

06/07**Prostředky státního rozpočtu poskytované
na veřejnou osobní dopravu**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/07. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky státního rozpočtu poskytovanými na zajištění dopravní obslužnosti území veřejnou osobní dopravou v souvislosti se zabezpečováním závazků veřejné služby a na obnovu vozidel autobusové dopravní obslužnosti.

Kontrolu provedly od ledna do září 2006 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a z územních odborů západní Čechy, jižní Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Morava, střední Morava a severní Morava. Kontrolováno bylo období od roku 2004 do 30. 6. 2006 a v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);
České dráhy, a. s. (dále jen „ČD“);
COMETT PLUS, spol. s r. o., Chýnovská 2115, Tábor;
Connex Morava a. s., Vítkovická 3056/2, Ostrava-Moravská Ostrava;
Connex Praha, s. r. o., U Seřadiště 9, Praha 10;
CONNEX Východní Čechy a. s., Na Ostrově 177, Chrudim;
ČSAD AUTOBUSY České Budějovice a. s., Jeronýmova 1485/19, České Budějovice;
ČSAD autobusy Plzeň a. s., V Malé Doubravce 27, Plzeň;
ČSAD BUS Kladno a. s., Železničářů 885, Kladno, Kročehlavy;
ČSAD Havířov a. s., Těšínská 1297/2b, Havířov-Podlesí;
ČSAD JIHOTRANS a. s., Pekárenská 255/77, České Budějovice;
ČSAD MHD Kladno a. s., Železničářů 885, Kladno, Kročehlavy;
ČSAD Střední Čechy, spol. s r. o., U přístavu 811, Brandýs n. Labem-Stará Boleslav;
ČSAD Uherské Hradiště a. s., Malinovského 874, Uherské Hradiště;
ČSAD Vsetín a. s., Ohrada 791, Vsetín;
DOPRAVA ZÁRUBA M & K s. r. o., Stožická 840, Vodňany;
Dopravní podnik Karlovy Vary, a. s., Sportovní 656/1, Karlovy Vary;
Dopravní podnik města Pardubic a. s., Teplého 2141, Pardubice, Zelené Předměstí;
Dopravní podnik Ostrava a. s., Poděbradova 494/2, Ostrava-Moravská Ostrava;
ICOM transport a. s., Jiráskova 1424/78, Jihlava;
LIGNETA autobusy s. r. o., Plzeňská 12, Toužim;
Plzeňské městské dopravní podniky, a. s., Denisovo nábřeží 920/12, Plzeň;
SANDY line s. r. o., Husova ulice 102, Pardubice, Bílé Předměstí;
SPOJBUS s. r. o., Hradecká 2325/7, Praha 3;
TRADO-BUS, s. r. o., Komenského náměstí 137/9, Třebíč;
TRADO-MAD, s. r. o., Komenského náměstí 137/9, Třebíč;
TREDOS, spol. s r. o., Hrotovická 1202, Třebíč;
Karel Housa – HOUSACAR, Paseky 528, Zlín-Želechovice nad Dřevnicí.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MD, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém XIX. zasedání, konaném dne 30. října 2006, schválilo usnesením č. 4/XIX/2006 kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrole byly podrobeny běžné výdaje státního rozpočtu na zajišťování dopravních potřeb státu veřejnou drážní osobní dopravou a kapitálové výdaje státního rozpočtu na pořízení autobusů veřejné linkové dopravy, včetně městské dopravy, které jsou dopravcům poskytovány z kapitoly 327 – Ministerstvo dopravy. Výše těchto prostředků v jednotlivých letech kontrolovaného období je uvedena v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Prostředky státního rozpočtu na veřejnou osobní dopravu (v mil. Kč)

	Skutečnost 2004	Skutečnost 2005	Rozpočet 2006	Index 2006/2004
Veřejná drážní osobní doprava	2 393 ^{*)}	2 620	2 547	1,06
Veřejná linková doprava	400	436	438	1,09
z toho na obnovu autobusů	328	370	364	1,11

^{*) Údaj očištěn o prostředky, které byly v tomto roce ještě určeny krajům na základní dopravní obslužnost.}

Poskytování prostředků státního rozpočtu na veřejnou drážní osobní dopravu je upraveno zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, a vyhláškou č. 36/2001 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy, která byla od 1. 7. 2005 nahrazena vyhláškou č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy.

