

97/24

Kontrolní závěr z kontroly „Dotace ze státního rozpočtu a rozpočtů okresních úřadů poskytované na dopravní obslužnost“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1997 pod číslem 97/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Jan Holeček.

Cílem kontroly bylo prověřit nakládání s dotacemi včetně dodržování smluvních podmínek při jejich čerpání a kritéria pro jejich poskytování. Kontrolovaným obdobím byly roky 1996 a 1997. Kontrolu provedly skupiny kontrolujících NKÚ z odboru průmyslu, dopravy a energetiky a oblastních odborů Mladá Boleslav, Liberec, Sokolov, Plzeň, Hradec Králové, Brno, Třebíč v době od září 1997 do března 1998.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo financí (dále jen „MF“), Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „MDS“);
- B. Okresní úřady (dále jen „OkÚ“) Praha-východ, Kladno, Mladá Boleslav, Nymburk, Liberec, Jablonec nad Nisou, Sokolov, Karlovy Vary, Plzeň-sever, Rokycany, Hradec Králové, Náchod, Brno-venkov, Blansko, Znojmo a Třebíč;
- C. Dopravci ČSAD Praha Vršovice, a. s., ČSAD Kladno, a. s., Seco Trans, a. s., se sídlem v Kosmonosích, ČSAD PROhealth, s. r. o., se sídlem v Nymburku, Československá automobilová doprava Liberec, s. p., ČSAD Jablonec nad Nisou, a. s., ČSAD autobusy Plzeň, a. s., Jaroslav Havlíček, se sídlem v Březové, ČSAD BUS Chrudim, a. s., ČSAD BUS Ústí nad Orlicí, a. s., ČSAD Blansko, a. s., ČSAD Boskovice, a. s., ČAS - SERVICE, a. s., se sídlem ve Znojmě a TRADO, s. r. o., Třebíč.

Námítky proti kontrolnímu protokolu podané MF, OkÚ Brno-venkov, Třebíč a Hradec Králové a TRADO, s. r. o., a ČAS - SERVICE, a. s., byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách podaly OkÚ Brno-venkov, Blansko a Hradec Králové a TRADO, s. r. o. a ČAS - SERVICE, a. s. Vypořádaná byla usneseními senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: JUDr. Jan Holeček - předseda, JUDr. František Bárta, Ing. Petr Skála a Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání konaném dne 27. 5. 1998.

s c h v á l i l usnesením č. 97/24/362
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.**Charakteristika kontrolované problematiky**

Dopravní obslužnost území pravidelnou autobusovou dopravou zabezpečuje v České republice cca 87 do-

pravců, vzniklých převážně privatizací státních podniků ČSAD. Z nich cca 55 zabezpečuje cca 98 % přepravních výkonů. Od roku 1991 se postupně zvyšuje jízdné, snižuje průměrný počet přepravených cestujících ročně o cca 8 % a rostou dopravci vykazované ztráty z pravidelné autobusové dopravy. V souvislosti s tím docházelo k rušení autobusových linek a spojů a omezování rozsahu dopravní obslužnosti území.

V pravidelné autobusové dopravě byly postupně do konce roku 1995 zrušeny dotace ze státního rozpočtu poskytované dopravcům především k úhradě ztrát vzniklých ze slev jízdného pro žáky a vybrané skupiny obyvatelstva a maximální ceny jízdného nahrazovány věcně usměrňovanou cenou. V kontrolovaném období již byla uplatňována jen věcně usměrňovaná cena jízdného.

S účinností od 1. 8. 1994 byl přijat zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, který mj. řeší udělování licencí k provozování linkové osobní dopravy a uzavírání závazku veřejné služby z důvodu zabezpečení obslužnosti území pravidelnou autobusovou dopravou ztrátovými linkami a spoji, které dopravci nechtěli z ekonomických důvodů provozovat. Ztrátu měly dopravcům hradit OkÚ a obce ze svých rozpočtů. To se však neosvědčilo, a proto vláda usnesením ze 17. 5. 1995 č. 289, k řešení hromadné přepravy osob pravidelnou autobusovou dopravou, schválila, aby v návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 1996 byly uplatněny pro rozpočty OkÚ účelově vázané prostředky státního rozpočtu na částečnou úhradu nákladů na zabezpečení obslužnosti území pravidelnou autobusovou dopravou. Zákonem č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996, byly ve vazbě na toto usnesení vyčleněny OkÚ prostředky ve výši 400 000 tis. Kč a další prostředky ve výši 141 000 tis. Kč z kapitoly Všeobecná pokladní správa, celkem 541 000 tis. Kč.

V Programovém prohlášení vlády z 23. 6. 1996 bylo jako jedna z priorit uvedeno „zlepšení dopravní obslužnosti, hlavně v okrajových oblastech, s cílem usnadnit dopravu do zaměstnání, škol, zdravotních zařízení a úřadů“. Tuto prioritu vláda promítla v usnesení z 18. 9. 1996 č. 478, k návrhu státního rozpočtu České republiky na rok 1997, kde v bodě II/5 uložila „přednostům okresních úřadů a primátorům měst Brna, Ostravy a Plzně, aby v rámci svých kompetencí zajistily spoluúčast rozpočtů okresních úřadů a magistrátních měst na úhradě ztráty z linkové autobusové dopravy ve výši minimálně 40 až 60 % objemu stanovené dotace na územní dopravní obslužnost ze státního rozpočtu“. Zákonem č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997, byly zvýšeny prostředky na tento účel o 159 000 tis. Kč na 700 000 tis. Kč. Znamená to, že uvedená spoluúčast OkÚ a magistrátních měst měla činit 280 000 tis. až 420 000 tis. Kč.

