila določena s pogodbo o infrastrukturi NSZP, za leto 2006 v vrednosti 964.900 evrov, ki jo je KZPS obračunala in je ni nakazala ministrstvu, kot to določa pogodba o infrastrukturi NSZP. Ker je ministrstvo upoštevalo obračunano amortizacijo KZPS, kot da bi jo ta nakazala ministrstvu, ministrstvo izkazuje na dan 31. 12. 2012 na kontu 93000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, za 964.900 evrov prenizek znesek¹⁰³.

¹⁰⁰ Št. 0031-1/2007-15 z dne 16. 4. 2008.

¹⁰¹ Dopis št. 450-22/2007/2-0022035 z dne 23. 1. 2007.

¹⁰² Dopis št. 450-22/2007/18-0022035 z dne 29. 3. 2007.

¹⁰³ Ministrstvo bi moralo na dan 31. 12. 2012 v poslovnih knjigah izkazovati 5.351.214 evrov terjatev za sredstva, dana v upravljanje KZPS = 6.843.516 evrov (cenitev) + 1.171.097 evrov (proračunska sredstva KZPS za leti 2004 in 2005) – 2.663.399 evrov (neodpisana vrednost oziroma prenesena sredstva od KZPS na ministrstvo).

2.1.2.3.b Ministrstvo na dan 31. 12. 2010, na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012 izkazuje na kontu 93000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, sredstva od amortizacije od sredstev, danih v upravljanje KZPS, ki znašajo 3.215.216 evrov. V pogodbi o infrastrukturi NSZP je določeno, da je treba odpreti poseben račun na ime Republike Slovenije, na katerega bi KZPS morala nakazovati sredstva od amortizacije od sredstev, danih v upravljanje KZPS. To predpisuje tudi četrti odstavek 2. člena Zakona o javnih financah¹⁰⁴ (v nadaljevanju: ZJF), ki opredeljuje načelo popolnosti proračuna in določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi. KZPS ministrstvu ni nakazovala zneska amortizacije, zaradi česar ministrstvo na dan 31. 12. 2012 v neskladju s pogodbo o infrastrukturi NSZP in s četrtim odstavkom 2. člena ZJF še vedno izkazuje na kontu 93000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, znesek 3.215.216 evrov.

Pojasnilo KZPS

Ministrstvo za finance se je na sestanku strinjalo, da KZPS obračunava amortizacijo in z njo razpolaga, saj bi odprtje posebnega računa, kamor bi KZPS nakazovala znesek amortizacije glede na določbe pogodbe o infrastrukturi NSZP, povzročilo ogromno težav.

Opisano ravnanje v pojasnilu KZPS ni pravilno, saj je treba spremembe izvrševanja določb v pogodbi urediti z aneksi k pogodbi in ne z neformalnimi dogovori o neizvajanju pogodbe.

2.1.2.3.c Ministrstvo izkazuje na kontu 93000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, znesek 4.386.313 evrov, vendar pa v tem znesku v svojih analitičnih računovodskih evidencah ne izkazuje osnovnih sredstev, ki jih je KZPS kupila s proračunskimi sredstvi, pridobljenimi na podlagi dogovora in prejetih pristojbin, katerih višina je bila izračunana na podlagi obračunane amortizacije od sredstev v lasti Republike Slovenije, danih v upravljanje KZPS. Ministrstvo na dan 31. 12. 2012 ne razpolaga s popolnim in točnim seznamom osnovnih sredstev za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ki bi morala biti v lasti Republike Slovenije.

2.1.2.3.d Ministrstvo je opravilo popis osnovnih sredstev za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa na dan 31. 12. 2010¹⁰⁵, na dan 31. 12. 2011¹⁰⁶ in na dan 31. 12. 2012¹⁰⁷. Pri pregledu knjige opredmetenih osnovnih sredstev ministrstva smo ugotovili naslednja neskladja glede na opravljene popise oziroma glede na dejansko stanje:

- osnovno sredstvo z inventarno številko 24002359 (antena za zemeljsko kalibražo) bi moralo biti izločeno, saj je bilo z zapisnikom o primopredaji 2 preneseno na Ministrstvo za obrambo, iz zapisnika o primopredaji osnovnih sredstev med Ministrstvom za obrambo in KZPS z dne 11. 7. 2011 pa je razvidno, da to osnovno sredstvo ni v uporabnem stanju;
- osnovnega sredstva z inventarno številko 24004460 (MM Srednji marker) ni v analitičnih računovodskih evidencah ministrstva, čeprav je popisna komisija ugotovila, da je še vedno v uporabi;

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

¹⁰⁵ Zapisnik o primopredaji 2.

¹⁰⁶ Poročilo o opravljenem letnem popisu osnovnih sredstev ter infrastrukture navigacijskih služb zračnega prometa izven lokacije Ministrstva za infrastrukturo in prostor za leto 2011, št. 478-4/2012/1 z dne 27. 2. 2012.

¹⁰⁷ Poročilo posebne popisne komisije za popis sredstev v okviru Sektorja za letalstvo, št. 478-3/2013/5-00731201 z dne 20. 2. 2013.

- popisna komisija je ugotovila, da je treba iz analitičnih računovodskih evidenc ministrstva izločiti 46 osnovnih sredstev, ki na dan 31. 12. 2009 niso bila prenesena na ministrstvo, saj jih je pred tem iz uporabe že izločila KZPS¹⁰⁸;
- popisna komisija je ugotovila, da je treba iz analitičnih računovodskih evidenc ministrstva izločiti osnovna sredstva, vendar ministrstvo na dan 31. 12. 2012 v svojih analitičnih računovodskih evidencah še vedno izkazuje 57 osnovnih sredstev, ki bi jih bilo treba izločiti¹⁰⁹.

Ministrstvo ni izvajalo popisa v skladu s 36. členom Zakona o računovodstvu, ki določa, da pravne osebe ob koncu leta obvezno usklajujejo stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom, zato je knjiga opredmetenih osnovnih sredstev ministrstva na dan 31. 12. 2010, na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012 nepopolna, netočna in ne odraža dejanskega stanja osnovnih sredstev za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Če ministrstvo ne razpolaga s popolnimi in točnimi računovodskimi evidencami, ne more ustrezno načrtovati novih investicij za izvajanje te javne službe, niti ustrezno obračunavati amortizacije in zaračunavati najemnine.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je osnovno sredstvo MM Srednji marker evidentiralo v svojih poslovnih knjigah z inventarno številko 24009649 z datumom aktiviranja 2. 1. 2013.

2.1.2.3.e Iz popisnih listov KZPS na dan 31. 12. 2010, na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012 je razvidno, da KZPS v svojih poslovnih knjigah izkazuje osnovna sredstva, ki predstavljajo investicije v infrastrukturne objekte, ki so v lasti Republike Slovenije, niso pa evidentirana med osnovnimi sredstvi Republike Slovenije. Seznam teh investicij je prikazan v tabeli 4.

Tabela 4: Seznam investicij KZPS v infrastrukturne objekte v lasti Republike Slovenije

Številka	Inventarna številka	Datum aktiviranja	Naziv osnovnega sredstva	Nabavna vrednost v evrih
1.	02016	24. 8. 2006	Pult delovni nadzorni I. klet 19a–TS	8.221
2.	02000	1. 8. 2006	Pult kontrolni Portorož	13.203
3.	02043	9. 3. 2007	Senčila v TWR Portorož	25.038
4.	02224	2. 1. 2007	Prostori letališke kontrole zračnega prometa Portorož	81.871
5.	02225	2. 1. 2007	Kontrolni stolp Portorož	48.216
6.	02446	5. 5. 2008	Kolesarnica – pred K19a	7.844
7.	02532	16. 9. 2008	Kuhinja komplet – tajništvo – direktor	1.261
8.	03105	1. 9. 2010	Obnova kontrolnega stolpa na letališču Jožeta Pučnika Ljubljana	165.090
Skupaj				350.744

Viri: popisni listi KZPS na dan 31. 12. 2010, na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012.

¹⁰⁸ Osnovna sredstva z inventarnimi številkami 24000374, 24000452, 24000465, 24000466 in tako dalje.

¹⁰⁹ Osnovna sredstva z inventarnimi številkami 24000098, 24000407, 24000504, 24001532 in tako dalje.

Ministrstvo ni zagotovilo, da bi ga KZPS sproti obveščala o vseh investicijah v osnovna sredstva, ki so v lasti Republike Slovenije in dana v upravljanje KZPS. Poslovne knjige ministrstva izkazujejo nižje vrednosti od dejanskih sedanjih vrednosti osnovnih sredstev za znesek izvedenih investicij KZPS v osnovna sredstva, ki so v lasti Republike Slovenije.

2.1.2.4 Dokapitalizacija KZPS

ZZNSZP-B v 27. členu določa, da mora Republika Slovenija najkasneje v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona, to je do 12. 4. 2010, povečati osnovni kapital KZPS s stvarnim vložkom, ki ga sestavljajo sredstva, ki so bila dana v upravljanje KZPS, s pogodbo med vlado in KZPS¹¹⁰, če ne gre za gradbene objekte, ki so zgrajeni na zemljiščih v lasti Republike Slovenije in so namenjeni daljšemu obdobju uporabe za navigacijske službe zračnega prometa.

Povečanje osnovnega kapitala družbe z omenjeno odgovornostjo opredeljuje ZGD-1 in določa¹¹¹, da se povečanje osnovnega kapitala lahko opravi tudi z vložki, in sicer se kot stvarni vložek lahko zagotovijo premičnine in nepremičnine.

ZJF v drugem odstavku 76. člena določa, da se pridobitev kapitalskih naložb države v gospodarskih družbah z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom lahko izvede z vložitvijo premičnin in nepremičnin, razen nepremičnin, ki se uporabljajo za izvajanje javnih služb. ZJF v prvem odstavku 67. člena določa, da je državno premoženje finančno in stvarno premoženje v lasti države in občin. Stvarno premoženje so premičnine in nepremičnine. O pridobivanju kapitalske naložbe države oziroma občine v gospodarskih družbah odloča vlada na predlog pristojnega ministrstva, usklajenega z ministrstvom, pristojnim za finance. Vlaganje stvarnih vložkov v pravne osebe zasebnega in javnega prava se šteje za razpolaganje s stvarnim premoženjem¹¹², zato je treba ravnati tako, kot za razpolaganje s stvarnim premoženjem države določajo predpisi.

2.1.2.4.a Ministrstvo do konca leta 2012 še ni začelo s postopkom dokapitalizacije KZPS. ZLet v drugem odstavku 118. člena določa, da minister, pristojen za promet, določi, kateri konkretni objekti, naprave in sistemi spadajo med infrastrukturne objekte, naprave in sisteme navigacijskih služb zračnega prometa, ter pogoje, ki jih morajo izpolnjevati zlasti kontrolni centri za vodenje zračnega prometa, telekomunikacijski, radarski ter drugi podobni objekti, naprave in sistemi, centri za iskanje in reševanje zrakoplovov in letalski informacijski centri. Minister, pristojen za promet, ni določil, kateri konkretni objekti, naprave in sistemi spadajo med infrastrukturne objekte, naprave in sisteme navigacijskih služb zračnega prometa, oziroma ni določil infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Ministrstvo, skupaj z Ministrstvom za finance, tako ni moglo določiti, katere naprave in sistemi so ob upoštevanju določbe drugega odstavka 76. člena ZJF lahko predmet dokapitalizacije. Določitev infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa je nujna, saj je glede na to opredelitev smiselna dokapitalizacija KZPS le s sredstvi, ki jih uporablja KZPS in so v lasti Republike Slovenije ter

¹¹⁰ S pogodbo o infrastrukturi NSZP.

¹¹¹ 517. člen, 518. člen, 475. člen in 476. člen ZGD-1.

¹¹² 4. točka prvega odstavka 3. člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/07), ki je veljal v času, ko bi po določbah ZZNSZP-B morala biti izvedena dokapitalizacija KZPS, in kasneje veljavni Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDLS; Uradni list RS, št. 86/10, 75/12).

niso opredeljena kot infrastruktura za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Minister, pristojen za promet, bi moral določiti, kaj predstavlja infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa najpozneje do 12. 4. 2010, kot je določen rok za izvedbo dokapitalizacije KZPS. Določitev, kaj predstavlja infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, je nujna tudi za presojo pravilnosti uporabe Uredbe 254/2009, saj je tudi glede na to opredelitev smiselna dokapitalizacija KZPS le s sredstvi, ki niso opredeljena kot infrastruktura za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Ker minister, pristojen za promet, ni določil infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa in ministrstvo ni pripravilo vseh potrebnih postopkov za dokapitalizacijo KZPS do 12. 4. 2010, je morala KZPS objekte, naprave in sisteme za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa najeti in na podlagi pogodbe za prehodno obdobje izkazovati stroške najema sredstev v upravljanju v znesku 990.852 evrov v letu 2010 in 990.852 evrov v letu 2011. Ministrstvo ni določilo infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa in ni izvedlo postopka dokapitalizacije KZPS do zakonsko določenega roka, ki je bil 12. 4. 2010.

Ukrepi ministrstva

Minister za infrastrukturo in prostor je kot zastopnik Republike Slovenije s KZPS sklenil Pogodbo o izročitvi stvarnega vložka¹¹³, iz katere je razvidno, da je vlada sprejela sklep¹¹⁴, s katerim je odločila, da se na podlagi 27. člena ZZNSZP-B v KZPS kot stvarni vložek vložijo sredstva, ki so bila dana KZPS v upravljanje, v skupni vrednosti 4.434.587,66 evra, in sicer:

- *osnovna sredstva v vrednosti 48.274,42 evra, evidentirana v poslovnih knjigah ministrstva, in*
- *sredstva v vrednosti 4.386.313,24 evra, evidentirana v poslovnih knjigah ministrstva kot terjatev za sredstva, dana v upravljanje KZPS od obračunane in neporabljene amortizacije.*

SOD je v vlogi ustanovitelja in edinega družbenika KZPS 20. 12. 2013 sprejela sklep o povečanju osnovnega kapitala KZPS s stvarnim vložkom.

Navedbe v sklepu vlade ne odražajo dejanskega stanja, saj sredstva v vrednosti 4.386.313,24 evra ne predstavljajo neporabljene amortizacije, ker bi jih KZPS v tem primeru morala izkazovati kot prosta denarna sredstva. KZPS je sredstva amortizacije porabila bodisi za izgradnjo ATCC ali pridobitev drugih osnovnih sredstev KZPS, zato bi moralo ministrstvo najprej določiti, katera sredstva predstavljajo infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa in zatem sprejeti odločitev o vlaganju stvarnega vložka, ne pa da je vladi predlagalo izvedbo dokapitalizacije KZPS s preoblikovanjem terjatev (povečanja kapitala s preoblikovanjem obveznosti KZPS). Ministrstvo je izvedlo dokapitalizacijo KZPS, preden je minister, pristojen za promet, določil, kateri konkretni objekti, naprave in sistemi spadajo med infrastrukturne objekte, naprave in sisteme navigacijskih služb zračnega prometa, kot to določa drugi odstavek 118. člena Zlet. Ker minister, pristojen za promet, ni določil infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, ker ministrstvo na dan 31. 12. 2012 na kontu 93000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, ni izkazovalo zneska obračunane amortizacije za leto 2006 v vrednosti 964.900 evrov (povezava s točko 2.1.2.3.a tega poročila), ker znesek terjatev za sredstva, dana v upravljanje KZPS, v vrednosti 4.386.313,24 evra vključuje tudi obračunano amortizacijo od zgradb¹¹⁵ in kontrolnih

¹¹³ Št. 2430-13-900080 z dne 24. 12. 2013.

¹¹⁴ Št. 47604-4/2013/3 z dne 18. 12. 2013.

¹¹⁵ KZPS je obračunavala amortizacijo od zgradb v lasti Republike Slovenije, v katerih je opravljala svojo dejavnost, in sicer na Kotnikovi 19 v Ljubljani in v več zgradbah na letališčih Jožeta Pučnika Ljubljana, Edvarda Rusjana Maribor in tako dalje.

stolpov¹¹⁶, ki v skladu s 27. členom ZZNSZP-B ne bi smeli biti predmet dokapitalizacije, in ker ministrstvo ni izkazovalo zneska investicij, ki jih je KZPS izvedla v objekte Republike Slovenije (povezava s točko 2.1.2.3.e tega poročila), ocenjujemo, da znesek, s katerim je Republika Slovenija izvedla dokapitalizacijo KZPS, ni pravilno določen.

2.1.2.4.b Republika Slovenija je skupaj z Avstrijo, Bosno in Hercegovino, Češko, Hrvaško, Madžarsko in Slovaško kot podpisnica FAB CE določila cilj, da bodo izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa teh držav ustanovili skupno pravno osebo za zagotavljanje bolj integriranega upravljanja zračnega prostora ne glede na obstoječe meje¹¹⁷. Tudi zato je treba določiti, kaj predstavlja infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, in izdelati popoln ter točen računovodski prikaz infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Za ustrezno pravno in računovodsko ureditev mora biti jasno določeno, čigava sredstva bodo dana v uporabo skupni pravni osebi.

2.1.2.4.c Vlada je s sklepom sprejela Letni načrt razpolaganja s premožnim premoženjem države za organe državne uprave in za pravosodne organe za leto 2010¹¹⁸ in Letni načrt razpolaganja s premožnim premoženjem države za organe državne uprave in za pravosodne organe za leto 2011¹¹⁹. Iz teh letnih načrtov niso razvidne premičnine, ki jih je ministrstvo dalo KZPS v najem in bi morale biti predmet dokapitalizacije oziroma vlaganja stvarnih vložkov države v pravne osebe javnega prava. Ministrstvo je kot upravljevec premožnega premoženja države, danega v upravljanje KZPS, poslovalo neučinkovito, saj načrtovane dokapitalizacije KZPS s premožnim premoženjem države ni vključilo niti v Letni načrt razpolaganja s premožnim premoženjem države za organe državne uprave in za pravosodne organe za leto 2010, ki je bil sprejet, ko je ministrstvo pripravljalo določbe ZZNSZP-B, niti v Letni načrt razpolaganja s premožnim premoženjem države za organe državne uprave in za pravosodne organe za leto 2011, ko bi na podlagi ZZNSZP-B že morala biti izvedena dokapitalizacija KZPS s premožnim premoženjem države.

2.1.2.5 Najem premoženja države za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa

Pogodba za prehodno obdobje je bila pred podpisom posredovana v medresorsko usklajevanje Ministrstvu za finance. To je z dopisom¹²⁰ navedlo, da se najemnina za najeta sredstva ne sme nameniti za dokapitalizacijo KZPS in da mora KZPS obračunani znesek najemnine, ki je enak višini obračunane amortizacije, plačati najemodajalcu, to je ministrstvu.

Pojasnilo KZPS

Pogodbo za prehodno obdobje sta ministrstvo in KZPS sklenila izključno zaradi zamude države pri izvedbi dokapitalizacije v zakonsko določenem roku. Stroške najema sredstev po pogodbi za prehodno obdobje nosi KZPS.

KZPS so bili stroški najema v skupnem znesku 1.981.705 evrov za leti 2010 in 2011 s pristojbino povrnjeni.

¹¹⁶ Iz obrazložitve sklepa SOD je razvidno, da so iz predmeta stvarnega vložka Republike Slovenije izločeni kontrolni stolpi v Ljubljani, Mariboru in Portorožu.

¹¹⁷ Odgovor ministrstva št. 542-10/2013/8-00731261 z dne 9. 4. 2013 na dopis Evropske komisije št. 4578/13/MOVE z dne 7. 2. 2013.

¹¹⁸ Št. 47800-20/2009/9 z dne 17. 12. 2009.

¹¹⁹ Št. 47800-13/2010/4 z dne 23. 9. 2010.

¹²⁰ Št. 372-18/2010/4 z dne 15. 2. 2011.

2.1.2.5.a ZSPDSLS in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹²¹ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju države) določata postopke oddaje stvarnega premoženja države v najem, in sicer, da morajo pred izvedbo poslov vsi organi državne uprave predložiti v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije načrt ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem države v vrednosti nad 10.000 evrov¹²². Načrt ravnanja s stvarnim premoženjem države je Državni zbor Republike Slovenije prvič sprejel z Odlokom o načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem države za leto 2012¹²³. Ministrstvo je z Aneksom št. 1 k pogodbi za prehodno obdobje oddalo KZPS v najem nepremično in premično premoženje v vrednosti nad 10.000 evrov, ne da bi to predhodno vključilo v načrt ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem države, s čimer je kršilo 13. člen uredbe o stvarnem premoženju države in ni spoštovalo načela enakega obravnavanja, načela preglednosti in načela javnosti, ki jih je treba spoštovati pri ravnanju s stvarnim premoženjem države. Ministrstvo pri oddaji državnega premoženja v najem KZPS ni spoštovalo predpisov, ki določajo pravila ravnanja s stvarnim premoženjem države.

2.1.2.5.b ZSPDSLS opredeljuje metode oddaje državnega premoženja v najem na podlagi javne dražbe oziroma javnega zbiranja ponudb¹²⁴. 29. člen ZSPDSLS določa, da upravljavci ne smejo dati javnim podjetjem v najem nepremičnega in premičnega državnega premoženja na podlagi neposredne pogodbe. Ministrstvo je KZPS dalo v najem nepremično in premično državno premoženje na podlagi neposredne pogodbe, kljub temu da je KZPS javno podjetje, s čimer je ministrstvo kršilo določbe pete alineje drugega odstavka 29. člena ZSPDSLS. Ministrstvo je pri oddaji državnega premoženja v najem KZPS poslovalo neučinkovito, saj je KZPS oddalo stvarno premoženje države v najem na podlagi neposredne pogodbe, kljub temu da predpisi za javna podjetja postopke oddaje državnega premoženja v najem določajo na podlagi javne dražbe oziroma javnega zbiranja ponudb.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pristojnemu ministrstvu predlaga spremembo tretjega odstavka 29. člena ZSPDSLS, da bo predpisana enaka izjema za oddajo infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa v najem na podlagi metode neposredne pogodbe, kot to velja za javno komunalno infrastrukturo.

¹²¹ Uradni list RS, št. 34/11. V skladu s 7. členom uredbe o stvarnem premoženju države je načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem sestavljen tudi iz načrta oddaje nepremičnega premoženja v najem. V četrtem odstavku 6. člena te uredbe je določeno, da je oddaja nepremičnega premoženja države v najem mogoča na podlagi veljavnega načrta oddaje nepremičnega premoženja v najem, v šestem odstavku 6. člena te uredbe pa je določeno, da se postopek razpolaganja s premičnim premoženjem države v posamični vrednosti nad 10.000 evrov lahko izvede, če je posamezno premično premoženje vključeno v veljavni načrt razpolaganja s premičnim premoženjem.

¹²² 11. člen in 13. člen uredbe o stvarnem premoženju države.

¹²³ Uradni list RS, št. 37/12.

¹²⁴ 20. člen, 29. člen in 33. člen ZSPDSLS in četrti odstavek 6. člena uredbe o stvarnem premoženju države.

