



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Mestne občine Kranj in
družbe Domplan, d. d., Kranj



Poslanstvo

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

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Mestne občine Kranj in
družbe Domplan, d. d., Kranj

Številka: 1206-10/2009/124

Ljubljana, 27. februarja 2013

1. UVOD

V revizijskem poročilu Gospodarska javna služba distribucije zemeljskega plina in toplote v Mestni občini Kranj¹ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da je bilo ravnanje:

- Mestne občine Kranj, Slovenski trg 1, Kranj (v nadaljevanju: MO Kranj) pri ureditvi gospodarske javne službe sistemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina in toplote na območju MO Kranj v obdobju od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2010 v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami;
- MO Kranj pri ureditvi dejavnosti sistemskega operaterja distribucijskega omrežja toplote na območju MO Kranj v obdobju od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2010 neučinkovito;
- družbe Domplan, družba za inženiring, nepremičnine, urbanizem in energetiko, d. d., Bleiweisova cesta 14, Kranj (v nadaljevanju: družba Domplan) pri izvajanju dejavnosti sistemskega operaterja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj v obdobju od 21. 9. 2009 do 30. 6. 2010 neučinkovito.

Ker razkrite nepravilnosti in nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu podali zahteve za predložitev odzivnega poročila.

MO Kranj je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Mohor Bogataj, župan, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

Družba Domplan je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo³. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Vera Zevnik, direktorica, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov. V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti in nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Št. 1206-10/2009/111 z dne 23. 10. 2012.

² Dopis št. 060-5/2010-6-46/01 z dne 21. 1. 2013.

³ Dopis št. 125/1-2013 z dne 21. 1. 2013 in dopolnitev odzivnega poročila z dopisom št. 125/2-2013 z dne 23. 1. 2013.

2. NEPRAVILNOSTI IN NESMOTRNOSTI TER POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Mestna občina Kranj

2.1.1 Izvedba javnega razpisa za podelitev koncesije za izvajanje dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina

2.1.1.1 Opis nepravilnosti

Direktor občinske uprave MO Kranj je 21. 8. 2009 izdal ugotovitveno "Odločbo o koncesionarju za gospodarsko javno službo dejavnost SODO zemeljskega plina na območju MO Kranj" (v nadaljevanju: odločba), v kateri se ugotavlja, da je družba Domplan izvajalec dejavnosti systemskega operaterja zemeljskega plina na območju MO Kranj in je izbrana za izvajalca gospodarske javne službe systemskega operaterja distribucijskega omrežja (v nadaljevanju: GJS SODO) zemeljskega plina na območju MO Kranj. Ugotovitvena odločba ima podlago v 57. členu Odloka o dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj⁴ (v nadaljevanju: odlok o SODO zemeljskega plina), ki v tretjem odstavku določa, da za potrebe uskladitve obstoječega pogodbenega razmerja med MO Kranj in družbo Domplan občinska uprava izda izvajalcu dejavnosti SODO zemeljskega plina v osmih dneh od uveljavitve odloka ugotovitveno upravno odločbo o izbiri izvajalca gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) – koncesionarja ter da bosta stranki v 15 dneh po dokončnosti odločbe sklenili koncesijsko pogodbo.

S takšno odločitvijo (izbiri) izvajalca GJS SODO zemeljskega plina je MO Kranj sicer ravnala v skladu z določbo tretjega odstavka 57. člena odloka o GJS SODO zemeljskega plina, vendar pa je s tem ravnala v nasprotju z namenom 57. člena, katerega osnovni namen je ureditev prehodnega obdobja do prve podelitve koncesije, kot jo predvideva prvi odstavek 57. člena. Ker je z odločbo MO Kranj podelila koncesijo, je kršila prvi odstavek 57. člena odloka, ki določa, da se prva koncesija podeli šele, ko se izteče pogodbeno razmerje med MO Kranj in družbo Domplan na podlagi pogodbe o dokončni ureditvi razmerij. Ugotovitvena odločba, kot jo določa tretji odstavek 57. člena odloka, pa tudi drugače nima podlage v določbah Zakona o gospodarskih javnih službah⁵ (v nadaljevanju: ZGJS), ki določa, da o izbiri koncesionarja odloči koncedent z upravno odločbo, vendar morajo biti za izdajo odločbe izpolnjeni pogoji (izveden postopek javnega razpisa). Uskladitev razmerij med MO Kranj in družbo Domplan, ki glede na določbo prvega odstavka 57. člena odloka ne pomeni podelitve koncesije in bi res morala služiti kot začasna rešitev do izbora koncesionarja po predpisanem postopku, pa tudi nima podlage v ZGJS. Tako je

⁴ Uradni list RS, št. 54/09.

⁵ Uradni list RS, št. 32/93.

MO Kranj dopustno ureditev prehodnega obdobja nepravilno izkoristila za dolgoročno ureditev koncesijskega razmerja.

MO Kranj je z družbo Domplan 21. 9. 2009 sklenila koncesijsko pogodbo in s tem podelila koncesionarju izključno pravico in dolžnost opravljanja GJS SODO zemeljskega plina na območju MO Kranj v obsegu, na način in pod pogoji, določenimi z Energetskim zakonom⁶ (v nadaljevanju: EZ), ZGJS in na njuni podlagi izdanimi predpisi ter koncesijsko pogodbo⁷. Koncesionar je po pooblastilu koncedenta edini in izključni izvajalec GJS na celotnem območju MO Kranj⁸. Koncesija je podeljena za dobo 35 let⁹.