Rozdělování dotací na dopravní obslužnost ze státního rozpočtu příslušným OkÚ provádělo MF podle kritérií stanovených MDS. V roce 1996 bylo použito kritérium zohledňující ujeté kilometry a následně kritérium zohledňující rozlohu a počet obyvatel okresu a počet měst nad 10 000 obyvatel v roce 1994. V případech, kdy výpočetem podle druhého kritéria vyšla vyšší dotace, byla uplatněna. V roce 1997 bylo rozdělení provedeno na základě průměru tří kritérií zohledňujících počet ujetých km v okresech, rozlohu okresu, hustotu obyvatelstva a ztrátu dopravců z provozování pravidelné autobusové dopravy v roce 1995.

Dopravcům byly v letech 1996 a 1997 poskytovány také prostředky od obcí a zaměstnavatelů v ročním rozsahu cca 650 000 tis. Kč a v roce 1997 také prostředky státního rozpočtu jako příspěvek na nákup nových autobusů ve výši 20 % pořizovací ceny, které nebyly předmětem této kontroly.

II.

Zjištění vztahující se k účelnosti a hospodárnosti čerpání prostředků na dopravní obslužnost

A. Ústřední orgány státní správy

1. MDS předložilo MF rozdělení dotace ze státního rozpočtu na dopravní obslužnost jednotlivým OkÚ na základě výpočtu s použitím neobjektivních údajů, které nebyly získány v souladu se zákonem č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě. MF toto rozdělení akceptovalo.

a) MDS při získávání údajů od dopravců pro výpočet rozdělení dotace nezajistilo režim platný pro statistické zjišťování daný zákonem č. 89/1995 Sb., vyhláškou Českého statistického úřadu č. 53/1996 Sb., kterou se stanoví postup při přípravě programu statistických zjišťování, a pokyny ČSÚ zaslány MDS v oznámení o zařazení resortního výkazu Dop (MD) 2-04 „Čtvrtletní souhrnný výkaz o činnosti dopravců veřejné autobusové dopravy“ do programu statistických zjišťování na příslušný rok. Především výkaz rozšířilo bez souhlasu ČSÚ o některé další údaje, nepoužilo vzor formuláře schválený ČSÚ a nezajistilo ochranu individuálních údajů slibem mlčenlivosti. V konečném důsledku tak nebyla naplněna povinnost vyplývající z citovaného zákona, tj. poskytnout úplně, správně, pravdivě a včas požadované údaje.

Kontrolou bylo zjištěno, že požadované údaje zaslala jen část dopravců. Přesný údaj o počtu dopravců, kteří výkaz nezaslali, nelze z podkladů MDS zjistit. Údaje od dopravců jsou požadovány v členění podle druhů autobusové dopravy, tj. na pravidelnou a nepravidelnou, městskou, mezinárodní a ostatní vnitrostátní, vyžadující odpovídající analytiku v účetnictví dopravců, kterou však nemají. Navíc někteří dopravci vyplňovali výkazy s chybami. MDS při zpracování údajů a jejich sumarizaci tyto chyby opravovalo a provádělo i další

opravy údajů (přepisy), které nebyly náležitě ošetřeny (chyběl důvod opravy, podpis, kdo opravu provedl, a datum).

b) MDS použilo pro výpočet rozdělení dotace v roce 1996 údaje o počtu obyvatel v ČR a městech nad 10 tis. obyvatel v jednotlivých okresech, které neodpovídaly aktuální bilanci obyvatel k 31. 12. 1994 vydané ČSÚ pro potřeby ústředních orgánů státní správy. Použité údaje MDS nedoložilo. Odchyšky proti údajům ČSÚ činily u některých okresů až $\pm 30\%$. Z tohoto důvodu byla např. přidělena nižší dotace OkÚ Karlovy Vary o 2 600 tis. Kč, OkÚ Žďár nad Sázavou o 2 300 tis. Kč a naopak vyšší dotace OkÚ Třebíč o 600 tis. Kč, OkÚ Kutná Hora o 800 tis. Kč.

2. MF nepožadovalo a MDS nevydalo žádná závazná pravidla k usměrňování a sjednocení činností OkÚ v souvislosti s čerpáním dotací na dopravní obslužnost k úhradě závazků ztrát z veřejné služby dopravcům podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a zajištění cílů sledovaných při schvalování těchto dotací.

Podle čl. 8 odst. 2 Zásad pro poskytování a čerpání neinvestičních dotací ze státního rozpočtu vydaných MF č. j. 112/13 462/1994, s účinností od 1. 3. 1994, mají ústřední orgány státní správy rozpracovat tyto Zásady podle jednotlivých titulů dotací do podrobných pokynů nebo opatření.

Aplikace § 19 zákona č. 111/1994 Sb., zejména definice pojmu „prokazatelná ztráta“, byla ponechána plně na vůli a kompetenci OkÚ. Ke konstrukci smluv na převzetí závazku veřejné služby, úhradám a průkazům prokazatelné ztráty, včetně jejich obsahových složek, bylo OkÚ a dopravci přistupováno různými způsoby, které v řadě případů nezajistily objektivní a hospodárné čerpání této dotace.