Prostředky na pořízení autobusů veřejné linkové dopravy jsou dopravcům poskytovány v rámci programu ev. č. 227 620 „Podpora obnovy vozidel regionální a městské hromadné dopravy“. Systém poskytování prostředků je upraven zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vyhláškou č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, a „Pravidly pro poskytování dotací ze státního rozpočtu v rámci Programu podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové autobusové dopravy“ (dále jen „pravidla“), vydávanými MD pro příslušný rok.

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Prostředky státního rozpočtu na veřejnou drážní osobní dopravu

Podle zákona č. 266/1994 Sb. hradí MD dopravci prokazatelnou ztrátu z provozování veřejné drážní osobní dopravy vzniklou plněním závazků veřejné služby, jedná-li se o zajišťování dopravních potřeb státu ve veřejném zájmu (dále jen „prokazatelná ztráta“). Součástí závazku veřejné služby je i úhrada ztráty z poskytování žakovského jízdného.

Podmínky pro určení výše žakovského jízdného jsou každoročně určovány výměrem Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále jen „výměr MF“).

Závazek veřejné služby vzniká na základě písemné smlouvy, kterou v případě závazku na zajištění dopravních potřeb státu uzavírá s dopravcem MD.

1. Vymezení dopravních potřeb státu ve veřejném zájmu

MD rozhoduje v případě dopravních potřeb státu podle § 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb. o uplatnění veřejného zájmu při zabezpečování dopravní obslužnosti. Pojem „dopravní potřeby státu ve veřejném zájmu“, uvedený v § 39a zákona č. 266/1994 Sb., však není v právních předpisech dále upřesněn. Pouze v § 2 písm. b) vyhlášky č. 241/2005 Sb. je uvedeno, že dopravní potřeby státu ve veřejném zájmu se zajišťují vlaky celostátní dopravy. Vymezení a konkretizaci rozsahu dopravních potřeb státu neprovedlo ani MD. **Není tedy stanoveno, v jakém rozsahu mají být poskytovány dopravní služby pro potřebu státu v rámci závazku veřejné služby a jaké potřeby veřejnosti mají být jimi uspokojovány. Nelze tak ani vymezit jejich finanční náročnost na prostředky státního rozpočtu.**

MD nepředložilo žádné doklady, které by zdůvodňovaly výši prostředků určených v příslušných letech ve státním rozpočtu na úhradu prokazatelné ztráty. Podle sdělení MD rozsah a obsah objednávky dopravních potřeb státu vycházel ze zkušeností z minulých let, požadavků a připomínek krajů, obcí a občanů a její objem byl limitován finanční částkou stanovenou ve státním rozpočtu. Tato částka však neodpovídala výši prokazatelné ztráty vypočtené ČD, jak je dále rozvedeno v bodě 3.b této části kontrolního závěru.

2. Prokazatelná ztráta z plnění závazku veřejné služby při zajišťování dopravních potřeb státu

Prokazatelná ztráta se podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 36/2001 Sb. vypočetla jako násobek tzv. základu zvýšeného o 50 % a přepravního výkonu uskutečněného v předchozím kalendářním roce. Základ byl roven uhrazené prokazatelné ztrátě z plnění závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě přepočtené na jednotku přepravního výkonu a zahrnoval i přiměřený zisk. Tento výpočet prokazatelné ztráty neodpovídal § 39a zákona č. 266/1994 Sb., který prokazatelnou ztrátu stanovil jako rozdíl ekonomicky oprávněných nákladů zvýšených o přiměřený zisk a celkových výnosů z provozování veřejné drážní osobní dopravy. Přiměřený zisk nesměl překročit 5 % ekonomicky oprávněných nákladů. Rozpor byl odstraněn nabytím účinnosti vyhlášky č. 241/2005 Sb. od 1. 7. 2005.

Příjemcem 99 % prostředků státního rozpočtu určených na úhradu prokazatelné ztráty v roce 2004 byly ČD. Od roku 2005 byly tyto prostředky poskytovány pouze ČD. Kontrola byla proto zaměřena na vykazování prokazatelné ztráty tímto dopravcem.