MO Kranj je podelila koncesijo za izvajanje GJS SODO zemeljskega plina na območju MO Kranj družbi Domplan brez javnega razpisa, ki se objavi v Uradnem listu RS. Z neposredno podelitvijo koncesije za izvajanje GJS SODO zemeljskega plina je MO Kranj ravnala v nasprotju s prvim in tretjim odstavkom 36. člena ZGJS, saj je pridobila koncesionarja brez javnega razpisa, ter v nasprotju z drugim odstavkom 44. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu¹⁰ (v nadaljevanju: ZJZP). Ta za primere koncesijskega partnerstva, pri katerem pridobi koncesionar posebno ali izključno pravico izvajanja javne službe¹¹, določa, da se za javni razpis smiselno uporablja tudi zakon, ki ureja GJS.

Na tej podlagi je računsko sodišče od MO Kranj zahtevalo, da pripravi spremembo 57. člena Odloka o dejavnosti sistemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju MO Kranj in načrt aktivnosti za sprejem v mestnem svetu MO Kranj. S spremembo 57. člena naj se omogoči izvedba javnega razpisa za podelitev koncesije za izvajanje dejavnosti SODO zemeljskega plina na območju MO Kranj v skladu s preostalimi členi navedenega odloka

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

MO Kranj je pripravila predlog Odloka o spremembi Odloka o dejavnosti sistemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj, s katerim se predlaga črtanje 57. člena Odloka o dejavnosti sistemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj. Mestna občina Kranj je v načrtu aktivnosti predvidela obravnavo te spremembe odloka na seji občinskega sveta MO Kranj dne 20. 2. 2013 ter izvedbo javnega razpisa za podelitev koncesije do 1. 6. 2013.

2.1.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Čeprav MO Kranj ni navedla odgovorne osebe za izvedbo aktivnosti, smo upoštevali, da je za uvrstitev obravnave odloka na sejo občinskega sveta odgovoren župan. Obenem pa opozarjamo MO Kranj, da si mora pred izvedbo javnega razpisa zagotoviti možnost razpolaganja z gospodarsko javno infrastrukturo za izvajanje gospodarske javne službe, sicer na razpisu ni mogoče pričakovati konkurenčnih ponudb.

⁶ Uradni list RS, št. 27/07-UPB2, 70/08, 22/10, 10/12, 94/12.

⁷ 1. člen koncesijske pogodbe.

⁸ Prvi odstavek 12. člena koncesijske pogodbe.

⁹ 20. člen koncesijske pogodbe.

¹⁰ Uradni list RS, št. 127/06.

¹¹ Kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje tudi izdajo upravne odločbe.

2.1.2 Zaračunavanje komunalnega prispevka

2.1.2.1 Opis nepravilnosti

MO Kranj je v 13. členu odloka o SODO zemeljskega plina določila, da je priključitev uporabnikov na distribucijsko omrežje zemeljskega plina obvezna in da mora uporabnik koncesionarju pred izvedbo priključka na distribucijsko omrežje predložiti potrdilo koncedenta o plačilu komunalnega prispevka. Enako določilo o predložitvi potrdila koncedenta o plačilu komunalnega prispevka koncesionarju pred izvedbo priključka na distribucijsko omrežje je zapisano tudi v drugem odstavku 49. člena Koncesijske pogodbe za opravljanje gospodarske javne slu.

Družba Domplan je lastnik distribucijskega omrežja zemeljskega plina v MO Kranj. MO Kranj izdatkov za gradnjo distribucijskega omrežja zemeljskega plina ni imela pred sklenitvijo koncesijske pogodbe¹², in jih tudi ne bo imela v času veljavnosti koncesijskega razmerja. Pri pripravi podlag za odmerjanje komunalnega prispevka občina upošteva že vložena sredstva v gradnjo komunalne opreme in investicije v komunalno opremo, ki so določene v občinskem načrtu razvojnih programov za tekoče in naslednje leto. Ker občina ne bo imela izdatkov za investicije v distribucijsko omrežje zemeljskega plina, jih tudi ne more vključevati v načrt razvojnih programov za tekoče in naslednje leto, saj program opremljanja vsebuje podlage za odmero komunalnega prispevka za komunalno opremo, katere gradnja je predvidena v občinskem proračunu za tekoče oziroma naslednje leto. MO Kranj tako nima v skladu s 75. členom Zakona o prostorskem načrtovanju¹³ in določili Uredbe o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč podlag za izračun komunalnega prispevka.

MO Kranj je v nasprotju s 75. členom Zakona o prostorskem načrtovanju zavezancem za plačilo komunalnega prispevka zaračunavala komunalni prispevek tudi za gradnjo distribucijskega omrežja zemeljskega plina. Tako je MO Kranj od 21. 9. 2009 do 30. 6. 2010 neupravičeno zaračunala 76.491 evrov komunalnega prispevka za gradnjo distribucijskega omrežja zemeljskega plina, saj v tem obdobju ni imela izdatkov za investicije v distribucijsko omrežje zemeljskega plina.

