

# NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



## SPRÁVA

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

### **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**

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 kontrolovanom subjekte

Prešovský samosprávny kraj  
Námestie mieru 2  
080 01 Prešov  
IČO 37870475

SAD Humenné a.s.  
Fidlikova 1  
066 43 Humenné  
IČO 36477508

Slovenská autobusová doprava Poprad, akciová spoločnosť  
Wolkerova 466  
058 49 Poprad  
IČO 36479560

za kontrolované obdobie 2010 a 2011, v prípade potreby údaje z predchádzajúceho alebo nasledujúceho obdobia.

Počas výkonu kontroly bolo zistené

**Zhrnutie**

Zákonom o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územne celky bol na jednotky územnej samosprávy prenesený výkon štátnej správy na úseku cestnej dopravy, za účelom zabezpečenia dopravných potrieb osôb a služieb v prospech verejnosti. Prešovský samosprávny kraj zabezpečoval pravidelnú prímestskú autobusovú dopravu na základe uzavretých zmlúv o službách so štyrmi dopravcami.

Kontrola bola vykonaná v samosprávnom kraji a u dvoch vybraných dopravcov.

## Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Najvyšší kontrolný úrad SR zistil, že Prešovský samosprávny kraj:

- uzatvoril s dopravcami zmluvy o službách na roky 2009 – 2018 bez verejnej súťaže, čím nepostupoval v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní;
- nedisponoval koncepčným dokumentom ktorý by riešil dopravnú infraštruktúru na území kraja;
- nevykonával prieskum spokojnosti občanov s poskytovanými službami a nevyhodnocoval prevádzkovanie prímestskej autobusovej dopravy;
- nekonal v súlade so zákonom o cestnej doprave, pretože jeho plán dopravnej obslužnosti neobsahoval zákonom predpísané náležitosti,
- nezahrnul do zmlúv o službách spôsob kontroly plnenia záväzku výkonov vo verejnom záujme a nepredložil vzájomne odsúhlasenú ekonomickú analýzu nákladov;
- sa dohodol s dopravcami, že časť ekonomicky oprávnených nákladov bude pravidelne medziročne valorizovaná o mieru inflácie vyhlásenú Štatistickým úradom SR oproti predchádzajúcemu roku. To však nie je prostriedkom preukazujúcim a zdôvodňujúcim náklady dopravcov súvisiacich s vykonávaním prepravy osôb vo verejnom záujme;
- vyplácal zálohové platby na krytie predpokladanej straty dopravcom mesačne a nie štvrťročne ako bolo dohodnuté v zmluvách o službách.

Okrem uvedeného Najvyšší kontrolný úrad SR nemohol preveriť oprávnenosť výšky vykázaných nákladových položiek kalkulačného vzorca, ktoré boli predkladané pri vyúčtovaní platieb dopravcov vzhľadom na zmluvne stanovený spôsob preukazovania straty.

Najvyšší kontrolný úrad SR odporúča, aby Prešovský samosprávny kraj:

- upravil zmluvy s dopravcami o ustanovenia aktuálne platného zákona o cestnej doprave;
- v zmluve uviedol spôsob kontroly plnenia záväzku a spôsob vykazovania jeho plnenia.

### 1. Regulácia prímestskej autobusovej dopravy

Prešovský samosprávny kraj (ďalej len „PSK“ alebo „kontrolovaný subjekt“ alebo „samosprávny kraj“ alebo „správny orgán“) vydával dopravné licencie oprávňujúce dopravcom vykonávať vnútroštátnu verejnú pravidelnú prímestskú autobusovú dopravu v súlade so zákonom o cestnej doprave. V kontrolovanom období bolo v platnosti 63 licencií v prímestskej autobusovej doprave (ďalej len „PAD“), z toho 37 liniek na území viacerých samosprávnych krajov. Samosprávny kraj udelil jednu licenciu v roku 2010 a dve licencie v roku 2011. Proces udeľovania a odnímania dopravných licencií bol v súlade so zákonom o správnom konaní.

Cenový výmer na prímestskú autobusovú dopravu v PSK bol vydaný v súlade so zákonom o cestnej doprave.