ČD vedou (v souladu s § 10 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1977 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů) oddělené vnitropodnikové účtování nákladů, tržeb a výnosů ve čtyřech účetních okruzích – osobní doprava, nákladní doprava, provozování dráhy a jiné činnosti.

Výpočet prokazatelné ztráty je v ČD dán výpočtem hospodářských výsledků okruhů nákladní a osobní dopravy a následným rozdělením hospodářského výsledku okruhu osobní

dopravy na kategorie vlaků regionální doprava – osobní a spěšné vlaky, dálková doprava – vnitrostátní rychlíky a expresy a nesmluvní doprava mimo závazek veřejné služby. Hospodářský výsledek okruhu osobní dopravy je uveden v tabulce č. 2.

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

	2003	2004	2005	k 30. 6. 2006
Náklady osobní dopravy	15 596	15 457	15 914	7 936
Výnosy a tržby osobní dopravy	5 233	5 436	5 580	2 610
Dotace do osobní dopravy celkem	7 243	7 178	7 335	3 524
Hospodářský výsledek	-3 120	-2 843	-2 999	-1 802

Jen cca 30 % nákladů a výnosů lze přímo přiřadit osobní nebo nákladní dopravě ČD. Výpočet hospodářských výsledků okruhů nákladní a osobní dopravy ČD je proto upraven „Metodikou kvantifikace výnosů a nákladů ČD, a. s.“ (schvalovanou pro každý rok generálním ředitelem ČD), na základě které jsou společné náklady rozúčtovávány podle

- poměru přímo zjišťovaných nákladů a výnosů (např. režijní náklady, náklady na budovy, tržby za pronájem majetku);
- lokomotivních kilometrů (zejména náklady na řízení provozu a některá hnací kolejová vozidla);
- hrubých tunových kilometrů (náklady na trakční elektrickou energii a trakční palivo), přičemž tyto náklady jsou pro osobní dopravu zvyšovány použitím koeficientu 1,5, resp. 1,3, který má zohlednit vyšší spotřebu v osobní dopravě; důvod a způsob stanovení výše koeficientu ČD vysvětlily pouze tím, že „vycházejí z víceletých empirických měření v rámci výzkumných úkolů v této oblasti“.

Rozdělování nákladů a výnosů okruhu osobní doprava podle kategorií vlaků bylo upraveno „Metodikou k zajištění datové základny pro zpracování výkazu Dop(MD) 6-04“, která byla v listopadu 2005 nahrazena „Metodikou zajištění výstupů přílohy č. 1 vyhlášky č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy, a výstupů statistického výkazu Dop(MD) 6-04, o veřejné drážní osobní dopravě“. Metodika z listopadu 2005 byla projednána řídicím výborem, který podle § 12 zákona č. 77/2002 Sb. vykonává jménem státu, jako jediného vlastníka ČD, jeho akcionářská práva. Podle této metodiky

- je většina nákladů mezi kategorie vlaků rozdělována na základě kalkulací s použitím různých rozúčtovacích kritérií a koeficientů zohledňujících vyšší nákladovou náročnost dálkové dopravy;
- jsou tržby z osobní dopravy rozdělovány podle dopravních průzkumů, neboť jízdní doklady ČD nemají potřebné náležitosti pro stanovení, v jaké kategorii vlaků byly použity.

Výpočet prokazatelné ztráty podle uvedených metodik není dostatečně transparentní a jeho kontrolovatelnost je omezena. Příčinou je rozdělování většiny nákladů mezi druhy dopravy a kategorie vlaků s použitím řady rozúčtovacích kritérií a koeficientů, jejichž správnost nelze z dostupných podkladů objektivně ověřit, a v případě tržeb jejich rozdělování podle dopravních průzkumů.