2.1.2.5.c Uredba o stvarnem premoženju države v drugem odstavku 18. člena določa, kadar se stvarno premoženje države oddaja v najem, višina nadomestila oziroma najemnine pa v enem letu izkustveno preseže 10.000 evrov, se opravi cenitev višine nadomestila oziroma najemnine. Cenitev stvarnega premoženja ne sme biti starejša od devetih mesecev od dneva sklenitve pravnega posla¹²⁵. Ministrstvo pred sklenitvijo pogodbe za prehodno obdobje ni opravilo cenitve, kljub temu da je v pogodbi za prehodno obdobje določena najemnina za leto 2010 v znesku 990.852,37 evra, s čimer je kršilo določbo drugega odstavka 18. člena uredbe o stvarnem premoženju države.

2.1.2.5.d Ministrstvo je v izračun višine najemnine v pogodbi za prehodno obdobje vključilo vsa osnovna sredstva, ki so bila predmet pogodbe o infrastrukturi NSZP in so razvidna iz Priloge 1 k pogodbi za prehodno obdobje, kjer je natančen seznam infrastrukturnih objektov, naprav in sistemov po inventarnih številkah. Vključena niso zgolj tista osnovna sredstva, ki so bila predmet odpisa. Iz Priloge 1 k pogodbi za prehodno obdobje je razvidno, da znaša letna najemnina 990.852 evrov, in sicer za infrastrukturne objekte v znesku 55.941 evrov, kjer je upoštevana 3,33-odstotna amortizacijska stopnja, ter za naprave in sisteme v znesku 934.911 evrov, kjer je upoštevana 20-odstotna amortizacijska stopnja. Ministrstvo bi moralo za v najem oddano nepremično in premično premoženje KZPS zaračunati najemnino za leto 2010 v znesku 990.852 evrov, kar je razvidno iz Priloge 1 k pogodbi za prehodno obdobje. Višina najemnine za leti 2011 in 2012 ni določena z nobenim dokumentom, kljub temu da je KZPS tudi v letih 2011 in 2012 uporabljala nepremično in premično premoženje ministrstva za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Ministrstvo KZPS do konca leta 2012 ni zaračunalo nobene najemnine za uporabo nepremičnega in premičnega premoženja države za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, kljub temu da je KZPS v stroškovni bazi za leti 2010 in 2011 uveljavljala stroške amortizacije tudi za znesek najemnine in ga s pristojbino dobila povrnjenega (povezava s točko 2.2.1.4.a tega poročila). Ker KZPS uporablja premoženje države brez plačila, obstaja tveganje dodelitve nedovoljenih državnih pomoči po pravilih evropskega prava¹²⁶.

Pojasnilo KZPS

V osnutku pogodbe za prehodno obdobje, ki je bil posredovan v medresorsko usklajevanje¹²⁷, je bilo predvideno, da bo višina najemnine enaka amortizaciji, vendar pa se je KZPS s tem strinjala izključno zato, ker je bilo hkrati dogovorjeno, da bo najemnina tudi predmet kapitalskega vloženja, tako da do izplačila najemnine sploh ne bi prišlo. Ministrstvo za finance se je s predlogom rešitve določitve najemnine v medresorskem usklajevanju sprva strinjalo¹²⁸, kasneje pa je svoje stališče spremenilo in ni več soglašalo s tem, da se v pogodbi za prehodno obdobje predvidi konverzija najemnine v kapitalski vložek¹²⁹. Dogovor, da se bo vprašanje najemnine po pogodbi za prehodno obdobje sporazumno reševalo posebej, in sicer po izvedbi dokapitalizacije KZPS oziroma najkasneje do 1. 9. 2014, sta ministrstvo in KZPS upoštevala v kasneje sprejetih aneksih k pogodbi za prehodno obdobje¹³⁰. V skladu z dogovorom pogodbenih strank in v skladu s predpisi o ravnanju s stvarnim premoženjem države bo tako najprej opravljena cenitev najemnine, pri dogovoru o višini najemnine pa bo upoštevano tudi, da je KZPS celotno obdobje izvajanja pogodbe za prehodno obdobje krila vse stroške vzdrževanja sredstev, ki so bila predmet pogodbe, zanje pa je krila tudi stroške premoženjskega zavarovanja pred poškodbami in uničenjem.

¹²⁵ 21. člen uredbe o stvarnem premoženju države.

¹²⁶ Pogodba o delovanju Evropske unije, UL C, št. 115/47 z dne 9. 5. 2008.

¹²⁷ Gradivo za vlado: Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi s sredstvi za zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa v prehodnem obdobju – predlog za obravnavo, št. 372-40/2010/6-0041273 z dne 3. 2. 2011.

¹²⁸ Dopis št. 372-18/2010/3 z dne 31. 1. 2011.

¹²⁹ Dopis št. 372-18/2010/4 z dne 15. 2. 2011.

¹³⁰ Aneks št. 1 z dne 24. 12. 2012 in Aneks št. 2 z dne 24. 12. 2013.

KZPS je v stroškovnih bazah za leta 2010, 2011 in 2012 uveljavljala stroške vzdrževanja sredstev ter stroške premoženjskega zavarovanja pred poškodbami in uničenjem in vse te stroške s pristojbino dobila povrnjene.

2.1.2.6 Sredstva KZPS za novo infrastrukturo

Do 12. 1. 2010 je bilo zakonsko določeno¹³¹, da sta center za vodenje in kontrolo zračnega prometa s kontrolnim centrom in sistem za vodenje in kontrolo zračnega prometa infrastruktura v lasti države. Po določbah 63. člena Zakona o gospodarskih javnih službah¹³² (v nadaljevanju: ZGJS) se vlaganja v državno infrastrukturo financirajo z dolgoročnim posojilom, ki ga najame Republika Slovenija. Po uveljavitvi ZZNSZP-B z dne 12. 1. 2010 KZPS po prvem odstavku 8. člena tega zakona načrtuje, razvija, nabavlja in vzdržuje objekte, naprave in sisteme, ki so potrebni za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Drugi odstavek 3. člena ZZNSZP-B pa določa, da se uporablja ZGJS le, če ZZNSZP in predpisi Evropske skupnosti o enotnem evropskem nebu ne določajo drugače.

Gradnja novega centra je opredeljena kot eden bistvenih ciljev KZPS¹³³. Projekt *Gradnja Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa ATCC Ljubljana z vso potrebno komunalno infrastrukturo in dovozno cesto* obsega stavbo novega centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa ter tehnično opremo, sisteme in naprave za novi center. Projekt je razdeljen na dva sklopa, in sicer na zgradbo in sisteme.

KZPS v skladu s prvim odstavkom 8. člena ZZNSZP-B načrtuje, razvija, nabavlja in vzdržuje objekte, naprave in sisteme, ki so potrebni za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa v skladu z odobrenima petletnim in letnim poslovnim načrtom.

KZPS je pripravila petletne strateške poslovne načrte¹³⁴. V vseh petletnih strateških načrtih so navedeni podatki o načrtovanih investicijah z natančnim opisom osnovnega cilja, datumom začetka izvajanja, datumom načrtovane usposobljenosti za delovanje in ocenjenimi stroški izvajanja.

2.1.2.6.1 Podelitev stvarne služnosti in stavbne pravice

2.1.2.6.1.a Republika Slovenija in KZPS sta na podlagi sklepa vlade¹³⁵ sklenili Pogodbo o ustanovitvi stvarne služnosti¹³⁶, iz katere izhajajo, da je KZPS služnostni upravičenec, ki namerava zgraditi nov Center za vodenje in kontrolo zračnega prometa ATCC Ljubljana, in bo kot služnostni upravičenec in investitor z izbranim izvajalcem del izvedla gradnjo komunalne infrastrukture in dovozne ceste. V Pogodbi o ustanovitvi stvarne služnosti je podano zemljiškoknjižno dovolilo za vknjižbo služnostne pravice za dobo 30 let za izgradnjo, uporabo, obnovo, vzdrževanje in izvedbo drugih potrebnih del na delu komunalne

¹³¹ 8. člen ZZNSZP in 118. člen ZLet.

¹³² Uradni list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11.

¹³³ Poslovna načrta KZPS za leti 2010 in 2011.

¹³⁴ Petletni strateški poslovni načrt Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o. za obdobje 2010–2014, št. 030-2/2009-5, ki ga je odobrila vlada s sklepom št. 47607-10/2010/3 z dne 15. 4. 2010; Petletni strateški poslovni načrt Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o. za obdobje 2010–2014, št. 030-2/2010-3, ki ga je odobrila vlada s sklepom št. 47604-2/2011/4 z dne 3. 2. 2011; Poslovni načrt 2012–2016 Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o., št. 030-2/2011-4 z dne 15. 12. 2011.

¹³⁵ Št. 47803-813/2007/4 z dne 16. 10. 2007.

¹³⁶ Št. 2411-07-900024 z dne 5. 11. 2007.

infrastrukture in delu dovozne ceste v korist služnostnega upravičenca KZPS. KZPS je na podlagi izdanega računa ministrstva v skladu s Pogodbo o ustanovitvi stvarne služnosti Republiki Sloveniji plačala enkratno denarno nadomestilo za obdobje 30 let v znesku 77.989 evrov brez DDV. Glede na to, da je služnost podeljena za omejeno obdobje 30 let, je KZPS v letih 2010, 2011 in 2012 od tega zneska letno obračunavala 3,33-odstotno amortizacijo.

2.1.2.6.1.b Republika Slovenija in KZPS sta na podlagi sklepa vlade¹³⁷ sklenili Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice¹³⁸. V njej je določeno, da KZPS z objektom, za katerega se podeljuje stavbna pravica, zagotavlja izvajanje GJS, ki je določena z ZZNSZP. Pogodba o ustanovitvi stavbne pravice velja kot dokazilo KZPS o pravici graditi v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja za izgradnjo ATCC. KZPS je pridobila pravico zgraditi in imeti v lasti zgrajen objekt na nepremičninah v lasti Republike Slovenije za dobo 30 let z možnostjo večkratnega podaljšanja za 15 let, vendar ne dlje kot skupno za 90 let. V Pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice je določeno, da mora Republika Slovenija KZPS ob prenehanju Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice plačati dogovorjeno nadomestilo, ki ne sme biti nižje od polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine. Prav zaradi prenosa tveganja večjih izplačil iz državnega proračuna ob prenehanju stavbnih pravic je Ministrstvo za javno upravo sprejelo Strategijo ravnanja z nepremičnim premoženjem¹³⁹. Ta določa, da naj se stavbna pravica na nepremičninah v lasti države ustanavlja le kot skrajna izjema in da je zato treba pretehtati višino nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, višino nadomestila ob prenehanju stavbne pravice ter uporabnost zgradbe po poteku pogodbenega razmerja. Republika Slovenija je podelila stavbno pravico KZPS za gradnjo ATCC, ki bi ga v času podelitve glede na določbo drugega odstavka 118. člena ZLet in ureditev financiranja infrastrukture v ZGJS moralo graditi in financirati ministrstvo. Ob podelitvi stavbne pravice ministrstvo ni naročilo cenilcem, da izračunajo nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice, zato ni znano, koliko bo morala Republika Slovenija plačati za ATCC ob prenehanju stavbne pravice. Že iz Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice je razvidno, da bo ATCC v prihodnosti prešel v last Republike Slovenije. Z Aneksom št. 1 k Pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice št. 2411-07-900001 z dne 7. 1. 2009 je določeno nadomestilo za stavbno pravico za obdobje 30 let, ki znaša 667.377 evrov brez DDV oziroma 800.852 evrov z DDV in ga imetnik plača ustanovitelju v letnih obrokih v znesku 37.666 evrov brez DDV, usklajeno s stopnjo inflacije oziroma deflacije v evroobmočju. Ministrstvo je KZPS vsako leto v skladu s Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice izdalo račune za nadomestilo za stavbno pravico, ki jih je KZPS plačala ministrstvu¹⁴⁰.

Priporočilo

Ministrstvu in KZPS priporočamo, naj skleneta aneks k Pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, v katerem bo skladno s tretjim odstavkom 31. člena ZSPDSL določeno, da ob prenehanju stavbne pravice Republika Slovenija kot lastnica zemljišča imetniku stavbne pravice ne plača nadomestila.

¹³⁷ Št. 47803-730/2007/5 z dne 6. 9. 2007.

¹³⁸ Št. 2411-07-900001 z dne 13. 9. 2007.

¹³⁹ Št. 478-19/2009/42 z dne 3. 6. 2009.

¹⁴⁰ 14. 10. 2010 znesek 39.674 evrov brez DDV, 30. 9. 2011 znesek 40.593 evrov brez DDV ter 28. 9. 2012 znesek 41.576 evrov brez DDV.

2.1.2.6.1.c KZPS uporablja več zemljišč v lasti Republike Slovenije¹⁴¹ za izvajanje svoje dejavnosti, vendar pa ministrstvo za uporabo teh zemljišč s KZPS ni sklenilo pogodbe in zanjo KZPS ni zaračunalo nadomestila, kljub temu da KZPS uporablja ta zemljišča za izvajanje dejavnosti GJS navigacijskih služb zračnega prometa od začetka delovanja. Ker KZPS uporablja premoženje države brez plačila, je ministrstvo kršilo prvi odstavek 30. člena ZSPDSLS, zato obstaja tveganje dodelitve nedovoljenih državnih pomoči po pravilih evropskega prava.

2.1.2.6.2 Najemi kreditov za gradnjo ATCC

Vlada je s sklepi določila, da je KZPS pravna oseba javnega sektorja iz 87. člena ZJF, ki mora pri svojem zadolževanju upoštevati Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena ZJF¹⁴². Ta uredba določa, da mora pravna oseba, ki se namerava zadolžiti, pred zadolžitvijo na Ministrstvo za finance poslati vlogo za pridobitev pisnega soglasja k začetku postopka zadolževanja in vlogo za soglasje k zadolžitvi.

KZPS je imela v letih 2010, 2011 in 2012 najeta dva kredita za gradnjo ATCC, in sicer:

- kredit v znesku 3.231.315 evrov je bil najet v letu 2007 za financiranje izgradnje ATCC s kontrolnim stolpom na Brniku in bo odplačan v desetih letih v 40 trimesečnih obrokih; odplačuje se od maja 2009, zadnji obrok bo zapadel v plačilo februarja 2019;
- kredit v znesku 11.500.000 evrov¹⁴³ je bil najet v letu 2010 in je namenjen financiranju izgradnje ATCC na Brniku; predvideno je bilo, da se bo večji del kredita črpal leta 2011; vračilo je načrtovano v desetih letih, od leta 2011 do leta 2021.

Sredstva za pokrivanje stroškov financiranja in vračilo kreditov zagotavlja KZPS iz lastnih virov.

KZPS je na ministrstvo vložila prošnjo za pozitivno mnenje k dolgoročni zadolžitvi¹⁴⁴, h kateri je ministrstvo podalo pozitivno mnenje glede zadolževanja za investiranje izgradnje novega centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa s kontrolnim stolpom¹⁴⁵. Na podlagi pozitivnega mnenja ministrstva in vloge KZPS za pridobitev soglasja za dolgoročno zadolžitev¹⁴⁶ je Ministrstvo za finance KZPS izdalo soglasje k začetku postopka zadolžitve KZPS v znesku 14.466.430 evrov¹⁴⁷ in končno soglasje k dolgoročni zadolžitvi KZPS pri Banki Koper, d. d. (v nadaljevanju: Banka Koper) v znesku 14.466.430 evrov¹⁴⁸.

¹⁴¹ Parcelna št. 787/5, k. o. Lahovče; parcelna št. 1409/0, k. o. Šenčur; parcelna št. 1583/3, k. o. Mengeš; parcelna št. 201/8, k. o. Orehova vas; parcelna št. 237/5, k. o. Hotinja vas; parcelna št. 734/5, k. o. Rače; parcelna št. 771/3, k. o. Starošince; parcelna št. 718/0, k. o. Apače.

¹⁴² Uradni list RS, št. 23/04, 56/05, 65/06.

¹⁴³ Sklep vlade št. 47400-9/2010/3 z dne 10. 6. 2010, s katerim je izkazano pozitivno mnenje vlade k zadolžitvi KZPS.

¹⁴⁴ Št. 404-0002/00001-100003/06 z dne 12. 7. 2006.

¹⁴⁵ Št. 474-1/2006/1-0022032 z dne 3. 8. 2006.

¹⁴⁶ Št. 404-0002/0003-100003/06 z dne 16. 8. 2006.

¹⁴⁷ Št. 4741-43/2006/6 z dne 22. 9. 2006.

¹⁴⁸ Št. 4741-43/2006/ z dne 14. 3. 2007.

Ob spremembi vodstva KZPS sta KZPS in Banka Koper z aneksom h kreditni pogodbi znižali višino kredita na znesek že črpanega kredita v znesku 3.231.315 evrov¹⁴⁹.

KZPS je v letu 2009 pričela z novim postopkom za pridobitev dolgoročnega kredita v znesku 11.500.000 evrov, za katerega je na ministrstvo vložila prošnjo za pozitivno mnenje k dolgoročni zadolžitvi¹⁵⁰. Ministrstvo je podalo pozitivno mnenje glede zadolževanja za investiranje izgradnje novega ATCC brez kontrolnega stolpa¹⁵¹. Na podlagi pozitivnega mnenja ministrstva in vloge KZPS za pridobitev soglasja za dolgoročno zadolžitev¹⁵² je Ministrstvo za finance KZPS izdalo soglasje k začetku postopka zadolžitve KZPS v znesku 11.500.000 evrov¹⁵³ in na podlagi vloge KZPS¹⁵⁴ končno soglasje k dolgoročni zadolžitvi KZPS pri Banki Koper v znesku 11.500.000 evrov¹⁵⁵.

KZPS je v zvezi z najemom kredita za izgradnjo ATCC izvedla vse postopke, ki so predpisani z Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena ZJF. Vendar pa KZPS pred 12. 1. 2010, ko je pričel veljati ZZNSZP-B, ne bi smela izvajati postopkov zadolževanja po 87. členu ZJF pri financiranju infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, saj 63. člen ZGJS določa, da se infrastrukturni objekti GJS lahko financirajo iz sredstev, dobljenih s kratkoročnimi ali z dolgoročnimi posojili, ki jih lahko najema le republika ali lokalne skupnosti glede na vrsto GJS. ZGJS ne omogoča nikomur, da se zadolžuje za namene gradnje infrastrukturnih objektov GJS, razen državi ali lokalnim skupnostim. Minister, pristojen za promet, ni določil, kateri objekti, naprave in sistemi spadajo med infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, vendar pa iz drugega odstavka 118. člena ZLet nesporno izhaja, da kontrolni centri za vodenje zračnega prometa, telekomunikacijski, radarski ter drugi podobni objekti, naprave in sistemi, centri za iskanje in reševanje zrakoplovov in letalski informacijski centri predstavljajo infrastrukturo za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Za gradnjo objektov, naprav in sistemov za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa KZPS glede na določbe 63. člena ZGJS na ministrstvo ne bi smela vložiti prošnje za pozitivno mnenje k dolgoročni zadolžitvi, ministrstvo pa ne bi smelo podati pozitivnega mnenja glede zadolževanja za investiranje izgradnje novega ATCC.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj s prevzemom infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa prevzame tudi obveznosti do posojilodajalcev (bank) za poplačilo kreditov, ki so bili najeti za izgradnjo te infrastrukture.

2.1.3 Cena za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa

Cena za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa (v nadaljevanju: pristojbina) pomeni plačilo stroškov, ki jih ima država v zvezi z navigacijskimi napravami in storitvami ter v zvezi z izvajanjem sistema

¹⁴⁹ V KZPS je bilo zamenjano vodstvo zaradi začetka kazenskega postopka zaradi podkupovanja na javnem razpisu za izgradnjo kontrolnega stolpa na letališču Jožeta Pučnika Ljubljana.

¹⁵⁰ Št. 404-0002/00001-100003/06 z dne 12. 7. 2009.

¹⁵¹ Št. 232-3/2007-24 z dne 11. 8. 2009.

¹⁵² Št. 232-3/2007-27 z dne 9. 9. 2009.

¹⁵³ Št. 4741-37/2009/5 z dne 23. 9. 2009.

¹⁵⁴ Št. 232-3/2007-35 z dne 19. 4. 2010.

¹⁵⁵ Št. 4741-37/2009/14 z dne 4. 5. 2010.

pristojbin, pa tudi stroškov, ki jih ima organizacija EUROCONTROL z izvajanjem tega sistema. Oseba, ki mora plačati pristojbino, je oseba, ki je prevoznik med izvedbo poleta oziroma lastnik zrakoplova, če identiteta prevoznika ni znana (v nadaljevanju: uporabnik storitev navigacijskih služb zračnega prometa).

Do 31. 12. 2011 je veljal princip popolne povrnitve stroškov izvajalcem storitev navigacijskih služb zračnega prometa¹⁵⁶. Višina cene za enoto je bila določena na podlagi predvidenih stroškov, investicij in prometa v naslednjem letu¹⁵⁷. Morebitna odstopanja dejanskih prihodkov in odhodkov od načrtovanih so bila upoštevana v izračunu pristojbine čez dve leti¹⁵⁸. Od 1. 1. 2012 je določena delitev tveganj, povezanih s prometom¹⁵⁹ med izvajalci in uporabniki storitev navigacijskih služb zračnega prometa¹⁶⁰, in sicer:

- v primeru, da v posameznem letu število dejanskih enot storitve odstopa od napovedanega števila enot storitve, kot je bilo napovedano pred začetkom referenčnega obdobja, do 2 odstotka, dodaten prihodek oziroma izguba prihodka v celoti nosi izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa;
- v primeru, da v posameznem letu število dejanskih enot storitve odstopa od napovedanega števila enot storitve, kot je bilo napovedano pred začetkom referenčnega obdobja, za več kot 2 odstotka, vendar ne več kot 10 odstotkov, se dodaten prihodek oziroma izguba prihodka deli med izvajalce navigacijskih služb zračnega prometa in uporabnike storitev navigacijskih služb zračnega prometa v razmerju 30 : 70; uskladitev se prek mehanizma prenesenih sredstev izvaja z dvoletnim zamikom;
- v primeru, da v posameznem letu število dejanskih enot storitve odstopa od napovedanega števila enot storitve, kot je bilo napovedano pred začetkom referenčnega obdobja, za več kot 10 odstotkov, dodaten prihodek oziroma izguba prihodka v celoti nosijo uporabniki storitev navigacijskih služb zračnega prometa; uskladitev se prek mehanizma prenesenih sredstev izvaja z dvoletnim zamikom.

Pristojbine obračunava, zbira in mesečno nakazuje posamezni državi članici organizacija EUROCONTROL¹⁶¹. Za izvajanje navigacijskih storitev zračnega prometa v Republiki Sloveniji organizacija EUROCONTROL nakazuje pristojbine KZPS, KZPS pa prejeta sredstva v odvisnosti od deleža v stroškovni bazi nakaže izvajalcem posameznih navigacijskih služb zračnega prometa.