Računsko sodišče je od MO Kranj zahtevalo, da predloži v odločanje občinskemu svetu MO Kranj spremembo Odloka o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za Mestno občino Kranj, s katerim se bo odpravila možnost zaračunavanja komunalnega prispevka za gradnjo distribucijskega omrežja zemeljskega plina, vse dokler MO Kranj nima stroškov v zvezi z gradnjo te komunalne opreme, ter s katerim se bo vzpostavila pravna podlaga za vračilo neupravičeno zaračunanega komunalnega prispevka, ki ni imelo podlage v predpisih. MO Kranj mora pripraviti tudi načrt aktivnosti za vračilo sredstev neupravičeno zaračunanega komunalnega prispevka za gradnjo distribucijskega omrežja zemeljskega plina.

¹² Oziroma si je izdatke, povezane s financiranjem te infrastrukture, v celoti povrnila s prodajo svojega deleža lastništva na distribucijskem omrežju zemeljskega plina družbi Domplan (5. člen Pogodbe o dokončni ureditvi razmerij).

¹³ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09.

2.1.2.2 Opis ukrepa

MO Kranj je pripravila predlog Odloka o spremembi Odloka o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za MO Kranj, s katerim se predlaga:

- komunalni prispevek za plin in daljinsko ogrevanje se ne plačuje, dokler MO Kranj nima stroškov v zvezi z gradnjo te komunalne opreme;
- zavezanci za plačilo komunalnega prispevka, ki so komunalni prispevek za to vrsto infrastrukture plačali po 21. 9. 2009, so upravičeni do vračila plačanega zneska v roku enega leta od dne nastanka obveznosti za vračilo plačila.

MO Kranj je v načrtu aktivnosti predvidela obravnavo te spremembe odloka na seji občinskega sveta MO Kranj dne 20. 2. 2013.

2.1.2.3 Ocena ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Čeprav MO Kranj ni navedla odgovorne osebe za izvedbo aktivnosti, smo upoštevali, da je za uvrstitev obravnave odloka na sejo občinskega sveta odgovoren župan.

2.1.3 Potrdilo o plačilu komunalnega prispevka

2.1.3.1 Opis nepravilnosti

MO Kranj je v 13. členu odloka o SODO zemeljskega plina določila, da je priključitev uporabnikov na distribucijsko omrežje zemeljskega plina obvezna in da mora uporabnik koncesionarju pred izvedbo priključka na distribucijsko omrežje predložiti potrdilo koncedenta o plačilu komunalnega prispevka. Enako določilo o predložitvi potrdila koncedenta o plačilu komunalnega prispevka koncesionarju pred izvedbo priključka na distribucijsko omrežje je zapisano tudi v drugem odstavku 49. člena koncesijske pogodbe. Kot je razvidno iz opisa nepravilnosti pri zaračunavanju komunalnega prispevka, investitorjem tega prispevka ni treba plačevati, zato tudi potrdila o plačilu ni treba predložiti.

Računsko sodišče je od MO Kranj zahtevalo, da pripravi spremembo petega odstavka 13. člena Odloka o dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj in drugega odstavka 49. člena Koncesijske pogodbe za opravljanje gospodarske javne službe dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj, s katero bo odpravljeno določilo, da mora uporabnik koncesionarju pred izvedbo priključka na distribucijsko omrežje predložiti potrdilo koncedenta o plačilu komunalnega prispevka.

2.1.3.2 Opis ukrepov

MO Kranj je pripravila predlog Odloka o spremembi Odloka o dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj, s katerim se predlaga črtanje petega odstavka 13. člena Odloka o dejavnosti SODO zemeljskega plina na območju MO Kranj, ki zahteva predložitev potrdila o plačilu komunalnega prispevka. MO Kranj je v načrtu aktivnosti predvidela obravnavo te spremembe odloka na seji občinskega sveta MO Kranj dne 20. 2. 2013.

MO Kranj je v odzivnem poročilu navedla tudi, da bo družbi Domplan predlagala črtanje drugega odstavka 49. člena Koncesijske pogodbe za opravljanje gospodarske javne službe dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj.

2.1.3.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Čeprav Mestna občina Kranj ni navedla odgovorne osebe za izvedbo aktivnosti, smo upoštevali, da je za uvrstitev obravnave odloka na sejo občinskega sveta odgovoren župan. S sprejetjem spremembe Odloka o spremembi Odloka o dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina na območju Mestne občine Kranj pa bo spremenjen koncesijski akt, zato sprememba koncesijske pogodbe predstavlja le formalno uskladitev koncesijske pogodbe s koncesijskim aktom. Ob morebitnem neskladju koncesijske pogodbe s koncesijskim aktom namreč v skladu z 39. členom ZGJS velja določba koncesijskega akta.

2.1.4 Izvajanje dejavnosti systemskega operaterja toplote v MO Kranj

2.1.4.1 Opis nesmotnosti

Mestni svet MO Kranj je s sprejetjem sprememb in dopolnitev odloka o GJS v letu 2007 določil, da je dejavnost systemskega operaterja toplote in dobava toplote izbirna GJS. Na podlagi 4. člena odloka o GJS se GJS zagotavljajo v javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju, režijskem obratu, na podlagi koncesije ali v obliki, določeni v odloku, ki ureja izvajanje posamezne GJS. V roku dvanajstih mesecev po uveljavitvi sprememb in dopolnitev odloka o GJS, torej do 24. 11. 2008, bi morala MO Kranj na podlagi 6. člena teh sprememb odloka z odlokom urediti izvajanje izbirne GJS SODO toplote, v katerem bi določila organizacijsko in prostorsko zasnovo opravljanja GJS, pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, pravice in obveznosti uporabnikov, financiranje, vrsto in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje GJS, ki so lastnina občine. MO Kranj do 24. 11. 2008 z občinskim odlokom ni določila izvajanja dejavnosti systemskega operaterja toplote kot izbirne lokalne GJS in ni ravnala v skladu z zahtevo iz 13. člena odloka o GJS, zato se ta dejavnost ne izvaja kot izbirna lokalna GJS, temveč kot tržna dejavnost.

