

02/20

Prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou drážní osobní dopravu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2002 pod číslem 02/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit systém čerpání a užití prostředků státního rozpočtu poskytovaných na veřejnou drážní (dále jen „železniční“) osobní dopravu. Kontrolováno bylo období od roku 2001 až do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolu provedly v době od října 2002 do dubna 2003 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a z územních odborů střední Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Morava a střední Morava.

Kontrolovanými osobami byly:

1. Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) *(do 31. 12. 2002 Ministerstvo dopravy a spojů);*
2. České dráhy, akciová společnost, (dále jen „ČD“) a v rámci nich byly kontrolovány generální ředitelství, Divize obchodně provozní, obchodně provozní ředitelství Brno, Pardubice a Praha a depa kolejových vozidel Olomouc a Praha *(od 1. 1. 2003 nástupnická organizace v osobní dopravě za státní organizaci České dráhy);*
3. kraje Středočeský, Pardubický, Královéhradecký, Vysočina a Olomoucký.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly ČD, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Jiří Adámek – předseda, MVDr. Rudolf Němeček, Ing. Petr Skála a Ing. Jan Vedral – členové) na svém zasedání konaném dne 18. června 2003

s c h v á l i l usnesením č. 02/20/12

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění zákona č. 23/2000 Sb., byl s účinností od 1. 1. 2001 zaveden institut závazků veřejné služby v drážní dopravě na dráze celostátní a na dráze regionální. Šlo o obdobnou úpravu, jaká již dříve platila pro veřejnou linkovou osobní dopravu (dále jen „autobusová doprava“).

Závazky veřejné služby jsou definovány v § 39 uvedeného zákona jako závazky provozu, přepravy a tarifní a v § 39a pak prokazatelná ztráta z jejich plnění. Bližší vymezení prokazatelné ztráty, způsob jejího výpočtu a další části systému poskytování finančních prostředků na železniční osobní dopravu jsou vymezeny vyhláškou č. 36/2001 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy.

Prokazatelná ztráta ze závazků provozu a přepravy se z prostředků státního rozpočtu u osobních a spěšných vlaků hradí prostřednictvím krajských úřadů (v letech 2001 a 2002 se hradila prostřednictvím okresních úřadů) a u vlaků vyšší kategorie (rychlíky, expresní vlaky apod.) z rozpočtu MD. Z rozpočtu MD se také hradí prokazatelná ztráta z tarifního závazku vlaků všech kategorií.

Rozhodující 99% podíl na čerpání finančních prostředků na železniční osobní dopravu mají ČD. Jejich výši poskytnutou ČD v letech 1999 až 2002 k úhradě prokazatelné ztráty ze závazků

veřejné služby z rozpočtu MD a prostřednictvím okresních úřadů včetně magistrátních měst ukazuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Finanční prostředky k úhradě prokazatelné ztráty ČD (v mil. Kč)

Ukazatel	1999	2000	2001	2002
1. Rozpočet MD	6 018	6 628	497	1 795
<i>z toho:</i>				
– příspěvek na ztrátu z provozu	3 287	3 479	497	1 795
– podíl na nákladech dopr. cesty	2 731	3 149	–	–
2. Rozpočet okresních úřadů	–	–	1 826	1 716
3. Celkem oba rozpočty	6 018	6 628	2 323	3 511

Hospodářský výsledek železniční osobní dopravy ČD včetně celkových dotací za období let 1999 až 2002 ukazuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Hospodářský výsledek osobní dopravy ČD (v mil. Kč)

Ukazatel	1999	2000	2001	2002
1. Náklady celkem	16 659	18 495	19 642	21 413
<i>z toho na provoz</i>	–	–	12 421	13 020
2a) Tržby celkem	4 680	4 895	5 104	5 165
2b) Dotace celkem	6 658	7 541	9 273	9 683
<i>z toho: na úhradu prokaz. ztráty</i>	6 018	6 628	2 323	3 511
– jako zápočet závazků *)	–	–	4 010	2 812
– na dopravní cestu	–	–	2 385	2 947
– ostatní	640	913	555	413
3. Hospodářský výsledek	– 5 321	– 6 059	– 5 265	– 6 565

*) Zápočet závazků Českých drah, státní organizace, vůči státu ve smyslu usnesení vlády ze dne 10. prosince 2001 č. 1318.