¹⁵⁶ Uredba Komisije (ES) št. 1794/2006 z dne 6. december 2006 o določitvi skupne ureditve pristojbin za navigacijske službe zračnega prometa (v nadaljevanju: uredba o pristojbinah), s spremembami v Uredbi Komisije (EU) št. 1191/2010 z dne 16. decembra 2010 o spremembi Uredbe (ES) št. 1794/2006 o določitvi skupne ureditve pristojbin za navigacijske službe zračnega prometa (UL L, št. 333/6 z dne 17. 12. 2010) – v nadaljevanju: Uredba Komisije (EU) št. 1191/2010; uredba o pristojbinah v celoti velja od 1. 1. 2010. Iz Uredbe Komisije (EU) št. 1191/2010 je razvidno, da se Uredba (ES) št. 1794/2006 spremeni oziroma dopolni z 11.a členom, ki spreminja sistem določanja pristojbin. V drugem odstavku 3. člena je navedeno, da se nov sistem določitve pristojbine začne uporabljati leta 2012.

¹⁵⁷ Pri določitvi napovedi obsega prometa je Republika Slovenija sledila napovedim organizacije EUROCONTROL ob upoštevanju gibanja prometa v preteklosti in ekonomskih negotovosti. Za prvo referenčno obdobje je Republika Slovenija sprejela srednjo napoved rasti prometa STATFOR (angl.: *Statistics and Forecast service*; storitev statistike in napovedi organizacije EUROCONTROL) in CRCO Service Unit Forecast (angl.: *Central Route Charges Office* – Centralni urad za zaračunavanje pristojbin).

¹⁵⁸ Popravek previsokih oziroma prenizkih povračil stroškov, ki nastanejo zaradi napačnih predvidevanj (angl.: *over recovery/ under recovery*).

¹⁵⁹ Stroški izvajalcev meteoroloških služb niso predmet delitve tveganj.

¹⁶⁰ Uredba Komisije (EU) št. 1191/2010.

¹⁶¹ [URL: <http://www.eurocontrol.int/articles/route-charges-system>], 25. 9. 2013.

Delež KZPS v stroškovni bazi je v letu 2010 znašal 87,2 odstotka, 87,4 odstotka v letu 2011 in 88 odstotkov v letu 2012¹⁶². Način delitve prihodkov bi morala v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZZNSZP in 28. členom ZZNSZP-B predpisati vlada do 12. 7. 2010, vendar ministrstvo še ni pripravilo gradiva in ga ni posredovalo vladi v obravnavo in sprejem (povezava s točko 2.1.1.d tega poročila).

2.1.3.1 Cena za enoto v fazi preleta – preletne pristojbine

Preletna pristojbina za določen let v določenem območju preletnega zaračunavanja je enaka zmnožku cene za enoto, določene za to območje preletnega zaračunavanja, in enot preletnih storitev¹⁶³ za ta let.

Višino cene za enoto za posamezno leto z odločbo določi minister, pristojen za promet, na koncu pa jo po usklajevanju z uporabniki storitev navigacijskih služb zračnega prometa potrjuje organizacija EUROCONTROL. Na podlagi sklepov razširjene komisije organizacije EUROCONTROL so določene cene za enoto v državah članicah organizacije EUROCONTROL, ki se uporabljajo od 1. 1. tekočega leta. V tabeli 5 so prikazane cene za enoto storitve na zračnih poteh, veljavne od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2012 za države podpisnice FAB CE, za Portugalsko Santa Maria, za Španijo – celino in Švico.

Tabela 5: Cene za enoto storitve na zračnih poteh

				v evrih
Država	Leto 2009	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012
Avstrija	60,43	69,04	69,15	70,00
Bosna in Hercegovina	35,75	39,27	36,38	40,05
Češka	47,56	47,54	46,21	46,15
Hrvaška	47,93	41,98	40,49	38,79
Madžarska	35,54	36,69	39,86	43,59
Slovaška	53,95	53,91	54,04	60,96
<i>Slovenija</i>	<i>76,40</i>	<i>76,36</i>	<i>73,63</i>	<i>71,07</i>
<i>Povprečje držav podpisnic FAB CE</i>	<i>51,08</i>	<i>52,11</i>	<i>51,39</i>	<i>52,94</i>
Portugalska Santa Maria	15,27	12,36	12,21	9,79
Španija – celina	84,14	84,11	77,83	71,84
Švica	71,39	75,05	90,99	99,27

Viri: EUROCONTROL Route Charges System: Information Circular 2009/1, 2010/1, 2011/1, 2012/1.

¹⁶² Delež ARSO in CAA v stroškovni bazi je v letu 2010 znašal 12,8 odstotka, 12,6 odstotka v letu 2011 in 12 odstotkov v letu 2012.

¹⁶³ Enota preletnih storitev se izračuna kot zmnožek faktorja razdalje in faktorja teže za določen zrakoplov, kot to predpisuje 10. člen uredbe o pristojbinah.

Republika Slovenija vsako leto znižuje ceno za enoto storitve, vendar je imela v obdobju med letom 2010 in koncem leta 2012 med državami podpisnicami FAB CE najvišjo ceno za enoto opravljene storitve, ki je bila v letu 2010 za 46,5 odstotka in v letu 2011 za 43,3 odstotka višja od povprečnih cen za enoto opravljene storitve med državami podpisnicami FAB CE. Najnižjo ceno za enoto opravljene storitve med državami članicami organizacije EUROCONTROL je imela v obdobju od leta 2010 do konca leta 2012 Portugalska Santa Maria, najvišjo ceno za enoto opravljene storitve v letu 2010 Španija – celina, v letih 2011 in 2012 pa Švica.

V tabeli 6 je prikazan znesek preletnih pristojbin, ki so bile zaračunane uporabnikom storitev navigacijskih služb zračnega prometa v slovenskem zračnem prostoru v letih 2010, 2011 in 2012.

Tabela 6: Znesek preletnih pristojbin v slovenskem zračnem prostoru v letih 2010, 2011 in 2012

v evrih brez DDV			
Leto	2010	2011	2012
Znesek pristojbin	27.742.618	31.306.762	30.146.083

Viri: poročila organizacije EUROCONTROL.

V tabeli 7 so navedeni pet največjih uporabnikov navigacijskih služb zračnega prometa v slovenskem zračnem prostoru in Adria Airways, d. o. o. (v nadaljevanju: Adria Airways) kot edini slovenski letalski prevoznik ter delež uporabe v letih 2010, 2011 in 2012.

Tabela 7: Pet največjih uporabnikov navigacijskih služb zračnega prometa in Adria Airways ter delež uporabe v letih 2010, 2011 in 2012

Leto 2010		Leto 2011		Leto 2012	
Letalski prevoznik	Delež v odstotkih	Letalski prevoznik	Delež v odstotkih	Letalski prevoznik	Delež v odstotkih
Lufthansa	7,76	Lufthansa	7,43	Lufthansa	6,64
Turkish Airlines	4,80	Turkish Airlines	4,56	Turkish Airlines	5,12
Air Berlin	3,59	Austrian Airlines	3,47	Wizz Air Hungary	3,64
Austrian Airlines	3,54	Wizz Air Hungary	3,42	Austrian Airlines	3,32
Wizz Air Hungary	3,41	Thomson Airways	3,21	Ryanair	3,23
Adria Airways	2,66	Adria Airways	2,44	Adria Airways	2,09

Viri: poročila organizacije EUROCONTROL.

Delež uporabe storitev navigacijskih služb zračnega prometa v fazi preleta edinega slovenskega letalskega prevoznika Adria Airways v obdobju od leta 2010 do leta 2012 se zmanjšuje in znaša tretjino uporabe največjega uporabnika storitev navigacijskih služb zračnega prometa v fazi preleta.

2.1.3.2 Cena za enoto v fazi prileta in odleta – terminalne pristojbine

Terminalna pristojbina¹⁶⁴ je enotna pristojbina za storitve navigacijskih služb zračnega prometa, ki vključuje priletno-odletne pristojbine, pristojbine opravljanja storitev navigacijskih služb zračnega prometa na letališčih in cene drugih storitev v okviru izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa, ki so opravljene v končni fazi prileta oziroma odleta in ob manevriranju na manevrskih površinah letališča, vključno s tem povezanimi službo informiranja o letenju in službo alarmiranja.

Terminalna pristojbina za določen let v določenem območju zaračunavanja na terminalih je enaka zmnožku cene za enoto, določene za to območje zaračunavanja na terminalih, in enot storitev na terminalu¹⁶⁵ za ta let. Za namene zaračunavanja se prilet in odlet štejeta kot en sam let.

Terminalno pristojbino v imenu in za račun Republike Slovenije obračunava in pobira organizacija EUROCONTROL ter jo nakazuje KZPS. Enote storitve v fazah prileta in odleta v KZPS se upoštevajo skupaj za mednarodna letališča Jožeta Pučnika Ljubljana, Edvarda Rusjana Maribor in Portorož ter upoštevajo lete letal po pravilih instrumentalnega letenja, katerih maksimalna vzletna teža presega 2.000 kilogramov. Več kot 90 odstotkov prometa poteka na Letališču Jožeta Pučnika Ljubljana, preostali promet pa na letališčih Edvarda Rusjana Maribor in Portorož¹⁶⁶, kar je razvidno iz tabele 8.

Tabela 8: Število letov na letališčih Jožeta Pučnika Ljubljana, Edvarda Rusjana Maribor in Portorož v letih 2010, 2011 in 2012

Leto	Ljubljana		Maribor		Portorož		Skupaj
	Število letov	Delež v odstotkih	Število letov	Delež v odstotkih	Število letov	Delež v odstotkih	
(1)	(2)	(3)=(2)*100/(8)	(4)	(5)=(4)*100/(8)	(6)	(7)=(6)*100/(8)	(8)=(2)+(4)+(6)
2010	16.717	91,9	940	5,2	530	2,9	18.187
2011	15.956	92,2	676	3,9	669	3,9	17.301
2012	14.196	91,4	637	4,1	702	4,5	15.535
Skupaj	46.869	91,9	2.253	4,4	1.901	3,7	51.023

Vir: podatki KZPS.

V tabeli 9 je prikazan znesek terminalnih pristojbin, ki so bile zaračunane uporabnikom storitev navigacijskih služb zračnega prometa na slovenskih mednarodnih letališčih v letih 2010, 2011 in 2012.

¹⁶⁴ Določa jo uredba o terminalni pristojbini.

¹⁶⁵ Enota storitev na terminalih je enaka faktorju teže za določen zrakoplov, kot to predpisuje 11. člen uredbe o pristojbinah.

¹⁶⁶ Poslovni načrt KZPS za leto 2011.

Tabela 9: Znesek terminalnih pristojbin v slovenskem zračnem prostoru v letih 2010, 2011 in 2012

v evrih brez DDV			
Leto	2010	2011	2012
Znesek pristojbin	2.973.151	3.099.869	2.731.556

Viri: poročila organizacije EUROCONTROL.

V tabeli 10 so navedeni pet največjih uporabnikov navigacijskih služb zračnega prometa na slovenskih mednarodnih letališčih ter delež uporabe v letih 2010, 2011 in 2012.

Tabela 10: Pet največjih uporabnikov navigacijskih služb zračnega prometa na slovenskih mednarodnih letališčih ter delež uporabe v letih 2010, 2011 in 2012

Leto 2010		Leto 2011		Leto 2012	
Letalski prevoznik	Delež v odstotkih	Letalski prevoznik	Delež v odstotkih	Letalski prevoznik	Delež v odstotkih
Adria Airways	71,15	Adria Airways	68,06	Adria Airways	62,73
Easyjet Airine	3,10	Easyjet Airine	4,64	Iranair	5,78
TNT Airways	2,74	Eat Leipzig	2,98	Easyjet Airine	3,87
Regional CAE	2,64	TNT Airways	2,67	Eat Leipzig	3,56
Czech Airlines	2,13	Turkish Airlines	2,43	Air France	3,29

Viri: poročila organizacije EUROCONTROL.

Več kot 60 odstotkov zneska terminalnih pristojbin plača edini slovenski letalski prevoznik Adria Airways. Terminalna pristojbina se izračuna kot enotna terminalna pristojbina za vsa tri slovenska mednarodna letališča, kjer je zagotovljena GJS navigacijskih storitev zračnega prostora. Letališči Edvarda Rusjana Maribor in Portorož imata manj kot 10 odstotkov prometa, stroški služb na teh dveh letališčih pa znašajo skoraj polovico vseh stroškov storitev na terminalih (povezava s točko 2.1.5.1 tega poročila), zato se prihodki od terminalnih pristojbin na letališču Jožeta Pučnika Ljubljana porabljajo za kritje stroškov teh dveh letališč.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči možnosti za določitev ločene terminalne pristojbine za Letališče Jožeta Pučnika Ljubljana¹⁶⁷, za znižanje stroškov izvajanja GJS navigacijskih služb zračnega prometa (na primer skrajšanje časa delovanja letališč) na letališčih Edvarda Rusjana Maribor in Portorož, za povečanje prometa na letališčih Edvarda Rusjana Maribor in Portorož oziroma odobri spodbujevalno shemo v skladu z 12. členom uredbe o pristojbinah¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Kot je urejeno na Madžarskem in v Grčiji (organizacija EUROCONTROL: *Information Circular, Terminal charges in Greece* in *Information Circular, Terminal charges in Hungary*).

¹⁶⁸ Kot je bilo do 1. 7. 2012 urejeno v Italiji (organizacija EUROCONTROL: *Information Circular, effective 1 July 2012* (Ref. LI 2012/03) *Terminal charges in Italy; Reflecting the charge of Unit Rates as of 1 July 2012*).

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo za odobritev spodbujevalne sheme nima zagotovljenih proračunskih sredstev, prav tako letalski prevozniki rednih linij tudi zaradi spodbujevalnih shem ne bi prestavili na letališči Edvarda Rusjana Maribor ali Portorož.

2.1.4 Izvzeti leti

Uredba o pristojbinah določa primere letov, ki jih države članice morajo oprostiti plačila pristojbine, in primere letov, ki jih države članice lahko oprostijo plačila pristojbine, in to posebej določijo s svojimi predpisi. Stroški, nastali z leti, ki so oproščeni plačila, se ne upoštevajo pri izračunu cen za enoto storitve¹⁶⁹.

Izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa so upravičeni do povračila stroškov za opravljene storitve navigacijskih služb zračnega prometa za izvzete lete zrakoplovov. Poračun povračila za izvzete lete se uredi s pogodbo o zagotavljanju storitev navigacijskih služb zračnega prometa med KZPS in pristojnim državnim organom¹⁷⁰. KZPS je imela v obdobju od leta 2010 do leta 2012 sklenjene pogodbe o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa za določene lete zrakoplovov z ministrstvom¹⁷¹ in Ministrstvom za obrambo¹⁷². KZPS jima je zaračunala stroške preletnih pristojbin in stroške terminalnih pristojbin za izvzete lete na podlagi podatkov o dejansko opravljenih letih, ki jih KZPS prejema od organizacije EUROCONTROL. V tabeli 11 so prikazani zneski ocenjenih in dejanskih preletnih in terminalnih pristojbin za izvzete lete v obdobju od leta 2010 do leta 2012 na podlagi sklenjenih pogodb o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa za določene lete zrakoplovov z ministrstvom in Ministrstvom za obrambo.

¹⁶⁹ V skladu s četrtem odstavkom 9. člena uredbe o pristojbinah.

¹⁷⁰ Drugi odstavek 11. člena uredbe o terminalni pristojbini.

¹⁷¹ Št. 2411-10-900003 z dne 3. 3. 2010 s poračunom za leto 2009 in oceno za leto 2010, št. 2411-10-100015 z dne 11. 3. 2011 z oceno za leto 2011, št. 030-2/2011-34 z dne 11. 9. 2012 z oceno za leto 2012.

¹⁷² Št. 235-2/2010-1 z dne 31. 3. 2010, št. 235-1/2011-1 z dne 30. 3. 2011 in št. 030-2/2011-35 z dne 28. 11. 2012.

Tabela 11: Zneski preletnih in terminalnih pristojbin za izvzete lete ter znesek plačila ministrstva in Ministrstva za obrambo za obdobje od leta 2010 do leta 2012

v evrih

Vsebina	Leto	Ministrstvo			Ministrstvo za obrambo		
		Pogodbe	Izdani računi KZPS	Razlika	Pogodbe	Izdani računi KZPS	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)	(7)	(8)=(6)-(7)
Faza preleta	2010	72.216	54.152	18.064	104.784	81.410	23.374
	2011	82.800	63.383	19.417	124.200	65.904	58.296
	2012	84.000	49.766	34.234	126.000	54.555	71.445
Faza prileta/ odleta	2010	20.144	34.010	(13.866)	9.856	19.175	(9.319)
	2011	20.770	34.994	(14.224)	10.230	15.402	(5.172)
	2012	20.800	27.714	(6.914)	11.200	7.948	3.252
Skupaj	2010	92.360	88.162	4.198	114.640	100.585	14.055
	2011	103.570	98.377	5.193	134.430	81.306	53.124
	2012	104.800	77.480	27.320	137.200	62.503	74.697

Viri: pogodbe med ministrstvom in KZPS ter Ministrstvom za obrambo in KZPS.

Skupni znesek dejanskih preletnih in terminalnih pristojbin za izvzete lete v letih 2010, 2011 in 2012 ni presegel skupnega pogodbenega zneska, vendar pa so bili stroški izvzetih letov v fazi preleta vedno višje ocenjeni od dejanskih, medtem ko so bili stroški izvzetih letov za fazo prileta in odleta ministrstva nižje ocenjeni od dejanskih. Ocenjujemo, da je ministrstvo v letu 2012 neustrezno načrtovalo in pogodbeno določilo znesek izvzetih letov, saj je s pogodbo vsako leto določilo višji znesek stroškov izvzetih letov v fazi preleta, kljub temu da glede na izkušnje v preteklih letih ta znesek ni dosegel višine ocenjenih stroškov, medtem ko je za fazo prileta in odleta povišalo znesek izvzetih letov v treh letih le za manj kot 1.000 evrov, kljub temu da je glede na izkušnje v preteklih letih ta znesek presegel višino ocenjenih stroškov za več kot 10.000 evrov.

Pojasnilo KZPS

Število izvzetih letov oziroma stroške izvzetih letov je težko točno načrtovati, saj so ti odvisni od ekonomskega in političnega stanja držav (katerih zrakoplovi izvajajo izvzete lete), ki pa se predvsem v času gospodarske krize nenehno spreminja, kot tudi od nepredvidljivih potreb ter aktivnosti vojske, ki niso vnaprej določene oziroma znane. Pri načrtovanju stroškov je treba tudi vnaprej zagotoviti oziroma načrtovati zadosten obseg sredstev v okviru državnega proračuna, saj zaradi prenizkega načrtovanih stroškov lahko pride do težav kritja obveznosti posameznega ministrstva.

2.1.5 Stroškovna baza

Izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa morajo o lastnih stroških izvajanja storitev navigacijskih služb zračnega prometa voditi stroškovne baze¹⁷³. KZPS na podlagi stroškovnih baz KZPS, ARSO in CAA vodi in vzdržuje skupno stroškovno bazo za Republiko Slovenijo za oblikovanje pristojbin za navigacijske službe zračnega prometa. Izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa morajo KZPS zagotoviti potrebne podatke v predpisanih rokih. Ministrstvo sproti opravlja nadzor nad vodenjem stroškovnih baz in oblikovanjem pristojbin. Stroškovne baze in pristojbine za Republiko Slovenijo z odločbo odobri minister, pristojen za promet, vendar pa jih mora predhodno odobriti organizacija EUROCONTROL.

Stroškovna baza mora biti določena v skladu z uredbo o pristojbinah, Načeli za določanje stroškovne baze za pristojbine na zračnih poteh in izračun cene za enoto storitve (v nadaljevanju: načela za določanje stroškovne baze) organizacije EUROCONTROL in Pogoji za uporabo sistema pristojbin na zračnih poteh in plačilnimi pogoji¹⁷⁴ (v nadaljevanju: pogoji za uporabo pristojbin). Stroški za leto $n+1$ se določijo na podlagi dejanskih stroškov v zadnjem zaključenem finančnem letu $n-1$. Stroškovna baza je sestavljena iz stroškov dela, drugih stroškov poslovanja, amortizacije in stroškov kapitala, ki nastajajo pri opravljanju navigacijskih služb zračnega prometa ločeno za fazo preleta in za fazo prileta ter odleta z upoštevanjem premalo/preveč zaračunanih pristojbin v preteklih letih. V tabeli 12 so podatki o višini stroškovne baze in višini cene za enoto¹⁷⁵ za leta 2010, 2011 in 2012, ki jih je v odločbah¹⁷⁶ na podlagi vlog KZPS¹⁷⁷ pripravilo ministrstvo za fazo preleta ter fazo prileta in odleta.

¹⁷³ V skladu z 12. členom ZZNSZP.

¹⁷⁴ Sklep o objavi dokumentov iz Sklepa razširjene komisije EUROCONTROL št. 99 o spremembi načel za določanje stroškovne baze za pristojbine na zračnih poteh in izračun cen za enoto storitve in spremembi pogojev uporabe sistema pristojbin na zračnih poteh in plačilnih pogojev, Uradni list RS, št. 36/11. Oba dokumenta sta začela veljati 1. 10. 2007.

¹⁷⁵ Cena na enoto, ki jo objavi organizacija EUROCONTROL, je višja od cene na enoto, ki jo odobri ministrstvo za stroške organizacije EUROCONTROL v skladu z načeli za določanje stroškovne baze (povezava s tabelo 5).

¹⁷⁶ Št. 37225-1/2009/14-0044360 z dne 28. 12. 2009, št. 37225-1/2010/34-0044360 z dne 9. 12. 2010, št. 3722-7/2011/11 in št. 37225-7/2011/12 z dne 22. 12. 2011.

¹⁷⁷ Št. 230-14/2009/117 z dne 4. 12. 2009, št. 206-1/2011-9 in št. 206-1/2011-10 z dne 6. 12. 2010, št. 206-1/201-2 in št. 206-1/2012-3 z dne 2. 12. 2011. KZPS je v prilogah k dopisom poslala tabele za poročanje (angl.: *Reporting Tables*) in tabele z dodatnimi informacijami (angl.: *Additional information*).

Tabela 12: Stroškovna baza in cena za enoto za fazo preleta ter fazo prileta in odleta za leta 2010, 2011 in 2012
v evrih

Leto	2010	2011	2012
<i>Faza preleta</i>			
Stroškovna baza	26.176.000	26.843.000	30.900.000
Cena za enoto	76,23	73,48	70,93
<i>Faza prileta in odleta</i>			
Stroškovna baza	3.491.000	3.173.000	3.325.000
Cena za enoto	256,77	256,75	256,74

Viri: vloge KZPS in odločbe ministrstva.

Odstopanja dejanskih prihodkov in odhodkov od načrtovanih so bila za leto 2010 upoštevana v izračunu pristojbine v letu 2012¹⁷⁸ ter za leto 2011 upoštevana v izračunu pristojbine v letu 2013¹⁷⁹. Organizacija EUROCONTROL preveri in primerja podatke stroškovnih baz, ki ji jih posreduje KZPS, z letnimi poročili KZPS in od KZPS zahteva pojasnila morebitnih odstopanj od dejanskih in načrtovanih podatkov. Nad pravilnostjo in ustreznostjo določitve stroškovnih baz Republike Slovenije izvaja nadzor organizacija EUROCONTROL. Za ustreznost določitve stroškovnih baz za leto 2012 je organizacija EUROCONTROL izvedla nadzor v letu 2014. V tabeli 13 je prikazana primerjava med podatki iz letnih poročil KZPS in stroškovnih baz Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 po nadzoru organizacije EUROCONTROL.