Vse od uveljavitve v letu 1999¹⁴ pa do spremembe v letu 2010¹⁵ je v 33. členu EZ dejavnost systemskega operaterja toplote opredeljena kot izbirna lokalna GJS. Od leta 2010 je zgolj pod določenimi pogoji drugega odstavka 33. člena EZ še mogoče izvajati to dejavnost kot tržno dejavnost. Razpoložljivi podatki o zmogljivosti največje toplarne v MO Kranj in distribuiranih količinah toplote družbe Domplan gospodinjstvom v letih 2008–2010 kažejo, da tretji pogoj za izvajanje daljinskega ogrevanja kot tržne dejavnosti, in sicer da na razpoložljiv vir ali kapaciteto omrežja maksimalna možna dobava energije vsem odjemalcem hkrati na omrežju ne presega 1 megavatne ure na uro, v MO Kranj ni izpolnjen. Zaradi tega bi morala MO Kranj urediti izvajanje systemskega operaterja toplote kot izbirno lokalno GJS. MO Kranj ni uredila dejavnosti systemskega operaterja toplote kot izbirne lokalne GJS, temveč dovoljuje izvajati to dejavnost kot tržno dejavnost in s tem krši 33. člen EZ.

¹⁴ Uradni list RS, št. 79/99 z dne 30. 9. 1999.

¹⁵ Uradni list RS, št. 22/10 z dne 19. 3. 2010.

Računsko sodišče je od MO Kranj zahtevalo, da pripravi besedilo odloka o dejavnosti SODO toplote na območju MO Kranj ter o načinu zagotovitve izvajanja te GJS in načrt aktivnosti za sprejem odloka v svetu MO Kranj.

2.1.4.2 Opis ukrepov

MO Kranj je pripravila osnutek Odloka o načinu izvajanja lokalne gospodarske javne službe daljinskega ogrevanja na območju MO Kranj. MO Kranj je v načrtu aktivnosti predvidela prvo obravnavo tega odloka na seji občinskega sveta MO Kranj dne 20. 2. 2013.

2.1.4.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Čeprav MO Kranj ni navedla odgovorne osebe za izvedbo aktivnosti, smo upoštevali, da je za uvrstitev obravnave odloka na sejo občinskega sveta odgovoren župan.

2.2 Družba Domplan

2.2.1 Obračunavanje stroškov amortizacije infrastrukture

2.2.1.1 Opis nesmotnosti

Družba Domplan je v modelu določanja cene za leto 2006 poročala Javni agenciji za energijo (v nadaljevanju: Agencija za energijo), da znaša za leto 2006 obračunana amortizacija 968.536 evrov, načrtovana amortizacija za leto 2007 pa 1.034.886 evrov. Pri načrtovanju amortizacije je družba Domplan uporabila podatek o nabavni vrednosti osnovnih sredstev v znesku 6.697.546 evrov¹⁶. Ob tem je navedla, da se osnovna sredstva, uporabljena za distribucijo zemeljskega plina, amortizirajo v regulativnem obdobju po stopnji od 12 odstotkov do 15,45 odstotka. S takšnimi amortizacijskimi stopnjami je družba Domplan določila dobo koristnosti osnovnih sredstev za plinovodno omrežje med 6,5 in 8,5 leta, kar ni bilo v skladu z določili Slovenskih računovodskih standardov o določitvi dobe koristnosti opredmetenega osnovnega sredstva in predpisom Agencije za energijo o upoštevanju amortizacije pri dajanju soglasja k ceni za distribucijo. Družba Domplan je s takšnimi amortizacijskimi stopnjami izračunala previsok strošek amortizacije distribucijskega omrežja.

Družba Domplan ni upoštevala Slovenskih računovodskih standardov (2006)¹⁷ (v nadaljevanju: SRS (2006), ki tudi v SRS 13.8 (2006) opredeljujejo, da se doba koristnosti opredmetenega osnovnega sredstva določi odvisno od a) pričakovanega fizičnega izrabljanja, b) pričakovanega tehničnega staranja, c) pričakovanega gospodarskega staranja ter č) pričakovanih zakonskih in drugih omejitev uporabe. Kot doba koristnosti posameznega sredstva se upošteva tista, ki je glede na posameznega izmed naštetih dejavnikov najkrajša. Družba Domplan v Pravilniku o računovodstvu in financah¹⁸ ni določila amortizacijskih stopenj oziroma dobe koristnosti amortizirljivih sredstev.

¹⁶ Model določanja cene za leto 2006, tabela 10: Predračun amortizacije za leto t.

¹⁷ Uradni list RS, št. 118/05, 119/08, 1/10 (90/10-popr.).