Transparentnost vykázané prokazatelné ztráty omezuje i to, že její výpočet vychází z vykazování nákladů a výnosů podle dopravní infrastruktury (traťových úseků), kdežto objednávka státu je vymezena jednotlivými spoji. ČD rozdělily železniční síť na tzv.

makroúseky (je jich 155), kterým přiřazují celkové společné náklady a výnosy nákladní a osobní dopravy. Následně jsou náklady a výnosy rozděleny podle uvedených metodik mezi nákladní a osobní dopravu a přiřazeny příslušným traťovým úsekům a kategoriím vlaků. Rozúčtovávání celkových nákladů ČD podle jednotlivých spojů není při stávajícím způsobu sledování a rozdělování zatím příliš věrohodné, jak ukazuje jejich velký rozptyl v případě vlaků jedoucích po stejné trati:

- Na trati Plzeň – Domažlice byly náklady na vlakový kilometr osobního vlaku 7418 o 198 % vyšší než u osobního vlaku 7402.
- Na trati Praha – Plzeň byly tyto náklady rychlíku 650/651 o 66 % vyšší než u spěšného vlaku 1650/1651.

Možnost dosažení odlišných hospodářských výsledků účetních okruhů ČD při použití jiných rozúčtovacích metod je uvedena i ve zprávě auditora o auditu závěrek účetních okruhů ČD za rok 2004 z října 2005. Ve zprávě je mj. uvedeno:

„Protože významnou část položek účetní závěrky nelze jednoznačně přiřadit konkrétnímu okruhu, vedení společnosti zvolilo a použilo určité metody pro rozvržení celkové hodnoty položek obsažených v účetní závěrce společnosti jako celku mezi jednotlivé okruhy. Zvolené metody jsou dle přesvědčení vedení společnosti nejvhodnějšími dostupnými metodami sestavování účetních závěrek jednotlivých okruhů. Nelze však vyloučit, že mohou existovat alternativní přijatelné metody, při jejichž použití by výsledné částky alokované jednotlivým okruhům mohly být odlišné od částek prezentovaných v těchto účetních závěrkách.“

Vykázané náklady osobní a nákladní dopravy ovlivňují i rozdílné ceny za použití železniční dopravní cesty, které jsou výměrem MF stanoveny pro vlaky osobní dopravy podstatně nižší než pro nákladní vlaky. V případě provozování dopravní cesty (řízení provozu) jsou ceny nižší cca šestkrát a v případě zajištění provozuschopnosti dopravní cesty jsou nižší cca 1,3krát. Náklady na dopravní cestu se v nákladech vlaku pohybují kolem 10 %, ale protože jde o přímé náklady, které jsou rozvrhovou základnou pro rozúčtování některých společných nákladů nákladní a osobní dopravy, jejich váha se ve výpočtu dále zvyšuje.

3. Smlouva o závazku veřejné služby

Předmětem smlouvy o závazku veřejné služby je závazek dopravce poskytnout přepravní služby v dohodnutém rozsahu a závazek objednatele uhradit dopravci prokazatelnou ztrátu ve výši stanovené smlouvou. Náležitosti smlouvy byly upraveny vyhláškami č. 36/2001 Sb. a č. 241/2005 Sb.

a) Podle § 39 odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb. se smlouva o závazku veřejné služby uzavírá nejméně na období platnosti jízdního řádu. **MD uzavíralo tyto smlouvy se zpětnou účinností** – pro rok 2004 s ČD a čtyřmi dalšími dopravci v listopadu až prosinci 2004, pro další roky již jen s ČD, a to na rok 2005 až 22. 12. 2005 a na rok 2006 až 20. 7. 2006.

Podle sdělení MD se vztah s ČD do doby uzavření smlouvy řídil rozpisem ukazatelů státního rozpočtu, dohodnutým rozsahem dopravního výkonu a návrhem smlouvy o závazku veřejné služby. Bylo zjištěno, že rozsah dopravních potřeb státu v závazku veřejné služby MD schvaluje ve fázi projednávání jízdních řádů, která probíhá do září předcházejícímu roku, na který má být uzavřena smlouva o závazku veřejné služby. V té době však nezná ukazatele státního rozpočtu. Objednané dopravní výkony pro zabezpečení dopravních potřeb státu v podstatě odpovídají rozsahu podle jízdních řádů ČD vnitrostátních vlaků kategorie „expres“ a „rychlík“.

Dále MD uzavíralo smlouvy o úhradě prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním žakovského jízdného v rámci závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě. Tyto smlouvy byly rovněž uzavírány až v průběhu období, na které měly platit. Smlouva s ČD na rok 2004 byla sjednána v prosinci 2004, s výší úhrad 84 mil. Kč, na rok 2005 v červenci 2005, s výší úhrad 95 mil. Kč, a na rok 2006 v červnu 2006, s výší úhrad 68 mil. Kč.

