

03/19

Hospodaření státních podniků s majetkem státu a prostředky státního rozpočtu v oblasti letecké dopravy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2003 pod číslem 03/19. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky státního rozpočtu a s majetkem státu, s nímž jsou příslušny hospodařit státní podniky Česká správa letišť a Řízení letového provozu České republiky. Kontrolováno bylo období let 2000 až 2003 (v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly).

Kontrolu provedla v době od července 2003 do února 2004 skupina kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a územního odboru severozápadní Čechy.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo dopravy (do 31. 12. 2002 Ministerstvo dopravy a spojů, dále jen „MD“),
Česká správa letišť, státní podnik (dál jen „ČSL“),
Řízení letového provozu České republiky, státní podnik (dále jen „ŘLP“).

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly ČSL a ŘLP, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách. O odvolání uplatněném ŘLP proti tomuto rozhodnutí rozhodlo Kolegium NKÚ.

K o l e g i u m NKÚ na svém XVI. zasedání, konaném dne 20. září 2004,
s c h v á l i l o usnesením č. 7/XVI/2004
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

1. Úvod

MD je podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. MD je zakladatelem státních podniků podle § 3 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

MD založilo ČSL dne 16. 5. 1995 a zakládací listinou ze dne 12. 12. 1997 přizpůsobilo podmínky jejího založení ustanovením zákona č. 77/1997 Sb. V zakládací listině z roku 1997 vymezilo MD majetek státu, se kterým má právo hospodařit ČSL, v hodnotě 24 917 629 tis. Kč. Majetkovou podstatu ČSL tvoří z rozhodující části pozemky, budovy a stavby na letištích. ČSL zajišťuje zejména správu a provozování mezinárodních letišť v Praze-Ruzyni, Ostravě-Mošnově a v Karlových Varech, včetně zajištění bezpečné a plynulé letecké dopravy, záchranné a požární služby a různých služeb pro fyzické a právnické osoby na uvedených letištích; letiště v Brně-Tuřanech dlouhodobě pronajala. ČSL realizuje v současné době významnou investici terminál SEVER 2 na letišti Praha-Ruzyně. V kontrolovaném období byla ČSL trvale zisková. V tomto období přijala ze státního rozpočtu dotace na investice v celkové výši 217,6 mil. Kč.

MD založilo ŘLP dne 28. 12. 1994 a zakládací listinou ze dne 26. 11. 1997 přizpůsobilo podmínky jeho založení ustanovením zákona č. 77/1997 Sb. V zakládací listině z roku 1997 vymezilo MD majetek státu, se kterým má právo hospodařit ŘLP, v hodnotě 2 035 047 tis. Kč. Majetek, s nímž hospodaří ŘLP, je tvořen zejména stroji, zařízeními a přístroji. ŘLP zajišťuje zejména letové provozní služby včetně letištních a další služby potřebné pro civilní letectví. ŘLP realizuje v současné době významnou investici Národní integrované středisko řízení letového provozu, situované do obce Jeneč (dále jen „IATCC“). ŘLP bylo trvale ziskové a neobdrželo v kontrolovaném období dotace ze státního rozpočtu.

Kontrola se u státních podniků zaměřila na hospodaření s pozemky, zabezpečení podmínek pro účelnost a hospodárnost pořízení a následného provozu terminálu SEVER 2 a IATCC, pronajímání státního majetku a další vybrané případy hospodaření. Na ČSL bylo kontrolováno také použití dotací ze státního rozpočtu. Na MD bylo kontrolováno, jak plněním povinností zakladatele ovlivňuje hospodárnost a účelnost hospodaření se státním majetkem svěřeným oběma státním podnikům.

Státní podniky jsou podle § 3 zákona č. 77/1997 Sb. zřizovány k uspokojování významných celospolečenských strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Zakladatelem kontrolovaných státních podniků je stát a jménem státu vykonává funkci zakladatele MD. Jeho povinnosti spočívají zejména:

- a) ve vydání zakládací listiny, která musí obsahovat mj. obchodní jméno, předmět podnikání, určení majetku, k němuž má státní podnik právo hospodaření, a počet členů dozorčí rady (§ 4 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb.);
- b) v uplatňování práv a povinností zakladatele (§ 15 zákona č. 77/1997 Sb.), spočívajících především v
 - jmenování a odvolání ředitele a členů dozorčí rady,
 - schválení jednacího řádu dozorčí rady, stanovení počtu členů dozorčí rady a délky jejich funkčního období a minimálního počtu schůzí dozorčí rady,
 - vydání statutu státního podniku,
 - požadování informací o hospodářské činnosti a stavu majetku a kontrole těchto informací,
 - kontrole, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně.