Kontrolní akce navazuje na kontrolní akci č. 99/22 „Dotace ze státního rozpočtu na veřejnou drážní osobní dopravu“ (kontrolní závěr byl publikován ve Věstníku NKÚ v částce 1 ročníku VIII z 20. 4. 2000), při které bylo kontrolováno období let 1998 a 1999. Její výsledky především ukázaly na potřebu vytvoření systému, který průkazně stanoví nároky a závazky zúčastněných stran a další pravidla, a dále vytvoření objektivní metodiky vykazování hospodářského výsledku železniční osobní dopravy pro účely úhrady prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby a stanovení kontrolního systému pro ověřování správnosti ekonomických a výkonových údajů ČD poskytovaných pro výpočet prokazatelné ztráty.

Kontrolní akce byla zaměřena na systém nárokování a hrazení prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby v železniční osobní dopravě, který byl zaveden od roku 2001, a na správnost vykazování hospodářského výsledku osobní dopravy ČD pro účely úhrady prokazatelné ztráty.

V rámci Středočeského kraje byly kontrolovány okresy Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Beroun, v rámci Pardubického kraje okresy Pardubice, Svitavy, Ústí nad Orlicí a Chrudim, v rámci Královéhradeckého kraje okresy Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov, v rámci kraje Vysočina okresy Havlíčkův Brod, Jihlava, Třebíč a Žďár nad Sázavou, a v rámci Olomouckého kraje okresy Olomouc, Prostějov a Přerov.

II. Zjištění v systému nárokování a hrazení prokazatelné ztráty

Vláda usnesením ze dne 16. června 1999 č. 602 vzala na vědomí materiál MD o přípravě systémové změny podpory veřejné osobní dopravy do roku 2005. Dále usnesením ze dne 3. května 2000 č. 439 vzala na vědomí informaci o stavu v přípravných pracích na změnu systému hrazení účasti státu při zajišťování dopravní obslužnosti obsaženou v materiálu předloženém MD. Základním principem navržených změn mělo být řešení dopravní obslužnosti založené na provázanosti rozhodovacích procesů u jednotlivých druhů doprav na společné úrovni státní správy, představované MD a okresními, resp. od roku 2003 krajskými úřady.

Systém nárokování a hrazení prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby v železniční osobní dopravě uplatňovaný od roku 2001 však vykazuje nedostatky, které negativně ovlivňují efektivnost využití finančních prostředků poskytovaných na tyto účely.

1. Rozsah dopravní obslužnosti zabezpečované v systému závazků veřejné služby (dále jen „základní dopravní obslužnost“) nebyl stanoven na podkladě optimalizačních projektů dopravní obsluhy příslušných regionů.

Základním cílem systému podpory železniční osobní dopravy bylo umožnit okresním, resp. krajským úřadům rozhodovat o vzájemné provázanosti veřejné osobní dopravy. Měly být odstraněny duplicitně dotované souběžné spoje jednotlivých druhů osobních doprav, rozsah potřebné dopravní obslužnosti měl být stanovován na základě prováděných optimalizací a volen nejefektivnější způsob zabezpečování dopravní obslužnosti s tím, že vedle ekonomických ukazatelů budou zohledňovány další provozně-společenské ukazatele, např. ekologické. Princip optimalizace dopravní obsluhy regionů byl stanoven i v Dopravní politice České republiky (výchozí strategický dokument MD), schválené usnesením vlády ze dne 17. června 1998 č. 413.

a) MD ani žádný z 20 kontrolovaných okresních úřadů nekonkretizovaly obecné vymezení základní dopravní obslužnosti uvedené v § 39b zákona č. 266/1994 Sb. Nebyly například stanoveny základní standardy jako počty spojů, jejich časové vedení, docházková vzdálenost k zastávce nebo stanici apod.