¹⁷⁸ PRU comments on Slovenia Control 2010 ACE data z dne 29. 3. 2012 (v nadaljevanju: poročilo EUROCONTROL za leto 2010).

¹⁷⁹ PRU comments on Slovenia Control 2011 ACE data z dne 17. 2. 2013 (v nadaljevanju: poročilo EUROCONTROL za leto 2011).

Tabela 13: Primerjava med podatki iz letnih poročil KZPS in stroškovnih baz Republike Slovenije po nadzoru organizacije EURCONTROL za leti 2010 in 2011

Letno poročilo KZPS	v tisoč evrih	Stroškovna baza Republike Slovenije	v tisoč evrih
<i>Leto 2010</i>			
Stroški dela	18.797	Stroški dela	18.797
Operativni stroški	9.290	Drugi stroški poslovanja	3.711
		Izredni stroški	102
		ARSO	1.925
		CAA	523
		EUROCONTROL	1.470
		Plačila drugim izvajalcem navigacijskih služb zračnega prometa	117
Odpisi vrednosti	1.467	Amortizacija	2.458
Skupaj	29.554	Skupaj	29.103
<i>Leto 2011</i>			
Stroški dela	19.808	Stroški dela	19.808
Operativni stroški	10.666	Drugi stroški poslovanja	5.111
		Izredni stroški	241
		ARSO	2.387
		CAA	650
		EUROCONTROL	1.313
Odpisi vrednosti	1.984	Amortizacija	2.975
Skupaj	32.459	Skupaj	32.485

Viri: letna poročila KZPS 2010 in 2011 ter poročili organizacije EUROCONTROL za leti 2010 in 2011.

Organizacija EUROCONTROL je ugotovila, da je KZPS v stroškovnih bazah KZPS za leti 2010 in 2011 prikazala drugačne podatke, kot to izhaja iz letnih poročil, in sicer v letu 2010 v stroškovnih bazah ni prikazala odhodkov zaradi slabitev terjatev do Adrie Airways v znesku 451 tisoč evrov, v letu 2011 pa je v stroškovno bazo znotraj stroškov materiala vključila tudi stroške financiranja tekočega poslovanja v znesku 26 tisoč evrov. KZPS je na podlagi ugotovitev organizacije EUROCONTROL izvedla ustrezen poračun pristojbin za leti 2010 in 2011. Ker ministrstvo ni izvajalo nadzora nad pravilnostjo in ustreznostjo določitve stroškovnih baz Republike Slovenije, ni ugotovilo, da je KZPS v stroškovnih bazah KZPS za leti 2010 in 2011 prikazala drugačne podatke, kot to izhaja iz letnih poročil.

Pojasnilo KZPS

Glede vloge organizacije EUROCONTROL pri spremljanju stroškov držav in izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa je treba upoštevati, da ima dvojno funkcijo:

- Razširjeni odbor za pristojbine na zračnih poteh¹⁸⁰, v katerega so imenovani predstavniki držav, je pristojen za pravilnost delovanja sistema zaračunavanja pristojbin ter obravnavo stroškovnih baz držav članic organizacije EUROCONTROL v fazi načrtovanja in priprave stroškovnih baz kot tudi pri oblikovanju dejanskih stroškov za pretekla obdobja;
- Enota za pregledovanje uspešnosti¹⁸¹ je notranja enota organizacije EUROCONTROL, ki pripravlja primerjalne analize in poročila na različnih področjih dejavnosti; za spremljanje področja finančne učinkovitosti je bila ustanovljena Skupina finančne učinkovitosti v upravljanju zračnega prometa¹⁸² (v nadaljevanju: Skupina ACE), ki je zadolžena za pripravo vsakoletnega poročila ACE Report; Skupina ACE je organizirana na ravni izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa in ne na ravni držav ter pripravlja primerjalne analize med izvajalci ob upoštevanju podatkov iz stroškovnih baz in letnih poročil izvajalcev, vključno z njihovimi revidiranimi računovodskimi izkazi.

Po mnenju KZPS je nadzorna funkcija države oziroma ministrstva v zvezi z vodenjem stroškovnih baz in oblikovanjem pristojbin vezana izključno na vlogo Razširjenega odbora za pristojbine na zračnih poteh, medtem ko je sodelovanje pri izvajanju primerjalnih analiz v okviru Skupine ACE vezano na izvajalce navigacijskih služb zračnega prometa. Na to vlogo organizacije EUROCONTROL se nanašajo razkritja v tabeli 13.

Pojasnilo ministrstva

Nadzor nad stroškovnimi bazami izvajata ministrstvo in CAA. CAA nadzoruje načrt izvedbe, katerega del so tudi pristojbine, nadzor nad vodenjem stroškovnih baz in oblikovanjem cene na enoto storitve pa izvaja ministrstvo. CAA in ministrstvo še nista določila natančnih vsebin, ki bi jih nadzorovala, saj različno pojmujeta zakonske zahteve. S prenosom upravljanja kapitalskih naložb na AUKN oziroma SOD oziroma Slovenski državni holding ministrstvo nima možnosti dostopa do računovodskih informacij KZPS.

2.1.5.1 Razdelitev stroškov med storitve na zračnih poteh in storitve na terminalih

Stroški na zračnih poteh se financirajo s sredstvi preletnih pristojbin, ki se naložijo uporabnikom navigacijskih služb zračnega prometa. Stroški storitev na terminalih se financirajo s sredstvi pristojbin na terminalih, ki se naložijo uporabnikom navigacijskih služb zračnega prometa¹⁸³.

Načela za določanje stroškovne baze in uredba o pristojbinah natančno določata stroške storitev, ki se nanašajo na terminale oziroma fazo prileta in odleta:

- letališke kontrole, letalske informacijske službe, vključno z letalskimi svetovalnimi službami, in alarmne službe;
- službe zračnega prometa v zvezi s priletom in odhodom zrakoplova znotraj določene oddaljenosti letališča na podlagi operativnih zahtev;
- ustrezne razporeditve vseh drugih komponent navigacijskih služb zračnega prometa, ki odraža sorazmerno razdelitev med preletnimi storitvami in storitvami na terminalih.

¹⁸⁰ Angl.: *Enlarged Committee*.

¹⁸¹ Angl.: *Performance Review Unit – PRU*.

¹⁸² Angl.: *Air traffic management Cost Effectiveness Group – ACE Group*.

¹⁸³ Drugi odstavek in tretji odstavek 3. člena uredbe o pristojbinah.

Načela za določanje stroškovne baze določajo merila za delitev stroškov za naprave in storitve, ki se uporabljajo tako na zračnih poteh kot na terminalih¹⁸⁴. Uredba o pristojbinah določa, da morajo države članice pred vsakim referenčnim obdobjem za vsako letališče opredeliti merila, ki se uporabljajo za razporeditev stroškov med storitvami na terminalih in preletnimi storitvami, ter o tem obvestiti Komisijo¹⁸⁵.

V načrtu izvedbe je ministrstvo navedlo, da se pri delitvi stroškov med obema fazama (preletna, terminalna) v Republiki Sloveniji stroški različnih služb, objektov in aktivnosti dodeljujejo različnim conam zaračunavanja (preletna, terminalna) glede na njihovo mesto nastajanja, pri čemer je vsak strošek računovodsko vezan na posamezno stroškovno mesto. Kadar stroški različnih služb, objektov in aktivnosti nastajajo za obe fazi, se stroški na statistični osnovi dodeljujejo posamezni fazi. Kriteriji, ki se v Republiki Sloveniji uporabljajo za določanje deležev delitve posamezni fazi, so delitev stroškov glede na delež števila letov oziroma odnos med številom odhodov/prihodov in številom preletov ter delitev stroškov glede na delež povprečne porabe časa na nalogah, povezanih z eno ali drugo fazo. Ministrstvo je v načrtu izvedbe določilo merila za delitev stroškov za naprave in storitve, ki se uporabljajo tako na zračnih poteh kot na terminalih, v skladu z načeli za določanje stroškovne baze.

V vlogah KZPS ministrstvu za odobritev stroškovnih baz za leta 2010, 2011 in 2012 je KZPS navedla, da stroške za preletno in terminalno fazo določa glede na dejansko nastale stroške po stroškovnih mestih. Za leti 2011 in 2012 je KZPS navedla sodilo delitve vseh stroškov na podlagi dejansko nastalih stroškov za preletno in terminalno fazo iz let 2009 in 2010, kar je razvidno iz tabele 14.

¹⁸⁴ V točki 2.3 določajo, da razdelitev stroškov med storitve na zračnih poteh in storitve na terminalih poteka na statistični podlagi. Stroški za naprave in storitve, ki nastanejo tako med preletom kot na terminalih, se dodelijo na podlagi enega ali več naslednjih meril, kar pač ustreza: v sorazmerju s številom namenjenih kontrolorskih mest, v sorazmerju s številom namenjenih sektorjev, v sorazmerju s številom letov, v sorazmerju s predvidenim časom uporabe opreme, v sorazmerju s številom zaposlenih, v sorazmerju s površino prostorov, v sorazmerju s številom radijskih kanalov, v sorazmerju s povprečno preletno razdaljo ali porabljenim časom, v skladu z organizacijsko sestavo zagotavljanja služb zračnega prometa (angl.: *Air Traffic Services – ATS*).

¹⁸⁵ Pododstavek 2b točke drugega odstavka 7. člena uredbe o pristojbinah.

Tabela 14: Stroški KZPS, CAA (oziroma njen pravni predhodnik) in ARSO v fazi preleta ter v fazi prileta in odleta za leti 2011 in 2012

Stroški	Stroški leta 2009 kot podlaga za določitev cene za leto 2011			Stroški leta 2010 kot podlaga za določitev cene za leto 2012		
	Na zračnih poteh/ terminal v odstotkih	Na zračnih poteh v tisoč evrih	Terminal v tisoč evrih	Na zračnih poteh/ terminal v odstotkih	Na zračnih poteh v tisoč evrih	Terminal v tisoč evrih
Stroški dela	82/18	15.186	3.294	86/14	17.100	2.948
Drugi stroški poslovanja	88/12	3.562	481	92/8	5.500	366
Stroški amortizacije	92/8	2.379	216	97/3	2.600	175
Stroški kapitala	93/7	588	46	97/3	900	32
Izredni stroški	93/7	580	43	100/0	300	6
Skupaj		22.294	4.080		26.600	3.528

Opomba: odstotki se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Viri: vloge KZPS ministrstvu za odobritev stroškovnih baz za leti 2011 in 2012.

V vlogi ministrstvu za odobritev stroškovne baze za leto 2012 je KZPS navedla, da je bilo v letu 2010 vseh stroškov v fazi preleta 26.600 tisoč evrov in vseh stroškov v fazi prileta in odleta 3.528 tisoč evrov. Iz evidenc KZPS po stroškovnih mestih za leto 2010, razvidnih iz tabele 15, izhaja, da stroški KZPS z izvajanjem GJS navigacijskih služb zračnega prometa na Brniku, v Mariboru in v Portorožu znašajo 7.383 tisoč evrov in da so že stroški KZPS v letu 2010 za 109,3 odstotka višji, kot jih je v svojih vlogah za odobritev terminalne stroškovne baze navedla KZPS.

Tabela 15: Stroški KZPS po kraju izvajanja storitve in struktura stroškov posameznega kraja izvajanja storitve za leta 2010, 2011 in 2012

Stroškovna mesta	Kraj	Leto 2010 v tisoč evrih	Leto 2011 v tisoč evrih	Leto 2012 v tisoč evrih	Skupaj v tisoč evrih	Struktura v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)=(6)*100/(6)
220, 340, 420, 431	Brnik	3.707	3.706	3.582	10.994	51,3
230, 350, 430, 432	Maribor	2.642	2.367	2.293	7.303	34,1
240, 360, 433	Portorož	1.035	1.070	1.025	3.129	14,6
Skupaj		7.383	7.144	6.700	21.427	100,0

Opomba: seštevki se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Vir: podatki KZPS.

Iz strukture stroškov izvajanja GJS navigacijskih služb zračnega prometa na Brniku, v Mariboru in v Portorožu je razvidno, da so stroški dela KZPS najvišji stroški, kar je razvidno iz tabele 16.

Tabela 16: Stroški dela KZPS glede na kraj izvajanja storitve in delež stroškov dela glede na celotne stroške na Brniku, v Mariboru in v Portorožu za leta 2010, 2011 in 2012

Kraj	Leto 2010 v tisoč evrih	Leto 2011 v tisoč evrih	Leto 2012 v tisoč evrih	Skupaj v tisoč evrih	Celotni stroški v tisoč evrih	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)	(6)	(7)=(5)*100/(6)
Brnik	2.928	2.973	2.860	8.761	10.994	79,7
Maribor	1.878	1.743	1.680	5.301	7.303	72,6
Portorož	1.000	1.028	989	3.017	3.129	96,4
Skupaj	5.806	5.744	5.528	17.078	21.427	79,7

Opomba: seštevki se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Vir: podatki KZPS.

KZPS na določenih stroškovnih mestih vodi stroške za aktivnosti, ki se izvajajo za obe fazi, in sicer preletne in terminalne. KZPS deli stroške določenih stroškovnih mest glede na delež porabljenega časa na nalogah, povezanih s posamezno fazo, ali delež letov. KZPS je za leto 2010 stroške po stroškovnih mestih delila v odstotkih, prikazanih v tabeli 17.

Tabela 17: Delitev stroškov po stroškovnih mestih na fazo preleta ter fazo prileta in odleta za leto 2010

Delitev stroškov po stroškovnih mestih	Prelet v odstotkih	Prelet v evrih	Terminal v odstotkih	Terminal v evrih
Delitev skupnih služb – stroškovna mesta niso določena	93	ni podatka	7	ni podatka
Delitev 230, 240	80	392	20	1.570
Delitev 340, 350, 360	80	158	20	632
Delitev 410	100	875	0	0
Delitev 420	95	56	5	1.058
Delitev 430	95	73	5	1.378
Delitev 440	100	1.458	0	0

Vir: podatki KZPS.

Meja med preletno in terminalno fazo je v Republiki Sloveniji določena v točki končnega prileta na letališče¹⁸⁶, kar je v oddaljenosti približno 15 kilometrov od vzletno-pristajalne steze na višini približno 1.200 metrov nadmorske višine. Službe letališke kontrole zračnega prometa na Brniku opravljajo le storitve do višine približno 1.200 metrov nadmorske višine, zato se vsi stroški stroškovnega mesta 220 vključujejo v terminalno stroškovno bazo. Službe kontrole zračnega prometa v Mariboru in Portorožu pa storitve izvajajo do višine približno 4.000 metrov nadmorske višine, zato se stroški delijo med obe fazi.

Za leto 2010 je KZPS v terminalno stroškovno bazo vključila 2.543 tisoč evrov stroškov dela oziroma 3.000 tisoč evrov vseh stroškov, ARSO in CAA oziroma njen pravni predhodnik pa sta v terminalno stroškovno bazo vključila 406 tisoč evrov stroškov dela oziroma 528 tisoč evrov vseh stroškov. KZPS ima na stroškovnem mestu 220 za leto 2010 evidentiranih 2.046 tisoč evrov vseh stroškov. KZPS ni določila, katera stroškovna mesta so vključena v skupne službe, zato ni mogoče preveriti pravilnosti določitve terminalne stroškovne baze KZPS.

KZPS ni pojasnila, katere kriterije je uporabila pri določitvi deleža delitve stroškov posameznih stroškovnih mest, zato ni mogoče presoditi pravilnosti določitve deleža, ki se nanaša na fazo preleta ter fazo prileta in odleta.

Iz primerjave med tabelo 14 in tabelo 16 je razvidno, da so bili le stroški dela na terminalih KZPS v letu 2010 za 64,6 odstotka višji od celotnih stroškov, ki jih je v vlogah za odobritev terminalne stroškovne baze navedla KZPS. Že z izvajanjem storitev na Letališču Jožeta Pučnika Ljubljana je imela KZPS višje stroške storitev, kot pa jih je prikazala v terminalni stroškovni bazi, ki jo je predložila ministrstvu. Ker KZPS ni pojasnila, katera stroškovna mesta je vključila v skupne službe in katere kriterije je uporabila pri določitvi deleža delitve stroškov posameznih stroškovnih mest, ni mogoče presoditi pravilnosti določitve deleža, ki se nanaša na fazo preleta ter fazo prileta in odleta. Zato obstaja tveganje, da je KZPS v stroškovni bazi prikazala nižje stroške storitev na terminalih od dejanskih. Tako obstaja tveganje, da je KZPS kršila tretji odstavek 3. člena uredbe o pristojbinah, ki določa, da se stroški storitev na terminalih financirajo s sredstvi pristojbin na terminalih, ki se naložijo uporabnikom navigacijskih služb zračnega prometa. Ministrstvo ob prejemu vloge KZPS za odobritev stroškovne baze in potrditev pristojbin ni izvajalo nobenega nadzora nad delitvijo stroškov KZPS, ki se nanašajo na stroške na zračnih poteh in stroške storitev na terminalih. Ker ministrstvo ni izvajalo nadzora nad delitvijo stroškov, ki se nanašajo na stroške na zračnih poteh in stroške storitev na terminalih, je z odločbami za leta 2010, 2011 in 2012 potrdilo stroškovno bazo in odobrilo preletno pristojbino, s katero so bili lahko financirani tudi stroški storitev na terminalih.

Pojasnilo ministrstva

Nadzor nad stroškovnimi bazami izvajata ministrstvo in CAA. CAA nadzoruje načrt izvedbe, katerega del so tudi pristojbine, nadzor nad vodenjem stroškovnih baz in oblikovanjem cene na enoto storitve pa izvaja ministrstvo. CAA in ministrstvo še nista določila natančnih vsebin, ki bi jih nadzorovala, saj različno pojmujeta zakonske zahteve. S prenosom upravljanja kapitalskih naložb na AUKN oziroma SOD oziroma Slovenski državni holding ministrstvo nima možnosti dostopa do računovodskih informacij KZPS.

¹⁸⁶ Angl.: *Final Approach Fix* – FAF.

2.2 Izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa

Preverjali smo, ali je KZPS učinkovito izvajala GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Pri tem smo ugotavljali:

- ali je KZPS ustrezno določila stroškovno bazo;
- ali je KZPS ustrezno porabila sredstva iz pristojbin za infrastrukturo;
- ali je bila KZPS učinkovita pri izvedbi ureditve razmerij v zvezi z infrastrukturo za zagotavljanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa.

Da bi odgovorili na zastavljena vprašanja, smo pregledali uredbo o pristojbinah ter načela za določanje stroškovne baze organizacije EUROCONTROL in ocenili izdelane stroškovne baze KZPS na podlagi pregledanih prejetih in izdanih računov KZPS, na podlagi obračunane amortizacije za osnovna sredstva za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa ter na podlagi obračunanih stroškov dela na vzorcu zaposlenih v KZPS. Pregledali in ocenili smo pogoje za uporabo pristojbin organizacije EUROCONTROL ter ocenili ustreznost porabe sredstev KZPS za infrastrukturo. Pregledali smo konto kartice za osnovna sredstva, jih primerjali s popisom osnovnih sredstev ter presodili izvedena knjiženja KZPS.

2.2.1 Ustreznost določitve stroškovne baze

Stroškovna baza mora biti določena v skladu z uredbo o pristojbinah, načeli za določanje stroškovne baze organizacije EUROCONTROL in pogoji za uporabo pristojbin. Stroški za leto $n+1$ se določijo na podlagi dejanskih stroškov v zadnjem zaključenem finančnem letu $n-1$. Stroškovna baza je sestavljena iz stroškov dela, drugih stroškov poslovanja, amortizacije in stroškov kapitala, ki nastajajo pri opravljanju navigacijskih služb zračnega prometa ločeno za fazo preleta in za fazo prileta ter odleta z upoštevanjem premalo/preveč zaračunanih pristojbin v preteklih letih.

2.2.1.1 Razdelitev stroškov med storitve na zračnih poteh in storitve na terminalih

Uredba o pristojbinah določa, da se stroški preletnih storitev financirajo s sredstvi preletnih pristojbin in da se stroški storitev na terminalih financirajo s sredstvi pristojbin na terminalih, ki se naložijo uporabnikom navigacijskih služb zračnega prometa¹⁸⁷. KZPS je v vlogi ministrstvu za odobritev stroškovne baze za leto 2012 navedla, da je bilo v letu 2010 vseh stroškov v fazi prileta in odleta 3.528 tisoč evrov. KZPS ni pojasnila, katera stroškovna mesta je vključila v skupne službe in katere kriterije je uporabila pri določitvi deleža delitve stroškov posameznih stroškovnih mest, zato ni mogoče presoditi pravilnosti določitve deleža, ki se nanaša na fazo preleta ter fazo prileta in odleta (povezava s točko 2.1.5.1 tega poročila). Obstaja tveganje, da je KZPS v stroškovni bazi prikazala nižje stroške storitev na terminalih od dejanskih, kar predstavlja kršitev tretjega odstavka 3. člena uredbe o pristojbinah, ki določa, da se stroški storitev na terminalih financirajo s sredstvi pristojbin na terminalih, ki se naložijo uporabnikom navigacijskih služb zračnega prometa.

¹⁸⁷ Drugi in tretji odstavek 3. člena uredbe o pristojbinah.

2.2.1.2 Stroški dela

Stroški za zaposlene vključujejo bruto osebne prejemke, plačila za nadure, prispevke delodajalcev za socialno varnost in pokojninsko zavarovanje ter druge prejemke¹⁸⁸.

Plača in druge pravice direktorja KZPS so bile do 1. 6. 2010 določene s pogodbo o zaposlitvi¹⁸⁹, ki je bila sklenjena v skladu s Sklepom o kriterijih za sklepanje pogodb o zaposlitvi direktorjev javnih podjetij, agencij in skladov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija¹⁹⁰ in Sklepom o merilih za določitev osnovne plače in merilih za izplačilo nagrade za uspešnost poslovanja direktorjev javnih podjetij, agencij in skladov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija¹⁹¹. Po 1. 6. 2010 so bile plače in druge pravice direktorja KZPS določene s pogodbo o zaposlitvi¹⁹², ki je bila sklenjena v skladu z Zakonom o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁹³ in Uredbo o določitvi najvišjih razmerij za osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev¹⁹⁴.

Plače in druge pravice ter obveznosti zaposlenih v KZPS so določene s Kolektivno pogodbo za dejavnost vodenja in kontrole zračnega prometa¹⁹⁵ (v nadaljevanju: kolektivna pogodba), s Podjetniško kolektivno pogodbo¹⁹⁶, z Dodatki k podjetniški kolektivni pogodbi o višini osnovnih plač, plačah po napredovalnih razredih in višini dodatkov k osnovnim plačam¹⁹⁷, Pravilnikom o delovni uspešnosti¹⁹⁸ in sklepi direktorja¹⁹⁹. V skladu s šifrantom zavarovalne dobe s povečanjem za kontrolorje letenja velja povečanje zavarovalne dobe z 12 mesecev na 15 mesecev. KZPS za vse kontrolorje letenja plačuje obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju²⁰⁰.