Do doby uzavření smluv tak nebyl závazně vymezen rozsah závazku veřejné služby, výše prokazatelné ztráty, která má být dopravci uhrazena, ani stanoveny podmínky pro použití prostředků státního rozpočtu. Dopravcům byly dopisem ministra dopravy z počátku příslušného roku sděleny pouze „závazné specifické dílčí ukazatele státního rozpočtu“, v členění podle příslušného účelu.

MD poskytovalo dopravcům prostředky státního rozpočtu od počátku příslušného roku měsíčně. Poskytování prostředků ze státního rozpočtu před uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby nemělo žádnou právní oporu. Výši prostředků uvádělo na „Oznámení limitů výdajů“ jednou částkou, s určením na úhradu „ztráty z provozu veřejné osobní drážní dopravy a ztráty z poskytování žakovského jízdného“. V případě ČD pak ještě s částkou na doprovodný sociální program. Rozčlenění částky bylo na „Oznámení limitu výdajů“ učiněno ručním zápisem až za razítkem s podpisem.

MD pozdní uzavírání smluv o závazku veřejné služby zdůvodnilo složitostí jednání s dopravci, zejména nutností řešit rozpory s ČD. Šlo především o problematiku výše požadované prokazatelné ztráty z dohodnutého rozsahu dopravních výkonů, která neodpovídala limitům výdajů stanoveným pro tento účel státním rozpočtem. MD však o těchto jednáních nedoložilo žádné doklady.

b) Podle § 9 zákona č. 77/2002 Sb. mají ČD právo, poskytují-li ekonomicky nevýhodné služby na základě písemné smlouvy o závazku veřejné služby se státem, na úhradu prokazatelné ztráty včetně přiměřeného zisku. Podle § 39a odst. 2 písm. b) zákona č. 266/1994 Sb. hradí tuto ztrátu MD.

MD sjednávalo ve smlouvách o závazku veřejné služby maximální výši úhrad prokazatelné ztráty, a to ve smlouvě uzavřené s ČD na rok 2004 ve výši 4 790 mil. Kč (včetně části závazku ze zabezpečování základní dopravní obslužnosti ve výši 2 481 mil. Kč), na rok 2005 ve výši 2 525 mil. Kč a na rok 2006 ve výši 2 423 mil. Kč. Prokazatelná ztráta vypočtená ČD však byla vyšší než maximální výše podle smluv o závazku veřejné služby, jak ukazuje tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 – Prokazatelná ztráta ČD a její úhrada

(v mil. Kč)

	2004	2005	2006
Vypočtená výše podle metodiky ČD	4 820	3 925	3 839
Uhrazeno podle smluv s MD	2 309	2 525	2 423 ^{*)}
Rozdíl	-2 511	-1 400	-1 416

^{*) Částka uvedená ve smlouvě závazku veřejné služby z 20. 7. 2006.}

MD nedoložilo, že by účinně zpochybnilo výpočty prokazatelné ztráty provedené ČD. Podle sdělení ČD byla jimi vypočtená výše prokazatelné ztráty nárokována na MD v rámci jednání o rozsahu drážní osobní dopravy v závazku veřejné služby, jejichž součástí bylo i předložení návrhů smluv o závazku veřejné služby; MD však uplatňovalo stanovisko, že

limitujícím faktorem úhrady prokazatelné ztráty je výše prostředků stanovená ve státním rozpočtu. Z dokladů o těchto jednáních předložených MD a ČD ale nevyplývá, že bylo jednáno o výši úhrady prokazatelné ztráty.