V roce 1997 proti roku 1996 nedošlo k zvýšení rozsahu dotovaných linek a spojů. Přesto v tomto období vzrostly prostředky do dopravní obslužnosti ze všech zdrojů o cca 27 %, avšak počet ujetých kilometrů na dotovaných linkách a spojích se snížil z 72 397 tis. km na 68 970 tis. km, tj. o 5 %. Jednotkové náklady na kilometr použité pro vyúčtování prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby se zvýšily o 13 %, jak bylo zjištěno u kontrolovaných OkÚ a dopravců.

3. MF ani MDS nekontrolovaly správnost užití dotací na dopravní obslužnost.

Územní finanční orgány, které podle zákona ČNR č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, řídí MF a které mají oprávnění kontrolovat u příjemců dodržování podmínek čerpání a použití dotací, neprovedly v letech 1996 a 1997 žádnou kontrolu dotací poskytovaných státním rozpočtem na dopravní obslužnost. Rovněž MDS, které podle § 34 zákona č. 111/1994 Sb. dozírá na dodržování podmínek a pl-

nění povinností stanovených tímto zákonem, neprovedlo v letech 1996 a 1997 žádnou kontrolu dotací na dopravní obslužnost. Povinnost kontrolovat účelové užití a dodržování podmínek poskytování a čerpání dotací ze státního rozpočtu je ústředním orgánům státní správy stanovena také v čl. 7 odst. 6 Zásad pro poskytování a čerpání neinvestičních dotací ze státního rozpočtu.

B. Okresní úřady

1. OkÚ nepřistupovaly k výběru dotovaných linek a spojů systematicky tak, aby byly danými finančními zdroji uspokojeny především nejkritičtější případy dopravní obslužnosti.

OkÚ nezpracovaly žádnou analýzu potřeb dopravní obslužnosti a na to navazujících nákladů a tržeb dopravců, ze které by vyplynulo věcné zdůvodnění navrhované částky dotací na dopravní obslužnost. Výběr linek a spojů vycházel především z přidělené částky dotací ve vazbě na linky a spoje, které byly dotovány v minulých obdobích a navrhovány dopravci. Při výběru uplatňovaly různé přístupy, např.:

- OkÚ Praha-východ při výběru v roce 1996 určil pouze dotované linky bez spojů;
- OkÚ Nymburk prováděl výběr linek a spojů tzv. základní obslužnosti, tu však nikde konkrétně nespecifikoval;
- OkÚ Liberec vybral všechny linky a spoje provozované Československou automobilovou dopravou Liberec, s. p., v rozsahu schválených jízdních řádů, rovněž OkÚ Znojmo umožnil dotovat všechny linky a spoje v celém rozsahu jízdních řádů;
- OkÚ Sokolov prováděl výběr linek a spojů na základě předloženého návrhu ČSAD autobusy Plzeň, a. s., dříve Sokolov, a vlastních kontrol fyzické obsazenosti autobusů a frekvence cestujících u navržených linek a spojů.

2. OkÚ nezavedly účinný systém koordinace přidělování dotací pro pravidelnou autobusovou dopravu mezi jednotlivými OkÚ a mezi OkÚ a obcemi, který by vyloučil duplicitní dotování linek a spojů.

OkÚ zpravidla nevyšetřovaly, zda linky a spoje, které vybraly k dotování z prostředků státního rozpočtu a OkÚ, nejsou současně dotovány obcemi nebo jinými subjekty. Například v jednotlivých obdobích roku 1996 byly duplicitně OkÚ Kladno a obcemi poskytovány prostředky na 98 spojích a 14 linkách. V roce 1997 to bylo 82 spojů na 15 linkách. Duplicitní úhrada byla zjištěna také u OkÚ Třebíč a Karlovy Vary.

Není zajištěn způsob sledování a vyhodnocování prokazatelné ztráty z pravidelné autobusové dopravy na území okresu v případech vedení linek přes území více okresů.

3. OkÚ uznávaly do úhrady prokazatelné ztráty různý rozsah provozních závazků v pravidelné autobusové dopravě a uplatňovaly různé přístupy k jejímu výpočtu.

a) Některé OkÚ hradily ztrátu ze závazku veřejné služby pouze za ujeté kilometry na dotovaných linkách a spojích podle jízdních řádů, jiné k těmto kilometrům připočítávaly ještě tzv. přistavné a odstavné kilometry, podíl za autobusová stání, opravy a pořízení nových autobusů a pod. Umožnilo to nejednoznačné definování provozních závazků v rámci závazku veřejné služby podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb.

b) Některé OkÚ při výpočtu prokazatelné ztráty vycházely z kalkulovaných nákladů na ujetý kilometr pravidelné autobusové dopravy předpokládaných dopravci na základě výsledků předchozího roku a růstu vstupů, jiné požadovaly na dopravcích použít ve výúčtování prokazatelné ztráty skutečné náklady za dané období nebo hradily dopravcům jen ztrátu sníženou o zisky na jiných spojích a pod.

4. OkÚ nevyužívaly licenčního řízení k provozování linkové osobní dopravy podle zákona č. 111/1994 Sb. k optimálnímu zabezpečení dopravní obslužnosti v okrese.