Neprovedly ani optimalizaci dopravní obslužnosti jednotlivých druhů osobních doprav. Jen čtyři okresní úřady měly zpracován optimalizační projekt, ale ten byl zaměřen pouze na autobusovou dopravu.

b) Podle § 39 odst. 6 zákona č. 266/1994 Sb. uzavírá závazek veřejné služby s dopravcem okresní, resp. krajský úřad, v jehož územním obvodu je základní dopravní obslužnost na příslušné dráze nebo její rozhodující část zajišťována. V případě dopravních potřeb státu uzavírá tento závazek MD.

MD považovalo v návrhu podpory veřejné osobní dopravy za potřebný rozsah všech spojů osobních a spěšných vlaků obsažených v jízdním řádu ČD pro období 2000 – 2001. Stejný stav byl i v následujících letech. Okresní úřady tím nemohly ovlivnit rozsah železniční osobní dopravy, na který uzavíraly smlouvy o závazku veřejné služby. Rovněž v případě dopravních potřeb státu byly do základní dopravní obslužnosti zahrnuty všechny rychlíky a expresy podle platných jízdních řádů, s vyloučením vlaků SuperCity, EuroCity a InterCity.

Do základní dopravní obslužnosti tak byl zahrnován celý rozsah osobní dopravy nabízený ČD, bez odpovídajícího posouzení potřebnosti spojů z pohledu zájmů regionů nebo státu. Přitom nebylo zabezpečeno odpovídající krytí vykázané prokazatelné ztráty z provozování tohoto rozsahu v rámci závazku veřejné služby finančními zdroji. Systém tím také nevedl k řešení ztráty z provozování železniční osobní dopravy ČD, jak je zřejmé z tabulky č. 2. MD přitom v kalkulaci výše prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby vycházelo z uvedeného rozsahu osobní dopravy ČD.

2. Systém podpory železniční osobní dopravy pouze měnil mechanismus poskytování finančních prostředků a nemotivoval dopravce ke snižování nákladů a zlepšení hospodaření.

Systém je založený na dofinancování vykázané ztráty z provozu železniční osobní dopravy jako celku. Neřeší problematiku účelnosti a hospodárnosti užití finančních prostředků vyčleněných na úhradu prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby. Nemotivuje dopravce k vyšším tržbám, snižování nákladů a zkvalitňování služeb, ale motivuje v podstatě k vykazování ztráty, kterou žádá uhradit. Dokládá to i průměrný nadinflační 9% meziroční nárůst vykázaných nákladů osobní železniční dopravy, jak je zřejmé z tabulky č. 2 a jak bude ještě v části III. kontrolního závěru uvedeno.

Systém nevedl ke zvýšení využití železniční osobní dopravy. Z vývoje přepravních výkonů autobusové dopravy a železniční osobní dopravy v osobových kilometrech (dále jen „oskm“) a počtu přepravených osob za období let 2000 až 2002, uvedených v tabulce č. 3, vyplývá klesající trend zájmu cestujících o vlakovou dopravu od roku 2001.

Tabulka č. 3 – Přepravní výkony osobní dopravy

Ukazatel	Autobusová doprava			Železniční doprava		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Přepr. výkon (v mil. oskm)	5 898	6 134	6 255	3 226	3 106	2 922
Přepr. osoby (v mil. osob)	423	420	427	155	160	150

Poznámka: Zpracováno z výkazů MD Dop(MDS)2-04.

