



Република Србија
**КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ
КОНКУРЕНЦИЈЕ**

Савска улица 25/IV, Београд
Број: 5/0-02-65/2019-6
Веза: 5/0-02-459/2018
Датум: 04.04.2019. године

Сагласно члану 58. став 3. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“ бр. 51/2009 и 95/2013), Комисија за заштиту конкуренције објављује

ОБАВЕШТЕЊЕ

о подношењу предлога обавеза које је друштво ЈКП „Градска топлана“ Ниш спремно добровољно да преузме ради отклањања могуће повреде конкуренције, са позивом свим заинтересованим странама да доставе писане примедбе, ставове и мишљења који се односе на предложене обавезе

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) је на основу јавно доступних информација објављених у дневном листу „Политика“, дана 07.02.2018. године, дошла до сазнања о активностима и налазима Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) у вези са ревизијом финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Градска топлана“ из Ниша. На захтев Комисије, ДРИ је дописом, заведеним код Комисије под бр. 5/0-05-190/2018-2 од 27.02.2018. године, доставио Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Градска топлана“ Ниш бр. 400-444/2017-06/10 од 28.12.2017. године (у даљем тексту: Извештај), који је ДРИ израдио у складу са овлашћењима прописаним Законом о државној ревизорској институцији („Сл. гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010).

Узимајући у обзир наводе изнете у Извештају, Комисија је основано претпоставила постојање повреде конкуренције која за циљ или последицу има или може имати значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Одређивање цене услуге снабдевања топлотном енергијом на начин који одступа од методологије предвиђене Уредбом о утврђивању методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом („Сл. гласник РС“, бр. 63/2015 - у даљем тексту: Уредба), која методологија је заснована на принципу „Трошкови плус“, услед чега исходује већим износом цене од износа цене који би се добио рачунањем у складу са методологијом, те утврђивање цене за прикључак на топловодну мрежу на начин који није предвиђен релевантним правним оквиром, а све уз фактурисање такве цене потрошачима на начин који би могао да одступа од „трошковног принципа“, може представљати радњу повреде конкуренције из члана 16. став 2. тачка 1) Закона.

У Извештају је истакнуто да је Градска топлана цену топлотне енергије одређивала мимо правног оквира, тако што је при одређивању максималног износа прихода који се односи на варијабилни део, у обрачун варијабилних оперативних трошкова:

1) укључивала фиксне трошкове (накнада приступа систему);

- 2) при процени тржишних цена гаса применила цене на основу рачуна за месец јули иако су биле познате цене гаса за цео регулаторни период (јануар-јун на основу испостављених фактура, јул-децембар на основу закљученог Уговора о снабдевању гасом са Yugorogaz а.д. Београд);
- 3) процењивала цене мазута на основу велепродајног ценовника НИС-а за месец јули, уместо на основу цена утврђених уговором о испоруци мазута, при чему није укључила накнадно одобрен рабат од снабдевача енергената као један од параметара за одређивање цене.

У Извештају је истакнуто и да је Градска топлана при одређивању максималне висине прихода, а који се односи на фиксни део, у обрачун фиксних оперативних трошкова укључила:

- 1) трошкове предујма у извршним поступцима;
- 2) укупан износ трошкова резервисања за накнаде и друге бенефиције уместо исплаћених накнада по овом основу који су утврђени Уредбом;
- 3) трошкове зарада, накнада зарада и осталих личних расхода изнад износа утврђених правним оквиром.

Даље, у Извештају стоји да Градска топлана у остале приходе који представљају одбитну ставку, односно умањују износ максималне висине прихода по основу делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом - фиксни део, није укључила: приходе од одржавања грејних инсталација, приходе од загревања воде у бојлерима, приходе од осталих услуга, разграничени део прихода по основу реализације донираних средстава, приходе од наплате штете од осигурања имовине, укупан износ прихода од камата и приходе од услуга снабдевања топлотном енергијом чија је специфична потрошња због ниже енергетске ефикасности објекта изнад просечне месечне специфичне потрошње топлотне енергије увећане за 20%.

