



Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/22

Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou službu v drážní osobní dopravě

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále NKÚ) na rok 2015 pod číslem 15/22. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státního rozpočtu na veřejnou službu v drážní osobní dopravě.

Kontrolováno bylo období od roku 2013 do června 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola u kontrolovaných osob byla prováděna od června 2015 do ledna 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále MD) a České dráhy, a.s., Praha (dále ČD).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MD, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 7. března 2016,

schválilo usnesením č. 12/III/2016

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvodní informace k předmětu kontroly

Postup při zajišťování dopravní obslužnosti veřejnou službou v přepravě cestujících drážní osobní dopravou, včetně kompenzace dopravcům z poskytování této služby, upravoval zákon č. 194/2010 Sb.¹ (účinný od července 2010). MD podle něj mělo:

- provádět dopravní plánování s cílem vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a pro spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti;
- zajišťovat dopravní obslužnost státu vlaky celostátní dopravy nadregionálního nebo mezinárodního charakteru;
- uzavírat pro zajištění dopravní obslužnosti státu smlouvy o veřejných službách (smlouvy mohlo při splnění daných podmínek² uzavírat přímo bez nabídkového řízení);
- poskytovat v rozsahu stanoveném ve smlouvě o veřejné službě finanční kompenzace.

MD zajišťovalo v kontrolovaném období dopravní obslužnost státu jen prostřednictvím ČD. Na tento účel jim poskytovalo prostředky státního rozpočtu v roční výši kolem 4 080 mil. Kč. Z této částky poskytovalo 98 % na základě smlouvy o závazku veřejné služby, kterou s ČD uzavřelo v prosinci 2009 s platností na deset let. Povinnosti a závazky vyplývající z této smlouvy se tak řídily zákonem č. 266/1994 Sb.³ Zbylou část poskytovalo na základě smluv uzavíraných s ČD každoročně pro linky Pardubice – Liberec a Plzeň – Most.

MD kromě toho poskytovalo prostředky státního rozpočtu v roční výši kolem 2 660 mil. Kč krajům na dopravní obslužnost v jejich působnosti a v roční výši kolem 88 mil. Kč dopravcům na kompenzaci slev jízdného v drážní osobní dopravě pro vymezené skupiny cestujících⁴.

Na MD bylo především kontrolováno vymezení rozsahu dopravní obslužnosti státu, stav v oblasti smluv o veřejných službách, včetně otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících, správnost poskytovaných kompenzací, resp. úhrad prokazatelné ztráty, účast státu na zajišťování dopravní obslužnosti kraji a kontrolní činnost v oblasti financování dopravní obslužnosti. Na ČD byla především kontrolována správnost požadované kompenzace, resp. prokazatelné ztráty, k úhradě ze státního rozpočtu a plnění dalších podmínek vyplývajících ze smluv o veřejných službách.

Kontrola navázala na kontrolní akci č. 09/23⁵, kterou NKÚ prověřil poskytování prostředků státního rozpočtu na drážní osobní dopravu v letech 2007 až 2009. Předchozí kontrolní akcí bylo především zjištěno, že MD:

- objednávalo každoročně vyšší dopravní výkony, které nebyly doprovázeny růstem počtu přepravených cestujících a tržeb z jízdného;
- nepodniklo účinné kroky vůči ČD ke snížení prokazatelné ztráty;

¹ Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. Zákon byl přijat v návaznosti na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70.

² Šlo o podmínky vymezené v čl. 5 odst. 2 a 4 až 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007.

³ Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, především § 39 a § 39a.

⁴ Poskytování této kompenzace vyplynulo z úkolu usnesení vlády ze dne 7. června 2010 č. 452, k řešení problematiky kompenzace slev jízdného ve veřejné osobní dopravě ve vazbě na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007.

⁵ Kontrolní akce č. 09/23 – *Prostředky státního rozpočtu poskytované na úhradu ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2010 *Věstníku NKÚ*).