¹⁸⁸ Drugi pododstavek drugega odstavka 6. člena uredbe o pristojbinah.

¹⁸⁹ Št. 103-150/2008-3 z dne 21. 3. 2008.

¹⁹⁰ Uradni list RS, št. 33/97, 45/09.

¹⁹¹ Uradni list RS, št. 50/98.

¹⁹² Št. 103-150/2008-22 z dne 27. 5. 2010.

¹⁹³ Uradni list RS, št. 21/10.

¹⁹⁴ Uradni list RS, št. 34/10.

¹⁹⁵ Z dne 1. 4. 2006 in spremembami z dne 1. 11. 2008 in 1. 6. 2010.

¹⁹⁶ Z dne 24. 1. 2007.

¹⁹⁷ Z dne 24. 1. 2007 za skupino delovnih mest služb zračnega prometa, službe letalskih telekomunikacij in letalskih informacij.

¹⁹⁸ Št. 004-2/2009-2 z dne 20. 1. 2009 in št. 004-2/2009-22 z dne 1. 6. 2010.

¹⁹⁹ Št. 017-1/2007-19 z dne 6. 1. 2010, št. 110-1/2008-44 z dne 23. 8. 2010, št. 017-1/2007-33 z dne 30. 5. 2011 in št. 017-1/2007-34 z dne 6. 12. 2011.

²⁰⁰ Uradni list RS, št. 109/06-UPB4, 105/11, 96/12.

2.2.1.2.a Vlada je sprejela priporočila²⁰¹, da se višina plač za leti 2011 in 2012 obdrži na ravni julija 2010 in da se stroški dela v letu 2011 z optimizacijo delovnih in poslovnih procesov znižajo za 5 odstotkov glede na stroške dela v letu 2010 in se v letu 2012 ohranijo v enaki višini kot v letu 2011. KZPS je imela v obdobju od leta 2010 do leta 2012 stroške dela, prikazane v tabeli 18.

Tabela 18: Stroški dela KZPS v letih 2010, 2011 in 2012

Stroški	Leto 2010 v evrih	Leto 2011 v evrih	Leto 2012 v evrih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)=(4)/(3)*100
Stroški plač	14.261.337	15.099.714	14.873.243	106	99
Stroški pokojninskih zavarovanj	1.729.846	1.880.514	1.874.674	109	100
Stroški socialnih zavarovanj	1.914.971	2.043.739	2.001.469	107	98
Drugi stroški dela	890.887	783.886	818.003	88	104
Skupaj	18.797.041	19.807.853	19.567.389	105	99

Viri: letna poročila KZPS 2010, 2011 in 2012.

Stroški dela so se v letu 2011 povečali za 5,4 odstotka glede na leto poprej, v letu 2012 pa so padli za 1,2 odstotka glede na leto poprej, vendar so bili še vedno višji za 4,1 odstotka glede na leto 2010. KZPS ni upoštevala priporočil vlade, saj je v letu 2011 povišala stroške dela za 5,4 odstotka, namesto da bi jih znižala za 5 odstotkov v skladu s priporočili vlade, s čimer je povzročila, da je imela za 1.950.664 evrov v letu 2011 in 1.702.272 evrov v letu 2012 višje stroške dela od priporočenih.

Pojasnilo KZPS

KZPS je ravnala skladno z zakonodajo in internimi akti, spoštovala kolektivno pogodbo in Podjetniško kolektivno pogodbo, ravnala je skladno z odobrenimi letnimi in petletnimi poslovnimi načrti ter odobrenimi stroškovnimi bazami za Republiko Slovenijo, v letu 2012 pa je zagotovila doseganje vseevropskih ciljev uspešnosti na področju stroškovne učinkovitosti skladno s sprejetim nacionalnim načrtom izvedbe. Stroški dela KZPS so bili v okviru načrtovanih in jih niso presegli. KZPS je načrtovane stroške dela za leto 2011 zmanjšala za en odstotek, za leto 2012 pa za 1.395.411 evrov oziroma 6,6 odstotka glede na petletni strateški načrt. KZPS je znižala ceno na enoto storitve v fazi preleta za 3,6 odstotka in obdržala ceno na terminalu, v letu 2012 pa načrtovala znižanje preletne pristojbine za 3,5 odstotka in zadržanje terminalne pristojbine na ravni zadnjih treh let.

²⁰¹ Priporočila Vlade Republike Slovenije upravam in nadzornim svetom oziroma upravnim odborom gospodarskih družb za omejitev plač in osebnih prejemkov zaposlenih v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, ki opravljajo gospodarske javne službe, ki so v neposredni večinski lasti države ali samoupravnih lokalnih skupnosti, za njihove odvisne družbe (hčerinske družbe) ter vse nadaljnje odvisne družbe (družbe vnukinje, pravnukinje itd.), št. 01002-5/2010/2 z dne 22. 7. 2010.

2.2.1.2.b Zakon o kolektivnih pogodbah²⁰² (v nadaljevanju: ZKoliP) v drugem odstavku 28. člena določa, da morata stranki kolektivno pogodbo, sklenjeno za območje države, skupaj s potrdilom o vpisu v evidenco objaviti v Uradnem listu RS. KZPS kolektivne pogodbe ni objavila v Uradnem listu RS in je s tem kršila drugi odstavek 28. člena ZKoliP.

Pojasnilo KZPS

KZPS je kolektivno pogodbo, ki je sklenjena za območje države, skladno z določbo 25. člena ZKoliP vpisala v evidenco kolektivnih pogodb, ki jo vodi ministrstvo, pristojno za delo. KZPS je edini delodajalec, ki v Republiki Sloveniji izvaja dejavnost vodenja in kontrole zračnega prometa, na katero se kolektivna pogodba nanaša. Kolektivna pogodba je v KZPS objavljena tako, da se lahko z njo seznaniijo vsi delavci, na katere se nanaša, zato je KZPS ni objavila v Uradnem listu RS.

Ukrepi KZPS

KZPS je kolektivno pogodbo objavila v Uradnem listu RS, št. 92/15.

2.2.1.2.1 Osnovne plače in dodatki

Izhodiščni količnik kontrolorjev letenja je 6,80, najvišji je 18,99. Izhodiščni količnik zaposlenih v službah letalskih telekomunikacij je 6,80, najvišji je 17,15. Izhodiščni količnik zaposlenih v službah letalskih informacij je 6,80, najvišji je 12,46.

KZPS ima v kolektivni pogodbi in Podjetniški kolektivni pogodbi določena naslednja nadomestila plače in dodatke, ki so prikazani v tabeli 19.

²⁰² Uradni list RS, št. 43/06.

Tabela 19: Nadomestila plače in dodatki v KZPS

Vrsta dodatka	Odstotek od osnovne plače	Dodatek k plači v višini količnika
Pripravljenost na domu	10	
Dodatek na delovno dobo	0,5 za vsako začeto leto delovne dobe + 0,3 delavkam nad 25 let delovne dobe za vsako izpolnjeno leto delovne dobe	
Izmenko delo	12	
Nočno delo	40	
Delo v deljenem delovnem času – prekinitev več kot 1 uro	20	
Delo v deljenem delovnem času – prekinitev več kot 2 uri	40	
Delo preko polnega delovnega časa	40	
Intervencija	60	
Delo na praznik, ki je dela prost dan, in druge dela proste dneve po zakonu	70	
Navzočnost na delovnem mestu po pozivu v času dosegljivosti izven delovnega mesta	120	
Delo na daljavo v času pripravljenosti na domu	20	
Omejitev pravice do stavke		0,1
Znesek uskladitve v sistem plač		količnik delavca se pomnoži z vrednostjo količnika, prišteje se dodatek v znesku 41,729 evra in dobljeni znesek deli z vrednostjo količnika
Operativni dodatek za delovna mesta z licenco	21	
Dodatek za skupino delovnih mest na splošnem področju in za podporo navigacijskim službam zračnega prometa	8	

Vrsta dodatka	Odstotek od osnovne plače	Dodatek k plači v višini količnika
Dodatek za dodatni rating ²⁰³	10 za delovna mesta koordinator, 2–10 za delovna mesta v službah letalskih telekomunikacij, 2 za delovna mesta letalskih informacij	
Dodatek za lokacijo ²⁰⁴	1–10 glede na lokacijo	
Dodatek za posebne naloge ²⁰⁵	pripada delavcu, s katerim se delodajalec dogovori z dodatkom k pogodbi o zaposlitvi, na podlagi katerega bo opravljal posebne naloge	
Dodatek za vodenje ali koordinacijo dela ²⁰⁶	10 za delovna mesta v službah zračnega prometa, 5 za delovna mesta v službah letalskih telekomunikacij in letalskih informacij	

Vira: kolektivna pogodba in Podjetniška kolektivna pogodba.

²⁰³ Dodatek za dodatni rating je za skupino delovnih mest služb zračnega prometa urejen tako, da delavcu kontrolorju zračnega prometa, ki je uvrščen na eno od sistemiziranih delovnih mest kontrolorjev zračnega prometa glede na ratinge in pooblastila, ki jih ima v dovoljenju za delo, pripada dodatek za dodatni rating v višini 10 odstotkov od osnovne plače delovnega mesta kontrolor zračnega prometa – koordinator, če delavec opravlja tudi druga dela, ki ne sodijo v okvir delovnega mesta, za katerega ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, je pa za izvajanje teh nalog usposobljen v okviru dovoljenja za delo, ki ga ima. V skupini delovnih mest služb letalskih informacij dodatek za dodatni rating pripada delavcu, če ima delavec dodatni rating. Dodaten rating pa ni zahteva za zasedbo delovnega mesta, za katerega ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Dodatek za dodatni rating pripada delavcu v višini 2 odstotkov od osnovne plače delovnega mesta za vsako izmeno dela z dodatnim ratingom. V skupini delovnih mest služb letalskih telekomunikacij delavcem pripada dodatek za dodatni rating glede na zahtevnost nivoja sistemov in naprav, ki ga delavec obvladuje, in lahko znaša 2, 5 ali 10 odstotkov od osnovne plače.

²⁰⁴ Določen je v Dodatku o višini osnovnih plač, plač po napredovalnih razredih in višini dodatkov za posamezno skupino delovnih mest in ni vezan le na lokacijo, temveč tudi na skupino delovnih mest.

²⁰⁵ Delavcu, ki ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za operativno delovno mesto, pripada, če se z delodajalcem dogovori za sklenitev dodatka k pogodbi o zaposlitvi, na podlagi katerega bo opravljal posebne naloge. Za izvajanje takih nalog je potrebno operativno znanje s področja navigacijskih služb zračnega prometa. Višina dodatka je opredeljena v Dodatku o višini osnovnih plač, plač po napredovalnih razredih in višini dodatkov za posamezno skupino delovnih mest, in sicer se delavcu osnovna plača delovnega mesta poveča za 7 odstotkov.

²⁰⁶ Ta dodatek pripada v službah zračnega prometa delavcu, ki ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto vodja Službe območne kontrole zračnega prometa Ljubljana, in sicer v višini 10 odstotkov od osnovne plače tega delovnega mesta. V službah letalskih informacij in letalskih telekomunikacij, ko delavec s pogodbo o zaposlitvi prevzame dodatne naloge vodenja ali koordinacije na določenem operativnem delovnem mestu, delavcu pripada dodatek v višini 5 odstotkov.

Višina plače direktorja KZPS in vodij sektorjev je bila do uveljavitve Zakona o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma do 1. 6. 2010, ko je pričela veljati pogodba o zaposlitvi z direktorjem KZPS, vezana na višino plače ministra, pristojnega za promet, potem pa je bila vezana na višino povprečne bruto plače zaposlenih v KZPS²⁰⁷. Od 1. 1. do 1. 6. 2010 je znašala osnovna bruto plača direktorja 4.843,44 evra oziroma z dodatkom za delovno dobo 5.473,09 evra bruto, po 1. 6. 2010 pa je skupaj z dodatkom za delovno dobo znašala 7.647 evrov bruto, v letu 2011 pa 8.627 evrov bruto in 8.911 evrov bruto v letu 2012. Z novo pogodbo o zaposlitvi se je osnovna plača direktorja KZPS z dodatkom za delovno dobo v letu 2010 povišala za 39,7 odstotka, do konca leta 2012 pa za 62,8 odstotka.

2.2.1.2.1.a V kolektivni pogodbi je določena vrednost količnika za izračun osnovne plače v znesku 248,50 evra, ki se usklajuje v skladu z določili Podjetniške kolektivne pogodbe. Sprememba izhodiščne plače zaradi usklajevanja na podlagi sprejetih dogovorov oziroma drugih predpisov med socialnimi partnerji na državni ravni ne pomeni spremembe in dopolnitve te kolektivne pogodbe²⁰⁸. Direktor KZPS je s sklepom²⁰⁹ s 1. 7. 2010 povišal izhodiščno plačo zaposlenih z 248,50 evra na 264,10 evra. Veljavnost sklepa direktorja KZPS je nastopila le en mesec po uveljavitvi sprememb kolektivne pogodbe. V Podjetniški kolektivni pogodbi je določeno, da se osnovna plača sistemiziranega delovnega mesta izračuna tako, da se izhodiščni količnik delovnega mesta pomnoži z izhodiščno plačo, določeno v kolektivni pogodbi²¹⁰. Glede na navedeno bi morala biti sprememba izhodiščne plače navedena v kolektivni pogodbi. Direktor KZPS je v nasprotju s kolektivno pogodbo s sklepom spremenil izhodiščno plačo zaposlenih, zato je bila vsem zaposlenim obračunana in izplačana višja osnovna plača v ocenjenem znesku 38.317 evrov mesečno²¹¹ ter vsi dodatki, ki so vezani na višino osnovne plače. Obračun in izplačilo osnovnih plač zaposlenim, ki so bile od 1. 7. 2010 do 31. 12. 2012 višje v ocenjenem znesku 1.149.511 evrov zaradi sprejetega sklepa direktorja o določitvi višje izhodiščne plače zaposlenih, predstavljata neučinkovito porabo pristožbin za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa.

Pojasnilo KZPS

Direktor KZPS je s sklepom s 1. 7. 2010 uskladal izhodiščno plačo zaposlenih na zahtevo Samostojnega sindikata kontrolorjev letenja Republike Slovenije z dne 12. 8. 2010. Pri uskladitvi izhodiščne plače po tem sklepu je šlo za zakasnelo oziroma odloženo uskladitev izhodiščne plače, ki bi jo morala KZPS izvesti in upoštevati že v letih 2008 in 2009 na podlagi določb kolektivne pogodbe, a je takrat zaradi slabših gospodarskih razmer ni realizirala. Pred 1. 7. 2010 je 82. člen kolektivne pogodbe določal, da se izhodiščna plača v KZPS usklajuje z rastjo plač v gospodarstvu ter da sprememba izhodiščne plače zaradi usklajevanja na podlagi sprejetih dogovorov oziroma drugih predpisov med socialnimi partnerji na državni ravni ne pomeni spremembe in dopolnitve kolektivne pogodbe. Osmi odstavek 65. člena kolektivne pogodbe je določal, da se izhodiščna plača usklajuje na enak način, kakor ga za plače za posamezno obdobje določa dogovor o politiki plač v zasebnem sektorju oziroma drugi predpis na ravni države. Dogovor o politiki plač v zasebnem sektorju, ki je

²⁰⁷ Povprečna bruto plača zaposlenih, izplačana v KZPS za poslovno leto 2010 znaša 5.751 evrov, za poslovno leto 2011 znaša 5.940 evrov in za poslovno leto 2012 znaša 5.851 evrov.

²⁰⁸ 82. člen kolektivne pogodbe.

²⁰⁹ Št. 110-1/2008-44 z dne 23. 8. 2010.

²¹⁰ Drugi odstavek 40. člena Podjetniške kolektivne pogodbe.

²¹¹ Količniki vseh zaposlenih v KZPS so septembra 2010 znašali 2.456,22 (vodje sektorjev niso upoštevani). Razlika med izhodiščno plačo na podlagi sklepa direktorja in na podlagi kolektivne pogodbe znaša 15,60 evra. Izračun: $2.456,22 \cdot 15,60 \text{ evra} = 38.317,03 \text{ evra}$.

določal rast plač v gospodarstvu in na katerega je glede usklajevanja izhodiščne plače v KZPS napolnila kolektivna pogodba, sta predstavljali Kolektivna pogodba o načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in regresu za letni dopust²¹² in Kolektivna pogodba o izredni uskladitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009²¹³ (v nadaljevanju: KPPI). Na podlagi določb teh dveh kolektivnih pogodb, ki sta za KZPS predstavljali obvezujočo pravno podlago, je direktor s sklepom julija 2010 uskladil izhodiščno plačo, ki bi jo moral v skladu s KPPI uskladiti že maja 2008, januarja 2009 in avgusta 2009.

Samostojni sindikat kontrolorjev letenja Republike Slovenije bi lahko svoje pravice glede uskladitve izhodiščne plače v skladu s KPPI uveljavljal s spremembami kolektivne pogodbe, ki jo je podpisal 10. 5. 2010 in je pričela veljati 1. 6. 2010. Ker svojih pravic ni uveljavljal in se je s podpisom strinjal s spremembami kolektivne pogodbe, ki določa vrednost količnika za izračun osnovne plače v znesku 248,50 evra, ki se usklajuje v skladu z določili Podjetniške kolektivne pogodbe, ta pa določa, da se osnovna plača sistemiziranega delovnega mesta izračuna tako, da se izhodiščni količnik delovnega mesta pomnoži z izhodiščno plačo, določeno v kolektivni pogodbi, ni imel pravne podlage, da je 12. 8. 2010 zahteval ter da je direktor KZPS 23. 8. 2010 odobril povišanje izhodiščne plače z 248,50 evra na 264,10 evra.

V osmem odstavku 65. člena kolektivne pogodbe je bilo določeno, da se izhodiščna plača usklajuje na enak način, kakor ga za plače za posamezno obdobje določa dogovor o politiki plač v zasebnem sektorju oziroma drug predpis na ravni države. 7. člen KPPI določa usklajevanje osnovnih plač, usklajevanje izhodiščnih plač pa določata le 9. člen in 11. člen KPPI. Kot neupravičeno ocenjujemo povišanje izhodiščne plače za 2,7 odstotka na podlagi 7. člena KPPI, ki določa usklajevanje osnovne in ne izhodiščne plače delavcev ob predhodnem upoštevanju povišanja povprečnih mesečnih plač zaposlenim.

2.2.1.2.1.b Na podlagi Pravilnika o notranji organiziranosti in sistemizaciji delovnih mest v javnem podjetju KZPS²¹⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o notranji organiziranosti), ki je s 1. 4. 2010 spremenil notranjo organiziranost KZPS, so bili z zaposlenimi sklenjeni dodatki k pogodbam o zaposlitvi oziroma nove pogodbe o zaposlitvi. Pri preizkušanju pogodb o zaposlitvi in plačilnih list 19 zaposlenih smo ugotovili, da:

- je bila zaposlenim na podlagi dodatkov oziroma z novimi pogodbami o zaposlitvi v obdobju od aprila 2010 do leta 2012 povišana osnovna plača z dodatki po pogodbi o zaposlitvi od 4,7 do 57,4 odstotka;
- je bila 10 zaposlenim z dodatki oziroma novimi pogodbami o zaposlitvi v obdobju od leta 2010 do leta 2012 povišana osnovna plača vsaj dvakrat, od tega vsem petim vodjem sektorjev.

Štirim zaposlenim je bila od aprila 2010 do leta 2012 povišana osnovna plača za 78.632 evrov bruto in povišana osnovna plača skupaj z dodatki²¹⁵ za 104.144 evrov bruto glede na osnovno plačo, ki so jo imeli na dan 1. 1. 2010. Obračun in izplačilo osnovnih plač zaposlenim, ki so bile višje od 1. 4. 2011 do 31. 12. 2012 najmanj v znesku 78.632 evrov zaradi novega pravilnika o notranji organiziranosti, predstavlja neučinkovito porabo pristožbin za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Zaradi določitve nižje pristožbine z načrtom izvedbe (povezava s točko 1.4.1 tega poročila) KZPS ob takih stroških dela ne bo imela dovolj sredstev za povračilo stroškov dela ob isti kakovosti in obsegu izvajanja GJS navigacijskih služb zračnega prometa.

²¹² Uradni list RS, št. 76/06.

²¹³ Uradni list RS, št. 62/08.

²¹⁴ Št. 004-4/2007-21 z dne 11. 3. 2010.

²¹⁵ Dodatek za delovno dobo, operativni dodatek, dodatek za lokacijo, dodatek za koordinacijo in posebni dodatek.

Priporočilo

KZPS priporočamo, naj ponovno presodi o ustreznosti sistemiziranosti delovnih mest in o ustreznosti kolektivne pogodbe ter Podjetniške kolektivne pogodbe in naj določi tako sistemizacijo delovnih mest oziroma sklene kolektivno pogodbo ter Podjetniško kolektivno pogodbo, na podlagi katerih bo mogoče znižati maso plač v KZPS.

Pojasnilo KZPS

Sprejete spremembe in dopolnitve pravilnika o notranji organiziranosti niso vplivale na uvedbo novih delovnih mest, niti se niso spremenili količniki posameznih delovnih mest in razponi količnikov oziroma napredovalni razredi za posamezne skupine in posamezna delovna mesta. Posledice novega pravilnika o notranji organiziranosti so:

- *racionalizacija organizacije in izvajanja nalog na neoperativnem področju z združitvijo v enem sektorju in imenovanje enega vodja;*
- *ustanovitev treh služb v okviru združenega Sektorja za splošne zadeve z namenom vsebinsko in organizacijsko povezati zelo široka in različna področja ter imenovanje treh vodij služb;*
- *sprememba ureditve plače delavcev, ki imajo skladno s pravilnikom o notranji organiziranosti posebna pooblastila in odgovornosti po tako imenovanih individualnih pogodbah o zaposlitvi, ki je bila že prej urejena s pravilnikom o notranji organiziranosti in ne s Podjetniško kolektivno pogodbo in je vezana na plačo direktorja.*

2.2.1.2.2 Delovna in poslovna uspešnost

Delovna uspešnost delavca se določi z upoštevanjem gospodarnosti, kvalitete in obsega opravljanja dela, za katerega je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi²¹⁶.

KZPS je zaposlenim v obdobju od leta 2010 do leta 2012 obračunala delovno in poslovno uspešnost, prikazano v tabeli 20.

Tabela 20: Uspešnost poslovanja v letih 2010, 2011 in 2012

Uspešnost	Leto 2010 v evrih	Leto 2011 v evrih	Leto 2012 v evrih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)=(4)/(3)*100
Poslovna uspešnost	847.589	359.589	372.128	42	104
Delovna uspešnost I	512.072	867.819	709.156	170	82
Delovna uspešnost II	97.747	358.031	142.554	366	40
Skupaj	1.457.408	1.585.439	1.223.838	109	77

Vir: podatki KZPS.

