

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



SPRÁVA

**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

Zhrnutie

Trenčiansky samosprávny kraj (ďalej len „TSK“) ako objednávateľ služieb vo verejnom záujme vynakladal v rokoch 2010 – 2011 viac ako jednu desatinu svojho bežného rozpočtu na zabezpečenie pravidelnej autobusovej dopravy. Za týmto účelom uzatvoril zmluvy o službách s dvomi dopravcami.

V rámci tejto kontroly sa Najvyšší kontrolný úrad SR zamerlal na reguláciu prímestskej autobusovej dopravy, jej financovanie a kontrolu, ako aj na zmluvné vzťahy medzi TSK a dopravcami.

Najvyšší kontrolný úrad SR zistil, že:

- zákon o cestnej doprave bol porušený, keď návrh na začatie správneho konania neobsahoval údaje o technickej základni autobusov a to zabezpečenie v rozsahu poskytovaných dopravných a súvisiacich činností ďalšieho vybavenia potrebného na prevádzku, parkovanie, na starostlivosť o osádky vozidiel, o cestujúcich a o náklad, zároveň tým nebol dodržaný postup v zmysle vyhlášky Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky,
- ďalej bol zákon o cestnej doprave porušený, keď správny orgán v konaní o udelenie dopravnej licencie nedožiadal štátne orgány a iné právnické osoby, ktorých stanoviská a pripomienky sú potrebné na rozhodnutie a to obce v ktorých majú byť zastávky, správcu ciest po ktorých má viesť trasa autobusovej linky a útvar policajného zboru a zároveň keď rozhodnutím o udelení dopravnej licencie povolil zriadenie autobusovej linky aj keď nebol skúmaný stav a priepustnosť pozemných komunikácií, bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky,
- kontrolou zmlúv s dopravcami v šiestich prípadoch boli poukázané dopravcom finančné prostriedky oneskorene, čím neboli dodržané ustanovenia zmlúv s dopravcami,
- zákon o účtovníctve bol porušený, keď neboli zaúčtované náklady a zúčtované preddavky poskytnuté dopravcom priebežne, ale až po uplynutí viac ako dvoch mesiacov.

Najvyšší kontrolný úrad SR odporúča, aby:

- TSK vykonal kontrolu u dopravcu zameranú na dodržiavanie podmienky vykonávať dopravu autobusom, ktorý nemôže byť starší ako 16 rokov,
- vydal nový cenový výmer na základe aktuálne platných právnych predpisov s prihliadnutím na skutočnosť, že vstúpila do platnosti nová legislatívna úprava pre stanovenie cien za prímestskú autobusovú dopravu (ďalej len „PAD“),
- vykonal kontrolu ekonomicky oprávnených nákladov útvaram hlavného kontrolóra u dopravcov s ktorými mal kontrolovaný subjekt uzatvorené zmluvy, z dôvodu úspory finančných prostriedkov, ktoré boli vynakladané na externú audítorskú firmu,
- zmenil audítorskú spoločnosť, ktorá vykonáva audit účtovných závierok u dopravcu v Prievidzi, aby sa zamedzilo riziku ohrozenia nezávislosti audítorskej spoločnosti, ktorá zároveň pre TSK vykonávala kontrolu ekonomicky oprávnených nákladov dopravcu za PAD.

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 Trenčianskom samosprávnom kraji, SAD Prievidza a SAD Trenčín 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**

TSK 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.

TSK evidoval v kontrolovanom období spolu 26 platných dopravných licencií udelených na území samosprávneho kraja na vykonávanie PAD pre SAD Prievidza a SAD Trenčín (ďalej len „dopravcovia“).

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

TSK v kontrolovanom období udelil jednu dopravnú licenciu rozhodnutím o udelení dopravnej licencie na vykonávanie osobitnej pravidelnej autobusovej dopravy (ďalej len „licencia“).

Kontrolou licencie a dokumentácie súvisiacej s uvedenou licenciou boli zistené nasledovné porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov:

- Návrh na začatie správneho konania vo veci udelenia licencie neobsahoval údaje o technickej základni autobusov, a to zabezpečenie v rozsahu poskytovaných dopravných a súvisiacich činností ďalšieho vybavenia potrebného na prevádzku, parkovanie, na starostlivosť o osádky vozidiel, o cestujúcich a o náklad, čím TSK porušil zákon o cestnej doprave a zároveň vyhlášku Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky, ktorou sa vykonáva zákon o cestnej doprave.
- Ďalej bol zákon o cestnej doprave porušený, keď TSK ako správny orgán v konaní o udelenie licencie nedožiadal štátne orgány a iné právnické osoby, ktorých stanoviská a pripomienky boli potrebné na rozhodnutie o udelení dopravnej licencie a to obce, v ktorých majú byť zastávky, správcu ciest, po ktorých má viesť trasa autobusovej linky a útvar policajného zboru a zároveň, keď rozhodnutím o udelení dopravnej licencie povolil zriadenie autobusovej linky a nebol skúmaný stav a priepustnosť pozemných komunikácií, bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky.