- neotevřelo trh veřejných služeb v přepravě cestujících;
- neprovedlo žádnou kontrolu správnosti vykazování ztráty z plnění smluv na zajištění dopravní obslužnosti.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Shrnutí a vyhodnocení vybraných zjištěných skutečností

MD poskytováním prostředků státního rozpočtu v roční výši kolem 6 740 mil. Kč zabezpečilo dopravní obslužnost vlaky osobní dopravy. Nevytvořilo však především v rámci dopravního plánování, kontrolní činnosti a otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících dostatečné předpoklady pro jejich hospodárné a efektivní použití.

1. *Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy – zásady objednávky dálkové dopravy pro období 2012 – 2016*, jehož prostřednictvím MD zajišťovalo dopravní plánování, nebyl zcela objektivním a transparentním podkladem pro stanovení prostředků státního rozpočtu na zajištění dopravní obslužnosti státu. Neobsahoval zejména vymezení předpokládaného rozsahu kompenzace z provozování linek dálkové dopravy ve vazbě na konkrétně stanovené dopravní výkony těchto linek.
2. Dopravní výkon k zajištění dopravní obslužnosti státu, kterou MD zabezpečovalo pouze vlaky ČD, od roku 2010 na rozdíl od předchozích období klesal. V roce 2014 byla jeho výše 33,7 mil. vlkm⁶, což bylo o 12,5 % méně než v roce 2010. Ztráta na jeden vlakový kilometr vykazovaná ČD však v období let 2010 až 2014 vzrostla ze 109,8 Kč na 123,7 Kč, tj. o 12,7 %.
3. MD neprovedlo u ČD v letech 2010 až 2015 žádnou kontrolu správnosti vykazované ztráty z provozování objednaných vlaků. V září 2014 sice takovou kontrolu zahájilo, ale do doby ukončení kontroly NKÚ ji ještě nedokončilo.
4. MD neotevřelo trh veřejných služeb v přepravě cestujících. Nenaplnilo tak vládou schválený plán z roku 2011, podle kterého mělo do prosince 2015 zadat v nabídkových řízeních čtvrtinu linek. Důvodem bylo zejména to, že minimálně od roku 2011 nedokázalo vyřešit opakující se problémy mezi objednatelem (MD), ČD a potenciálními uchazeči o uzavření smlouvy o závazku veřejné služby v nabídkových řízeních. Otevření trhu veřejných služeb považuje NKÚ za efektivní nástroj k optimalizaci dopravní požadované kompenzace z provozování vlaků v rámci veřejné služby v přepravě cestujících.
5. MD poskytovalo prostředky státního rozpočtu v roční výši kolem 2 660 mil. Kč krajům na úhradu části ztráty z provozování regionální železniční dopravy. Poskytování těchto prostředků prostřednictvím MD je podle NKÚ nesystémové, neboť stanovení rozsahu regionální železniční dopravy a její zajišťování nespadá do kompetencí MD (potřeba prostředků však NKÚ nepochybuje).

⁶ vlkm = vlakový kilometr (vyjadřuje kilometry ujeté vlaky).

Ve srovnání s obdobně zaměřenou kontrolou, kterou NKÚ ukončil v roce 2010, se stav nezměnil v oblastech otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících a v provádění kontrol správnosti vykazované ztráty z provozování vlaků k zajištění dopravní obslužnosti státu ze strany MD. Pozitivem bylo stanovení postupu státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících přijetím zákona č. 194/2010 Sb.

MD nevypracovalo bližší metodická pravidla pro vykazování nákladů, výnosů a provozních aktiv vymezených ve vyhlášce č. 296/2010 Sb.⁷ (nahradila vyhlášku č. 241/2005 Sb.⁸), které mají sloužit pro účely stanovení kompenzace dopravcům z provozování vlaků na základě smluv o veřejných službách v přepravě cestujících. ČD si tak vytvořily vlastní metodiku, podle které rozdělovaly náklady a výnosy osobní dopravy na vlaky objednávané MD a na ostatní. Kontrolu vykázaných údajů vnějšími orgány omezoval značný rozsah vstupních dat a nemožnost rozboru jednotlivých operací zahrnutých do výpočtu ztráty jiným programovým vybavením než používaným ČD.