Nabízená kapacita vlakových spojů ve vlakových kilometrech (dále jen „vlkm“) se přitom v uvedeném období zvýšila o 4 % a byla využita pouze ve výši 27 %. S tímto nízkým využitím MD kalkulovalo při výpočtech prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby. Rostoucí nabídku akceptovalo jako potřebný rozsah základní dopravní obslužnosti.

3. Způsob výpočtu prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby stanovený ve vyhlášce č. 36/2001 Sb. nemá přímou vazbu na hospodářský výsledek železniční osobní dopravy a MD dostatečně nezdůvodnilo správnost vypočtené výše.

a) Podle § 1 vyhlášky č. 36/2001 Sb. je prokazatelná ztráta vymezena součtem ztrát ze závazků provozu, přepravy a tarifního. Ztráta ze závazku provozu se stanoví jako rozdíl ekonomicky oprávněných nákladů, snížených o náklady na dopravní cestu a na provozování dráhy, a příslušných tržeb a po odečtení ztráty ze závazků přepravy a tarifního. Ztráta ze závazku přepravy je dopočet do obvyčejného jízdného za bezplatné přepravy nebo přepravy za snížené jízdné vyplývající ze závazných právních předpisů (např. zákony č. 100/1988 Sb., č. 236/1995 Sb.). Ztráta ze závazku tarifního je dopočet do ekonomického jízdného za přepravy uskutečněné za regulované jízdné podle cenového předpisu.

V § 2 vyhlášky č. 36/2001 Sb. je pro výpočet ztrát stanoven jiný postup. Základnou pro výpočet prokazatelné ztráty ze závazků provozu a přepravy je uhrazená prokazatelná ztráta z plnění závazku veřejné služby autobusové dopravy předchozího roku přepočtená na jednotku výkonu v Kč/oskm. Tento základ, zahrnující v sobě přiměřený zisk, se pro zohlednění náročnějších podmínek provozování železniční osobní dopravy zvyšuje o 50 %. Celková výše prokazatelné ztráty ze závazků provozu a přepravy je pak součinem zvýšené základny a přepravního výkonu předcházejícího roku. Tarifní ztráta je stanovena rozdílem mezi účetní ztrátou železniční osobní dopravy, zvýšenou o přiměřený zisk a sníženou o náklady na dopravní cestu a na provozování dráhy, a výší ztráty ze závazků provozu a přepravy.

b) MD nezdůvodnilo stanovení výše koeficientu pro zohlednění náročnějších podmínek provozování železniční osobní dopravy. Ten má přitom významný vliv na výpočet výše finančních prostředků pro úhradu prokazatelné ztráty ze závazků provozu a přepravy v železniční osobní dopravě.

MD určilo jeho hodnotu na 1,5, aniž by provedlo analýzu vyšších nákladových vstupů železničních dopravců. Koeficient stanovilo jako podíl průměrné přepravní vzdálenosti železniční osobní dopravy, omezené pásmem do 50 km, a autobusové dopravy bez zdůvodnění věčné vazby. Vycházelo přitom z údajů roku 1999. Na změněný poměr průměrných přepravních

vzdáleností v dalších letech nebylo reagováno. Při použití stejné metody jako v roce 1999 by se tato změna promítla např. pro rok 2003 ve snížení koeficientu na 1,3. Což by znamenalo nižší nárok na úhradu prokazatelné ztráty železniční osobní dopravě o 267 mil. Kč.

MD při výpočtech vycházelo z celkových předpokládaných provozních nákladů železniční osobní dopravy vykázaných ČD, snížených o náklady na dopravní cestu a provozování dráhy. Přitom neprovedlo analýzu jejich správnosti, hospodárnosti a potřebnosti. Náklady osobní dopravy vykazované ČD jsou tak přebírány jako ekonomicky oprávněné náklady dopravce ve smyslu § 1 odst. 2 vyhlášky č. 36/2001 Sb.

c) Při nárokování finančních prostředků na krytí závazků veřejné služby nebyly MD vypočtené požadavky v plné míře zahrnuty do státního rozpočtu. Rozdíl byl Ministerstvem financí použit pro snížení závazků ČD vůči státu, vyplývajících z uplatnění státní záruky za bankovní úvěry. Výše tohoto zápočtu v letech 2001 a 2002 je uvedena v tabulce č. 2.