2.2.1.2.2.a V Pravilniku o delovni uspešnosti sta določeni delovna uspešnost I in delovna uspešnost II. Za nekatere v Pravilniku o delovni uspešnosti določene kriterije oziroma merila niso opredeljeni načini njihovega merjenja, ki bi omogočali nedvoumno presojo upravičenosti določanja delovne uspešnosti in preverljivost pravilnosti dodeljene delovne uspešnosti, kot na primer omejevanje koriščenja dopustov,

²¹⁶ Drugi odstavek 127. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR; Uradni list RS, št. 42/02, 103/07).

delavec s kvalitetnim delom povečuje ugled podjetja, pridobivanje prihodkov in odgovorno izvajanje nalog. Nekateri kriteriji oziroma merila pa se podvajajo pri dodeljevanju delovne uspešnosti I in II, kot na primer nadomeščanje začasno odsotnih delavcev. Prav tako Pravilnik o delovni uspešnosti omogoča delovno uspešnost za izmensko delo, kljub temu da je v kolektivni pogodbi že predviden dodatek za izmensko delo. Pravilnik o delovni uspešnosti ne zagotavlja objektivne presoje predlagateljev pri dodeljevanju delovne uspešnosti zaposlenim, saj način merjenja oziroma presoje izpolnjevanja zahtevanih kriterijev za določanje delovne uspešnosti ni določen.

Ukrepi KZPS

Direktor KZPS je 15. 1. 2015 sprejel Pravilnik o delovni uspešnosti²¹⁷, v katerem so opredeljene vrste delovne uspešnosti, merila in kriteriji, obseg sredstev za delovno uspešnost, postopek za določitev delovne uspešnosti in izplačevanje delovne uspešnosti. V Pravilniku o delovni uspešnosti je KZPS določila kriterije za delovno uspešnost, ki zagotavljajo objektivno presojo predlagateljev pri dodeljevanju delovne uspešnosti zaposlenim.

2.2.1.2.2.b Podjetniška kolektivna pogodba v 47. členu določa, da se plača iz naslova delovne uspešnosti izplačuje mesečno na podlagi meril in kriterijev, določenih v Pravilniku o delovni uspešnosti, ki ga sprejme direktor ob soglasju sindikatov pri delodajalcu in sveta delavcev. Direktor je s sklepom²¹⁸ določil delovno uspešnost I od 1. 1. 2010 do preklica kontrolorjem zračnega prometa v višini 1 odstotka za delavce v letaliških kontrolah zračnega prometa v Mariboru, v Portorožu in v Cerkljah ob Krki, v višini 2 odstotkov v Službi letališke kontrole zračnega prometa Brnik, v višini 4 odstotkov v Službi območne kontrole zračnega prometa Ljubljana in delavcem operaterjem podatkov o letih zrakoplovov do 10 odstotkov od osnove za izračun delovne uspešnosti. Direktor je s sklepom²¹⁹ določil delovno uspešnost I v višini 15 odstotkov od osnove za izračun delovne uspešnosti od 1. 6. do 31. 12. 2011 za delavce kontrolorje zračnega prometa, operaterje podatkov o letih zrakoplovov in operaterje za storitve informacij za letenje, ki delajo v Službi območne kontrole zračnega prometa Ljubljana. S sklepom²²⁰ je direktor prekladal prejšnji sklep z obrazložitvijo, da del plače na podlagi delovne uspešnosti ureja Pravilnik o delovni uspešnosti. V Pravilniku o delovni uspešnosti ni določbe, ki bi omogočala urejanje delovne uspešnosti I za daljše časovno obdobje s sklepi direktorja. Direktor je v neskladju s Podjetniško kolektivno pogodbo, ki v 47. členu določa, da se plača iz naslova delovne uspešnosti izplačuje mesečno na podlagi meril in kriterijev, določenih v Pravilniku o delovni uspešnosti, določil delovno uspešnost I za daljše časovno obdobje s sklepoma, brez upoštevanja meril in kriterijev. Obračun in izplačilo delovne uspešnosti na podlagi sklepov direktorja predstavlja neučinkovito porabo pristožbin za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa v znesku 610.863 evrov v obdobju od januarja 2010 do aprila 2012.

2.2.1.2.2.c V Pravilniku o delovni uspešnosti je določena delovna uspešnost I, ki lahko mesečno znaša od – 10 odstotkov do + 35 odstotkov osnovne plače delavca. Delovno uspešnost I določi direktor ob upoštevanju kriterijev oziroma meril iz Pravilnika o delovni uspešnosti. Delovno uspešnost II določi direktor na predlog nadrejenega, vodje sektorja, vodje služb ali delavca in se izplačuje za doseganje izjemnih rezultatov dela. Delovna uspešnost II lahko znaša največ eno osnovno plačo delavca²²¹.

²¹⁷ Št. 004-1/2012-10.

²¹⁸ Št. 017-1/2007-19 z dne 6. 1. 2010.

²¹⁹ Št. 017-1/2007-33 z dne 30. 5. 2011 in št. 017-1/2007-34 z dne 6. 12. 2011.

²²⁰ Št. 017-1/2007-42 z dne 30. 3. 2012.

²²¹ 3.a člen Pravilnika o delovni uspešnosti.

Pri pregledu določitve delovne uspešnosti I in II za marec, september in december 2010, 2011 in 2012 je razvidno, da nihče od zaposlenih ni prejel negativne delovne uspešnosti, pri nekaterih zaposlenih je obračunana mesečna delovna uspešnost v višini, ki so jo predlagali vodje služb oziroma vodje sektorjev, pri nekaterih pa je določena vsak mesec nad 30 odstotki osnovne plače zaposlenega, kljub temu da vodje služb za te zaposlene niso predlagali delovne uspešnosti. Direktor KZPS je nekaterim zaposlenim sam dodeljeval mesečno delovno uspešnost brez obrazložitve. KZPS je zaposlenim v obdobju od leta 2010 do leta 2012 izplačevala delovno uspešnost v znesku 194.685 evrov brez podlag, ki izhajajo iz Pravilnika o delovni uspešnosti.

Pojasnilo KZPS

Pravilnik o delovni uspešnosti ne predpisuje pisne oblike obrazložitve. Odločanje o delovni uspešnosti je v popolni pristojnosti direktorja. Pri tem direktor lahko upošteva ali zavrne predloge za dodelitev delovne uspešnosti zaposlenim, ki so jo predlagali njihovi vodje. Zaposlenim, ki jim je direktor neposredno nadrejen, delovno uspešnost določa direktor na podlagi Pravilnika o delovni uspešnosti.

2.2.1.2.2.d KZPS je zaposlenim z decembrsko plačo leta 2011 obračunala delovno uspešnost II glede na odločitev direktorja za posameznega zaposlenega, in sicer v višini maksimalno dovoljene delovne uspešnosti po Pravilniku o delovni uspešnosti, ki letno znaša največ eno osnovno plačo delavca ali v višini 30 odstotkov osnovne plače. Delovna uspešnost II je bila z decembrsko plačo 2011 izračunana v znesku 236.754 evrov. KZPS je zaposlenim izplačala delovno uspešnost II tudi, če so bili cel mesec odsotni zaradi bolniške odsotnosti oziroma če so bili večji del meseca na dopustu. Zaposleni v KZPS so z decembrsko plačo 2011 prejeli delovno uspešnost II brez predlogov neposrednih nadrejenih, vodij sektorja, vodij služb oziroma zaposlenih, kot je določeno s Pravilnikom o delovni uspešnosti. Zaposleni v KZPS so z decembrsko plačo 2011 prejeli delovno uspešnost II, pri tem pa niso bili z ničimer izraženi gospodarnost, kvaliteta in obseg dela posameznega delavca, ki predstavljajo nujen pogoj za oceno doseganja delovne uspešnosti po drugem odstavku 127. člena ZDR. KZPS je zaposlenim z decembrsko plačo leta 2011 izplačala delovno uspešnost II brez podlag, ki izhajajo iz Pravilnika o delovni uspešnosti in ZDR, s čimer je zagotovila neučinkovito porabo pristojbin za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa v znesku 236.754 evrov.

Pojasnilo KZPS

Izplačilo predstavlja doseganje nadpovprečnih rezultatov dela v letu 2011, med katerim velja poudariti preseganje načrtovane rasti prometa v fazi preleta po številu servisnih enot za 15,4 odstotka glede na načrtovano oziroma 16,3 odstotka več kot v letu 2010 ter doseganje načrta v fazi terminala, bistveno presežen od ustanovitelja pričakovani donos na kapital ter nemoteno izvajanje ključnih investicij KZPS. Vse to je odraz dela vseh zaposlenih, zato je izplačilo predstavljalo kolektivno uspešnost vseh zaposlenih.

Iz pojasnila KZPS je razvidno, da je bil razlog za izplačilo delovne uspešnosti II doseganje rezultatov v letu 2011, za kar je bila zaposlenim v KZPS izplačana poslovna uspešnost in ni bilo razlogov za izplačilo delovne uspešnosti, ki se ugotavlja in izplačuje mesečno. Prav tako Pravilnik o delovni uspešnosti omogoča izplačilo kolektivne delovne uspešnosti le za delovno povezano ožjo skupino delavcev, ne pa kolektivno vsem zaposlenim v KZPS.

2.2.1.2.2.e Z Dogovori o izplačilu plače iz naslova poslovne uspešnosti za leta 2010²²², 2011²²³ in 2012²²⁴ je določeno, da znaša plača iz naslova poslovne uspešnosti za leto 2010 v višini 80 odstotkov povprečne plače delavca, izplačane za leto 2010²²⁵ in v letih 2011 ter 2012 v višini 50 odstotkov povprečne osnovne bruto plače delavca v letu 2011 oziroma letu 2012²²⁶. KZPS je pri obračunih poslovne uspešnosti za leti 2011 in 2012 osnovno bruto plačo zaposlenih z dodatkom za dodatni rating in dodatkom za posebne naloge delila z dva in ni upoštevala bolniških odsotnosti v letih 2011 oziroma 2012. KZPS pri obračunih poslovne uspešnosti za leti 2011 in 2012 ni spoštovala Dogovorov o izplačilu plače iz naslova poslovne uspešnosti za leti 2011 in 2012, saj je pri izračunu višine poslovne uspešnosti upoštevala poleg osnovne plače tudi dodatek za dodatni rating²²⁷ in dodatek za posebne naloge zaposlenih²²⁸, ni pa upoštevala bolniških odsotnosti zaposlenih. KZPS je zaposlenim, ki so bili v letih 2011 in 2012 bolniško odsotni, ter zaposlenim, ki so v letih 2011 in 2012 prejeli dodatek za dodatni rating in dodatek za posebne naloge, obračunala previsoko plačo iz poslovne uspešnosti, s čimer je zagotovila neučinkovito porabo pristojbin za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa najmanj v znesku 27.996 evrov, in sicer v znesku 26.658 evrov 103 zaposlenim, ki so prejeli dodatek za dodatni rating najmanj 945 evrov zaposlenim, ki so prejeli dodatek za posebne naloge, in najmanj 393 evrov zaposlenim, ki so bili bolniško odsotni.

Pojasnilo KZPS

Krajša bolniška odsotnost delavca ne vpliva na zmanjšanje njegovega prispevka k doseganju ciljev KZPS, zato je v Dogovoru o izplačilu plače iz naslova poslovne uspešnosti za leto 2012 določeno, da se od osnovne bruto plače odšteje daljša bolniška odsotnost, kar je v skladu s prakso iz preteklih let.

2.2.1.3 Drugi stroški poslovanja

Drugi stroški poslovanja vključujejo stroške, nastale z nabavo blaga in storitev za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa. Vključujejo zlasti zunanje storitve, kot so komunikacija, zunanje osebje, na primer svetovalci, material, energija, javne gospodarske službe, najem stavb, oprema in naprave, vzdrževanje, stroški zavarovanja, potni stroški²²⁹.

Iz letnih poročil KZPS je razvidno, da so v letu 2010 znašali stroški blaga, materiala in storitev KZPS 7.042.046 evrov, 7.819.096 evrov v letu 2011, v letu 2012 pa 6.512.820 evrov. V poročilu stroškovne baze je KZPS za leto 2010 prikazala 3.711.000 evrov, za leto 2011 pa 5.084.000 evrov drugih stroškov poslovanja. Razlika med stroški blaga, materiala in storitev po letnih poročilih KZPS in stroškovni bazi je v znesku obračunane najemnine za najeto infrastrukturo po pogodbi za prehodno obdobje znašala 990.852 evrov v letu 2010 in prav toliko v letu 2011 (povezava s točko 2.1.2.5 tega poročila), za ta znesek

²²² Št. 114-1/2008-13 z dne 21. 1. 2011.

²²³ Št. 114-1/2008-16 z dne 13. 1. 2012.

²²⁴ Št. 114-1/2008-20 z dne 11. 2. 2013.

²²⁵ Višina povprečne plače se izračuna tako, da se bruto prejemke delavca v letu 2010, brez nadomestila za izredni dopust, bolniške, pripravljenosti na domu, plačila za dosegljivost izven delovnega mesta, dodatka za intervencijo, efektivnega dela v času pripravljenosti, izplačila nadurnega dela, odškodnin in dokupa let, deli z 12 mesecev.

²²⁶ Višina povprečne osnovne bruto plače delavca se izračuna tako, da se od osnovnih bruto plač delavcev v letu 2011 odštejeta porodniška in bolniška odsotnost ter se razlika deli z 12 mesecev.

²²⁷ 103 kontrolorjem zračnega prometa, ki so v letih 2011 in 2012 prejeli dodatek v višini 0,98 količnika.

²²⁸ Vsaj štirje zaposleni, ki so prejeli dodatek v višini od 0,8 do 1,3 količnika.

²²⁹ Tretji pododstavek drugega odstavka 6. člena uredbe o pristojbinah.

je v stroškovni bazi povišan znesek amortizacije. Prav tako so v stroškovni bazi ločeno prikazani stroški ARSO in stroški CAA, ki so v letnih poročilih vključeni v stroške blaga, materiala in storitev KZPS. V stroškovno bazo so v stroških materiala vključeni drugi poslovni odhodki, zmanjšani za članarino organizacije EUROCONTROL ter drugi odhodki.

Tabela 21: Drugi stroški poslovanja iz poračunov stroškovnih baz in primerjava z letnimi poročili KZPS za leti 2010 in 2011

v evrih			
Št.	Postavka	Leto 2010	Leto 2011
<i>Letno poročilo KZPS</i>			
(1)	Stroški materiala in storitev	7.042.046	7.819.096
(2)	Stroški najemnine	990.852	990.852
(3)	Stroški ARSO in CAA	2.470.915	3.037.294
(4)	Drugi poslovni odhodki (brez članarine organizaciji EUROCONTROL)	232.911	1.528.451
(5)	Drugi odhodki	4	5.495
(6)=(1)–(2)–(3)+(4)+(5)		3.813.194	5.324.896
<i>Poračun stroškovnih baz</i>			
(7)	Drugi stroški poslovanja	3.711.000*	5.084.000
(8)	Izredni stroški	102.000	241.000
(9)=(7)+(8)		3.813.000	5.325.000

Opomba: *Pravilen znesek drugih stroškov poslovanja bi moral biti za 22.915 evrov višji, česar organizacija EUROCONTROL ni opazila.

Viri: letno poročilo KZPS za leti 2010 in 2011 ter poročila stroškovnih baz za leti 2010 in 2011.

V Poročilu EUROCONTROL za leto 2010 je KZPS potrdila napačne podatke za stroške ARSO in CAA, in sicer v znesku 2.448.000 evrov namesto dejanskih 2.470.915 evrov, zato je nastala razlika 22.915 evrov med podatki v Poročilu EUROCONTROL za leto 2010 in Letnem poročilu KZPS za leto 2010.

Pojasnilo KZPS

Stroški najemnine sodijo v skupino stroškov blaga, materiala in storitev, zato je knjižena ocenjena najemnina za najeto infrastrukturo po pogodbi za prehodno obdobje v letnih poročilih KZPS prikazana v skupini stroškov blaga, materiala in storitev. V letnih poročilih so posamezne skupine stroškov, tudi najemnina, podrobneje opisane v razkritjih. V stroškovnih bazah je knjižena ocenjena najemnina za najeto infrastrukturo po pogodbi za prehodno obdobje, prikazana v skupini amortizacija. S tem se je sledilo cilju, da sta tako zagotovljeni kontinuiteta in transparentnost teh stroškov glede na leta pred 2010. Glede na to, da je znesek enak tako v letnih poročilih KZPS za leti 2010 in 2011 ter v stroškovnih bazah za leti 2010 in 2011, prikazovanje v dveh različnih skupinah ne vpliva na rezultat poslovanja, ceno storitve ali ekonomske kazalnike. Uredba o pristojbinah določa, da se stroški ARSO in CAA v stroškovnih bazah prikazujejo ločeno, kar se dosledno upošteva. V skladu z računovodskimi standardi in kontnim načrtom KZPS stroške ARSO in CAA knjiži in prikazuje v skupini stroškov blaga, materiala in storitev. V letnem poročilu KZPS je višina stroškov ARSO in CAA prikazana v razkritjih, za vsakega posebej.

2.2.1.3.1 Drugi stroški zaposlenih

2.2.1.3.1.a Prvi in drugi odstavek 212. člena ZLet določata, da delavcem navigacijskih služb zračnega prometa, ki morajo imeti za svoje delo, v skladu z določbami letalskih standardov in priporočil ICAO, veljavno licenco ali pooblastilo, pripada za ohranitev telesne in duševne kondicije do 15 dni posebnega dopusta na leto (rekreacijski dopust). Kontrolorjem letenja pripada od tega posebnega dopusta sedem dni plačanega medicinsko programiranega rekreacijskega dopusta na leto. Tretji odstavek 212. člena ZLet določa, da minister, pristojen za promet, izda predpise o načinu in pogojih izrabe ter plačilu rekreacijskega dopusta, vendar ZLet ne določa roka za izdajo teh predpisov.

Do izdaje revizijskega poročila minister ni izdal predpisa o načinu in pogojih izrabe ter plačilu rekreacijskega dopusta. Na podlagi sklepa nadzornega sveta²³⁰ in na podlagi izvedenega javnega naročila je KZPS sklenila pogodbe za izvajanje medicinsko programiranega rekreacijskega dopusta z družbami Unior, d. d., Zreče²³¹, Zdravilišče Radenci, d. o. o., Radenci²³² in Terme Maribor, d. d., Maribor²³³ za obdobje treh let v skupni vrednosti največ do 203.000 evrov. Ob sklenitvi pogodb je KZPS zaposlovala 104 delavce, ki naj bi bili upravičeni do plačanega medicinsko programiranega rekreacijskega dopusta na leto. Iz sklenjenih pogodb izhaja, da medicinsko programirani rekreacijski dopust za letni paket znaša 525,68 evra na osebo brez DDV, za zimski paket pa 632,75 evra na osebo brez DDV. Letni paket vključuje sedemdnevni polni penzion, pregled pri zdravniku in meritve vitalnih funkcij, test fizičnih sposobnosti, neomejeno uporabo bazenov in savna centra, neomejeno uporaba fitnesa, uporabo kolesa, kopel za čiščenje, ročno masažo, shiatsu masažo, tajske masaže in masažo hrbta proti stresu. Zimski paket vključuje dodatno šestdnevno smučarsko vozovnico.

KZPS je za izvajanje medicinsko programiranega rekreacijskega dopusta v letu 2010 plačala 40.163 evrov, 48.426 evrov v letu 2011, v letu 2012 pa 47.630 evrov, v obdobju od leta 2010 do leta 2012 skupaj 136.219 evrov. Ker minister, pristojen za promet, ni s predpisom določil načina in pogojev izrabe ter plačila rekreacijskega dopusta, je KZPS zaposlenim omogočila plačilo medicinsko programiranega rekreacijskega dopusta v obsegu, ki ni nujno skladen z načini in pogoji, ki bi jih dopuščalo ministrstvo oziroma ki bi omogočali uresničitev ciljev Evropske unije za doseganje stroškovne učinkovitosti.

Pojasnilo KZPS

KZPS zagotavlja medicinsko programiran rekreacijski dopust v enakem obsegu in vsebini paketov, kot so bili kontrolorjem zračnega prometa zagotovljeni še, ko so kontrolorji zračnega prometa izvajali GJS navigacijskih služb zračnega prometa v URSCL.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči upravičenost določbe 212. člena ZLet, saj stroški rekreacijskega dopusta povečujejo stroškovno bazo in pristojbino za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa. Pri presoji naj upošteva vse ugodnosti, dane zaposlenim po kolektivni pogodbi, Podjetniški kolektivni pogodbi, dodatkih k Podjetniški kolektivni pogodbi in z internimi akti KZPS. Prav tako naj pri presoji upošteva cilj Evropske unije za doseganje stroškovne učinkovitosti.

²³⁰ Št. 012-6/2010-11 z dne 16. 6. 2010.

²³¹ Št. 274-13/2010-70 z dne 8. 7. 2010.

²³² Št. 274-13/2010-74 z dne 6. 7. 2010.

²³³ Št. 274-13/2010-72 z dne 30. 6. 2010.

2.2.1.3.1.b V 25. členu Podjetniške kolektivne pogodbe je določeno, če delavec za prevoz na delo in z dela uporablja avtocesto, se delavcu povrne strošek cestnine na podlagi izpisa prehodov cestninskih postaj v sistemu ABC²³⁴. Plačana cestnina se delavcu šteje kot boniteta po davčnih predpisih. Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov²³⁵ (v nadaljevanju: ZPSDP) določa višino povračil stroškov za zaposlene v javnih podjetjih, in sicer med drugim povračilo stroškov kilometrine v 4. členu in povračilo stroškov prevoza na delo in z dela v 8. členu. Prav tako ZPSDP v 13. členu določa, da se za zaposlene v javnih podjetjih z dnem uveljavitve ZPSDP prenehajo uporabljati določbe kolektivnih pogodb in drugih predpisov, ki so v nasprotju z ZPSDP. ZPSDP zaposlenim v javnih podjetjih ne dopušča povračil stroškov cestnine. Direktor je izdal sklepe²³⁶, da se delavcem KZPS ob predložitvi kopije računa povrne strošek za nakup ene vinjete za uporabo avtocest v Republiki Sloveniji za leta 2010, 2011 in 2012. Zaposlenim je bila zato obračunana boniteta. Ocenjujemo, da je povračilo stroškov vinjet zaposlenim v znesku 57.108 evrov v obdobju od leta 2010 do leta 2012 in plačilo višjih stroškov dela za znesek obračunane bonitete v nasprotju z določbami 4. člena, 8. člena in 13. člena ZPSDP in ne predstavlja nujnega in neposrednega pogoja za nemoteno izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, zato je KZPS nenamensko porabila sredstva za vinjete.