OkÚ ani v jediném případě nevyužily možnosti dané § 12 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb. vázat udělení licence na souhlas dopravce s provozováním jiné nedotované linky ve veřejném zájmu na uspokojování přepravních potřeb. V oblastech, kde již byly přepravní potřeby dostatečně uspokojeny mj. i provozováním dotovaných linek a spojů, vydávaly licence dalším dopravcům v rozporu s § 12 odst. 3 písm. b) citovaného zákona. Dochází tím ke snižování počtu přepravovaných osob jednotlivými dotovanými spoji a zvyšování jejich ztráty hrazené z dotace na dopravní obslužnost. Např. v okrese Praha-východ dochází k souběhu dotovaných linek s linkami městské dopravy.

5. OkÚ uzavíraly smlouvy s dopravci o závazku veřejné služby k úhradě prokazatelné ztráty podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., které jednoznačně nevymezovaly vzájemné povinnosti a náležitosti nezbytné pro objektivní posouzení správnosti úhrad z dotací na dopravní obslužnost.

Ve smlouvách nebyly jednoznačně a konkrétně vymezeny spoje příslušných linek, kterých se týká předmět smlouvy (OkÚ Praha-východ a Znojmo). Nebyl vymezen způsob úhrady dalších složek provozních nákladů, jako jsou např. přistavné a odstavné kilometry (např. OkÚ Brno-venkov, Karlovy Vary, Znojmo, Praha-východ a další), které však byly z dotace na dopravní obslužnost také hrazeny. Smlouvy neobsahovaly dohodnutou cenu, resp. výši ztráty hrazené dopravci (OkÚ Praha-východ a Sokolov). V případě OkÚ Hradec Králové byla ve smlouvách sjednána fixní částka úhrady bez ohledu na skutečnou výši ztráty na příslušných linkách a spojích. Nebyl stanoven způsob výpočtu podílu tržeb na území příslušného okresu z celkových tržeb, které dopravci vykazují, nutného pro stanovení výše ztráty vzniklé v případě linek a spojů projíždějících více okresy (OkÚ Praha-východ, Brno-venkov a Blansko). Nebyla dohodnuta kont-

rolní oprávnění, umožňující ověřit objektivitu prokazatelné ztráty vykazovanou dopravci (např. OkÚ Kladno, Karlovy Vary, Nymburk, Hradec Králové). Stav na úseku smluvního zabezpečení dále zneprůhledňovaly dodatky (v průměru cca 5) uzavírané, a to i se zpětnou platností, k základní smlouvě na příslušný rok.

6. OkÚ uhradily prokazatelnou ztrátu ze závazku veřejné služby na základě vyúčtování prováděných dopravci pro přiznání dotací na dopravní obslužnost podle uzavřených smluv, která nebyla v řadě případů průkazná a v souladu s dohodnutými podmínkami.

Například bylo zjištěno, že:

a) OkÚ Blansko ve smlouvách uzavřených s ČSAD Blansko, a. s., a ČSAD Boskovice, a. s., nedohodl mechanismus úhrady tzv. přístavných kilometrů. Ve vyúčtováních vykazovali dopravci tyto kilometry souhrnně, bez bližší specifikace na linky a spoje, přičemž jejich výše byla každý měsíc jiná. Ztrátu pak určili jejich vynášením smluvní cenou. OkÚ Blansko tyto částky proplácel, aniž by vyžadoval jejich zdůvodnění a doložení. V letech 1996 a 1997 činily u ČSAD Blansko, a. s., dotace na úhradu přístavných kilometrů celkem 4 626 tis. Kč z celkově poskytnutých dotací 7 374 tis. Kč, tj. 63 %, a u ČSAD Boskovice, a. s., celkem 2 990 tis. Kč z celkově poskytnutých dotací 14 482 tis. Kč, tj. 21 %.

b) OkÚ Praha-východ se v roce 1996 smluvně zavázal k poskytování dotací na dopravní obslužnost pouze za I., II. a IV. čtvrtletí. Za III. čtvrtletí měly ztrátu dopravcům uhradit příslušné obce. V listopadu 1996 však OkÚ Praha-východ na základě vyúčtování poskytl dopravcům k úhradě ztráty za III. čtvrtletí 1996 dotaci 649 tis. Kč. Toto pak zpětně upravil dodatky ke smlouvám v listopadu 1996.

OkÚ Praha-východ poskytl ČSAD Praha Vršovice, a. s., dotaci za I. čtvrtletí 1996 na 33 linek neuvedených ve smlouvě. Tyto linky odpovídaly až seznamu přiloženému k IV. dodatku smlouvy z 24. 4. 1996. Seznam však nebyl nikým podepsán a v dodatku ke smlouvě na něj nebyla odvolávka. Ve vyúčtování za II. až IV. čtvrtletí 1997 nečlenil dopravce linky podle spojů. OkÚ Praha-východ vyúčtování akceptoval. S tímto dopravcem byl uzavřen v roce 1997 ještě smluvní vztah na úhradu blíže nespecifikované linkové autobusové dopravy za obce v celkové výši 2 075 tis. Kč. Z vyúčtování není zřejmé, ke kterým smlouvám se vztahuje. OkÚ Praha-východ se předloženým vyúčtováním blíže nezabýval a prokazatelnou ztrátu uhradoval ve výši smluvně dohodnutých limitů, které byly nižší než dopravcem vyúčtovaná prokazatelná ztráta. Obdobné nedostatky byly zjištěny i ve vyúčtováních prokazatelné ztráty akceptovaných OkÚ Praha-východ v případech dopravců JUDr. Jan Hofmann, Okresní automobilová doprava Kolín, s. r. o., ČSAD PROhealth, s. r. o., a ČSAD Benešov, a. s.