4. Rozdělení finančních prostředků okresním úřadům a magistrátním městům nemělo ekonomickou vazbu na ztráty z provozu a přepravy osobních a spěšných vlaků provozovaných v příslušných regionech.

Finanční prostředky na úhradu ztráty ze závazků provozu a přepravy osobních a spěšných vlaků byly uvedeným regionům rozděleny Ministerstvem financí podle návrhu MD. To však nedoložilo žádný způsob nebo kritéria, podle nichž bylo rozdělení provedeno. Podle § 4 vyhlášky č. 36/2001 Sb. mají být účelově vázané finanční prostředky pro příslušné okresy, resp. od roku 2003 pro kraje, odvozeny z celkové výše prokazatelné ztráty ze závazků provozu a přepravy podle propočtené účetní ztráty veřejné osobní dopravy v příslušném regionu.

V roce 2001 se úhrada prokazatelné ztráty ze závazků provozu a přepravy uvedených vlaků pohybovala v jednotlivých regionech v rozmezí od 3,83 Kč/vlkm do 240,18 Kč/vlkm a v roce 2002 od 14,92 Kč/vlkm do 28,06 Kč/vlkm. Tento značný rozptyl není věcně ani ekonomicky opodstatněný. Pro skupiny vlaků rychlík a expres byla úhrada této ztráty podle smluv o závazku veřejné služby uzavřených MD s ČD v roce 2001 ve výši 114,54 Kč/vlkm a v roce 2002 ve výši 114,15 Kč/vlkm.

5. V uplatňování systému závazku veřejné služby v železniční osobní dopravě byly zjištěny některé další nedostatky.

- MD uzavřelo smlouvu o závazku veřejné služby v drážní dopravě k zabezpečení dopravních potřeb státu s ČD na rok 2001 až 18. 12. 2001. S dalšími pěti dopravci neuzavřelo smlouvy vůbec, přesto jim poskytlo finanční prostředky k úhradě ztráty z provozu železniční osobní dopravy v roce 2001 ve výši 3,4 mil. Kč a v roce 2002 ve výši 17,9 mil. Kč.
- MD a pět kontrolovaných okresních úřadů převzaly pro dokladování prokazatelné ztráty z provozu a přepravy vlaků doklady, které neměly náležitosti požadované vyhláškou č. 36/2001 Sb., zejména neobsahovaly označení vlaků a spojů a v samostatné části nebyl uveden přehled neprovedených spojů ve vlkm.
- U čtyř kontrolovaných okresních úřadů bylo zjištěno, že v průběhu platnosti smlouvy o závazku veřejné služby snižovaly smluvně dohodnutý dopravní výkon ve vlkm a ve vazbě na to zvyšovaly výši úhrady v Kč/vlkm. Jeden okresní úřad provedl tuto úpravu v lednu 2002 zpětně za rok 2001.
- Nebyl dostatečně zabezpečen výkon státního dozoru nad financováním dopravní obslužnosti železniční osobní dopravou a závazků veřejné služby ve smyslu § 6 vyhlášky č. 36/2001 Sb. Kontrolu provedlo pouze MD v roce 2002 u třech okresních úřadů. Ta však byla zaměřena na poskytování záloh a jejich vyúčtování. Správnost předkládaných údajů o nákladech, tržbách a výkonech železniční osobní dopravy prověřována nebyla.