Zároveň kontrola preukázala, že návrh na začatie správneho konania o udelení licencie obsahoval údaj – rok výroby autobusu, podľa ktorého v čase udelenia dopravnej licencie mal autobus 24 rokov. TSK v rozhodnutí o udelení licencie stanovil dopravcovi podmienku vykonávať osobitnú pravidelnú dopravu autobusmi nie staršími ako 16 rokov. Nakoľko, podľa návrhu na začatie správneho konania o udelení licencie bol autobus už v čase vydania rozhodnutia o udelení licencie starší ako 16 rokov, vzniklo riziko porušenia neplnenia podmienky rozhodnutia o udelení licencie.

Na základe uvedeného odporúčame TSK vykonať kontrolu v zmysle platných všeobecne záväzných právnych predpisov zameranú na dodržiavanie podmienky vykonávať dopravu autobusom, ktorý nemôže byť starší ako 16 rokov.

TSK v decembri roku 2009 vydal cenový výmer, predmetom ktorého bola regulácia cien v PAD. Cenový výmer mal byť vydaný v zmysle nariadení Európskych spoločenstiev a zákona o cestnej doprave. Nakoľko bol cenový výmer vydaný v zmysle neplatných právnych predpisov, odporúčame TSK vydať nový cenový výmer v zmysle aktuálne platných všeobecne záväzných právnych predpisov.

Kontrola preukázala, že TSK mal vypracovaný plán dopravnej obslužnosti v súlade so zákonom o cestnej doprave. Plán dopravnej obslužnosti vytvorila pre TSK dopravno - inžinierska kancelária zaoberajúca sa dopravným plánovaním. Z podkladov pre jeho tvorbu bolo zistené, že pri jeho tvorbe boli zohľadnené ustanovenia v zmysle zákona o cestnej doprave a tiež koordinácia jednotlivých druhov dopravy (PAD, mestská hromadná doprava, železničná doprava...). Kontrolou plánu dopravnej obslužnosti neboli zistené nedostatky.

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

TSK mal v kontrolovanom období uzatvorené dve zmluvy o výkone vo verejnom záujme vo vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave – PAD na území TSK (ďalej len „zmluvy“), každú s regionálnym dopravcom.

Dopravcovia sa v zmluvách zaviazali poskytnúť TSK vo vnútroštátnej autobusovej doprave – PAD výkony vo verejnom záujme, ktoré by dopravcovia z hľadiska svojich obchodných záujmov nevykonávali vôbec alebo nevykonali v požadovanom rozsahu pre ich

ekonomickú nevýhodnosť, a TSK im udelil výhradné právo vykonávať pravidelnú autobusovú dopravu na autobusovej linke alebo na skupine autobusových liniek bez účasti iných dopravcov.

TSK sa zaviazal poskytnúť zmluvným dopravcom náhradu preukázanej straty, ktorú uhrádzal zo svojho rozpočtu. Ak bolo predmetom verejného záujmu vykonávanie pravidelnej autobusovej dopravy na autobusovej linke, ktorá presahovala územie samosprávneho kraja, zmluvu o výkone vo verejnom záujme uzatváral ten samosprávny kraj, na území ktorého sa nachádzala východisková zastávka. Na uhradení preukázanej straty sa na základe vzájomnej dohody podieľal primerane každý samosprávny kraj, na území ktorého sa nachádzala nácestná alebo cieľová zastávka.

Kontrolou mesačných preddavkov poskytnutých oboj zmluvným dopravcom v rokoch 2010 a 2011 boli zistené nedostatky pri dodržiavaní zmluvne dohodnutých termínov. TSK v šiestich prípadoch poukázal dopravcom finančné prostriedky až po dvadsiatom dni aktuálneho mesiaca, v ktorom sa dopravné výkony vykonávali, čím boli porušené zmluvy s dopravcami.

Kontrola ďalej preukázala, že TSK za obdobie I. štvrťroka 2010 nezaúčtoval náklady a nezuúčtoval preddavky poskytnuté zmluvným dopravcom priebežne, ale až po uplynutí viac ako dvoch mesiacov, čím porušil zákon o účtovníctve.

Dopravcovia zabezpečovali obstarávanie tovarov a služieb na zmluvnom základe najmä dlhodobými zmluvami, pričom niektoré zmluvy boli uzatvorené pred viac ako 10 rokmi. V prípade výhodnejšej ponuky bol zmenený dodávateľ resp. pôvodné zmluvné vzťahy boli upravené za účelom transparentného účtovania nákladov a výnosov PAD. Pri vedení účtovníctva dopravcovia postupovali v súlade so zákonom o účtovníctve, preverené účtovné doklady boli preukázateľné, bola vykonaná inventarizácia majetku, časové rozlíšenie výnosov a nákladov. Účtovné závierky boli overené audítorom a zverejnené v zbierke listín.

Ekonomicky oprávnené náklady za PAD, vyčíslenie tržieb a ostatných výnosov týkajúcich sa PAD predkladali dopravcovia štvrťročne v súlade uzatvorenou zmluvou. Účtovanie nákladov a výnosov za PAD bolo v účtovníctve dopravcov realizované prostredníctvom osobitných nákladových stredísk pre PAD.