Skutečnosti zjištěné NKÚ při kontrole ukazují na potřebu nastavení jednotných metodických pravidel pro vykazování uvedených údajů, která by platila pro všechny potenciální dopravce, a to i v případě regionální dopravy objednávané kraji. Tato potřeba je zvláště významná v zájmu zabezpečení odpovídající transparentnosti dopravci vykazovaných údajů v souvislosti s procesem otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících.

III. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

1. Vymezení rozsahu dopravní obslužnosti státu vlaky celostátní dopravy

MD nevytvořilo v rámci dopravního plánování objektivní a transparentní podklad pro stanovení prostředků státního rozpočtu na dopravní obslužnost vlaky celostátní dopravy.

1.1 Dopravní plánování mělo podle ustanovení § 5 zákona č. 194/2010 Sb. vycházet z páteřních spojů drážní osobní dopravy a MD jej mělo zajišťovat prostřednictvím plánu dopravní obslužnosti území. Jeho cílem bylo vytváření podmínek pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a pro vzájemnou spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti. MD předpokládalo v *Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*⁹ prostřednictvím objednatelů veřejných služeb (MD a kraje) a plánů dopravní obslužnosti území na páteřních linkách zajištění odpovídajícího celodenního a celotýdenního intervalu do roku 2020.

⁷ Vyhláška č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace.

⁸ Vyhláška č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy. Tato vyhláška se již týkala jen smlouvy s ČD na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19.

⁹ Dopravní politiku pro období let 2014 až 2020 schválila vláda usnesením ze dne 12. června 2013 č. 449, k *Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*, jako výchozí strategický dokument resortu dopravy. Pro oblast veřejné služby v přepravě cestujících na ni měly navazovat celostátní a krajské plány dopravní obslužnosti.

MD vypracovalo v rámci dopravního plánování *Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy – zásady objednávky dálkové dopravy pro období 2012–2016*, ve kterém uvedlo 29 linek dálkové dopravy (příloha). Linky však jednoznačně nevymezilo dopravními výkony ve vlakových kilometrech, které jsou významné pro stanovení potřeby prostředků státního rozpočtu na zabezpečení dopravní obslužnosti státu vlaky celostátní dopravy.

Plán dopravní obslužnosti má podle ustanovení § 5 zákona č. 194/2010 Sb. obsahovat předpokládaný rozsah poskytované kompenzace. MD k němu v plánu v zásadě jen uvedlo, že finanční rámec na roky 2010 až 2019 byl stanoven usnesením vlády ze dne 31. srpna 2009 č. 1132¹⁰ tak, že částka 4 077,2 mil. Kč vyčleněná v roce 2010 měla být v letech 2011 až 2019 navyšována o průměrný roční index spotřebitelských cen. V plánu dopravní obslužnosti tak chyběla především vazba předpokládaného rozsahu kompenzace na linky dálkové dopravy i vazba na vývoj jejich dopravního výkonu, jak je uveden v následujícím bodě 2.

Rozsah zajišťování dopravní obslužnosti v plánu dopravní obslužnosti má být podle ustanovení § 4 zákona č. 194/2010 Sb. v souladu s dohodou MD s Ministerstvem financí o maximální výši kompenzace a způsobem jejího určení na dobu účinnosti smluv o veřejných službách v přepravě cestujících (pokud se tato ministerstva nedohodnou, určí maximální výši kompenzace vláda). Výše uvedený způsob vymezení linek dálkové vlakové dopravy a předpokládaného rozsahu kompenzace v plánu dopravní obslužnosti neumožnil tento soulad ověřit.