III. Zjištěné skutečnosti ovlivňující vykazovaný hospodářský výsledek osobní dopravy ČD

Přibližně dvě třetiny nákladů hlavní činnosti ČD jsou společné nákladní a osobní dopravě, přičemž jejich vývoj vykazuje negativní rostoucí trend. Mezi nejvýznamnější společné náklady patří především náklady na dopravní cestu, na provozování dráhy, na lokomotivní hospodářství, režijní a ostatní centralizované náklady. K jejich přiřazení příslušnému druhu dopravy slouží „Metodika kvantifikace výnosů a nákladů osobní a nákladní dopravy“ (dále jen „Metodika“). Kontrolou bylo zjištěno, že rozdělování nákladů podle Metodiky není zcela objektivní.

Správnost přiřazování přímých nákladů osobní dopravě byla ověřena na vybraných obchodně-provozních ředitelstvích a depech kolejových vozidel. Významné chyby zjištěny nebyly.

1. MD nezabezpečilo pro účely výpočtů prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby objektivní stanovení ekonomicky oprávněných nákladů osobní dopravy ČD.

Metodiku vypracovávají ČD a téměř každoročně ji mění. Vykázané náklady tak nejsou srovnatelné v časové řadě. Metodika pro období po 1. 1. 2001 a pro období po 1. 1. 2002 byla předložena MD, které k ní nemělo připomínky.

Metodika přitom umožňuje např. bez věcné opodstatněnosti měnit náklady nákladní a osobní dopravy, jak bude dále rozvedeno. Dokládá to i vývoj nákladů osobní dopravy ČD za období let 1999 až 2002, který v porovnání s vývojem nákladů celých ČD i nákladní dopravy ČD vykazuje výrazně vyšší nárůst, jak je patrné z tabulky č. 4. Nárůst je i více než dvojnásobný proti vývoji inflace.

Tabulka č. 4 – Vývoj nákladů ČD

(v mil. Kč)

Ukazatel	1999	2000	2001	2002	Index 2002/1999
Celkové náklady ČD	41 353	43 249	46 791	47 880	1,158
Náklady os. dopravy ČD	16 659	18 495	19 642	21 413	1,285
Náklady nákl. dopravy ČD	20 390	19 921	20 192	20 205	0,991

Nebyly stanoveny limity vybraných nákladových položek (např. režii a nákladů výkonové spotřeby) pro účely zabezpečení hospodárnosti vynakládání finančních prostředků na úhradu závazků veřejné služby a pro účely stanovení ekonomicky oprávněných nákladů.

2. Vysoký nárůst nákladů osobní dopravy ČD nemá věcné opodstatnění. Byl ovlivněn zejména následujícími skutečnostmi vyplývajícími z uplatňované Metodiky:

a) Podle Metodiky jsou příslušné společné náklady rozdělovány podle výkonových ukazatelů, jako např. hrubé tunové kilometry (dále jen „hrtkm“), vlkm a nápravové kilometry (dále jen „nprkm“). V důsledku rostoucího podílu výkonů osobní dopravy při klesajících výkonech nákladní dopravy, jak ukazuje tabulka č. 5, jsou tak zvyšovány náklady osobní dopravy ČD. Přitom ve většině případů jde svým charakterem o náklady nezávislé na výkonech.

Tabulka č. 5 – Vývoj výkonů osobní a nákladní dopravy ČD

(v mil.)

Ukazatel	1999	2000	2001	2002	Index 2002/1999
hrtkm – osobní doprava	17 242	17 132	17 172	17 168	0,996
– nákladní doprava	36 418	37 274	36 016	33 287	0,914
vlkm – osobní doprava	95	98	101	102	1,074
– nákladní doprava	41	41	39	36	0,878
nprkm – osobní doprava	1 509	1 495	1 496	1 494	0,990
– nákladní doprava	4 603	4 620	4 542	4 306	0,935

V důsledku vyššího podílu osobní dopravy na celkových výkonech ČD se například zvýšily v roce 2002 proti roku 2001 náklady na řízení provozu (činnost 811) o 2,4 %, tj. o 148 042 tis. Kč, a na hnací kolejová vozidla a vozidla s nimi trvale spojená (činnost 812) o 1,6 %, tj. o 1 620 tis. Kč.