¹⁸ Sprejela uprava družbe Domplan na seji dne 29. 12. 1998.

Agencija za energijo je v postopku izdajanja soglasja priznala strošek amortizacije za leto 2007 v znesku 258.721 evrov oziroma 25 odstotkov predlaganega zneska družbe Domplan¹⁹. Amortizacijske stopnje, ki jih je navedla in uporabila družba Domplan v modelu določanja cene za leto 2006, namreč niso v skladu z zahtevo Agencije za energijo, ki pri dajanju soglasja k cenam za distribucijo za izračun amortizacije ne upošteva stopenj, ki so višje od davčno priznanih²⁰.

Družba Domplan je v modelu določanja cene za leto 2010 poročala Agenciji za energijo, da je amortizacija v letu 2009 znašala 775.545 evrov. Iz računovodskih evidenc družbe Domplan je razvidno, da je za izračun amortizacije za leto 2009 za distribucijsko omrežje zemeljskega plina uporabljala amortizacijsko stopnjo 20 odstotkov.

V modelu določanja cene za leto 2010 je družba Domplan navedla, da znaša predračun amortizacije za regulativno leto 415.371 evrov, ki jo je v predračunu amortizacije za leto 2010 obračunala od nabavne vrednosti sredstev v znesku 11.802.000 evrov z uporabo 3-odstotne amortizacijske stopnje za opremo za distribucijo zemeljskega plina ter 20- oziroma 50-odstotno stopnjo za ostalo opremo (vozila, računalniki in računalniški programi).

S preverjanjem obračunavanja amortizacije v letih od 2007 do 2009 smo ugotovili, da je družba Domplan zaradi uporabe 20-odstotne amortizacijske stopnje za obračun amortizacije za distribucijsko omrežje zemeljskega plina v letu 2009 za namene izračuna osnovne cene za distribucijo uporabila napačne sedanje vrednosti omrežja in tako napovedala napačno višino stroška amortizacije za regulativno obdobje. Predračun amortizacije za regulativno obdobje z upoštevanjem načrtovanih investicij oziroma aktiviranih sredstev ter s sodilom prenesene amortizacije znaša 312.167 evrov in ne 415.371 evrov, kot jo je napovedala družba Domplan.

Računsko sodišče je od družbe Domplan zahtevalo, da predloži izračune preostale dobe koristnosti posameznih delov distribucijskega omrežja zemeljskega plina ter da na taki podlagi in z upoštevanjem preostale vrednosti določi amortizacijske stopnje za posamezna sredstva in jih prične uporabljati; predložiti mora tudi sprejete dopolnitve Pravilnika o računovodstvu in financah, s katerim bodo določene splošne amortizacijske stopnje oziroma dobe koristnosti amortizirljivih sredstev za nova sredstva ter opredeljeni načini izračuna amortizacijskih stopenj v skladu z določili Slovenskega računovodskega standarda 13 (2006).

2.2.1.2 Opis ukrepov

Družba Domplan je 28. 12. 2012 sprejela nov Pravilnik o računovodstvu, v katerem je določila splošne amortizacijske stopnje oziroma dobe koristnosti amortizirljivih sredstev za nova sredstva ter opredelila način izračuna amortizacijskih stopenj v skladu z določili Slovenskega računovodskega standarda 13 (2006). Amortizacijske stopnje za infrastrukturne objekte so določene ločeno po sestavnih delih, in sicer:

¹⁹ Agencija za energijo je v svojem dopisu podjetju Domplan 22. 4. 2007 tudi navedla, da podjetje "izstopa po visokih amortizacijskih stopnjah. Zaradi tega bi nastal velik finančni vpliv na odjemalce v vseh odjemnih skupinah."

²⁰ 21. člen Akta o določitvi omrežnine.

- gradbeni objekti 3 odstotke,
- deli gradbenih objektov (cevovodi) 6 odstotkov,
- merilna oprema 33,3 odstotkov,
- ostala oprema 20 odstotkov.

Pravilnik o računovodstvu v 1. členu določa tudi, da če doba koristnosti posameznega opredmetenega osnovnega sredstva odstopa od amortizacijske stopnje skupine, v katero je razvrščen, določi njegovo dobo koristnosti direktor ali oseba, ki jo je pooblastil direktor, s pomočjo strokovnjaka, če je to potrebno. Pravilnik določa, da se tako določena doba koristnosti zapiše na listino o nabavi opredmetenega sredstva.

Družba Domplan je predložila tudi »Preglednico opredmetenih osnovnih sredstev SODO na dan 31. 12. 2011«, iz katere pa je razvidno, da družba Domplan še vedno ne izračunava amortizacijske stopnje na način, kot to določa Slovenski računovodski standard 13 (2006). Družba Domplan je namreč v tej preglednici na podlagi splošne amortizacijske stopnje za posamezne skupine sredstev izračunala preostale dobe koristnosti sredstev v mesecih oziroma letih.