c) OkÚ Kladno v prosinci 1996 z důvodu vyčerpání vyčleněných prostředků na dopravní obslužnost nehra-

dil ČSAD Kladno, a. s., ztrátu z provozování pravidelné autobusové dopravy. Obdobně v září a říjnu 1997 uhradoval nižší částky, než uznal ve vyúčtováních od dopravců. Tento rozdíl pak vyrovnal v listopadu 1997.

Při kontrole vyúčtování prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby předloženého OkÚ Kladno ČSAD Kladno, a. s., za náhodně vybraný měsíc červen 1996 a 6 vybraných spojů (tj. 2,5 % z celkem vyúčtovaných v tomto měsíci) byly zjištěny vyúčtované ujeté kilometry vyšší o 41 %. Tím u těchto vybraných 6 spojů byla nesprávně uhradena vykázaná ztráta vyšší o cca 6 tis. Kč. Obdobně rozdíly byly zjištěny i v případě některých náhodně vybraných spojů za červen 1996 u ČSAD Slaný, a. s.

d) Ve vyúčtování za rok 1996 si ČSAD autobusy Plzeň, a. s., divize Karlovy Vary, stanovil vyšší nákladů na kilometr pro výpočet prokazatelné ztráty sám. OkÚ Sokolov vyúčtování bez doložení kalkulace nákladů uznal a ztrátu z dotace na dopravní obslužnost uhradil.

OkÚ Sokolov uhradil ČSAD autobusy Plzeň, a. s., divize Sokolov, v prosinci 1996 ztrátu ze závazku veřejné služby za leden 1996 v nevídané výši. Uhradená ztráta 700 tis. Kč byla téměř dvojnásobná proti ztrátě vykázané v ostatních měsících roku. Ve smlouvě z 19. 1. 1996 uzavřené s dopravcem nebyla stanovena smluvní částka nákladů pro výpočet prokazatelné ztráty.

7. OkÚ neprováděly kontroly údajů předkládaných dopravci pro nárokování dotací na dopravní obslužnost.

Oprávnění ke kontrole příslušných údajů zahrnuje do smluvních vztahů 8 OkÚ z 16 kontrolovaných. Dále podle ustanovení § 34 zákona č. 111/1994 Sb. mají OkÚ dozírat, zda dopravci dodržují podmínky a plní povinnosti stanovené tímto zákonem. Kontrolu předložených údajů, s výjimkou jednoho, žádný OkÚ neprováděl.

C. Dopravci

1. Náklady na ujetý kilometr předkládané dopravci OkÚ pro účely stanovení prokazatelné ztráty nejsou kalkulovány z nákladů vztahujících se pouze k linkám a spojům, na které byl uzavřen závazek veřejné služby.

Náklady na dotovanou pravidelnou autobusovou dopravu nelze z účetních dokladů dopravců zjistit. Dopravci nemají v účetnictví zavedeno členění nákladů na dopravu pravidelnou linkovou dotovanou a nedotovanou, dálkovou, zahraniční a dopravu nepravidelnou. Náklady pro kalkulaci prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby jsou vyčísleny za všechny uvedené činnosti celkem. Naproti tomu tržby jsou většinou uváděny jen za dotované linky a spoje.

2. Dopravci v nákladech pro stanovení prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby používali různé nákladové položky, které vykazovaly mezi jednotlivými dopravci neúměrný rozptyl a byly i vyšší než skutečně docílené.

Dopravci kalkulovali s mírou zisku v rozmezí od 3 do 55 % z nákladů kalkulované ceny pro závazek veřejné služby. Odpisy zahrnovali v rozmezí od 2 do 34 %, provozní a správní režie do kalkulací rozpočítávali z provozované autobusové dopravy celkem podle podílu vyplacených mezd nebo ujetých km, příp. i počtu autobusů osobní dopravy v rozmezí od 2 do 24 %, mzdové náklady od 10 do 34 %, odvody do fondů od 3 do 5 % kalkulované ceny pro závazek veřejné služby a pod. Někdy dopravci do kalkulované ceny započítávali i daň z přidané hodnoty a náklady na reprezentaci.

Částky na obnovu autobusů, které představují nejvyšší položku kalkulovaných nákladů, zahrnují dopravci do odpisů nebo do položky obnova a opravy, popř. i do kalkulovaného zisku. Při výpočtu částek na obnovu vycházejí z 8leté až 10leté životnosti autobusů. Tyto částky nesnižují o dotaci ze státního rozpočtu, kterou v roce 1997 obdrželi na obnovu autobusového parku ve výši 20 % pořizovací ceny. Kontrolou bylo zjištěno, že dopravci v letech 1996 a 1997 nepoživovali autobusy v množství, které předpokládali v kalkulacích nákladů pro výpočet prokazatelné ztráty. Např. ČSAD Kladno, a. s., kalkuloval s obnovou 15 autobusů ročně. Přitom v roce 1996 pořídil 2 autobusy a generální opravu provedl u 5 autobusů. V roce 1997 pořídil 6 autobusů a generální opravu provedl u 1 autobusu. Obdobně tomu bylo u ČSAD Praha Vršovice, a. s., ČSAD autobusy Plzeň, a. s., divize Plzeň a Sokolov.