b) Rozvrhovým kritériem pro rozdělení společných nákladů na traťové hospodářství (činnost 823), na komerční činnost nákladní přepravy (činnost 815), na budovy (činnost 822) a další je ukazatel hrtkm. Při výpočtu je vycházeno ze 100 % využití vlaků osobní dopravy. Přitom ve skutečnosti je toto využití kolem 27 %. Tím je nesprávně zvyšován výkon a následně podíl osobní dopravy na společných nákladech.

c) Náklady na budovy (činnost 822) jsou podle metodiky z 57 % rozdělovány z podílu ukazatele hrtkm osobní a nákladní dopravy a z 43 % z podílu ukazatele vlkm osobní a nákladní dopravy. ČD nezdůvodnily, proč byly pro kritéria rozdělování určeny výše uvedené poměry. Kromě toho část nákladů na budovy lze přímo přiřadit osobní nebo nákladní dopravě, neboť některé z nich jsou využívány pouze jedním druhem dopravy. ČD však toto rozdělení neprovedly.

d) K rozdělení nákladů na hnací kolejová vozidla a vozidla s nimi trvale spojená (činnost 812) je používán výkonový ukazatel „lokomotivní kilometry“. V činnosti 812 však 40 % nákladů tvoří mzdové a s nimi související sociální náklady, které nejsou závislé na výkonech. ČD nezdůvodnily, proč je k rozvržení těchto nákladů používáno uvedené výkonové kritérium.

e) Náklady na stanovení spotřeby trakčního paliva a elektrické energie osobní dopravy byly z důvodu vyšší spotřeby ze zastavování a vytápění vlaků zvyšovány koeficienty 1,3 u nezávislé trakce a 1,5 u závislé trakce. ČD neprovedly aktualizaci těchto koeficientů stanovených v roce 2000 z údajů let 1997 až 1999.

3. Náklady osobní dopravy zvýšila i změna metodiky výpočtu nákladů z celosíťového způsobu na výpočet přes tzv. makrouseky, kterou ČD provedly od roku 2000.

Změna spočívala v tom, že ČD začaly podílovat společné náklady z úrovně 154 tzv. makrouseků, čímž se podílování mělo přiblížit k místu vzniku nákladů. Podle odhadu NKÚ provedeného na základě propočtu jednotlivých vykazovaných výkonů u celkem 34 výkonů podle dřívějšího celosíťového způsobu a nového podle makrouseků se tím zvýšily náklady osobní dopravy o cca 3 %. Zvýšení vyplývá z toho, že v tzv. makrousecích je vyšší podíl výkonů osobní dopravy, než v případě použití výkonových ukazatelů na úrovni celé sítě.

4. Výši nákladů osobní dopravy ČD negativně ovlivnily i některé nedostatky v hospodaření, jako např.:

- náklady osobní dopravy na provoz a údržbu a na odpisy v roce 2002 neproduktivně zvýšilo o cca 21 mil. Kč 644 nadbytečných hnacích vozidel;
- nadstav 95 strojvedoucích proti turnusové potřebě v osobní dopravě zvýšil v roce 2002 mzdové náklady a související sociální náklady o 29 mil. Kč;
- závazek z nevýhodně pro ČD uzavřených smluv o poskytování gastronomických služeb, kdy provozovatel gastronomických služeb nemusel platit nájemné za vozy (zjištěno u dvou ze čtyř sjednaných smluv), přičemž náklady na jejich provoz nesly ČD, a dostával od ČD různé poplatky (zjištěno u tří ze čtyř sjednaných smluv), zvýšil náklady osobní dopravy v roce 2002 o 72 mil. Kč.

Obdobná situace ve výše uvedených případech byla i v předchozích letech.