MD má ve smyslu § 22 zákona č. 2/1969 Sb. zpracovávat koncepci letecké dopravy. Tato koncepce by měla být podkladem pro strategii a koncepci rozvoje ČSL a ŘLP.

Dozorčí rada státního podniku (§ 13 zákona č. 77/1997 Sb.) mj.

- a) schvaluje v rozsahu, který určí zakladatel, zásadní otázky rozvoje státního podniku a nakládání s majetkem státu svěřeným státnímu podniku,
- b) dohlíží na hospodaření podniku a výkon působnosti ředitele státního podniku.

Vztah mezi státem a státním podnikem je upraven tak, že stát neručí za závazky podniku a podnik za závazky státu, není-li zákonem stanoveno jinak (§ 3 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb.).

Poznámka: Právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

2. Kontrolou zjištěné skutečnosti

2.1 Ministerstvo dopravy

2.1.1 Plnění zakladatelských funkcí

MD v průběhu kontroly sice předložilo jednací řád dozorčí rady ŘLP, ale neprokázalo, že tento jednací řád schválilo. Jednací řád dozorčí rady ČSL schválilo MD až 21. 11. 2002 (§ 15 písm. c) zákona č. 77/1997 Sb.).

2.1.2 Dohlížecí a kontrolní činnost zakladatele

MD omezilo právo dozorčích rad ŘLP a ČSL schvalovat zásadní otázky koncepce rozvoje podniku a nakládání s majetkem státu svěřeným podniku k podnikatelské činnosti (mimo určený majetek) pouze na rozsah od 2 do 10 mil. Kč a jen v případech mimo běžné hospodaření (§ 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 77/1997 Sb.). Pojem běžné hospodaření nebyl MD v této souvislosti přesně definován.

2.1.3 Podmínky pro rozvoj státních podniků

MD financovalo v letech 1996 až 1999 částkou 2 439 tis. Kč projekt, jehož účelem byl vývoj modelů pro dlouhodobé prognózování výkonů v oblasti civilního letectví. Projekt ale nesplnil svůj účel. MD se nepodařilo získat dlouhodobou prognózu vývoje výkonů v civilním letectví, která by byla objektivním podkladem pro rozvoj obou státních podniků.

2.1.4 Nakládání a majetkem státu

S letištěm Brno-Tuřany byla v době kontroly příslušna hospodařit podle zákona č. 77/1997 Sb. ČSL. MD vyhlásilo a zorganizovalo na jeho pronájem obchodní veřejnou soutěž. MD stanovilo podmínky obchodní veřejné soutěže na výběr provozovatele letiště Brno-Tuřany tak, že byl zvýhodněn jeden zájemce. MD vydávalo bližší podmínky soutěže jen druhý den po jejím zveřejnění po dobu pouhých dvou hodin. I když šlo o náročný projekt, nabídky měly být podány v krátké lhůtě pouhých deseti dnů po zveřejnění soutěže. V soutěži tak prakticky mohl uspět jen zájemce, který byl předem dobře seznámen se záměrem MD pronajmout letiště, znal situaci na letišti a příslušný projekt měl předem připravený. MD nemohlo dodržet ustanovení § 287 Obchodního zákoníku, tj. přijmout v obchodní veřejné soutěži nejvhodnější návrh smlouvy, protože nebylo oprávněno uzavřít s nájemcem smlouvu o provozování letiště. K tomu měla právo pouze ČSL (§ 3 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb.).

2.2 Plnění celospolečenských zájmů státními podniky

2.2.1 ŘLP

Hlavním předmětem podnikání ŘLP je zabezpečit plynulý a bezpečný letový provoz ve vzdušném prostoru ČR podle poptávky leteckých dopravců. V důsledku rostoucí poptávky se ŘLP v červenci 2001 rozhodlo navýšit kapacity pro řízení letového provozu stavbou IATCC. Rozhodnutí o velikosti IATCC bylo ovlivněno dvěma významnými riziky, která jsou z pohledu ŘLP objektivní.

Prvním rizikem pro dimenzování IATCC je ne zcela známý budoucí vývoj letového provozu ve vzdušném prostoru ČR. Každoroční nárůsty letového provozu nad územím ČR se zcela vymykají běžnému vývoji v evropském vzdušném prostoru. MD neposkytlo ŘLP kvalitní dlouhodobou prognózu letového provozu. ŘLP mělo k dispozici prognózu zpracovanou Evropskou organizací pro bezpečnost letového provozu (dále jen „EUROCONTROL“). Tyto prognózy z let 2001 a 2002 kalkulovaly s podstatně nižším nárůstem letového provozu, než byl skutečný vývoj. Prognózy zpracované ŘLP předvíдалy podstatně vyšší meziroční index nárůstu letového provozu a podstatně vyšší odchylku od prognózovaných hodnot než EUROCONTROL.