V některých případech bylo zjištěno, že skutečné náklady za dané období byly nižší než náklady kalkulované, použité ve vyúčtování prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby. Např. ČSAD Kladno, a. s., kalkuloval pro rok 1996 s náklady 19,83 Kč/km, přičemž skutečné byly 17,78 Kč/km (ujetých dotovaných kilometrů bylo 1 500 tis.), pro rok 1997 ve výši 22,11 Kč/km a skutečné náklady byly 18,88 Kč/km (ujetých dotovaných kilometrů bylo 2 200 tis.). Obdobně tomu bylo u ČSAD Praha Vršovice, a. s., Seco Trans, a. s., ČSAD PROhealth, s. r. o., ČSAD BUS Chrudim, a. s., a ČSAD BUS Ústí nad Orlicí, a. s. Kalkulované celkové náklady na jeden kilometr, použité pro výpočet prokazatelné ztráty, se pohybovaly v roce 1996 v rozmezí od 18,50 do 21,50 Kč/km a skutečné od 15,05 do 17,78 Kč/km, v roce 1997 kalkulované od 18,71 do 27,63 Kč/km a skutečné od 16,36 do 21,59 Kč/km.

3. Tržby vykazované dopravci ve vyúčtováních prokazatelné ztráty na dotovaných linkách a spojích nezobrazovaly objektivně skutečný stav.

Např. Československá automobilová doprava Liberec, s. p., ČSAD Blansko, a. s., a ČSAD BUS Chrudim, a. s., nezahrnovaly do vyúčtování veškeré tržby, které se vztahovaly k linkám a spojům provozovaným jako závazek veřejné služby. Jedná se především o tržby z předprodeje jízdenek, prodeje majetku, pronájmů, reklam a pod. Dále byly tržby sníženy z důvodu poskytovaných akvizitních slev, slev pro přepravy dětí a důchodců a zlevněného jízdného zaměstnancům dopravce a jejich rodinným příslušníkům, příp. dalším osobám. Vyčíslení této ztráty tržeb nelze z evidence vedené dopravci zjistit. Tržby, a

tím i výši dotací, ovlivňovalo i to, že dopravci ve svých jízdních tarifech využívali maximálně možnou věcně regulovanou cenu v průměrném rozpětí cca 60 až 80 %, v závislosti na přepravní vzdálenosti.

III.

Zjištění vztahující se k porušení právních norem a další zjištění

1. MDS porušilo ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, kde je mj. uvedeno:

„Ministerstva vykonávají státní statistickou službu v rozsahu, který pro ně vyplývá z programu statistických zjišťování ...“

MDS nevykonávalo státní statistickou službu, která pro něj v letech 1996 a 1997 vyplývala z programů statistických zjišťování publikovaných v opatřeních ČSÚ ve Sbírce zákonů v částce 70 ročníku 1995 a v částce 82 ročníku 1996, v rozsahu údajů Čtvrtletního souhrnného výkazu o činnosti dopravců veřejné autobusové dopravy Dop (MD) 2-04 pro účely cenotvorby a dotační politiky v oblasti veřejné autobusové dopravy.

2. OkÚ Kladno, Nymburk, Blansko, Třebíč a Znojmo porušily ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, kde je mj. uvedeno:

„Závazek veřejné služby v linkové osobní dopravě vzniká na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem ... a dopravcem.“

OkÚ Kladno uhradil v roce 1996 z dotace na dopravní obslužnost ČSAD Kladno, a. s., ztrátu na 15 spojích 9 linek v celkové výši 46 tis. Kč, OkÚ Nymburk za leden až květen 1996 ČSAD PROhealth, s. r. o., ztrátu na 1 lince ve výši 29 tis. Kč, OkÚ Blansko v období únor až listopad 1997 ČSAD Blansko, a. s., ztrátu na 15 spojích 9 linek v celkové výši 93 tis. Kč a OkÚ Třebíč v roce 1996 na 3 spojích 2 linek TRADO, s. r. o., v celkové výši 32 tis. Kč, které nebyly obsahem písemné smlouvy o závazku veřejné služby. OkÚ Znojmo v letech 1996 a 1997 uhradil nad rámec platných smluv ztrátu ČAS - SERVICE, a. s., z dopravní obslužnosti mimo území okresu Znojmo v celkové výši 2 674 tis. Kč.

OkÚ Blansko kromě toho ČSAD Blansko, a. s., uhradil ztrátu za přístavní kilometry týkající se linek a spojů, na které byla uzavřena smlouva mezi obcemi a dopravcem, a ztrátu z provozování městské dopravy. OkÚ Třebíč uhradil TRADO, s. r. o., ztrátu z přístavních a odstavných kilometrů nad rámec uzavřené smlouvy. Výši těchto úhrad nelze z podkladů OkÚ zjistit.