IV. Vyhodnocení

V kontrolní akci bylo posuzováno, zda systém poskytování finančních prostředků na úhradu prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby v železniční osobní dopravě uplatňovaný počínaje rokem 2001 zabezpečuje jejich účelné a hospodárné užití. Na uve-

dené účely bylo ČD ze státního rozpočtu poskytnuto, včetně zápočtu závazků uvedených v tabulce č. 2, v letech 2001 a 2002 celkem 12,6 mld. Kč.

Funkčnost systému a tím i užití poskytnutých finančních prostředků negativně ovlivnily zejména následující nedostatky:

- neprovedení optimalizace dopravní obslužnosti v jednotlivých regionech a nevymezení rozsahu základní dopravní obslužnosti území ve vazbě na finanční možnosti; jako potřebná byla MD akceptována celá nabídka vnitrostátních vlakových spojů ČD;
- systém je založený na dofinancování ztráty z železniční osobní dopravy, což nemožňuje dopravce ke snižování nákladů a zlepšování hospodaření;
- výpočet ztráty ze závazků provozu a přepravy vycházející z plnění závazku veřejné služby autobusové dopravy zvýšeného o 50 % nemá vazbu na hospodářský výsledek železniční osobní dopravy; zvýšení MD nedoložilo příslušnými propočty;
- výpočet ztráty ze závazku tarifního není stanovován jako dopočet do ekonomického jízdného za přepravy uskutečněné za regulované jízdné, ale vychází z vykázané účetní ztráty železniční osobní dopravy snížené o prokazatelnou výši ztráty ze závazků provozu a přepravy;
- MD neprovádělo analýzy správnosti, hospodárnosti a potřebnosti vykázaných nákladů ČD používaných pro výpočty ztráty ze závazků veřejné služby;
- rozdělování finančních prostředků regionům nemělo ekonomickou vazbu na příslušné ztráty z provozu a přepravy; způsob rozdělení MD nedoložilo;
- MD nezabezpečilo pro účely výpočtů ztráty věcně objektivní vykazování tzv. ekonomicky oprávněných nákladů; metodiku ČD pro podílování společných nákladů mezi osobní a nákladní dopravu, která je téměř každoročně měněna a umožňuje zvyšování nákladů osobní dopravy bez věcného opodstatnění, odsouhlasilo;
- MD nezabezpečilo účinný výkon státního odborného dozoru nad financováním dopravní obslužnosti železniční osobní dopravou a závazků veřejné služby.

Nedošlo k zásadní změně proti stavu zjištěnému předchozí kontrolní akcí č. 99/22. Byl sice vytvořen nový systém podpory veřejné osobní dopravy, jeho funkčnost pro železniční osobní dopravu však zabezpečena nebyla. Dopravní obslužnost nebyla řešena na základě provázanosti rozhodovacích procesů u jednotlivých druhů doprav na společné úrovni MD a okresních, resp. od roku 2003 krajských úřadů, což měl být hlavní princip nového systému.

Nedošlo ani k stabilizování finanční situace železniční osobní dopravy a zlepšení jejího hospodářského výsledku. Nedošlo k optimalizaci nákladů železniční osobní dopravy ani nabízené kapacity ve vazbě na požadované přepravní výkony ze strany cestující veřejnosti. Využití nabízené kapacity tak dlouhodobě zůstává na nízké 27% úrovni. Systém nevyvolává společensky užitečnou poptávku po železniční osobní dopravě.

Efektivnost užití finančních prostředků na železniční osobní dopravu nebylo možno vyhodnotit, neboť MD nestanovilo konkrétní cíle a účinky podpory v závislosti na finančních možnostech a neprovedlo žádné analýzy účelnosti podpory v rozsahu téměř celých jízdních řádů stanovených dopravcem.

Odstranění kontrolou zjištěných nedostatků vyžaduje zásadním způsobem přehodnotit systém poskytování finančních prostředků železniční osobní dopravě, včetně způsobu stanovení prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby. To vyžaduje mj. novelizovat vyhlášku č. 36/2001 Sb.