Druhým rizikem pro dimenzování IATCC je termín realizace střediska řízení letového provozu ve Vídni. Toto středisko má převzít řízení letového provozu v horním středoevropském vzdušném prostoru včetně horního vzdušného prostoru ČR, čímž dojde ke snížení potřeby technologické kapacity ŘLP. Původní předpoklad jeho uvedení do provozu byl v roce 2007. Podle obsahu zápisů o bilaterálních jednáních mezi EUROCONTROL a jednotlivými státy, v jejichž horním vzdušném prostoru má středisko Vídeň řídit letový provoz, se termín posune až za rok 2010. V době kontroly nebylo možné zjistit, jak realizace (či nerealizace) střediska řízení letového provozu ve Vídni ovlivní kapacitní možnosti IATCC.

ŘLP v souvislosti s posílením kapacit pro řízení letového provozu nerozpracovalo variantní řešení a uvažovalo pouze s variantou centralizovaného řízení letového provozu z jediné budovy umístěné v okolí letiště Praha-Ruzyně.

ŘLP neprovedlo v období přípravy investice IATCC analýzy celospolečenských nákladů a výnosů. Předmětem těchto analýz mělo být vyčíslení celospolečenských nákladů a výnosů a výpočet ekonomických ukazatelů rozhodujících pro posouzení efektivity investice.

ŘLP se začalo intenzivně zabývat problémem dostatečnosti kapacit pro řízení letového provozu v roce 2000 a v roce 2001 konstatovalo, že jeho dosavadní kapacity postačí jen do roku 2005. Tempo pořízování IATCC ukazuje, že ŘLP ji uvede do provozu nejdříve na podzim roku

2006. NKÚ v této souvislosti upozorňuje na možné riziko, že v letní sezóně roku 2006 může nastat situace, kdy poptávka leteckých dopravců bude převyšovat kapacitní možnosti ŘLP.

2.2.2 ČSL

Hlavním předmětem podnikání ČSL je zajištění bezpečného a plynulého provozu letišť svěřených ČSL. Předpokládané připojení ČR k Schengenské dohodě je spojeno s podmínkou, aby cestující z a do zemí tzv. Schengenského prostoru byli odbavováni odděleně od ostatních. ČSL změnila původní záměr užití budovaného terminálu SEVER 2 na letišti Praha-Ruzyně na pořízení terminálu „schengenského“. ČSL se při rozhodování o pořízení nového terminálu nezabývala variantami jeho umístění a nesrovnala varianty jeho velikosti. Ve vazbě na budoucí využití současného terminálu SEVER 1 ČSL analytickým způsobem neporovnala varianty, zda nový terminál pořizovat jako „schengenský“ nebo „neschengenský“.

Současný dráhový systém letiště Praha-Ruzyně nebude kapacitně vyhovovat poptávce leteckých dopravců v době ukončení stavby terminálu SEVER 2. Kapacita dráhového systému byla prakticky vyčerpána již v době kontroly. Nezbytné proto budou rozsáhlé investice do nové vzletové a přistávací dráhy. ČSL identifikovala tento problém již v roce 1996, kdy byly porovnány varianty stavby nové vzletové a přistávací dráhy, ale její dokončení je reálné až přibližně pět let po dokončení terminálu SEVER 2. Důvodem je zejména zdlouhavé provádění změn územně plánovací dokumentace. NKÚ v této souvislosti upozorňuje na riziko, že i přes pořízení terminálu SEVER 2 nemusí ČSL zcela uspokojit poptávku leteckých dopravců.

3. Vyhodnocení

MD plnilo z hlediska formálního i věcného nedůsledně své zakladatelské povinnosti stanovené zákonem o státním podniku a povinnosti podle zákona č. 2/1969 Sb. Omezilo schvalovací působnost dozorčích rad ŘLP a ČSL, přestože nemá potřebné kapacity na systematickou kontrolu státních podniků. Důsledkem tohoto stavu je podstatné oslabení dohlížecího a kontrolního mechanismu nad státními podniky. Mimo své kompetence MD vyhlásilo obchodní veřejnou soutěž na výběr provozovatele letiště Brno-Tuřany. MD stanovilo podmínky soutěže tak, že mohl vyhrát pouze zájemce, který byl připraven na vyhlášení soutěže v časovém předstihu.

U státních podniků ŘLP a ČSL byly zjištěny nedostatky ve fázi přípravy investic, zejména v zanedbání variantní přípravy staveb s následným objektivním řešením variant, které bylo provedeno jen v případě nové vzletové a přistávací dráhy na letišti Praha-Ruzyně.