2.2.1.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Družba Domplan je sicer v Pravilnik o računovodstvu navedla sklic na uporabo določb iz Slovenskih računovodskih standardov, zato v tem delu popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Kljub temu pa iz izračunov preostale dobe koristnosti opredmetenih osnovnih sredstev ugotavljamo, da je ravnanje družbe Domplan pri izračunavanju amortizacije še vedno prav nasprotno temu, kar določa Slovenski računovodski standard in si je družba Domplan zapisala v Pravilnik o računovodstvu. Slovenski računovodski standard 13 (2006) namreč zahteva, da se na podlagi ocenjene preostale dobe koristnosti izračuna amortizacijsko stopnjo. Zaradi uporabe previsokih amortizacijskih stopenj v preteklih letih bi morale biti amortizacijske stopnje v prihodnje pri teh opredmetenih osnovnih sredstvih ustrezno znižane, da bi se amortizacija obračunala v času uporabe teh opredmetenih osnovnih sredstev.

Ker družba Domplan tega ni storila, saj preostale dobe koristnosti ni določila s strokovnimi ocenami dobe koristnosti, temveč je zgolj izračunala preostalo dobo koristnosti tako, da je z uporabo splošnih amortizacijskih stopenj izračunala, koliko časa se bo amortizacija z uporabo teh stopenj še izračunavala do končnega odpisa vrednosti teh sredstev. Preostala doba koristnosti je tako izračunana, na primer za investicijo v gradbeni objekt iz leta 2009 še za 23,7 leta (skupna doba koristnosti 26,7 leta), za gradbeni objekt iz leta 2008 10,92 leta (skupaj 15,92 leta), za gradbeni objekt iz leta 2003 pa le še 0,46 leta (skupaj 10 let). Podobno velja za cevovode, saj je preostala doba koristnosti cevovoda iz leta 2009 ocenjena na 11,85 leta (skupaj 14,85 leta), preostala doba cevovoda iz leta 2008 je 5,46 leta (skupaj 8,46 leta), preostala doba cevovoda iz leta 2003 pa 0,23 leta (skupaj 9,87 leta).

Tak pristop k izračunavanju stroškov amortizacije kaže na nepoznavanje vsebine stroškov amortizacije in načinov določanja amortizacijskih stopenj, kot jih predpisujejo Slovenski računovodski standardi, zato je ukrep v tem delu *nezadovoljiv*.

2.2.2 Pravila za izdelavo računovodskih izkazov po posameznih dejavnostih

2.2.2.1 Opis nesmotnosti

Družba Domplan je za organiziranje in vodenje računovodstva ter finančnega poslovanja 29. 12. 1998 sprejela Pravilnik o računovodstvu in financah. V skladu z zahtevo, da mora pravna oseba, ki opravlja več kot eno energetske dejavnosti na področju oskrbe z zemeljskim plinom ali ki poleg energetske dejavnosti na tem področju opravlja še drugo dejavnost, zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje vsake izmed energetskih dejavnosti, ki jo opravlja, bi morala družba Domplan tej zahtevi primerno sprejeti interni akt in zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje s 1. 1. 2003. Družba Domplan je šele v letu 2010 izdelala Pravila za delitev računovodskih izkazov na dejavnosti (v nadaljevanju: računovodska pravila), h katerim je septembra 2010 dala Agencija za energijo soglasje²¹. V njih je le na podlagi podatkov o stroških dela v letu 2009 določila sodilo, ki velja za razporeditev vseh splošnih prihodkov in stroškov ter sredstev in obveznosti za virov sredstev na posamezne dejavnosti, kar ni primerno za izdelavo bilanc stanja in izkazov poslovnega izida po dejavnostih.

V računovodskih pravilih je določeno, da izkaz poslovnega izida po dejavnostih temelji na vodenju analitične računovodske evidence prihodkov in odhodkov, ki se neposredno razporedijo na dejavnosti. Poleg tega se na posamezno dejavnost razporedi sorazmeren del režijskih prihodkov in odhodkov, in sicer s sodili, ki jih potrди Agencija za energijo. V bilanci stanja po dejavnostih se izkazujejo sredstva in obveznosti, ki se nanašajo neposredno na posamezno dejavnost in delež nekaterih bilančnih postavk, prenesen na posamezno dejavnost s sodili. Sodilo predstavlja razmerje med neposrednimi in posrednimi stroški bruto plač in drugimi stroški dela, ki se nanašajo na opravljanje dejavnosti systemskega operaterja zemeljskega plina ter vsemi stroški bruto plač in drugimi stroški dela celotne družbe. Družba Domplan je to sodilo določila oziroma izračunala na podlagi računovodskih podatkov za leto 2009, in tako izračunano sodilo znaša 20,3 odstotka.

Družba Domplan je kršila 38. člen EZ in SRS 35 (2006), ker v letnem poročilu ni navedla pravil, po katerih so na posamezne energetske dejavnosti razporejena sredstva, obveznosti do virov sredstev, prihodki in odhodki.

Družba Domplan je s sprejetjem enotnega sodila za razporeditev vseh splošnih prihodkov in stroškov ter sredstev in obveznosti za virov sredstev na posamezne dejavnosti zelo poenostavila izdelavo bilance stanja in izkaza poslovnega izida po dejavnostih. Pri tem je v veliki meri zapostavila dejstvo, da raznolikost bilančnih kategorij zahteva za izdelavo verodostojnih in resničnih informacij o stanju in poslovanju posamezne dejavnosti ustrezno uporabo sodil za delitev splošnih prihodkov in stroškov ter sredstev in obveznosti, česar z enim sodilom ni mogoče zagotoviti. Sprejeta usmeritev za izdelavo računovodskega izkaza dejavnosti systemskega operaterja zemeljskega plina ni ustrezna, ker na takšni podlagi izdelana bilanca stanja in izkaz poslovnega izida ne podajata poštene predstavitve finančnega stanja dejavnosti systemskega operaterja zemeljskega plina.