Pojasnilo KZPS

KZPS je smiselno upoštevala določilo 25. člena Podjetniške kolektivne pogodbe. S tem je zagotovila enako obravnavo vseh zaposlenih tako, da je bil vsem zaposlenim povrnjen strošek nakupa ene letne vinjete ter obračunana boniteta. V KZPS je zaposleno 80 odstotkov operativnih delavcev, ki zagotavljajo 24-urno izvajanje osnovne dejavnosti. Delavci delajo v različno trajajočih izmenah, časovnih intervalih in izmenskem delu in nimajo vedno omogočenega javnega prevoza.

2.2.1.3.1.c V kolektivni pogodbi je v 19. členu določeno, da delodajalec plača stroške predhodnega preventivnega zdravniškega pregleda, ko delavec prvič sklene delovno razmerje in v skladu z izjavo o varnosti z oceno tveganja delovnih mest. Delodajalec plača predhodne, obdobjne in specialne zdravniške preglede delavcem s področja kontrole zračnega prometa, ki so pogoj za pridobitev in vzdrževanje dovoljenj za delo. Direktor je vse delavke obvestil o organizaciji preventivnega pregleda dojk²³⁷. KZPS je družbi Dia Vita, d. o. o. v letu 2010 plačala 828 evrov za klinični pregled dojk. Zaposlenim je bila obračunana boniteta za znesek pregleda. Ocenjujemo, da povračilo stroškov kliničnega pregleda dojk zaposlenim v znesku 828 evrov in plačilo višjih stroškov dela za znesek obračunane bonitete nista v skladu s kolektivno pogodbo in ne predstavljata nujnega in neposrednega pogoja za nemoteno izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa, zato je KZPS neučinkovito porabila sredstva v znesku 828 evrov za klinični pregled dojk.

²³⁴ ABC – avtomatsko brezgotovinsko cestninjenje.

²³⁵ Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01, 40/12.

²³⁶ Št. 110-1/2008-29 z dne 2. 12. 2009, št. 110-1/2008-48 z dne 8. 12. 2010 in št. 110-1/2008-56 z dne 15. 12. 2011.

²³⁷ Št. 150-2/2008-15 z dne 5. 10. 2009.

2.2.1.4 Stroški amortizacije

Stroški amortizacije se nanašajo na skupna osnovna sredstva, ki se uporabljajo za namene navigacijskih služb zračnega prometa. Osnovna sredstva se amortizirajo v skladu z njihovo pričakovano obratovalno dobo z uporabo metode enakomernega časovnega amortiziranja za ceno sredstev, ki se amortizirajo. Za izračun amortizacijskih stroškov se lahko uporabi obračunavanje nabavnih stroškov. Metoda amortiziranja se ne spremeni ves čas trajanja amortizacije in je v skladu s stroški uporabljenega kapitala²³⁸.

2.2.1.4.a Odstotki, ki se obračunavajo pri izračunu amortizacije investicijskih stroškov, se določijo glede na predvideno uporabno dobo sredstva in ustrezne računovodske standarde. KZPS je imela v letu 2010 1.465.738 evrov, 1.646.472 evrov v letu 2011, v letu 2012 pa 1.619.551 evrov stroškov amortizacije. V poročilu stroškovne baze je KZPS za leto 2010 prikazala 2.458.000 evrov, za leto 2011 pa 2.975.000 evrov stroškov amortizacije. KZPS je v stroškovni bazi za leti 2010 in 2011 prikazala za 990.852 evrov višje stroške amortizacije kot v letnih poročilih KZPS²³⁹. KZPS je v stroškovni bazi upoštevala znesek obračunane najemnine za najeto infrastrukturo po Prilogi 1 k pogodbi za prehodno obdobje (povezava s točko 2.1.2.5 tega poročila). KZPS je za znesek najemnine, ki ga državi ni plačala, vračunala amortizacijo in s pristojbino ta sredstva tudi zbrala.

Pojasnilo KZPS

KZPS je upoštevala računovodsko načelo previdnosti in knjižila ocenjeno višino najemnine, kljub temu da višina najemnine še ni dogovorjena.

2.2.1.4.b Osnovna sredstva za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa v lasti Republike Slovenije je na podlagi potrditve ministrstva²⁴⁰ KZPS amortizirala s 3-odstotno amortizacijsko stopnjo za infrastrukturne objekte in z 20-odstotno amortizacijsko stopnjo za infrastrukturno opremo. KZPS je pri določitvi višine amortizacije v stroškovni bazi upoštevala, da imajo infrastrukturni objekti 33,3-letno dobo koristnosti, vsa ostala infrastrukturna oprema in sistemi pa 5-letno dobo koristnosti. KZPS je za pohištvo, napeljavo, elektronsko opremo (vključno s telekomunikacijsko opremo) in splošno opremo upoštevala krajšo dobo koristnosti od priporočene dobe koristnosti iz načel za določanje stroškovne baze. KZPS uporablja nekatere infrastrukturne sisteme, ki so bili v uporabi še pred njeno ustanovitvijo²⁴¹, in pri določitvi amortizacijskih stopenj ni ravnala skladno s SRS 13 (2006), ki določajo, da se stroški amortizacije pripoznavajo na podlagi doslednega razporejanja amortizirljivih zneskov opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev po posameznih obračunskih obdobjih, v katerih iz njih izhajajo gospodarske koristi. Ocenjujemo, da je KZPS v letih 2010 in 2011 v stroškovni bazi za osnovna sredstva za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa v lasti Republike Slovenije prikazala višje stroške amortizacije od priporočene amortizacije z načeli za določanje stroškovne baze in SRS 13 (2006).

²³⁸ Četrty pododstavek drugega odstavka 6. člena uredbe o pristojbinah.

²³⁹ Organizacija EUROCONTROL je pri poročilu stroškovne baze za leto 2011 upoštevala amortizacijo v višini celotnega zneska odpisane vrednosti, ki je v letu 2011 znašal 1.984.380 evrov.

²⁴⁰ Št. 450-22/2007/18-0022035 z dne 29. 3. 2007.

²⁴¹ Na primer radar Watchman.

Priporočilo

KZPS priporočamo, naj pri osnovnih sredstvih, pri katerih je upoštevala krajšo dobo koristnosti od priporočene dobe koristnosti, določene z načeli za določanje stroškovne baze in SRS 1 (2016)²⁴², prouči preostalo dobo koristnosti osnovnih sredstev in naj določi posamično amortizacijsko stopnjo glede na preostalo dobro koristnosti posameznega osnovnega sredstva.

Ukrep KZPS

KZPS je sprejela nov Pravilnik o računovodstvu²⁴³, ki v 48. členu ureja amortizacijo osnovnih sredstev. V Pravilniku o računovodstvu so določene amortizacijske stopnje za gradbene objekte, za radarske sisteme, za računalnike in računalniško opremo, za osebne avtomobile ter za sisteme, naprave in ostalo opremo.

KZPS je v novem Pravilniku o računovodstvu določila za računalnike in računalniško opremo 50-odstotno amortizacijsko stopnjo oziroma dvoletno dobo koristnosti. V načelih za določanje stroškovne baze je navedeno, da je običajna doba koristnosti za računalnike in računalniško opremo od tri do deset let oziroma največ 33,3-odstotna letna amortizacijska stopnja. Pri tem bi morala KZPS upoštevati tudi razlike glede posameznih vrst računalniške opreme, saj je pri nekaterih doba koristnosti daljša tudi od treh let.

2.2.1.5 Stroški kapitala

Stroški kapitala so enaki zmnožku²⁴⁴:

- vsote povprečne čiste knjigovodske vrednosti osnovnih sredstev in možnih prilagoditev glede na skupna sredstva, ki jih določi nacionalni nadzorni organ in jih uporablja izvajalec navigacijske službe zračnega prometa in ki obratujejo ali so v pripravi, ter povprečne vrednosti čistih obratnih sredstev, razen obrestovanih računov, ki so potrebna za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa, in
- ponderiranega povprečja obrestne mere za obveznosti in prihodka iz kapitala, pri čemer ponderirani faktorji temeljijo na deležu financiranja prek obveznosti ali kapitala; za navigacijske službe zračnega prometa brez lastniškega kapitala se ponderirano povprečje izračuna na podlagi prihodka, ki se uporablja za razliko med skupnimi sredstvi iz prve alineje in obveznostmi; obrestna mera za obveznosti je enaka povprečni obrestni meri za obveznosti izvajalca navigacijske službe zračnega prometa; prihodek iz kapitala temelji na dejanskem finančnem tveganju izvajalca navigacijske službe zračnega prometa.

Če sredstva niso v lasti izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa, temveč so vključena v izračun stroškov kapitala, države članice zagotovijo, da stroški teh sredstev niso povrnjeni dvakrat.

Načela za določanje stroškovne baze določajo²⁴⁵, da se ocenjuje, da so oprema ali poslopja, ki so še v uporabi po preteku uporabnih dob koristnosti, polno amortizirana. Zanje se ne upoštevajo amortizacija ali stroški kapitala.

KZPS je v stroškovnih bazah za leti 2010 in 2011 upoštevala 4,03 odstotne stopnje, za leto 2012 pa 6,03 odstotne stopnje stroškov kapitala pred obdavčitvijo. Do leta 2012 je zakonodaja Evropske unije

²⁴² Uradni list RS, št. 95/15.

²⁴³ Št. 004-9/2008-3 z dne 26. 5. 2014.

²⁴⁴ Peti pododstavek drugega odstavka 6. člena uredbe o pristojbinah.

²⁴⁵ Točka 3.1.5 načel za določanje stroškovne baze.

omogočala povračilo celotno nastalih stroškov navigacijskih služb zračnega prometa, zato je dejavnost navigacijskih služb zračnega prometa veljala za varno in finančno nizko tvegano dejavnost. Zato je bila tudi nizka stopnja donosa na kapital. Od leta 2012 sprememba uredbe o pristojbinah povečuje tveganje izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa, saj se uvaja tveganje prometa in tveganje stroškov, zato je povišana tudi stopnja stroškov kapitala.

KZPS je v poročunu stroškovne baze za leto 2010 prikazala 753.000 evrov stroškov kapitala, za leto 2011 pa je prikazala 899.000 evrov stroškov kapitala. Iz stroškovnih baz za leta 2010, 2011 in 2012 je razvidno, da je le KZPS obračunavala in prejemale sredstva od stroškov kapitala, medtem ko jih ARSO in CAA nista.

2.2.2 Gradbena pogodba z družbo IMOS, d. d., Ljubljana

Za izgradnjo ATCC je KZPS pridobila gradbeno dovoljenje²⁴⁶ in na podlagi javnega naročila²⁴⁷ izbrala kot najugodnejšega ponudnika družbo IMOS, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba IMOS). KZPS je z družbo IMOS sklenila gradbeno pogodbo za izvedbo javnega naročila Gradnja novega centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa – ATCC²⁴⁸ (v nadaljevanju: gradbena pogodba). KZPS in družba IMOS sta h gradbeni pogodbi sklenila šest dodatkov z naslednjimi razlogi:

- Dodatek št. 1 z dne 23. 2. 2010 – za dela, izvedena po 1. 1. 2010, plača DDV naročnik zaradi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost – ZDDV-1B²⁴⁹; do 31. 12. 2009 so bila obračunana dela v znesku 306.249 evrov brez DDV, po 1. 1. 2010 bo izvajalec izstavil račune v znesku 7.938.427 evrov brez DDV;
- Dodatek št. 2 z dne 23. 11. 2010 – brez obrazložitve je določen nov rok za dokončanje del 31. 10. 2011 namesto prvotno določenega 30. 11. 2010;
- Dodatek št. 3 z dne 20. 7. 2011 – zaradi naknadno ugotovljenih dodatnih del je bila povečana pogodbeni vrednost za 810.643 evrov brez DDV, tako da skupna vrednost pogodbe z upoštevanom spremembo znaša 9.055.319 evrov brez DDV²⁵⁰; KZPS je za dodatna dela z družbo IMOS v skladu z Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev²⁵¹ (v nadaljevanju: ZJNVETPS) izvedla postopek s pogajanjem brez predhodne objave²⁵²;
- Dodatek št. 4 z dne 28. 10. 2011 – brez obrazložitve je določen nov rok za dokončanje del, in sicer za tehnični pregled objekta do 31. 3. 2012 in pridobitev uporabnega dovoljenja ter za dokončanje vseh ostalih pogodbenih obveznosti do 30. 4. 2012;
- Dodatek št. 5 z dne 29. 5. 2012 – zaradi razlogov KZPS je določen nov rok za dokončanje del do 31. 10. 2012;
- Dodatek št. 6 z dne 24. 10. 2012 – zaradi razlogov KZPS je določen nov rok za dokončanje del do 31. 3. 2013.

²⁴⁶ Izdalo Ministrstvo za okolje in prostor, št. 35105-6/2007-SR/VML z dne 12. 12. 2007, odločbo o spremembi in dopolnitvi gradbenega dovoljenja, št. 35105-87/2008-SR/VML z dne 15. 10. 2009 in Ministrstvo za infrastrukturo in prostor odločbo o spremembi in dopolnitvi gradbenega dovoljenja, št. 35105-17/2012/5-01031380 z dne 4. 12. 2012.

²⁴⁷ Št. objave JN460/2009 z dne 23. 1. 2009.

²⁴⁸ Št. 276-1/2009-170 z dne 21. 9. 2009.

²⁴⁹ Uradni list RS, št. 85/09.

²⁵⁰ Nadzorni svet KZPS je na 59. redni seji z dne 5. 7. 2011 sprejel sklep, da soglaša s sklenitvijo dodatka h gradbeni pogodbi v znesku 810.643 evrov brez DDV, kar predstavlja 9,83 odstotka pogodbene vrednosti.

²⁵¹ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 43/11.

²⁵² V skladu s 6. točko prvega odstavka 35. člena ZJNVETPS.

Prvotno pogodbeno dogovorjeni znesek za gradnjo ATCC znaša 8.244.676 evrov brez DDV, ki je bil na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave z Dodatkom št. 3 povišan na 9.055.319 evrov brez DDV. V točki 4.1 gradbene pogodbe je določeno, da so ponudbene cene na enoto fiksne za celoten čas trajanja pogodbe. Družba IMOS je do konca junija 2012 KZPS izstavila račune za izvedbo del v znesku 9.862.060 evrov brez DDV. KZPS in družba IMOS sta podpisala zapisnik o končnem obračunu²⁵³, iz katerega izhaja, da je razlika med vrednostjo izvedenih del in obračunanih del 806.741 evrov brez DDV, za kar je družba IMOS izstavila račun KZPS²⁵⁴. KZPS je družbi IMOS septembra 2012 plačala končni obračun v znesku 806.741 evrov brez DDV. Družba IMOS je KZPS v končnem obračunu upoštevala pri nekaterih postavkah druge cene na enoto od ponudbenih cen na enoto, kar pomeni, da družba IMOS ni upoštevala določil gradbene pogodbe, da so ponudbene cene na enoto fiksne za celoten čas trajanja pogodbe²⁵⁵. Iz končnega obračuna družbe IMOS izhaja, da je družba IMOS zaračunala KZPS dodatne gradnje in druge postavke od postavk, določenih s popisom del iz ponudbe družbe IMOS²⁵⁶, za kar bi KZPS morala izvesti novo javno naročilo skladno s 6. točko prvega odstavka 35. člena ZJNVETPS. Ocenjujemo, da končni obračun družbe IMOS za gradnjo ATCC v znesku 806.741 evrov brez DDV nima podlage v gradbeni pogodbi.

Pojasnilo KZPS

Novi objekt KZPS je arhitekturno, statično, instalacijsko ter tehnološko zahteven in ni primerljiv z dosedanjimi izkušnjami projektantov in izvajalcev, zato priprave na izvedbo, koordinacija izvajalcev kot tudi izvedba del zahtevajo veliko angažiranost in sposobnost vseh udeležencev projekta. Zaradi zahtevnosti objekta je bilo med izvajanjem del tudi precej novelacij projektiranja, racionalizacij posameznih rešitev (novelirane projektne rešitve večinoma predstavljajo tehnično primernejše rešitve v smislu razpoložljivosti objekta, kakor tudi cenejše rešitve pri izvedbi, lažjo izvedljivost, nenačadnje tudi arhitekturno in instalacijsko celovitost) ter predvsem dodatnega usklajevanja novih rešitev z že izvedenimi. Pri tem je treba poudariti, da se določene projektne pomanjkljivosti lahko pokažejo šele med izvedbo. Ker je za preprojektiranje potreben določen čas, je bilo treba podaljšati rok za izvedbo del.

Druga okoliščina, ki je imela bistven vpliv na podaljševanje roka za izvedbo, je izvedba projekta tako, da je razdeljen na več javnih naročil (po kriteriju vsebine in specialnosti posameznih del oziroma opreme), ki so oddana specializiranim izvajalcem in dobaviteljem. Naročnik je imel tako na eni strani sklenjeno pogodbo z izvajalcem osnovnih gradbenih del, pri katerem je bil končni rok za izvedbo del vezan na tehnični pregled in pridobitev uporabnega dovoljenja, na drugi strani pa več pogodb z drugimi izvajalci in dobavitelji specialne opreme, katerih dela so bila nujen predpogoj za uspešen tehnični pregled. Zato je tudi končni rok izvajalca po gradbeni pogodbi neizogibno povezan z dinamiko izvajanja del po ostalih pogodbah. Določen delež del, ki jih je moral izvesti izvajalec po gradbeni pogodbi, je tudi takšnih, da je dela pričel sam, nato je vmesno fazo

²⁵³ Z dne 29. 8. 2012.

²⁵⁴ Št. 2120100281 z dne 31. 8. 2012.

²⁵⁵ Na primer: pri obračunu del za armaturne palice $\Phi \geq 14$ milimetrov (betonska in armiranobetonska dela, objekt ATCC, postavka 16 b) je obračunana količina 152.118,83 kilograma po ceni 0,66 evra, medtem ko je bila ponujena cena 0,657 evra na kilogram. Tako je pravilen izračun glede na ponujeno ceno 99.942,07 evra in je za 456,36 evra nižji od dejanskega obračuna.

²⁵⁶ Na primer: lesena enokrilna vrata po obračunu del v znesku 976 evrov, v popisu del po ponudbi v znesku 325,60 evra (obrotniška dela, vrata, postavka 3h), izvedba toplotno-izolativne obloge AB fasadnih parapetov, nosilcev sten za ventilirano fasado (fasaderska dela, objekt ATCC, postavki 3 a in 3 b) po obračunu del v znesku 25,04 evra na kvadratni meter, v popisu del po ponudbi v znesku 15,54 evra na kvadratni meter, izvedba lahke fasadne stene (fasaderska dela, objekt ATCC, postavki 4 a in 4 b) po obračunu del v znesku 79,70 evra na kvadratni meter, v popisu del po ponudbi v znesku 52,91 evra na kvadratni meter.

izvedel specializirani izvajalec, zaključno fazo pa je ponovno izvedel izvajalec po gradbeni pogodbi. KZPS je naročila specializiranim izvajalcem oddajala v ločenih postopkih oddaje javnih naročil – naprave za strojne inštalacije, gradniki za energetske napajanje²⁵⁷. Nekateri postopki so zaradi različnih okoliščin povzročili zamude v celotnem projektu, postopek oddaje naročil in pregled ponudb je bil zahteven, vloženo je bilo tudi več zahtevkov za revizijo (ena odločitev o oddaji javnega naročila je bila pravomočna šele 15. 10. 2012). Ker je bila izvedba del iz teh javnih naročil nujna za uspešen tehnični pregled, je zamuda pri teh naročilih avtomatično vplivala na obveznosti družbe IMOS po gradbeni pogodbi, ki ji je bil rok za dokončanje del določen v povezavi s tehničnim pregledom oziroma uporabnim dovoljenjem.

2.2.3 Računovodsko evidentiranje infrastrukture za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa na KZPS

Skladno z določili SRS 35 (2006) je KZPS sredstva v upravljanju izločila iz svojih poslovnih knjig na dan 1. 1. 2010. KZPS je na dan 31. 12. 2009 izkazovala nabavno vrednost opreme v upravljanju v znesku 4.674.556,38 evra, nabavno vrednost zgradb v upravljanju v znesku 1.849.292 evrov in neodpisano vrednost v znesku 2.663.399 evrov. KZPS je na dan 31. 12. 2009 izkazovala nabavno vrednost osnovnih sredstev v upravljanju v višini ocenjene izhodiščne vrednosti, ki je določena s poročilom o ceni, zmanjšane za vrednosti odpisanih osnovnih sredstev.

2.2.3.a KZPS izkazuje na dan 1. 1. 2010, na dan 31. 12. 2012 in v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, obveznost do države v znesku 4.386.313 evrov. Ta znesek je prav tak, kot ga izkazuje ministrstvo na kontu 93000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS. KZPS je v letu 2006 znižala nabavno vrednost sredstev v upravljanju za 964.900 evrov. KZPS tega zneska ni nakazala v državni proračun, kljub temu da bi to morala v skladu s pogodbo o infrastrukturi NSZP. KZPS je znesek 964.900 evrov upoštevala v stroškovni bazi ter s pristojbino prejela sredstva za amortizacijo osnovnih sredstev v upravljanju. KZPS na dan 31. 12. 2012 izkazuje za 964.900 evrov nižji znesek obveznosti do države, kot bi ga morala.

2.2.3.b KZPS ob prenosu sredstev nazaj na Republiko Slovenijo na dan 1. 1. 2010 ni izkazovala osnovnega sredstva z inventarno št. 24004460 (MM Srednji marker) z nabavno vrednostjo 3.513 evrov, kljub temu da je bilo še v uporabi, kar je popisna komisija ministrstva ugotovila na podlagi izvedenega popisa osnovnih sredstev za izvajanje GJS navigacijskih služb zračnega prometa na dan 31. 12. 2011.

²⁵⁷ Št. 276-6/2010, 276-8/2010, 278-10/2011.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za promet, ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, od 18. 9. 2014 pa kot Ministrstvo za infrastrukturo, ter javnega podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o. pri ureditvi gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa v obdobju od leta 2010 do leta 2012.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ureditve gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, smo iskali odgovore na vprašanja, ali sta ministrstvo in KZPS pri ureditvi gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa poslovala učinkovito. Pri tem smo ugotavljali, ali je ministrstvo poslovalo učinkovito pri zagotovitvi pogojev za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa in ali je KZPS poslovala učinkovito pri izvajanju gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa.

3.1 Mnenje o učinkovitosti ministrstva pri zagotovitvi pogojev za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa

Menimo, da ministrstvo v obdobju od leta 2010 do leta 2012 *ni bilo učinkovito pri zagotovitvi pogojev za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa*, saj ni pripravilo in predložilo v sprejem Vladi Republike Slovenije podzakonskih predpisov, ki bi jih morala Vlada Republike Slovenije sprejeti do 12. 7. 2010 in bi podrobneje uredili način izvajanja službe iskanja in reševanja, ki bi določili način in pogoje izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa za operativni zračni promet, ki bi določili oprostitve plačila pristojbin, ki bi predpisali način delitve prihodkov od opravljenih storitev navigacijskih služb zračnega prometa in ki bi določili izvajanje usklajenega nadzora navigacijskih služb zračnega prometa za operativni zračni promet. KZPS je imela zato v letu 2012 za 34.595 evrov več stroškov kot prihodkov, ministrstvu pa je v obdobju od leta 2010 do leta 2012 zaračunala 8.869 evrov pristojbin na podlagi pogodbe, ki sta jo KZPS in ministrstvo sklenila brez pravne podlage.