Увидом у закључак Градског већа Града Ниша број 1731-46/2015-03, ДРИ је утврдио да је Градска Скупштина дала препоруку Градској топлани да из сопствених средстава финансира трошкове даљинског грејања у делу више испоручене топлотне енергије од просечне месечне специфичне потрошње увећане за 20%. Истакнуто је да Градска топлана у току 2016. године није евидентирала приходе у износу од 5,5 милиона динара по основу испоручене топлотне енергије од 1.212.937 kWh/m³, корисницима чија је специфична потрошња изнад просечне месечне потрошње увећане за 20%. Неевидентирањем ових прихода, а имајући у виду начин утврђивања цене топлотне енергије, Градска топлана ове приходе није искључила из обрачуна максималне висине прихода чиме је финансирање наведених трошкова пренела на остале потрошаче.

Анализирајући Извештај, утврђено је да је у истом наведено да Градска топлана није утврдила вредносни израз корекционог елемента као саставни део фиксног дела цена. Наиме, у Извештају стоји да је код укупне годишње предате топлотне енергије, један од елемената за израчунавање цене топлотне енергије и разлика између очитане и фактурисане потрошње топлотне енергије. ДРИ је установила да је Градска топлана при утврђивању висине регулисаних средстава (основица за обрачун повраћаја на ангажована средства који енергетски субјекат може да оствари у регулаторном периоду) за 2015/2016 и 2016/2017 грејну сезону укључила и нето вредност прибављених средстава без накнаде, као што су донације, иако је Уредбом прописано њихово изузеће.

У Извештају је такође констатовано да Градска топлана примењује цене за прикључак на топловодну мрежу, за чије утврђивање се као један од критеријума укључује удаљеност објекта од магистралног топловода, иако овај елемент није дефинисан Правилником о одређивању накнаде за прикључак на топловодну мрежу број 3855/2010-09 од 23. децембра 2010. године.

Током испитног поступка Комисија се обратила ДРИ-у са захтевом за доставу списка предмета на основу којих је састављен Извештај, а ДРИ је доставио списе предмета који се односе на одређивање цене снабдевања крајњег корисника топлотном енергијом за грејну сезону 2015/2016 и 2016/2017.

Одредбом члана 58. став 1. Закона утврђено је да Комисија може донети закључак о прекиду поступка испитивања повреде конкуренције ако странка, на основу садржине закључка о покретању поступка, односно чињеница утврђених у поступку, поднесе предлог обавеза које је спремна добровољно да преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције, са условима и роковима за извршење мере.

Странка у поступку је у допису Комисији заведеном под бр. 5/0-02-459/2018-10 од 03.12.2018. године истакла да је у калкулацији цене топлотне енергије за грејну сезону 2018/2019 уважила све примедбе из Извештаја, укључујући и корекциони елемент за грејне сезоне 2015/16 и 2017/18. Истакнуто је да се у вези са наведеним очекује и званична потврда ДРИ, те да су се стекли услови за прекид поступка.

Комисија је Градској топлани упутила позив за уређење поднеска бр. 5/0-02-459/2018-14 од 10.12.2018. године, на који је Градска топлана одговорила уредивши предлог. Уређен предлог за прекид поступка заведен је под бр. 5/0-02-459/2018-15 од 20.12.2018. године.

Градска топлана је појаснила, у вези са начином и поступком утврђивања цене снабдевања топлотном енергијом, да почев од 2015. године утврђује „нулте цене“ на почетку сваке грејне сезоне у складу са Уредбом. Предлог цене доноси Надзорни одбор предузећа, у складу са одредбама важећег Статута. Одлука са пратећим калкулацијама се доставља оснивачу на контролу и давање сагласности од стране Градског већа Града Ниша. „Нулта цена“ је двотарифна цена и утврђује се као цена снабдевања: а) фиксни део у јединици мере дин/м² (примењује се од 01.08. једне године до 31.07. следеће године, што је тзв. обрачунска година); б) варијабилни део као дин/кWh (примењује се само у време грејне сезоне у складу са Одлуком о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом и алгоритмом одобреним од стране оснивача, који даје могућност да се испоручена топлотна енергија плаћа у 12 месечних рата). Према чл. 11. Уредбе, предлог за промену цене топлотне енергије због пораста варијабилног дела цене, може да буде поднет у случају када се укупна цена енергента, повећа за више од 3%, а обавезно уколико се смањи за више од 5%. У току примене Уредбе, Градска топлана се строго придржава и овог члана и имала је измену варијабилне тарифе и наниже и навише. За све наведене промене, издавана је сагласност оснивача тј. Градског већа Града Ниша, кроз давање решења о давању сагласности.