Plán dopravnej obslužnosti (ďalej len „PDO“) samosprávneho kraja nebol zostavený v súlade so zákonom o cestnej doprave, pretože samosprávny kraj nevykonal analýzu stavu dopravnej obsluhy ani prognózu očakávaných prepravných prúdov, z ktorej by vychádzal pri zostavení PDO. PDO mal stanoviť ciele a rámcové zámery na ponuku prepravných výkonov a ich financovanie, ako aj prípadné nutné investície a mal vychádzať zo zámerov v rámci územnoplánovacej činnosti, záujmov 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, ktoré neboli súčasťou predloženého PDO samosprávneho kraja.

V kontrolovanom období samosprávny kraj nemal vypracovaný žiadny dokument na komplexný prístup k riešeniu dopravnej infraštruktúry na území kraja.

V priebehu kontrolovaného obdobia samosprávny kraj nevykonal prieskum spokojnosti občanov s dopravnou obslužnosťou či kvalitou poskytovaných služieb v rámci kraja, ani iným kvantitatívnym spôsobom nevyhodnocoval prevádzku verejnej dopravy.

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

PSK zabezpečoval dopravnú obslužnosť kraja a v rámci prímestskej autobusovej dopravy prostredníctvom štyroch dopravcov (ďalej len „zmluvný dopravca“) na základe uzatvorených zmlúv o výkonoch vo verejnom záujme vo verejnej vnútroštátnej pravidelnej prímestskej autobusovej doprave na roky 2009 – 2018 (ďalej len „zmluvy o službách“). Kontrolovaný subjekt uzatvoril s dopravcami zmluvy o službách na dobu určitú, najdlhšie však po dobu platnosti dopravnej licencie. Tým, že kontrolovaný subjekt uzatvoril s dopravcami zmluvy o službách bez verejnej súťaže, nekonal v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

Kontrolou náležitostí zmlúv o službách bolo zistené, že neobsahovali konkrétne ustanovenia akou formou PSK zabezpečí kontrolu finančných prostriedkov použitých na vykrytie straty u dopravcu a zároveň svoj záväzok a počet km účtovaný dopravcom podľa zmluvy, čo nebolo v súlade so zákonom o cestnej doprave.

PSK a dopravcovia sa zmluvne dohodli na výške ekonomicky oprávneného nákladu (ďalej len „EON“) ako sume na jeden ubehnutý kilometer na objem dopravných výkonov. Uvedená suma pozostávala z položiek za pohonné hmoty, oleje, mazivá, pneumatiky, materiál na opravy, odpisy, priame mzdy, odvody z miezd, mýto, školné, prevádzkovej réžie a správnej réžie. Suma EON bola určená na základe obojstranne odsúhlasenej ekonomickej analýzy.

Kontrolovaný subjekt nepredložil NKÚ SR vzájomne odsúhlasenú ekonomickú analýzu výšky nákladových položiek, ktoré tvorili u dopravcov výšku EON za roky 2009, 2010 a 2011. Pre zmluvne dohodnuté položky EON nebola vecne vymedzená rozvrhová základňa na jednu kalkulačnú jednotku. Dohodnutý spôsob nepreukazoval skutočnú výšku čerpania nákladov a nebolo možné jednoznačne určiť, čo si dopravca mohol uplatňovať v rámci oprávnených nákladov. NKÚ SR preto nemohol preveriť oprávnenosť výšky

vykázaných nákladových položiek kalkulačného vzorca, ktoré boli predkladané pri vyúčtovaní platieb dopravcov vzhľadom na zmluvne stanovený spôsob preukazovania straty.

Uvedený postup kontrolovaného subjektu bol v rozpore so zákonom o cestnej doprave, podľa ktorého zmluvy musia obsahovať spôsob preukazovania vynaložených nákladov. Zároveň bol v rozpore s ustanovením zmlúv o službách, podľa ktorého spôsob výšky nákladových položiek bol určený na základe ekonomickej analýzy výšky nákladových položiek dopravcov a výška úhrad musí byť primeraná a musí odrážať snahu o efektívnosť a kvalitu služieb.

Podľa zmlúv o službách sa zmluvné strany dohodli, že z EON sa nebude zohľadňovať inflácia vo vzťahu k položkám pohonných hmôt a odpisy. Ostatná časť EON sa mala pravidelne medziročne valorizovať o mieru inflácie vyhlásenej Štatistickým úradom SR oproti predchádzajúcemu roku. Inflácia vyhlásená Štatistickým úradom Slovenskej republiky nie je prostriedkom preukazujúcim a zdôvodňujúcim náklady dopravcov súvisiacich s vykonávaním prepravy osôb vo verejnom záujme.