3. OkÚ Kladno a Hradec Králové porušily ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Dopravní úřad, ... jsou povinni nahradit dopravci, který plní závazek veřejné služby, prokazatelnou ztrátou vzniklou v důsledku plnění tohoto závazku.“

OkÚ Kladno ve smlouvách, platných na celý rok 1997, uzavřených s ČSAD Kladno, a. s., a ČSAD Slaný, a. s., sjednal, že bude hradit prokazatelnou ztrátu ze závazku veřejné služby pouze do částky 15 000 tis. Kč.

OkÚ Hradec Králové poskytoval dotace na dopravní obslužnost dopravcům i na ziskové spoje. Např. ČSAD BUS Semily, a. s., poskytl v kontrolovaném měsíci listopad 1997 dotaci v celkové výši 22 tis. Kč na 7 spojů 3 linek, na kterých byl vykázán zisk 9 tis. Kč. OkÚ Hradec Králové dotaci dopravcům poskytoval jako násobek ujetých kilometrů a dohodnuté ceny, bez ohledu na výši dosahovaných tržeb.

4. OkÚ Karlovy Vary nedodržel ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, kde je mj. uvedeno:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejhospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků. Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu organizace; ...“

OkÚ Karlovy Vary nepožadoval vyúčtování všech prostředků z dotace na dopravní obslužnost poskytnutých ČSAD autobusy Plzeň, a. s., divize Karlovy Vary.

Na základě smlouvy z 15. 12. 1995 poskytl OkÚ Karlovy Vary uvedenému dopravci dotaci 1 030 tis. Kč ke krytí ztráty z žakovské přepravy na období leden a únor 1996. Podle smlouvy měla být dotace vyúčtována a rozdíl vrácen do 15. 3. 1996. OkÚ obdržel vyúčtování na částku 366 tis. Kč. Zbylá částka 664 tis. Kč nebyla k datu kontroly vyúčtována a ani ji dopravce nevrátil.

5. OkÚ Znojmo nevyužilo licenčního řízení podle zákona č. 111/1994 Sb. k zefektivnění dopravní obslužnosti okresu pro snížení dotací.

V roce 1996 končila monopolnímu dopravci ČAS - SERVICE, a. s., platnost licence na linkách 830120 a 830330. S dopravní obsluhou zajišťovanou těmito linkami vyslovili nespokojenost starostové 6 obcí. O udělení licence na provozování těchto linek požádala 11. 9. 1996 Břežanská dopravní společnost, s. r. o. OkÚ Znojmo, aniž by posoudil nabídky obou dopravců z hlediska efektivnosti a výše nákladovosti, prodloužil ČAS - SERVICE, a. s., platnost licence do roku 2000 a žádost druhého dopravce zamítl. V době rozhodování o udělení licence byla přednostka OkÚ Znojmo spoluvlastníkem firmy ČAS Znojmo, s. r. o., jejíž jednatel byl současně generálním ředitelem ČAS - SERVICE, a. s.

6. OkÚ Praha-východ poskytl dotace na dopravní obslužnost dopravcům, aniž by prokazatelně stanovil závazek veřejné služby a jeho rozsah.

Za III. čtvrtletí 1996 poskytl OkÚ Praha-východ na základě dodatku ke smlouvě ČSAD Praha Vršovice, a. s., dotaci na dopravní obslužnost za 16 obcí ve výši 238 tis. Kč. Kontrolou NKÚ však bylo zjištěno, že 9 z nich uhradilo své smluvní závazky v plné výši a 7 nemělo vůbec s uvedeným dopravcem uzavřen smluvní vztah. Obdobně v 2. pololetí 1997 poskytl 4 dopravcům dotace na dopravní obslužnost ve výši 4 164 tis. Kč za v dodatku ke smlouvě vyjmenované obce. Mělo jít o úhradu ztráty vzniklé provozováním linek tzv. ostatní dopravní obslužnosti, která však nebyla nikde specifikována.

7. OkÚ Praha-východ hradil dopravcům z dotace na dopravní obslužnost jiné částky, než jim uznal ve vyúčtováních prokazatelné ztráty.

V roce 1996 uhradil OkÚ Praha-východ celkem 6 dopravcům o 214 tis. Kč více, než ve vyúčtováních uznal, a v roce 1997 naopak o 1 520 tis. Kč méně. V jednotlivých případech vznikly u dopravců přebytky nebo nedoplatky, způsob vypořádání těchto rozdílů, kromě jednoho dopravce, OkÚ Praha-východ nepředložil.

8. ČSAD autobusy Plzeň, a. s., divize Karlovy Vary, a ČAS - SERVICE, a. s., vykázaly vyšší nárok na dotaci na dopravní obslužnost neoprávněným uvedením nižších tržeb než skutečně dosažených.

Za náhodně vybrané měsíce červen a září 1996 bylo zjištěno, že ČSAD autobusy Plzeň, a. s., divize Karlovy Vary, vykázal celkové přepravní tržby na dotovaných linkách o 219 tis. Kč nižší, než byla skutečnost. Obdobně ČAS - SERVICE, a. s., v kontrolovaném měsíci leden 1996 uvedl ve vyúčtování prokazatelné ztráty nižší tržby o 67 tis. Kč.

9. ČSAD Praha Vršovice, a. s., zahrnoval do kalkulovaných nákladů pro výpočet prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby nesprávně daň z přidané hodnoty.

