

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



S P R Á V A

**o výsledku kontroly
vynakladania verejných prostriedkov a oprávnenosti čerpania finančnej dotácie
poskytnutými samosprávnymi krajmi v zmysle zmluvy o výkone vo verejnom záujme
v regionálnej autobusovej doprave**

Predkladá

Dr.h.c. doc. Ing. Ján Jasovský, PhD.
predseda
Najvyšší kontrolný úrad
Slovenskej republiky

Materiál obsahuje

1. Správu o výsledku kontroly
2. Opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov

Bratislava december 2012

Správa o výsledku kontroly

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe Plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2012.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť systém financovania, cenotvorby, zmluvných vzťahov s prepravcami v regionálnej autobusovej doprave a zistiť stav v dodržiavaní všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s finančnými prostriedkami samosprávnych krajov slúžiacich na úhradu nákladov na výkon služieb vo verejnom záujme.

Predmetom kontroly bola

- regulácia prímestskej autobusovej dopravy,
- dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri zmluvných vzťahoch samosprávneho kraja a dopravcov a pri hospodárení s finančnými prostriedkami v prímestskej autobusovej doprave,
- kontrolný systém a vykonané kontroly vo vzťahu k financovaniu prímestskej autobusovej dopravy.

Kontrola bola vykonaná v Nitrianskom samosprávnom kraji, SAD Nové Zámky a.s. a Veolia Transport Nitra a.s. za kontrolované obdobie rokov 2010 a 2011, v prípade potreby údaje z predchádzajúceho alebo nasledujúceho obdobia.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

Regulácia prímestskej autobusovej dopravy

Nitriansky samosprávny kraj (ďalej len „NSK“) mal postavenie správneho orgánu, ktorý udeľoval povolenie na podnikanie – dopravné licencie za oblasť autobusovej dopravy, pričom skúmal splnenie podmienky odbornej spôsobilosti a finančnej spoľahlivosti v čase udelenia licencie a aspoň raz za päť rokov od udelenia dopravnej licencie.

NSK evidoval v kontrolovanom období spolu 36 platných dopravných licencií udelených na území samosprávneho kraja na vykonávanie prímestskej autobusovej dopravy (ďalej len „PAD“).

Kontrolou bolo zistené, že v kontrolovanom období nebola udelená ani jedna nová dopravná licencia na vykonávanie PAD. Existujúce licencie boli vydané pred menej ako piatimi rokmi, preto NSK neskúmal, či boli splnené podmienky odbornej spôsobilosti a finančnej spoľahlivosti aj počas platnosti licencie.

Pri kontrole postupu NSK ako správneho orgánu pri udeľovaní licencií v súvislosti so zákonom o cestnej doprave a tiež v nadväznosti na ustanovenia zákona o správnom konaní neboli kontrolnou skupinou NKÚ SR zistené porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov.

NSK v roku 2009 a 2010 vydal cenové výmery, ktorých predmetom bola regulácia cien v PAD. Uvedené cenové výmery boli v súlade so zákonom o cestnej doprave, stanovovali maximálnu výšku cestovného, zohľadňovali sociálne a environmentálne faktory

a faktory regionálneho rozvoja, ako aj poskytovanie osobitných tarifných podmienok pre vybrané kategórie cestujúcich, najmä pre deti do šiestich rokov, žiakov, študentov, dôchodcov a pre osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.

Kontrola preukázala, že NSK mal vypracovaný plán dopravnej obslužnosti v súlade so zákonom o cestnej doprave. Cieľom dopravnej obslužnosti (ďalej len „DO“) bolo vytvorenie ponuky prepravných výkonov v pravidelnej autobusovej doprave na uspokojovanie prepravných potrieb obyvateľov žijúcich na území samosprávneho kraja alebo na území obce, ktorá zodpovedá dopytu cestujúcich vzhľadom na frekvenciu, presnosť a pravidelnosť spojov, možnosť prestupu, vzdialenosť k zastávkam, bezpečnosť, výbavu a čistotu autobusov, tarifu pre jednotlivé skupiny obyvateľov, ako aj na prístup k informáciám dôležitým pre cestovanie. Zmyslom DO bolo zabezpečenie primeranej dopravy počas všetkých dní v týždni z dôvodu verejného záujmu, predovšetkým do zamestnania, škôl, úradov, zdravotných zariadení a podobne. Bolo však potrebné dodržať efektívnosť využitia zdrojov a prostriedkov.

V záujme zabezpečenia DO NSK alebo obec v mestskej autobusovej doprave zostavoval plán DO, ktorý verejný záujem konkretizoval. Pri jeho zostavovaní bral NSK do úvahy aj existujúcu dopravnú infraštruktúru samosprávneho kraja, ponuku prepravných výkonov verejnej osobnej dopravy, zámery v rámci územnoplánovacej činnosti, záujmy ochrany a tvorby životného prostredia, požiadavky na bezbariérový prístup ťažko zdravotne postihnutých osôb, úroveň tarify pre jednotlivé skupiny obyvateľov, ako aj požiadavky na dopravné spojenie so susednými samosprávnymi krajinami.

Dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri zmluvných vzťahoch samosprávneho kraja a dopravcov a pri hospodárení s finančnými prostriedkami v prímestskej autobusovej doprave

NSK mal v kontrolovanom období uzatvorené dve zmluvy o výkone vo verejnom záujme vo vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave – PAD na území NSK, ktorých názov bol dodatkom č. 2 upravený na zmluvy o službách vo verejnom záujme (ďalej len „zmluvy“, alebo „zmluvy o službách“), každú s regionálnym dopravcom.

Predmetom zmluvy o službách bola úprava podmienok:

- vnútroštátnej pravidelnej autobusovej dopravy osôb nepresahujúcej vzdialenosť od východiskovej zastávky po konečnú zastávku 100 km,
- prevzatie záväzku dopravcom uskutočňovať výkony dopravných služieb vykonávaných dopravcom vo verejnom záujme za regulované ceny v zmysle zákona o cenách pri stanovených dopravných výkonoch požadovaných objednávateľom v zmluvnom období.

Dopracovia boli povinní vykonávať vo verejnom záujme dopravné služby, vyhovujúce základným požiadavkám plynulosti, kapacity a kvality, nevyhnutné služby súvisiace s verejnou prepravou osôb a pri stanovených prepravných podmienkach podľa prepravného poriadku a schváleného cestovného poriadku na zmluvné obdobie.

Kontrolou bolo zistené, že zmluva o službách spĺňala všetky náležitosti v zmysle zákona o cestnej doprave a všetky licencie pre dopravcov boli v čase kontroly platné.

Kontrolná skupina NKÚ SR zistila, že NSK počas roka 2010 poukazoval po vzájomnej dohode s dopravcami v letných mesiacoch zálohy na úhradu predpokladanej straty aj po 25. dni bežného mesiaca a v jednom prípade neposkytol dohodnutú výšku zálohy, čím nepostupoval v súlade so zmluvou. V roku 2011 boli zálohy poukazované včas a v správnej výške.

Na základe zmluvy malo byť konečné zúčtovanie nákladov, výnosov a hospodárskeho výsledku ako aj zúčtovanie a použitie finančných prostriedkov z rozpočtu NSK zrealizované na Úrade NSK, odbore dopravy najneskôr do 15. marca nasledujúceho roka. Kontrolou bolo zistené, že konečné zúčtovanie s dopravcami nebolo ani v jednom prípade vykonané v stanovenom termíne, čo nebolo v súlade so zmluvou.

Dopravcovia pri obstaraní autobusov v PAD postupovali v zmysle zmluvy. Požiadavky na dodávku autobusov boli zadávané z dôvodu plynulého zabezpečenia výkonov vo verejnom záujme pre NSK. Dopravcovia nemali povinnosť postupovať pri obstarávaní autobusov v PAD v zmysle zákona o verejnom obstarávaní.

Kontrolou bolo zistené, že dopravcovia zostavili účtovnú závierku za kontrolované obdobie v súlade so zákonom o účtovníctve. Účtovné závierky boli overené nezávislými audítormi a nezávislou audítorskou spoločnosťou. Bol vyslovený názor, že účtovná závierka vyjadruje objektívne vo všetkých významných súvislostiach finančnú situáciu dopravcov a výsledok jej hospodárenia za rok, v súlade so zákonom o účtovníctve. Dopravcovia uložili účtovnú závierku za rok 2010 a 2011 do zbierky listín obchodného registra príslušného okresného súdu.

Dopravcovia členili náklady a výnosy analytickým spôsobom z vecného hľadiska, ktoré boli v zmysle organizačnej štruktúry a druhu dopravy účtované na samostatných účtovných nákladových strediskách. Na nákladové strediská PAD boli účtované priame náklady, prevádzková a správna réžia bola účtovaná tiež na samostatné nákladové strediská. Takto vytvorený systém analytického účtovania spĺňal hľadisko členenia pre potreby finančného riadenia v zmysle postupov účtovania pre podnikateľov a zmluvy o službách.

Dopravcovia rozúčtovali prevádzkovú a správnu réžiu na základe percentuálneho podielu jednotlivého druhu dopravy na celkovej doprave za jednotlivé strediská PAD. Prvotným podkladom na rozúčtovanie prevádzkovej a správnej réžie podľa jednotlivých stredísk, boli skutočne ubehnuté kilometre. Prevádzková a správna réžia v PAD predstavovala predovšetkým náklady na režijných pracovníkov, náklady na správu. Kontrolou bolo zistené, že internými dokladmi bola správna a prevádzková réžia podľa percentuálneho podielu pripadajúceho na vybrané mesiace účtovaná na jednotlivé strediská prostredníctvom účtov.

Kontrolná skupina NKÚ SR preverila u dopravcov aj výnosové účty – príspevky od obcí, kontrolou ktorých bolo zistené, že v roku 2010 u jedného z dopravcov boli vykázané vyššie tržby od obcí ako v roku 2011 čo bolo spôsobené tým, že výpomocné spoje nad rámec základnej obslužnosti pre obce strácali postupne význam a neboli ďalej zmluvne dohodnuté.