ČD od svého založení v roce 2003 opětovně vykazují každoročně v účetním okruhu osobní dopravy ztrátu, jejíž kumulovaná výše po započtení poskytnutých dotací k 30. 6. 2006 činila 10 764 mil. Kč (viz tabulka č. 2). Za celé ČD pak ztráta v uvedeném období dosáhla výše 2 720 mil. Kč.

c) MD stanovilo ve smlouvách o závazku veřejné služby na roky 2004 a 2005 osm ukazatelů kvality poskytovaných služeb (např.: plnění grafikonu a bezpečnost objednané vlakové dopravy, teplota a čistota ve vnitřních prostorách vozidel osobní dopravy, návaznost spojů). MD plnění těchto ukazatelů nesledovalo. Sdělilo k tomu, že kontrola bezpečnosti na dráze je zajišťována Drážní inspekcí a kontrola ostatních ukazatelů nebyla prováděna z důvodu nedostatečné kapacity zaměstnanců MD.

4. Prokazování plnění objednaného dopravního výkonu

Podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 36/2001 Sb. a od 1. 7. 2005 podle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 241/2005 Sb. dopravce dokládá prokazatelnou ztrátu výkazem ujetých vlakových kilometrů. Ve výkaze používá označení tratí, čísla vlaků a spojů podle zveřejněného jízdního řádu. Objednávka státu ve smlouvách o závazku veřejné služby byla v souladu s tím vymezena jednotlivými spoji.

Ve čtvrtletních výkazech, které předkládali MD dopravci k doložení prokazatelné ztráty, a závěrečných zúčtováních prostředků státního rozpočtu za roky 2004 a 2005 však byly uváděny pouze souhrnné údaje o dopravních výkonech, nákladech a tržbách. **Nelze tak vyhodnotit plnění závazků veřejné služby podle jednotlivých spojů.**

5. Výkon státního dozoru nad financováním dopravní obslužnosti v závazcích veřejné služby

Způsob výkonu státního dozoru stanoví podle § 39a odst. 3 zákona č. 266/1994 Sb. prováděcí předpis, kterým je vyhláška č. 36/2001 Sb. a od 1. 7. 2005 vyhláška č. 241/2005 Sb. Výkon státního dozoru byl stanoven v obou vyhláškách obdobně, s tím, že osoba pověřená MD kontroluje v rámci svého oprávnění mj. evidenci nákladů a výnosů, správnost výpočtu prokazatelné ztráty a dopravcem předkládané výkazy a doklady.

MD nepředložilo žádné doklady o kontrolách financování ztráty z provozování osobní drážní dopravy v závazku veřejné služby při zajišťování dopravních potřeb státu.

III. Prostředky státního rozpočtu na veřejnou linkovou dopravu

Příspěvek dopravcům na pořízení autobusů je poskytován v rámci programu ev. č. 227 620. Jeho realizace byla stanovena na období let 2004 až 2007. Program je rozdělen na dva podprogramy, týkající se obnovy vozidel regionální dopravy a městské dopravy. Prostředky jsou na oba podprogramy rozpočtovány ve shodné výši. Příjemci musí zajišťovat dopravní obslužnost v závazku veřejné služby nebo městskou dopravu.

Podmínky pro poskytnutí podpory, kritéria hodnocení žádostí o poskytnutí podpory a kontrolu dodržení stanovených podmínek upravovala pravidla. Rozpracovávala také příslušná ustanovení vyhlášky č. 40/2001 Sb., zejména organizační zajištění a náležitosti žádosti o poskytnutí podpory a žádosti o vydání rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce. Pravidly byla stanovena výše příspěvku do 30 % pořizovacích cen autobusů, stanovených v nich.

Kontrolovaným 26 dopravcům bylo poskytnuto z prostředků státního rozpočtu uvedených v tabulce č. 1 v roce 2004 na pořízení 150 ks autobusů 111 mil. Kč a v roce 2005 na pořízení 164 ks autobusů 135 mil. Kč. Kontrolní vzorek za oba roky představoval 42 % autobusů (ve finančním vyjádření 35 %) pořízených s příspěvkem ze státního rozpočtu. Vybraný kontrolní vzorek obsahoval co do velikosti a struktury všechny hlavní charakteristiky základního souboru. Tím byla zabezpečena reprezentativnost výběrového souboru a možnost zobecnit zjištění s 95% spolehlivostí na základní soubor.