У вези са корекционим елементом Градска топлана је истакла да је то, према Уредби, вредносни израз (новчани износ) којим се умањује или увећава максимална висина прихода за регулаторни период, и то за износ одступања оствареног прихода за претходни регулаторни период по основу регулисаних цена на које је дата сагласност од максималне висине прихода утврђене у складу са Методологијом за претходни регулаторни период. Приликом обрачуна максималне висине прихода за први регулаторни период корекциони елемент је једнак нули. Градска топлана је код првог утврђивања цене 2015/16, исказала корекциони елемент нула. Код следеће калкулације „нулте цене“ за 2016/17, став Градске топлане и оснивача је био да се и у овој калкулацији не одређује и израчунава корекциони елемент, обзиром да у претходној календарској години није важила само цена утврђена по Уредби (донета је 17.07.2015. године). Највећа мањкавост израчунавања корекционог елемента, држећи се строго дефиниције из Уредбе, јесте што оснивач може дати сагласност на цену која се разликује од предложене, када је у питању фиксна цена и што се код утврђивања варијабилне цене полази од испоручене

количине kWh за претходну календарску годину, а током периода примене утврђене цене испоручена количина топлотне енергије може бити знатно различита (због различитих временских услова), како навише, тако и наниже. Такође, приликом калкулисања „нулте цене“, енергенти се рачунају по просечној цени у регулаторном периоду, а током примене калкулисаних цена долази до могућих значајнијих разлика. Градска топлана је истакла да је приликом калкулације „нулте цене“ за грејну сезону 2018/19, применила корекциони елемент, сматрајући овакву калкулацију једино исправном, уз усмену сагласност ДРИ. Корекциони елемент рачунат на овај начин је за последњу „нулту цену“ обухватио корекциони елемент за сезону 2016/17 и 2017/18 и 2018/19, чиме су испоштовани захтеви ДРИ у потпуности.

Градска топлана је дала појашњење плаћања по м² и по измереној количини топлотне енергије. Истакнуто је да Градска топлана почев од 2013. године, односно почев од грејне сезоне 2013/14, у потпуности примењује тарифни систем, односно испоруку и снабдевање топлотном енергијом, фактурише и наплаћује кроз двотарифну цену и то:

а) фиксна цена обрачуната као дин/м²,

б) варијабилна цена обрачуната као дин/kWh.

Фиксна цена се плаћа током 12 месеци, а варијабилна цена у време испоруке топлотне енергије (октобар —април) са могућношћу да се корисници могу одредити за плаћање овог дела у 12 месеци, а према утврђеном алгоритму. У неколико грејних сезона посебном одлуком дата је могућност корисницима да се одреде за плаћање по м² (паушал) без обзира што Градска топлана има мерење на свим местима испоруке топлотне енергије (100%). Ова могућност је укинута почев од грејне сезоне 2018/19. Такође, Градска топлана има јединствену цену за све кориснике (и за становнике и за привреду и за јавне кориснике), без обзира на могућност коју предвиђа Уредба, да тај однос може бити 1:1,25%. Градска топлана је за контролисани период (период примене Уредбе) имала сагласност оснивача на све утврђене и примењене цене снабдевања топлотном енергијом (како „нултих“ тако и промењених цена), што је неспорно утврђено у контроли. Уз сваку одлуку о цени оснивачу се доставља и Мишљење саветодавног тела у чијем раду обавезно учествује представник регистрованог удружења потрошача у складу са Законом о заштити потрошача „Форум“ Ниш.