V roce 1996 zahrnul tuto daň do nákladů částkou 0,67 Kč/km a v roce 1997 částkou 1,03 Kč/km, přestože nejde o nákladovou položku. Tím v roce 1996 zvýšil vyúčtovanou ztrátu o 905 tis. Kč a v roce 1997 o 1 156 tis. Kč.

IV.

Vyhodnocení

MDS jako ústřední orgán státní správy ve věcech dopravy nezajistilo pro nárokování a rozdělování dotace ze státního rozpočtu na dopravní obslužnost úplné a správné údaje od dopravců. MDS ani MF, které dotaci poskytovalo, nevydaly upřesňující závazné podmínky pro usměrňování a sjednocení přístupů OkÚ k použití dota-

ce na dopravní obslužnost. Především ve vazbě na účel dotace nespecifikovaly linky a spoje v rámci dopravní obslužnosti území, jejichž ztrátu z ní lze hradit. Nebyla jednotná metodika pro stanovení nákladů pro výpočet prokazatelné ztráty vzniklé ze závazku veřejné služby při uzavírání smluv o závazku veřejné služby. Nebyl stanoven způsob prokázání ztráty linek a spojů a rozsah závazků, zejména provozních, realizovaných jako závazek veřejné služby.

Systémový přístup k čerpání prostředků vyčleněných na dopravní obslužnost nezajistily ani OkÚ. Nevytvářely efektivní konkurenční prostředí v zabezpečení dopravní obslužnosti regionů prostřednictvím licenčních řízení. Kontrola prokázala nedostatečnou vzájemnou koordinaci sousedních OkÚ i obcí při výběru dotovaných linek a spojů procházejících jejich územím. Rozsah linek a spojů, které byly předmětem smluv o závazku veřejné služby, nevycházel z komplexního přehledu o potřebách zajištění dopravní obslužnosti v regionu. Linky a spoje byly většinou vybírány podle návrhů a požadavků dopravců. Limitem byl pouze rozsah vyčleněných prostředků na tento účel. Rozsah závazků veřejné služby byl OkÚ pojímán odlišnými způsoby, navíc často nebyl smluvně jednoznačně dohodnut. Nevyčerpané finanční prostředky z dotace na dopravní obslužnost rozdělávaly OkÚ v závěru roku na základě dodatků smluv se zpětnou platností. Úhrada ztráty byla ve většině případů prováděna podle kalkulovaných nákladů dopravců, nikoliv podle nákladů skutečných.

Nákladové položky, vztažené na jednotku výkonu (zpravidla ujeté kilometry), předkládané dopravci OkÚ v kalkulacích pro potřeby výpočtu prokazatelné ztráty vzniklé ze závazku veřejné služby a akceptované ve smluvních vztazích, vykazovaly mezi dopravci neúměrný rozptyl. V řadě případů byly vyšší než skutečně docílené a zahrnovaly až 55% míru zisku. Tyto náklady dopravci nesledují zvláště za dotované linky a spoje, ale vycházejí zpravidla z celkových nákladů autobusové dopravy, včetně dálkové, zahraniční, nepravidelné apod., za uplynulý rok zvýšených dopravci podle vlastní úvahy. Tržby však uvádějí jen za dotované linky a spoje. Maxi-

mální možnou cenu jízdného u dotovaných linek a spojů, danou Výměry MF, využívají dopravci v různé míře, přičemž dopravci používající nižší tarify dostávají vyšší dotace.

Z dotace na dopravní obslužnost za rok 1996 v objemu 216 599 tis. Kč bylo u kontrolovaných osob nesprávně použito 7 359 tis. Kč a z dotace za rok 1997 v objemu 294 323 tis. Kč bylo nesprávně použito 30 588 tis. Kč. Kromě tohoto vyčíslení konkrétních nedostatků lze konstatovat, že celý proces poskytování, využití i vyúčtování dotací trpěl závažnými systémovými nedostatky.

Zvýšení dotace na dopravní obslužnost ze státního rozpočtu a rozpočtů OkÚ v roce 1997 o 36 % nevedlo u kontrolovaných dopravců ke zvýšení rozsahu linek a spojů provozovaných v režimu závazku veřejné služby. Počet ujetých kilometrů těmito linkami se v roce 1997 proti roku 1996 snížil o 5 %. Naproti tomu jednotkové náklady na kilometr, použité pro výpočet jejich prokazatelné ztráty, se za toto období zvýšily o 13 %. V roce 1996 vykazovalo zisk z celkové činnosti 10 % a v roce 1997 již 88 % kontrolovaných dopravců. Z toho v pravidelné autobusové dopravě v roce 1996 vykazovalo zisk 33 % a v roce 1997 již 75 % kontrolovaných dopravců.

Kontrolu užití dotací poskytnutých na dopravní obslužnost příslušné ústřední orgány státní správy ani OkÚ neprováděly.

Z výsledků kontroly vyplývá potřeba:

- zpracovat metodiku pro výběr dotovaných linek a spojů;
- upravit legislativně způsob výpočtu prokazatelné ztráty;
- zajistit objektivnost a komplexnost údajů od dopravců pro hospodárné určení a použití poskytnutých dotací;
- stanovit v jednotlivých regionech rozsah dopravní obslužnosti území se zahrnutím všech dopravních systémů;
- koordinovat výběr linek a spojů mezi OkÚ a obcemi;
- provádět kontrolu užití dotací na dopravní obslužnost.