1. Plnění rozhodujících parametrů a věcných cílů programu ev. č. 227 620

Rozhodujícím parametrem programu (schváleným Ministerstvem financí) je v případě autobusů minimální počet pořízených autobusů s účastí prostředků státního rozpočtu za dobu realizace programu u veřejné linkové dopravy v celkovém počtu 1 290 ks, tj. v průměru 323 autobusů ročně, a u městské dopravy v celkové výši 243 ks, tj. v průměru 61 autobusů ročně. Rozhodující parametr je plněn (podle předpokladu k 31. 12. 2006 bude z celkového množství pořízeno u veřejné linkové dopravy 71 % autobusů a u městské dopravy 84 % autobusů).

Cílem programu je podle jeho dokumentace podpořit obnovu vozidel veřejné linkové dopravy včetně městské, a tím přispět k dosažení potřebné kvality a kultury cestování ve veřejné dopravě, k zastavení nebo zpomalení přesunu cestujících na individuální automobilovou dopravu.

Dalším cílem je snížení průměrného stáří vozového parku, kterým se přispěje ke zvýšení bezpečnosti, spolehlivosti systému veřejné dopravy a následně i ke snížení emisí škodlivin do ovzduší.

Cílovým stavem má být dosažení průměrného stáří vozidel, kdy nebude překračována provozní životnost jednotlivých typů dopravních prostředků. Provozní životnost byla v případech autobusů veřejné linkové dopravy uvedena 10 let a autobusů městských doprav 8 let. Cíle je možno dosáhnout při zabezpečení roční obnovy 635 ks autobusů linkové dopravy a 494 ks autobusů městské dopravy, tj. bylo předpokládáno i pořízení dalších autobusů bez účasti prostředků státního rozpočtu.

Za dobu trvání programu nedošlo k podstatnému snížení počtu autobusů starších 10 let, resp. 8 let. V roce 2005 bylo ve veřejné linkové dopravě evidováno 42 % autobusů starších 10 let a v městské dopravě 68 % autobusů starších 8 let. Vývoj v roce 2006 ukazuje, že ke konci roku se zvýší podíl těchto autobusů ve veřejné linkové dopravě na 48 % a v městské dopravě na 72 %. Průměrná roční obnova autobusů linkové dopravy činila 455 ks, tj. o 180 ks méně, než předpokládalo MD, a obnova autobusů městské dopravy činila 170 ks, tj. o 324 ks méně, než předpokládalo MD.

Při v podstatě plněném rozhodujícím parametru programu je zřejmé, že není zatím plněn předpoklad pořizování nových autobusů bez účasti prostředků státního rozpočtu. MD příčiny neplnění nevyhodnocovalo, jak je rozvedeno v bodě 3 této části kontrolního závěru.

2. Výběr příjemců a dodržování podmínek pro poskytnutí prostředků státního rozpočtu

Požadavky dopravců na přidělení prostředků programu ev. č. 227 620 byly o cca 60 % vyšší než zdroje. Žádosti dopravců byly posuzovány podle kritérií zveřejněných v pravidlech. Nedostatky nebyly zjištěny. Rovněž podmínky pro poskytnutí prostředků státního rozpočtu uvedené v pravidlech byly dopravci dodržovány.

3. Kontrolní činnost správce programu

V dokumentaci programu ev. č. 227 620 je v části týkající se kontrolního systému, uvedeno, že MD jako správce programu kontroluje v jednotlivých letech vybrané dopravce podle pěti vyjmenovaných kritérií hodnocení efektivnosti a prověřuje, zda ve vyúčtování prokazatelné ztráty uvedli dopravci dotaci jako odpočitatelnou položku.

MD v kontrolovaném období provedlo kontrolu u 18 dopravců a podrobilo kontrole 68 autobusů pořízených se státní účastí. Ani v jednom případě se však nezaměřilo na kontrolu tří z pěti kritérií efektivnosti:

- prověření vlivu pořízených vozidel na celkový stav dopravních prostředků;
- hodnocení vývoje průměrného stáří vozového parku;
- hodnocení využití vytvořeného zisku k financování dopravních prostředků.