Са свега наведеног, Градска топлана је дала предлог обавеза које је спремна да добровољно преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције, и то:

- Градска топлана ће се и у следећим калкулацијама цена у потпуности и доследно придржавати Уредбе и појашњења у вези примене појединих чланова Уредбе, пре свега корекционог елемента;
- Градска топлана ће као и до сада, сваки предлог новоутврђене цене достављати оснивачу са Мишљењем саветодавног тела, чији је пуноправни члан представник локалног удружења за заштиту потрошача, што представља један вид јавне расправе. Додатни вид јавне расправе је и принцип „празне столице“ у Надзорном одбору — представника корисника даљинског грејања у Надзорном одбору са правом дискусије, без права гласа, који је у Градској топлани већ неко време у примени и наставиће да буде у примени;
- У случају да постоји било каква недоумица у израчунавању било ког елемента из Табеле у Уредби, Градска топлана ће се писаним путем обратити Министарству рударства и енергетике, које је и аутор Уредбе, па самим тим и овлашћено за њено тумачење;
- Примљена упутства/смернице/појашњења објављиваће на свом сајту, чиме се обезбеђује јавни увид и могућност провере од стране јавности;
- У погледу одређивања цене за прикључак на топловодну мрежу, примењиваће искључиво критеријуме који су прописани актом оснивача — Града Ниш, а на дан израде овог предлога то је Правилник о одређивању висине накнаде за прикључак на топловодну мрежу („Службени лист Града Ниша“, бр.17/2018), Одлука о утврђивању

висине накнаде за прикључак на топловодну мрежу бр. 3178/2 од 12.06.2018. године и Решење бр. 4068/1 од 18.07.2018. године и објављиваће цене на свом сајту.

Градска топлана је дописом бр. 5/0-02-65/2019-4 од 12.02.2019. године предложила додатну обавезу коју је спремна да добровољно преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције, и то:

- Градска топлана ће убудуће редовно и то након истека грејне сезоне обавештавати Комисију о реализацији предложених обавеза и активностима које је преузела у предметном поступку, писаним путем, уз доставу доказа који прате реализацију.

Ради провере истинитости навода из предлога за прекид поступка, Комисија се обратила ДРИ захтевом за изјашњење да ли су примедбе из Извештаја уважене, укључујући и корекциони елемент за грејне сезоне 2015/2016 и 2017/18. ДРИ је у одговору заведеном под бр. 5/0-02-65/2019-03 од 06.02.2019. године истакао да је у складу са Законом о државној ревизорској институцији Градској топлани истакао захтев за достављање писаног извештаја о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења извештаја. Градска топлана је у остављеном року доставила ДРИ-у одазивни извештај у коме је приказала мере исправљања утврђених неправилности. Након прегледа одазивног извештаја, ДРИ је оценио мере исправљања описане у одазивном извештају, извршио је вредновање незадовољавајуће отклоњених неправилности и утврдио да неправилности које нису на задовољавајући начин отклоњене, по вредности, природи и контексту представљају значајне неправилности на основу чега је донет закључак о тешком кршењу обавезе доброг пословања. Након достављања одазивног извештаја и издавања послеревизионог извештаја, Градска топлана је накнадно доставила финансијске извештаје за 2017. годину и Програм пословања за 2018. годину и другу документацију, која није била предмет ревизије ДРИ, а на основу којих је утврђена цена снабдевања топлотном енергијом за грејну сезону 2018/2019 годину, а коју документацију је ДРИ ценио.

На основу наведеног, ДРИ је утврдио да је Градска топлана у свему поступила по препорукама, а чиме су отклоњене неправилности констатоване у Извештају. Посебно је напоменуто да је обрачун цене подведен под правила из Уредбе, као и да је корекциони елемент обрачунат у складу са Уредбом.

Сагласно члану 58. став 3. Закона, Комисија на својој интернет страници објављује обавештење о поднетом предлогу странке у поступку и позива све заинтересоване стране да примедбе, ставове и мишљења који се односе на предлог обавеза које је поднело друштво Градска топлана, у писаној форми, доставе у року од 20 дана од дана објаве обавештења, на адресу: Комисија за заштиту конкуренције, ул. Савска бр. 25, IV спрат, 11000 Београд.

Подносак којим се достављају примедбе, ставови и мишљења треба да садржи напомену да се односи на објављени предлог обавеза које је доставило друштво Градска топлана.

Примедбе, ставови и мишљења могу се, у истом року, доставити и путем електронске поште на адресу: miki.vidakovic@kzk.gov.rs.

САВЕТ КОМИСИЈЕ ЗА
ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