Dodatky k zmluvám o službách boli zverejnené v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Finančné prostriedky na zabezpečenie PAD boli jednotlivým zmluvným dopravcom poukázané na základe zmlúv v znení neskorších dodatkov. Samosprávny kraj poskytol finančné prostriedky na zabezpečenie prímestskej autobusovej dopravy dopravcom v roku 2010 v celkovej výške 16 137 024,00 eur a v roku 2011 v sume 16 645 380,00 eur.

Kontrolovaný subjekt účtoval o poskytnutých finančných prostriedkoch na pokrytie nákladov vynaložených na plnenie záväzkov vyplývajúcich z výkonov vo verejnom záujme jednotlivým dopravcom v zmysle zákona o účtovníctve. Kontrolovaný subjekt nesprávne triedil bežný výdavok na zabezpečenie prímestskej dopravy, čím postupoval v rozpore opatrením MF SR o rozpočtovej klasifikácii a zároveň so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Spôsob úhrady zálohových platieb bol stanovený v zmluve o službách jedenkrát štvrťročne, najneskôr do 20. dňa, prvého mesiaca kalendárneho štvrťroka, v ktorom sa dopravné výkony vykonávajú (aktuálny štvrťrok) počas platnosti zmluvy zálohu na predpokladanú stratu vo výške 1/4 z celkovej sumy predpokladanej straty na rok, v ktorom sa dopravné výkony vykonávajú. Kontrolou vyplácania zálohových platieb bolo zistené, že kontrolovaný subjekt vyplatil dopravcom zálohové platby v roku 2010 na prvý štvrťrok v januári a zálohové platby za tretí a štvrtý štvrťrok vyplatil vopred a rozdelil vyplácanie na mesačné splátky, rovnako aj v roku 2011 vyplácal zálohové platby mesačne, čím konal v rozpore so zmluvami o službách a zároveň nerešpektoval záverečné ustanovenia zmlúv o službách, podľa ktorých zmluvy možno meniť alebo dopĺňať len po vzájomnom súhlase strán. K dátumu výkonu kontroly dodatky upravujúce periodicitu zálohových platieb neboli uzatvorené.

Zmluvní dopravcovia vykonávali vyúčtovanie zálohových platieb štvrťročne. Ročné vyúčtovanie za rok 2010 a za rok 2011 zaslali zmluvní dopravcovia samosprávnemu kraju v zmluvne stanovenom termíne s rozdelením na skutočné dopravné výkony a výkony zmluvne dohodnuté. Zmluvní dopravcovia vypracovali a samosprávnemu kraju predložili v dohodnutých termínoch výkaz o výkonoch a vyúčtovanie zálohových platieb.

Dopravcovia z Humenného a Popradu si priamo obstarávali od dodávateľov pohonné hmoty, oleje, pneumatiky, ostatný priamy materiál, ktorý pozostával z náhradných dielov, spojovacieho materiálu, čistiacich a umývacích prostriedkov, nemrznúcich zmesí, pracovných a ochranných pomôcok. Opravy motorových vozidiel vykonávali dodávateľsky. Účtovné závierky za kontrolované obdobie u obidvoch dopravcov boli overené audítorm a obsahovali všetky náležitosti podľa zákona o účtovníctve. Výročné správy a účtovné závierky dopravcov boli uložené do zbierky listín v zmysle zákona o obchodnom registri.

Na základe dodatku č. 5 k zmluvám o službách sa samosprávny kraj dohodol s dopravcami na úhrade nedoplatkov v celkovej sume 2 617 731,00 eur za obdobie od 01.01.2010 – 31.10.2010, ako rozdiel medzi vykázanou stratou a zálohovými platbami. Dôvodom uzavretia dodatkov bol výrazne nepriaznivý dopad na pokles tržieb na činnosť dopravcov.