Ministrstvo ni bilo učinkovito pri dokapitalizaciji KZPS, saj je do konca leta 2012 ni dokapitaliziralo, kljub temu da je bil rok za dokapitalizacijo 12. 4. 2010. Minister, pristojen za promet, ni določil infrastrukture za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, zato ministrstvo skupaj z Ministrstvom za finance ni moglo določiti, kateri objekti, naprave in sistemi so lahko predmet dokapitalizacije.

Ministrstvo pri oddaji državnega premoženja v najem KZPS ni bilo učinkovito, saj ni spoštovalo vseh postopkov, ki so določeni s predpisi o ravnanju s stvarnim premoženjem države, prav tako pa za oddano državno premoženje KZPS ni zaračunalo najemnine, kljub temu da iz najemne pogodbe izhaja obveznost plačila najemnine za leto 2010 v znesku 990.852 evrov in kljub temu da je KZPS upoštevala pri izračunu

cene storitev gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa stroške najemnin v skupnem znesku 1.981.704 evre. Ministrstvo tudi ni zaračunalo uporabe zemljišč države, ki jih za izvajanje svoje dejavnosti uporablja KZPS.

Ministrstvo je uporabilo cenitev vrednosti osnovnih sredstev za drug namen, kot je bila izdelana, in je povečalo vrednost osnovnih sredstev najmanj v znesku 1.267.528 evrov, zato je KZPS neupravičeno upoštevala stroške amortizacije pri izračunu cene storitev gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa za leti 2010 in 2011 najmanj v znesku 507.011 evrov.

Ministrstvo na dan 31. 12. 2012 še vedno izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje KZPS, v znesku 4.386.313 evrov, ki pa ne vključuje obračunane amortizacije za leto 2006 v znesku 964.900 evrov, ki jo je za leto 2006 upoštevala KZPS pri izračunu cene storitev gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, in zanjo ne obračunava obresti.

Ministrstvo ni bilo učinkovito pri izkazovanju osnovnih sredstev za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, saj ni imelo popolnega in točnega seznama osnovnih sredstev za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, ki bi morala biti v lasti države, in ne izkazuje osnovnih sredstev v znesku 5.351.214 evrov, ki jih je KZPS kupila na podlagi prejetih proračunskih sredstev v letih 2004 in 2005 ter na podlagi obračunane amortizacije sredstev v upravljanju v obdobju od 1. 2. 2006 do 31. 12. 2009, prav tako pa ne izkazuje sredstev, ki jih je KZPS namenila za investicije v infrastrukturne objekte države v znesku 350.744 evrov.

Ministrstvo pred izdajo odločb o določitvi višine preletne in terminalne pristojbine ni zagotovilo ustreznega nadzora nad pravilnostjo določitve stroškovne baze, ki jo za Republiko Slovenijo pripravlja KZPS, saj je KZPS določila delež delitve stroškov po posameznih stroškovnih mestih, pri tem pa ni obrazložila, katera stroškovna mesta je vključila v skupne službe in katere kriterije je uporabila pri določitvi deležev. Tako obstaja tveganje, da so uporabniki preletnih storitev navigacijskih služb zračnega prometa plačali stroške terminalnih storitev navigacijskih služb zračnega prometa. Stroški zagotavljanja storitev na letališčih Edvarda Rusjana v Mariboru ter v Portorožu predstavljajo skoraj polovico vseh stroškov terminalnih storitev, medtem ko je bilo na teh dveh letališčih v letu 2010 realizirano le 9,1 odstotka vseh letov na mednarodnih letališčih v Republiki Sloveniji, vendar ministrstvo ni izvajalo ukrepov za omejitev teh stroškov.

3.2 Mnenje o učinkovitosti poslovanja javnega podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o.

KZPS v letih 2010, 2011 in 2012 *ni bila učinkovita* pri obvladovanju stroškov dela, saj ni upoštevala priporočil Vlade Republike Slovenije. Stroški dela so se v letu 2011 povečali za 5,4 odstotka glede na leto 2010, v letu 2012 pa so se povečali za 4,1 odstotka glede na leto 2010 in so bili za 3.652.936 evrov večji, kot izhaja iz priporočil Vlade Republike Slovenije.

Direktor KZPS je v obdobju od leta 2010 do leta 2012 neupravičeno odobril izplačilo za stroške dela v ocenjenem znesku 2.298.441 evrov, in sicer ocenjeni znesek 1.228.143 evrov zaradi povišane izhodiščne plače zaposlenih in spremenjene sistemizacije delovnih mest, 1.042.302 evra iz naslova delovne uspešnosti in 27.996 evrov iz naslova poslovne uspešnosti. Direktor KZPS je zaposlenim odobril izplačilo vinjet za uporabo avtocest v Republiki Sloveniji v znesku 57.108 evrov in zdravstvene preglede v znesku 828 evrov.

KZPS je plačala za izvajanje medicinsko programiranega rekreacijskega dopusta zaposlenim z licencami 136.219 evrov, za katerega bi moralo ministrstvo v skladu z Zakonom o letalstvu predpisati način in pogoje, česar ni storilo. Menimo, da navedeni zneski predstavljajo neučinkovito porabo pristojbin za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa v skupnem znesku 2.492.596 evrov.

KZPS je družbi IMOS, d. d., Ljubljana leta 2012 plačala končni obračun za gradnjo novega centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa v znesku 806.741 evrov brez davka na dodano vrednost, ki nima podlage v gradbeni pogodbi za izvedbo javnega naročila Gradnja novega centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa – ATCC.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za infrastrukturo in javno podjetje *Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o.* morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Popravljalni ukrepi Ministrstva za infrastrukturo se morajo nanašati na:

1. predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo, na podlagi katerega bo Ministrstvo za infrastrukturo pripravilo podzakonske predpise, ki jih predpisuje Zakon o zagotavljanju navigacijskih službah zračnega prometa, v sprejem Vladi Republike Slovenije, v katerih – točka 2.1.1:
 - bodo določeni način izvajanja službe iskanja in reševanja ter naloge posameznih ministrstev;
 - bodo določeni način in pogoji izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa za operativni zračni promet;
 - bodo predpisane dovoljene oprostitve plačila pristojbin na terminalih, način in zavezanci za povračilo pristojbin izvajalcem navigacijskih služb zračnega prometa v zvezi z leti, ki so oproščeni plačila pristojbin, ter druge posebnosti glede pristojbin za navigacijske službe zračnega prometa v skladu s predpisi Evropske skupnosti;
 - bo predpisan način delitve prihodkov od opravljenih storitev navigacijskih služb zračnega prometa;
 - bo določeno izvajanje usklajenega nadzora navigacijskih služb zračnega prometa za operativni zračni promet med Ministrstvom za infrastrukturo in ministrstvom, pristojnim za obrambo;
2. predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za določitev infrastrukturnih objektov, naprav in sistemov za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa – točka 2.1.2.4.a;
3. predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb, s katerim bo presodilo, v kakšni meri je prišlo do povečanja oziroma znižanja osnovnega kapitala KZPS v skladu s 27. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa – točke 2.1.2.3.a, 2.1.2.3.e, 2.1.2.4 in 2.1.2.4.a;

4. predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo, na podlagi katerega bo Ministrstvo za infrastrukturo lahko sklenilo aneks k Pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi s sredstvi za zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa v prehodnem obdobju, v katerem bo dogovorjena najemnina za najem sredstev za zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa za leta 2010, 2011 in 2012, in bo v skladu s sklenjenim aneksom izstavilo račun KZPS za najemnino – točka 2.1.2.5.d;
5. predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo, na podlagi katerega bo Ministrstvo za infrastrukturo lahko sklenilo pogodbo s KZPS o uporabi zemljišč Republike Slovenije za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, v kateri bo vključeno nadomestilo za uporabo teh zemljišč – točka 2.1.2.6.1.c;
6. predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov izvedbe za sprejem navodil za nadzor nad določitvijo stroškovnih baz, v katerih bo določeno, da Ministrstvo za infrastrukturo pred odobritvijo stroškovne baze preveri razdelitev stroškov KZPS po stroškovnih mestih, prikaz sodil za delitev stroškov različnih služb, objektov in aktivnosti, ki nastajajo za obe fazi, in izračun teh stroškov za fazo preleta ter fazo prileta in odleta – točka 2.1.5.1;
7. predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov izvedbe za izdajo predpisa o načinu in pogojih izrabe ter plačilu posebnega dopusta za ohranitev telesne in duševne kondicije (rekreacijski dopust) v skladu s tretjim odstavkom 212. člena Zakona o letalstvu – točka 2.2.1.3.1.a.

Popravljalni ukrepi javnega podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o. se morajo nanašati na:

1. predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo, na podlagi katerega bo sklenila aneks k Pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij, v katerem bo dogovorjena najemnina za najem sredstev za zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa za leta 2010, 2011 in 2012, ter bo v skladu s sklenjenim aneksom in prejetim računom Ministrstva za infrastrukturo predložila potrdilo o plačilu najemnine v skladu s sklenjenim aneksom – točka 2.1.2.5.d;
2. presojo amortizacijskih stopenj glede na dobo koristnosti opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev, ki jih KZPS uporablja pri izvajanju gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa, zapis teh v Pravilnik o računovodstvu v skladu z določili Slovenskega računovodskega standarda 13 (2006) in Načeli za določanje stroškovne baze za pristojbine na zračnih poteh in izračun cene za enoto storitve organizacije EUROCONTROL ter predložitev Pravilnika o računovodstvu – točka 2.2.1.4.b;
3. povečanje izkazanih obveznosti do države za 964.900 evrov in predložitev načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za njeno izvedbo, na podlagi katerega bo sklenjen dogovor o plačilu obveznosti do države in obračun obresti za te obveznosti – točka 2.2.3.a.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev

odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁵⁸. 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 Ministrstvo za infrastrukturo oziroma javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o. krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- pristojnemu ministrstvu predlaga spremembo tretjega odstavka 29. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, da bo predpisana enaka izjema za oddajo infrastrukture za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa v najem na podlagi metode neposredne pogodbe, kot to velja za javno komunalno infrastrukturo;
- s prevzemom infrastrukture za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa prevzame tudi obveznosti posojilodajalcev (bank) za poplačilo kreditov, ki so bili najeti za izgradnjo te infrastrukture;
- prouči možnosti za določitev ločene terminalne pristojbine za Letališče Jožeta Pučnika Ljubljana, za znižanje stroškov izvajanja gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa (čas delovanja letališč) na letališčih Edvarda Rusjana Maribor in Portorož, za povečanje prometa na letališčih Edvarda Rusjana Maribor in Portorož oziroma odobri spodbujevalno shemo v skladu z 12. členom Uredbe Komisije (EU) št. 1191/2010 z dne 16. decembra 2010 o spremembi Uredbe (ES) št. 1794/2006 o določitvi skupne ureditve pristojbin za navigacijske službe zračnega prometa;
- prouči upravičenost določbe 212. člena Zakona o letalstvu, saj stroški rekreacijskega dopusta povečujejo stroškovno bazo in pristojbino za izvajanje gospodarske javne službe navigacijskih služb zračnega prometa; pri presoji naj upošteva vse ugodnosti, dane zaposlenim po Kolektivni pogodbi za dejavnost vodenja in kontrole zračnega prometa, Podjetniški kolektivni pogodbi, dodatkih k Podjetniški kolektivni pogodbi in z internimi akti KZPS; prav tako naj pri presoji upošteva cilj Evropske unije za doseganje stroškovne učinkovitosti.

Javnemu podjetju Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o. priporočamo, naj:

- ponovno presodi o ustrezni sistemiziranosti delovnih mest in o ustreznosti Kolektivne pogodbe za dejavnost vodenja in kontrole zračnega prometa ter Podjetniške kolektivne pogodbe in naj določi tako sistemizacijo delovnih mest, Kolektivno pogodbo za dejavnost vodenja in kontrole zračnega prometa ter Podjetniško kolektivno pogodbo, s katerimi bo znižala maso plač v KZPS;
- pri osnovnih sredstvih, pri katerih je upoštevala krajšo dobo koristnosti od priporočene dobe koristnosti, določene z Načeli za določanje stroškovne baze za pristojbine na zračnih poteh in izračun cene za enoto storitve ter s Slovenskim računovodskim standardom 1 (2016), prouči preostalo dobo koristnosti osnovnih sredstev in naj določi posamično amortizacijsko stopnjo glede na preostalo dobo koristnosti posameznega osnovnega sredstva.

Javnemu podjetju Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o. in Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- skleneta aneks k Pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, v katerem bo skladno s tretjim odstavkom 31. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti določeno, da ob prenehanju stavbne pravice Republika Slovenija kot lastnik zemljišča imetniku stavbne pravice ne plača nadomestila.

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

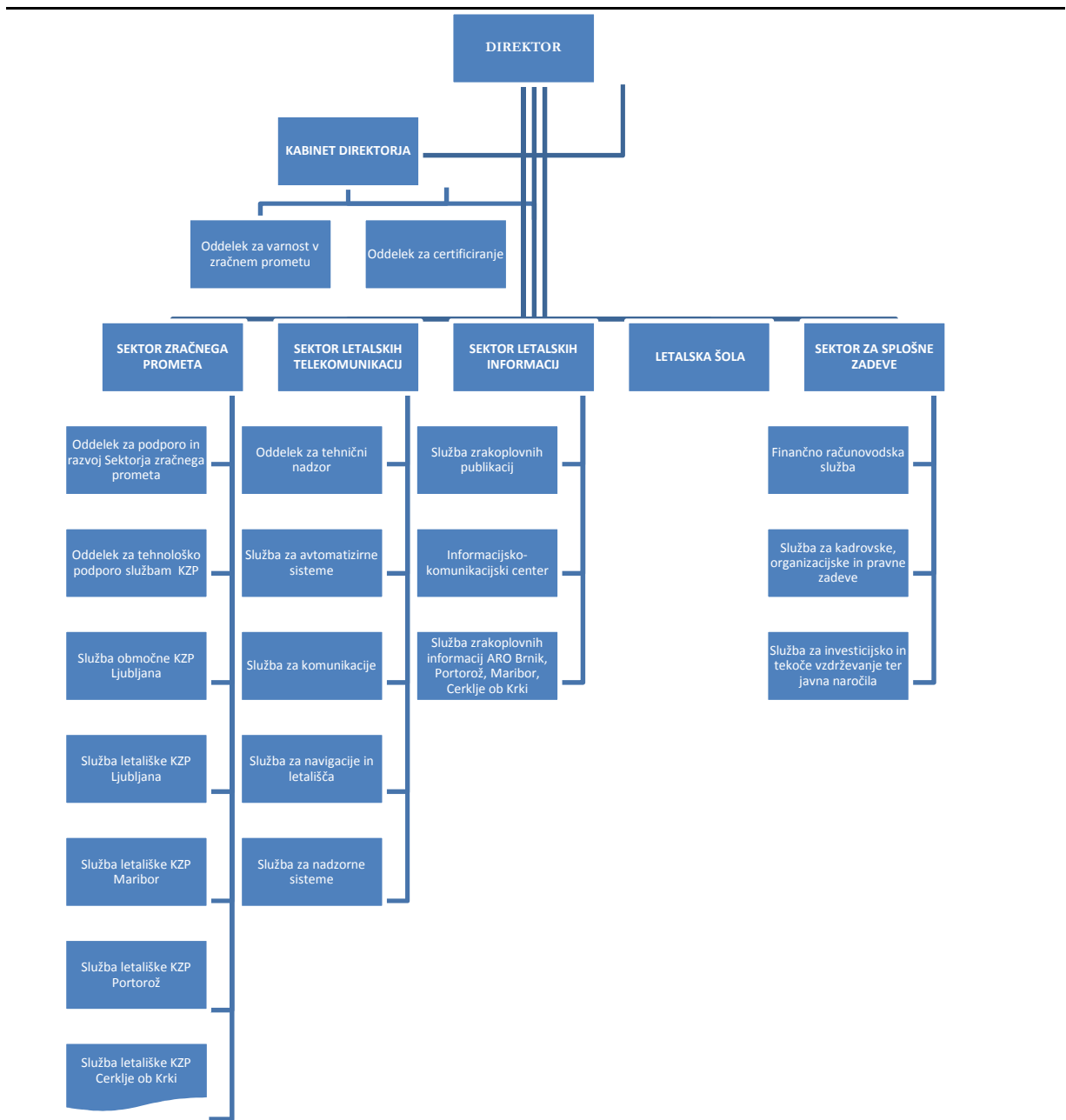
Priloge: 3

Poslano:

1. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
2. javnemu podjetju Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o., priporočeno s povratnico;
3. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
4. Zvonku Černaču, priporočeno;
5. Igorju Maherju, priporočeno;
6. Samu Omerzelu, priporočeno;
7. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
8. arhivu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Organizacijska shema KZPS



Vir: podatki KPZS.

Priloga 2: Bilanca stanja na dan 31. 12. 2010, na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012

Postavka	31. 12. 2010	31. 12. 2011	31. 12. 2012	Indeks	Indeks	Struktura	Struktura	Struktura
	v evrih	v evrih	v evrih			v odstotkih	v odstotkih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (3)/(2)*100	(6)= (4)/(3)*100	(7)	(8)	(9)
SREDSTVA	24.575.724	36.785.321	39.720.756	150	108	100,0	100,0	100,0
<i>Dolgoročna sredstva</i>	19.162.066	27.071.740	35.764.191	141	132	78,0	73,6	90,0
Neopredmetena dolgoročna sredstva in dolgoročne aktivne časovne razmejitve	314.591	332.093	293.507	106	88	1,3	0,9	0,7
Opredmetena osnovna sredstva	18.592.471	26.352.967	35.144.040	142	133	75,7	71,6	88,5
Odložene terjatve za davek	255.004	386.680	326.644	152	84	1,0	1,1	0,8
<i>Kratkoročna sredstva</i>	<i>5.035.747</i>	<i>9.270.428</i>	<i>3.482.959</i>	<i>184</i>	<i>38</i>	<i>20,5</i>	<i>25,2</i>	<i>8,8</i>
Zaloge	233.218	242.422	254.978	104	105	0,9	0,7	0,6
Kratkoročne finančne naložbe	1.401.000	5.519.506	0	394	-	5,7	15,0	0,0
Kratkoročne poslovne terjatve	3.367.880	3.359.069	3.210.041	100	96	13,7	9,1	8,1
Denarna sredstva	33.649	149.431	17.940	444	12	0,1	0,4	0,0
<i>Kratkoročne aktivne časovne razmejitve</i>	<i>377.911</i>	<i>443.153</i>	<i>473.606</i>	<i>117</i>	<i>107</i>	<i>1,5</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
OBVEZNOSTI DO VIROV SREDSTEV	24.575.724	36.785.321	39.720.756	150	108	100,0	100,0	100,0
<i>Kapital</i>	<i>4.101.966</i>	<i>4.941.910</i>	<i>8.285.639</i>	<i>120</i>	<i>168</i>	<i>16,7</i>	<i>13,4</i>	<i>20,9</i>
Osnovni kapital	1.091.118	1.091.118	1.091.118	100	100	4,4	3,0	2,7
Rezerve iz dobička	109.112	109.112	2.030.976	100	100	0,4	0,3	5,1
Preneseni čisti dobiček	2.402.410	2.901.736	3.241.681	121	112	9,8	7,9	8,2
Čisti dobiček poslovnega leta	499.326	839.944	1.921.864	168	458	2,0	2,3	4,8
<i>Rezervacije in dolgoročne pasivne časovne razmejitve</i>	<i>2.317.714</i>	<i>4.491.624</i>	<i>4.091.023</i>	<i>194</i>	<i>105</i>	<i>9,4</i>	<i>12,2</i>	<i>10,3</i>
<i>Dolgoročne obveznosti</i>	<i>9.907.230</i>	<i>16.247.069</i>	<i>14.707.753</i>	<i>164</i>	<i>90</i>	<i>40,3</i>	<i>44,2</i>	<i>37,0</i>
Dolgoročne finančne obveznosti	4.660.534	11.794.572	10.321.440	253	87	19,0	32,1	26,0
Dolgoročne poslovne obveznosti	5.246.696	4.452.497	4.386.313	85	98	21,3	12,1	11,0
<i>Kratkoročne obveznosti</i>	<i>7.254.862</i>	<i>8.509.913</i>	<i>10.044.637</i>	<i>117</i>	<i>118</i>	<i>29,5</i>	<i>23,1</i>	<i>25,3</i>
Kratkoročne finančne obveznosti	575.000	1.473.131	3.573.131	256	243	2,3	4,0	9,0
Kratkoročne poslovne obveznosti	6.679.862	7.036.782	6.471.506	105	92	27,2	19,1	16,3
<i>Kratkoročne pasivne časovne razmejitve</i>	<i>993.952</i>	<i>2.594.805</i>	<i>2.591.705</i>	<i>261</i>	<i>76</i>	<i>4,0</i>	<i>7,1</i>	<i>6,5</i>

Viri: letna poročila KZPS 2010, 2011 in 2012.

Priloga 3: Izkaz poslovnega izida za leta 2010, 2011 in 2012

Postavka	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Indeks	Indeks	Struktura 31. 12. 2010	Struktura 31. 12. 2011	Struktura 31. 12. 2012
	v evrih	v evrih	v evrih			v odstotkih	v odstotkih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (3)/(2)*100	(6)= (4)/(3)*100	(7)	(8)	(9)
Čisti prihodki od prodaje	30.142.410	33.264.835	34.138.179	110	103	99,4	99,2	98,8
Drugi poslovni prihodki	156.615	173.217	379.752	111	219	0,5	0,5	1,1
Finančni prihodki	404	8.485	16.273	2.100	192	0,0	0,0	0,0
Drugi prihodki	16.573	94.270	2.522	569	3	0,1	0,3	0,0
PRIHODKI	30.316.002	33.540.807	34.536.726	111	103	100,0	100,0	100,0
Stroški blaga, materiala in storitev	7.042.046	7.819.096	6.512.820	111	83	23,8	24,1	21,4
Stroški dela	18.797.041	19.807.853	19.567.389	105	99	63,5	61,0	64,2
Odpisi vrednosti	2.013.401	1.984.380	2.223.252	97	112	6,8	6,1	7,3
Finančni odhodki	64.273	26.636	100.100	41	376	0,2	0,1	0,3
Drugi poslovni odhodki	1.702.459	2.841.800	2.056.410	170	72	5,7	8,7	6,8
Drugi odhodki	4	5.495	1.180	137.375	21	0,0	0,0	0,0
ODHODKI	29.619.224	32.485.260	30.461.151	110	94	100,0	100,0	100,0
Davek iz dobička	189.888	347.280	171.811	183	49	-	-	-
Odloženi davki	(7.564)	131.677	(60.036)	-	-	-	-	-
ČISTI DOBIČEK POSLOVNEGA LETA	499.326	839.944	3.843.728	168	458	-	-	-

Viri: letna poročila KZPS 2010, 2011 in 2012.

*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