Računsko sodišče je od družbe Domplan zahtevalo, da sprejme sodila za posamezne gospodarske kategorije izkaza poslovnega izida in bilance stanja ter način izravnave postavk pri izdelovanju bilance stanja po dejavnostih ter posreduje predlog novih sodil v soglasje Agenciji za energijo.

²¹ Potrditev pravil za ločeno spremljanje dejavnosti, št. 91-04/P2.8-95/ES-44 z dne 21. 9. 2010.

2.2.2.2 Opis ukrepov

Družba Domplan je 18. 1. 2013 poslala Agenciji za energijo predlog novih pravil za razporejanje posrednih postavk izkaza poslovnega izida in bilance stanja. Pravila ohranjajo obstoječ način izdelave računovodskih izkazov po dejavnostih, saj je družba Domplan opredelila za razporeditev vseh posrednih prihodkov, stroškov in odhodkov ter sredstev in obveznosti do virov sredstev eno samo sodilo, in sicer delež neposrednih stroškov dela, ki ga je uporabljala že v obdobju, na katero se nanaša revizija. Pravila dodatno določajo le, da se pri izdelovanju bilance stanja po dejavnostih osnovni kapital in kapitalske rezerve razdelita na posamezne dejavnosti tako, da sta aktivna in pasivna stran usklajeni.

2.2.2.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*.

Družba Domplan je sicer Agenciji za energijo poslala predlog novih pravil, ki pa ni v skladu z določili EZ. Pravila morajo izkazovati, katere energetske in ostale dejavnosti opravlja družba, oziroma za katere dejavnosti bo izdelovala ločene računovodske izkaze. V pravilih mora navesti organizacijsko shemo družbe, podrobno predstavitev neposrednih in posrednih stroškovnih mest ter sodila za razporejanje neposrednih in posrednih prihodkov, stroškov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev. Sodila pa morajo temeljiti na pravilih stroškovnega računovodstva, torej na aktivnostih, ki povzročajo določene vrste stroškov. Če teh aktivnosti ni mogoče določiti, se uporabijo sodila delitve posrednih postavk na podlagi deleža neposrednih postavk za posamezne vrste prihodkov, stroškov, odhodkov, sredstev ali obveznosti do virov sredstev. Kot je računsko sodišče opozorilo že v revizijskem poročilu, je družba Domplan neprimerno, s sprejetjem enotnega sodila (neposredni strošek plač) za razporeditev vseh splošnih prihodkov, stroškov in odhodkov ter sredstev in obveznosti do virov sredstev na posamezne dejavnosti, zelo poenostavila izdelavo bilance stanja in izkaza poslovnega izida po dejavnostih. Pri tem je v veliki meri zapostavila dejstvo, da raznovrstnost bilančnih kategorij zahteva za izdelavo verodostojnih in resničnih informacij o stanju in poslovanju posamezne dejavnosti ustrezno uporabo sodil za delitev splošnih prihodkov, stroškov in odhodkov ter sredstev in obveznosti do virov sredstev, česar z enim sodilom ni mogoče zagotoviti. Načela stroškovnega računovodstva namreč zahtevajo ugotavljanje povezljivosti splošnih postavk s sodilom, ki se uporabi za njihovo razporejanje. Neposredni stroški plač so tako ustrezno sodilo predvsem za razporeditev splošnih stroškov plač, ne pa tudi za ostale splošne kategorije stroškov in odhodkov, še posebej pa ne za razporeditev splošnih prihodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev (razen obveznosti, ki izhajajo iz obračuna splošnih stroškov plač). Sprejeta pravila za izdelavo računovodskih izkazov dejavnosti systemskega operaterja zemeljskega plina tako še vedno niso ustrezna, ker na takšni podlagi izdelana bilanca stanja in izkaz poslovnega izida po dejavnostih ne podajata poštene predstavitve finančnega stanja in poslovnega izida dejavnosti systemskega operaterja zemeljskega plina. Ob tem velja posebej poudariti, da družba Domplan tudi v Pravilniku o računovodstvu, ki ga je predložila v odzivnem poročilu, ne določa pravil v zvezi z izdelovanjem izkazov poslovnega izida po dejavnostih, s čimer ne zagotavlja konsistentne in dolgoročne usmeritve glede izdelovanja računovodskih izkazov po dejavnostih. Ukrep družbe Domplan glede določitve sodil za razporejanje splošnih prihodkov, stroškov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev je zato v tem delu ocenjen kot *nezadovoljiv*.

2.2.3 Evidenca terjatev po dejavnostih

2.2.3.1 Opis nesmotnosti

Kratkoročne poslovne terjatve, ki se nanašajo na dejavnost systemskega operaterja zemeljskega plina, je družba Domplan v bilanci stanja na dan 31. 12. 2009 izkazala v znesku 293.853 evrov, kar predstavlja 30 odstotkov stanja terjatev do kupcev plina. Družba Domplan ne razpolaga z evidenco neposrednih terjatev po dejavnostih, zato je razporedila kratkoročne poslovne terjatve v bilanci stanja na dejavnost systemskega operaterja zemeljskega plina na podlagi ocene posloводства, čeprav se v skladu z računovodskimi pravili poslovne terjatve razporedijo neposredno na posamezno dejavnost.