Samosprávny kraj uhradil dopravcom nedoplatok za rok 2010 v celkovej sume 706 948,00 eur. Zmluvní dopravcovia v ročnom vyúčtovaní vykázali rozdiel medzi zálohovou platbou správneho orgánu a preukázanou stratou vo výške 561 011,00 eur. V roku 2010 vykázali zmluvní dopravcovia navýšené kilometre oproti zmluvným kilometrom vo výške 224 843 km a to z dôvodu povodní v samosprávnom kraji. Po dohode s dopravcami im bol započítaný k zistenému nedoplatku aj nedoplatok za navýšené kilometre v sume 145 937,00 eur. Celková suma nedoplatku bola dohodnutá v dodatku č. 6 k zmluve o službách. Dôvodom uzavretia dodatkov č. 6 bolo aj to, že z podkladov, ktoré predložili dopravcovia k ročnému vyúčtovaniu zálohových platieb bol zaznamenaný pokles tržieb z regulovaného cestovného, čo ovplyvnilo nárast vykázanej straty a vznik nedoplatku.

Dopravcovia zaznamenali nárast ceny pohonných hmôt, ako aj pokles tržieb z regulovaného cestovného, čo malo vplyv na zvýšenie vykázanej straty a vznik nedoplatku uzatvoril samosprávny kraj dodatok č. 8, v ktorom sa samosprávny kraj dohodol s dopravcami na úhrade nedoplatku v celkovej výške 2 604 000,00 eur za obdobie od 01.01.2011 – 30.11.2011.

Nedoplatok za rok 2011 po ročnom vyúčtovaní zálohových platieb samosprávny kraj uhradil dopravcom v celkovej výške 222 672,00 eur.

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

Útvar hlavného kontrolóra PSK (ďalej len „ÚHK PSK“) vykonal v roku 2010 tematickú kontrolu pridelených rozpočtových prostriedkov a zmluvných vzťahov medzi dopravcami a PSK za rok 2009. Kontrola bola vykonaná u všetkých štyroch zmluvných dopravcov.

Predmetom tematickej kontroly bola kontrola použitia finančnej dotácie PSK za rok 2009 poskytnutej na základe zmluvy o službách. Kontrolou boli zistené porušenia jednotlivých ustanovení zmlúv:

- nerealizovanie výberu dodávateľa autobusov formou verejnej zákazky,

- nesprávne stanovený výpočet pohyblivej časti EON koeficientom, ktorý bol v ročnom vyúčtovaní zálohových platieb použitý v inej výške ako bol zmluvne dohodnutý,
- dojednaná výška pohyblivej časti EON nebola v priebehu roku 2009 zmluvne upravovaná, z toho dôvodu bol použitý nesprávny koeficient v ročnom vyúčtovaní zálohových platieb,
- neodvedenie výnosov z poskytnutých prostriedkov v sume 1 017,02 eur.

ÚHK PSK nemohol preveriť oprávnenosť výšky vykázaných nákladových položiek kalkulačného vzorca, ktoré boli predkladané pri vyúčtovaní platieb dopravcom vzhľadom na zmluvne stanovený spôsob preukazovania straty. Na základe toho následne odporúčal zmluvne dohodnúť možnosť porovnania skutočne vynaložených EON s dohodnutými v zmluve.

V roku 2012 vykonal ÚHK PSK tematickú kontrolu zameranú na nákup autobusov u všetkých dopravcov pravidelnej prímestskej autobusovej dopravy na území PSK. Členom kontrolnej skupiny bol aj pracovník odboru dopravy. Predmetom kontroly bola kontrola plnenia zmluvných dojednaní, a to investície do cestných vozidiel – splnenie plánu obnovy autobusov, uzatvorených v zmluvách o službách na roky 2009 - 2018. Zo všetkých kontrol boli vypracované záznamy, pričom preverení skutočného fyzického stavu plnenia zmluvného plánu obnovy autobusov s účtovnou evidenciou dopravcov neboli zistené nedostatky.

Vnútorý kontrolný systém samosprávneho kraja v kontrolovanom období bol zhodnotený ako primeraný, vzhľadom na zistené nedostatky a na zmluvnú úpravu práv a povinností PSK. PSK ako objednávateľ výkonov vo verejnom záujme v priebehu kontrolovaného obdobia neuplatnil v zmluvách o službách také kontrolné mechanizmy, ktoré by eliminovali riziko úhrady nákladov nesúvisiacich s výkonmi vo verejnom záujme alebo vynaložených ne hospodárne, neefektívne alebo neúčinne.

Na odstránenie zistených nedostatkov kontrolovaný subjekt prijal 6 opatrení, ktorých plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti sledovať a kontrolovať.