Preverení vzorky účtovných dokladov PAD – dodávateľských faktúr, bankových výpisov dotačného účtu a inventarizácie dlhodobého majetku nebolo zistené porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov.

Kontrolou bolo zistené, že v rokoch 2010 a 2011 bola len pri jednom vozidle zistená vyššia skutočná spotreba pohonných hmôt (ďalej len „PHM“) v porovnaní s normovanou

spotrebou PHM v dôsledku veku vozidla a staršie autobusy vykazovali vyššie priemerné mesačné náklady na opravy.

Porovnaním cien PHM za sledované obdobie bolo zistené, že ceny PHM od dodávateľov dopravcov boli nižšie ako priemerné ceny podľa údajov uvedených na webovom sídle Štatistického úradu SR za príslušné roky.

Náklady na opravu a údržbu boli vykonávané dodávateľským spôsobom, bol zaznamenaný ich medziročný nárast v súvislosti s postupným ukončením záruky autobusov zakúpených v roku 2008 a v dôsledku opráv čelných skiel autobusov.

Dopravcovia zabezpečili zákonné a havarijné poistenie autobusov v PAD v poisťovacej spoločnosti formou flotilových poistných zmlúv.

Porovnaním výkonov oboch dopravcov za roky 2010 a 2011 bolo zistené, že dopravcovia v rámci PAD prepravili v roku 2011 menej osôb a odjzdili menej kilometrov ako v roku 2010. Medziročný nárast preukázaných vynaložených nákladov v roku 2011 oproti roku 2010 bol najvýraznejšie zaznamenaný v položke PHM a v položke náklady na opravu. Medziročný nárast výnosov v roku 2011 oproti roku 2010 bol spôsobený úpravou cenového výmeru NSK zvýšením tarify. Vzhľadom na skutočnosť, že medziročne zo systému ubudli cestujúci aj z titulu rastu nezamestnanosti v regióne, plánovaný rast výnosov z cestovného nedokázal kompenzovať rast nákladov.

Kontrolný systém a vykonané kontroly vo vzťahu k financovaniu prímestskej autobusovej dopravy

Podľa písomného vyjadrenia hlavného kontrolóra NSK, útvar hlavného kontrolóra v rokoch 2010 a 2011 nevykonával u dopravcov žiadnu následnú finančnú kontrolu. Posledná kontrola tohto typu bola vykonaná v roku 2009.

Kontrola preukázala, že NSK vykonával kontroly u oboch zmluvných dopravcov v súlade so zmluvou.

Predmetom kontroly v zmysle uzatvorených zmlúv za uvedené obdobie bola oprávnenosť vynaložených nákladov a dosiahnutých výnosov.

Počas kontrol bolo zistené:

- Nesprávne zaúčtovanie nákladov, resp. výnosov na jednotlivé strediská. Po konzultácii s dopravcom boli náklady a výnosy preúčtované.
- Neuznanie oprávneného nákladu zaúčtovaného na stredisko PAD. Následne bol neoprávnený náklad odúčtovaný z vynaložených nákladov.
- Vynechanie spojov v rozpore s platným cestovným poriadkom. Dopravcovi bola uložená pokuta v zmysle prílohy č. 16 zmluvy o službách.
- Nesprávne použitý postup výpočtu na oprávnenosť vynaložených nákladov resp. dosiahnutých výnosov. Ako opatrenie bol použitý iný postup výpočtu.
- Formálne nedostatky, na základe ktorých musel dopravca následne doložiť platné cenníky, objednávky, zoznam zamestnancov, evidenčné čísla autobusov a iné doklady.

- Prekročenie nákladovej položky priame mzdy v zmysle zmluvy o službách v súlade s prílohou č. 8a Ekonomicky oprávnené náklady v roku 2011.

Porušenia zistené na základe vykonaných kontrol boli operatívne odstránené a NSK z vykonaných kontrol nevyhotovoval žiadne písomné výstupy.

Zhrnutie

Kontrolou boli zistené porušenia zmluvy o službách a všeobecne záväzných právnych predpisov:

- zmluvy o službách, keď niektoré mesačné zálohy na úhradu predpokladanej straty boli poukazované po 25. dni bežného mesiaca a v jednom prípade nebola dodržaná výška zálohy na úhradu straty,
- zmluvy o službách, keď konečné zúčtovanie nákladov, výnosov a hospodárskeho výsledku ako aj zúčtovanie a použitie finančných prostriedkov z rozpočtu NSK bolo zrealizované po zmluvne stanovenom termíne,
- zákona o NKÚ SR, keď jeden z dopravcov nedodržel lehotu na predloženie správy o splnení, resp. plnení prijatých opatrení stanovenú NKÚ SR v zápisnici o prerokovaní protokolu.

Výsledky kontrol boli prerokované s predsedom samosprávneho kraja a štatutárne orgány dopravcov boli oboznámené s protokolmi o výsledku kontrol. Na odstránenie zistených nedostatkov NSK a dopravcovia prijali 5 opatrení, ktorých plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti sledovať a kontrolovať.