Ker družba Domplan v svojem knjigovodstvu ne vodi posebej poslovnih terjatev za dejavnost systemskega operaterja zemeljskega plina, izkazano stanje poslovnih terjatev te dejavnosti na dan 31. 12. 2009 ne odraža verodostojnega stanja.

Računsko sodišče je od družbe Domplan zahtevalo, da predloži načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za uvedbo evidence terjatev in popravkov vrednosti terjatev po dejavnostih.

2.2.3.2 Opis ukrepov

Družba Domplan je v odzivnem poročilu navedla, da sistem evidentiranja terjatev po dejavnostih omogoča zgolj spremljanje zaračunanih terjatev po dejavnostih oziroma posameznih zaračunanih postavkah na računih, ne pa tudi plačil oziroma neplačanih terjatev. Izkazana vrednost terjatev po dejavnostih zato še vedno temelji na predpostavki, da so vse postavke nad 45 dni plačane. Tej vrednosti pa morajo potem dodajati posebej ugotovljene terjatve iz posamezne dejavnosti, ki so neplačane dalj kot 45 dni od izdaje računa. Družba Domplan je zato pripravila načrt aktivnosti z roki in odgovornimi osebami, na podlagi katerega bo do 31. 3. 2013 dopolnila kontni načrt, prilagodila programsko opremo na tak način, da bo mogoč enostavnejši izpis terjatev po starosti, ter v izpis terjatev vključila tudi kotlovnice v upravljanju. Vsako tromesečje bosta vodja knjigovodstva in vodja informacijskega sistema pripravljala izpise terjatev po dejavnostih in po starosti, ločeno na zapadle in nezapadle. Prvi tak izpis naj bi bil pripravljen do 31. 3. 2013.

2.2.3.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Kljub temu družbi Domplan svetujemo, naj aktivnosti pospeši, da bo lahko izpis terjatev po dejavnostih uporabila že pri sestavitvi letnega poročila za leto 2012.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivni poročili, ki sta jih na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o gospodarski javni službi distribucije zemeljskega plina in toplote v Mestni občini Kranj izdelali Mestna občina Kranj in družba Domplan, d. d. Ocenili smo, da sta odzivni poročili, ki sta jih s podpisom in pečatom potrdili Mohor Bogataj, župan Mestne občine Kranj, in Vera Zevnik, direktorica družbe Domplan, d. d., verodostojni.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije Mestne občine Kranj in družbe Domplan, d. d. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

3.1 Mnenje o popravljalnih ukrepih Mestne občine Kranj

Ocenjujemo, da so ukrepi za odpravo nepravilnosti in nesmotrnosti v točkah 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 in 2.1.4, ki jih je sprejela Mestna občina Kranj, *zadovoljivi*.

S popravljalnimi ukrepi, ki jih je izkazala Mestna občina Kranj, so začete aktivnosti, ki bodo pripomogle k ustrezni podelitvi koncesije za izvajanje dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina in koncesije za izvajanje dejavnosti daljinskega ogrevanja, prenehanju neupravičenega zaračunavanja komunalnega prispevka za dejavnost oskrbe s plinom in toploto ter vračilu v preteklosti neupravičeno zaračunanega komunalnega prispevka.

3.2 Mnenje o popravljalnih ukrepih družbe Domplan, d. d.

Ocenjujemo, da je ukrep za odpravo nesmotrnosti v točki 2.2.3, ki ga je sprejela družba Domplan, d. d., *zadovoljiv*, saj je pripravljen načrt aktivnosti za vzpostavitev evidence terjatev po dejavnostih.

Ukrep, opisan v točki 2.2.1, ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Družba Domplan, d. d., je s Pravilnikom o računovodstvu sicer določila uporabo načina določanja amortizacijskih stopenj pri opredmetenih osnovnih sredstvih, vendar teh pravil pri preračunu amortizacijskih stopenj ni uporabila.

Ukrep, opisan v točki 2.2.2, ocenjujemo kot *nezadovoljiv*. Družba Domplan, d. d., ni sprejela ustreznih sodil za razporejanje posameznih kategorij izkaza poslovnega izida in bilance stanja po dejavnostih.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, za katere družba Domplan, d. d., v točkah 2.2.1 in 2.2.2 ni izkazala zadovoljivih ukrepov, se nanašata na:

- neustrezen obračun stroškov amortizacije infrastrukturnih objektov in naprav,
- nesprejetje ustreznih sodil za izdelavo računovodskih izkazov po posameznih dejavnostih.

Nesmotrnosti, ki nista bili zadovoljivo odpravljeni v celoti, po naravi in kontekstu ne presegata pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Družba Domplan, d. d., je v odzivnem poročilu izkazala *delno zadovoljiv* in *nezadovoljiv* ukrep za odpravo nesmotnosti, opisanih v točkah 2.2.1 in 2.2.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije kršila obveznost dobrega poslovanja.

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Kranj, priporočeno;
2. Družbi Domplan, d. d., priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

An aerial photograph showing a town with a mix of residential and commercial buildings, surrounded by green fields and forests. In the background, there are rolling hills and mountains under a clear sky. The foreground is dominated by a dense canopy of trees with vibrant yellow and orange autumn foliage.

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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96