Náklady na spotrebované pohonné látky účtovali obaja dopravcovia mesačne na základe výkazov výkonov jednotlivých autobusov PAD. Dopravcovia nakupovali pohonné látky od dodávateľa na základe zmluvy, pričom zmluvná cena obsahovala objemový rabat z veľkoobchodnej ceny nafty, na základe čoho bola obstarávacia cena nafty pre oboch dopravcov nižšia ako jej priemerná cena, podľa Štatistického úradu Slovenskej republiky.

Opravy autobusov PAD u oboch dopravcov zabezpečovali na základe uzatvorených zmlúv externí dodávateľia, ktorí boli oprávnení na výkon záručných aj pozáručných opráv všetkých druhov autobusov používaných dopravcami. Náklady na opravy boli u jedného dopravcu účtované paušálne, podľa veku autobusov a odjazdených kilometrov a u druhého dopravcu TSK každoročne odsúhlasoval jednotkovú cenu za normohodinu servisných prác ako aj normovanú spotrebu práce podľa katalógu servisných úkonov.

Poistenie autobusov PAD zabezpečili dopravcovia prostredníctvom flotilových poistných zmlúv na povinné zmluvné poistenie aj havarijné poistenie, pričom súčasťou poistných zmlúv bol aj zoznam evidenčných čísel poistených vozidiel.

Dopracovia účtovali úroky a poplatky z úverov najmä v súvislosti s obstaraním nových autobusov na základe uzatvorenej samostatnej zmluvy na každý autobus alebo prostredníctvom správnej réžie, pričom bola preukázateľná súvislosť týchto nákladov s ekonomicky oprávnenými nákladmi pre PAD. TSK si v zmluvách s dopravcami vyhradil právo uznať úroky a poplatky z úverov ako ekonomicky oprávnené náklady len vtedy, ak ich vopred odsúhlasí.

Ostatné výnosy PAD tvorili u oboch dopravcov najmä výnosy z príspevkov miest a obcí na udržanie zmluvne odsúhlasených spojov, resp. liniek a výnosy z reklamy umiestňovanej v autobusoch dopravcov zmluvne vybranou reklamnou spoločnosťou.

Rozúčtovanie správnych a režijných nákladov vykonávali obaja dopravcovia v súlade so zmluvami mesačne podľa vlastných interných smerníc na jednotlivé strediská podľa počtu zamestnancov strediska. Pred týmto rozúčtovaním boli z celkového objemu rozúčtovaných nákladov odpočítané položky, ktoré TSK zmluvne vylúčil z ekonomicky oprávnených nákladov pre PAD.

Porovnaním výkonov oboch dopravcov za roky 2010 a 2011 bolo zistené, že dopravcovia v rámci PAD prepravili v roku 2011 menej osôb a odjazdili menej kilometrov ako v roku 2010.

Vplyvom úpravy tarify pre PAD zo strany TSK v polovici roka 2011 vykázali obaja dopravcovia v roku 2011 vyššie tržby za PAD ako v roku 2010.

Obaja dopravcovia pred rokom 2010 výrazne investovali do obnovy autobusov PAD, čo potvrdil aj nízky priemerný vek autobusov PAD, ktorý bol ku koncu roka 2011 menej ako šesť rokov.

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

Kontrola preukázala, že TSK vykonával kontroly u oboch zmluvných dopravcov v súlade s uzatvorenými zmluvami s dopravcami. Kontrola bola vykonávaná externou audítorskou firmou v spolupráci so zamestnancami odboru dopravy TSK.

Odporúčame TSK z ekonomického hľadiska úspory finančných prostriedkov vynakladaných na externú audítorskú firmu, aby kontroly ekonomicky oprávnených nákladov u dopravcov, s ktorými má uzatvorené zmluvy, vykonával útvar hlavného kontrolóra v zmysle zákona o samospráve vyšších územných celkov.

Audítorská firma, ktorá pre TSK vykonávala za kontrolované obdobie kontrolu ekonomicky oprávnených nákladov u dopravcov, zároveň vykonávala finančný audit pre jedného z dopravcov, s ktorým má TSK uzatvorenú zmluvu. Odporúčame dopravcovi v Prievidzi vybrať na audit účtovnej závierky inú audítorskú spoločnosť, aby sa zamedzilo riziku ohrozenia nezávislosti audítorskej spoločnosti, ktorá zároveň pre TSK vykonáva kontrolu ekonomicky oprávnených nákladov dopravcu v Prievidzi za PAD.

Kontrola preukázala, že v kontrolovanom období neboli na TSK vykonané žiadne vonkajšie kontroly na finančné prostriedky poskytované zmluvným dopravcom a ani u dopravcov neboli vykonané kontroly inými inštitúciami okrem TSK.

Výsledky kontrol boli prerokované s predsedom samosprávneho kraja a štatutárne orgány dopravcov boli oboznámené so záznamami o výsledku kontrol. Na odstránenie zistených nedostatkov TSK prijal sedem opatrení, ktorých plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti sledovať a kontrolovať.