MD tak vlastní kontrolní činností nezískává a nevyhodnocuje podklady pro hodnocení efektivnosti v rámci závěrečného vyhodnocení programu podle § 2 odst. 4 vyhlášky č. 40/2001 Sb.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na dodržování stanovených pravidel a podmínek při poskytování prostředků státního rozpočtu na veřejnou drážní osobní dopravou a na pořízení autobusů veřejné linkové dopravy, včetně městské autobusové dopravy. V kontrolovaném období let 2004 až 2006 bylo z kapitoly státního rozpočtu 327 – Ministerstvo dopravy poskytnuto na zajišťování dopravních potřeb státu drážní osobní dopravou 7 560 mil. Kč a na pořízení autobusů 1 062 mil. Kč.

a) Při poskytování prostředků státního rozpočtu na veřejnou drážní osobní dopravu bylo zejména zjištěno:

- MD nevymezilo pojem „dopravní potřeby státu ve veřejném zájmu“.
- MD nedoložilo v souvislosti se zajišťováním dopravních potřeb státu propočet výše prostředků státního rozpočtu vyčleněných k úhradě prokazatelné ztráty ve vazbě na objednaný rozsah.
- Smlouvy o závazku veřejné služby byly MD s dopravci uzavírány se zpětnou platností až ke konci období, na která měly platit. Do doby uzavření smlouvy tak nebyl závazně vymezen rozsah závazku veřejné služby a výše prokazatelné ztráty, která měla být dopravci uhrazena.

- Výpočet prokazatelné ztráty podle metodiky ČD není dostatečně transparentní a kontrolovatelný. MD výpočet nezpochybnilo konkrétními a věcnými argumenty, přesto do smluv o závazku veřejné služby uvedlo a ČD uhradilo prokazatelnou ztrátu v nižší výši, než ČD požadovaly.
- ČD ve smlouvách o závazku veřejné služby přistoupily na úhradu prokazatelné ztráty v nižší výši, než zprvu požadovaly a než vykazují.
- MD nepředložilo žádné doklady o kontrolách financování ztráty z provozování osobní drážní dopravy v závazku veřejné služby při zajišťování dopravních potřeb státu v rámci oprávnění vyplývajících ze zákona č. 266/1994 Sb.

Uplatňovaný způsob stanovení dopravních potřeb státu ve veřejném zájmu a způsob úhrady prokazatelné ztráty není systémovým řešením problematiky veřejné drážní osobní dopravy. Kumulovaná ztráta ČD od jejího založení v roce 2003 do 30. 6. 2006 dosáhla výše 2 720 mil. Kč, přičemž v okruhu osobní dopravy činila 10 764 mil. Kč.

Podle zákona č. 77/2002 Sb. je zakladatelem ČD stát a jeho jménem jedná MD. Práva akcionáře vykonává prostřednictvím řídicího výboru. Dlouhodobě přetrvávající neřešení rozporu mezi výší prokazatelné ztráty vypočtenou ČD a výší dohodnutou ve smlouvě o závazku veřejné služby tak může mít v budoucích obdobích negativní dopad na hospodaření s majetkem státu. Naléhavost potřeby vyřešit tento rozpor zvyšuje i připravované vyčlenění nákladní dopravy ČD do dceřiné společnosti, ke kterému má dojít v roce 2007.

Poskytování prostředků státního rozpočtu na úhradu prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby v železniční osobní dopravě bylo NKÚ prověřováno kontrolními akcemi č. 99/22 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1 ročníku 2000 Věstníku NKÚ) a č. 02/20 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2 ročníku 2003 Věstníku NKÚ). Bylo zjištěno, že v některých oblastech došlo k nápravě kritizovaného stavu, přesto přetrvává řada závažných nedostatků, především jde o

- nevymezení pojmu „dopravní potřeby státu ve veřejném zájmu“;
- nízkou motivaci ČD ke zlepšování hospodaření;
- netransparentní vykazování nákladů a výnosů osobní dopravy ČD;
- nestabilizování finanční situace osobní dopravy ČD;
- neprovádění výkonu státního dozoru nad financováním dopravní obslužnosti v závazcích veřejné služby.

b) Při poskytování a užití prostředků státního rozpočtu na veřejnou linkovou dopravu nebyly zjištěny zásadní nedostatky. Není však plněn dílčí cíl programu ev. č. 227 620, týkající se nepřekročení stáří autobusů 10 let v případě linkové dopravy a 8 let v případě autobusů městské dopravy. MD se při provádění kontrolní činnosti nezaměřovalo na hodnocení stanovených kritérií efektivnosti programu.