1.2 Při sestavování návrhů peněžních prostředků na zajišťování dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy vycházelo MD v letech 2013 až 2015 ze smluv o závazku veřejné služby, nikoliv z plánu dopravní obsluhy na období let 2012 až 2016. Prostředky státního rozpočtu na zajišťování dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy za roky 2010 až 2014 a předpoklad na rok 2015 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Peněžní prostředky na dopravní obslužnost státu (v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Návrh rozpočtu	4 426,2	4 077,2	4 023,3	4 023,3	4 304,3	4 364,6
Upravený rozpočet	4 077,2	4 077,2	4 026,6	4 033,4	4 304,3	x
Skutečné čerpání	4 069,6	4 072,3	4 008,8	4 045,2*	4 225,8	x

Zdroj: návrhy státního rozpočtu na roky 2010 až 2015 a zúčtování finančních vztahů ČD ke státnímu rozpočtu za roky 2010 až 2014.

* Do čerpání byly zapojeny tzv. nároky z nespotřebovaných výdajů minulých let.

2. Zajištění dopravní obslužnosti státu vlaky celostátní dopravy a její úhrady

2.1 MD uzavřelo smlouvy o závazcích veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti státu jen s ČD. V roce 2012 klesl oproti roku 2010 dopravní výkon (ve vlakových kilometrech) k zajištění této obslužnosti o 11,2 %. V následujících letech byl přibližně stejný. Naproti tomu ČD vykazovaná ztráta z provozování linek k zajištění dopravní obslužnosti státu na jeden vlakový kilometr rostla. V roce 2015 by měla být podle předpokládané výše uvedené ve smlouvách o 18,1 % vyšší oproti roku 2010.

¹⁰ Usnesení vlády ze dne 31. srpna 2009 č. 1132, k finanční účasti státu na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou.

V letech 2010 až 2015 byly každoročně v platnosti tyto tři *smlouvy o závazku veřejné služby*, které uzavřelo MD s ČD:

- *Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2010 na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu pro období 2018/19*, uzavřená v prosinci 2009. Na smlouvu se tak nevztahoval zákon č. 194/2010 Sb., ale zákon č. 266/1994 Sb. Podle této smlouvy k ní byly každoročně uzavírány dodatky, kterými MD vymezovalo závazky veřejné služby pro příslušná období platnosti jízdního řádu¹¹.
- *Smlouvy o závazku veřejné služby na linky R14 Pardubice – Liberec a R16 Plzeň – Most*. Smlouvy uzavíralo MD vždy na období platnosti jízdního řádu. Až do platnosti jízdního řádu 2013/14 je uzavíralo na základě uplatnění opce ke smlouvě pro období platnosti jízdního řádu 2006/07, uzavřené na základě zadávacího řízení z roku 2005. Pro období platnosti jízdního řádu 2014/15 již MD opci nemohlo uplatnit a uzavřelo smlouvy přímo s využitím § 18 zákona č. 194/2010 Sb.

Dopravní výkon ve vlakových kilometrech a výše ztráty z provozování vlaků na zajištění dopravní obslužnosti státu za roky 2010 až 2015 jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Dopravní výkon a ztráta za vlaky objednávané MD

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dopr. výkon v mil. vlkm						
- předpokládaný	38,6	36,7	34,3	33,9	33,8	33,9
- skutečný	38,5	36,6	34,2	33,9	33,7	x
Ztráta v mil. Kč						
- předpokládaná	4 068,1	4 071,2	3 997,6	4 035,5	4 221,1	4 397,9
- vykázaná	4 225,7	4 067,6	4 038,6	3 984,6	4 169,6	x
Ztráta na vlkm v Kč						
- předpokládaná	105,4	110,9	117,8	119,0	124,9	129,7
- vykázaná	109,8	111,1	117,7	117,5	123,7	x

Zdroj: smlouvy o závazku veřejné služby a výkazy skutečných nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní dopravě (zpracované ČD) za příslušné roky.

Ztráta na jeden vlakový kilometr vykazovaná ČD za vlaky k zajištění dopravní obslužnosti státu rostla. V roce 2014 byla proti roku 2013 o 5,3 % vyšší. V roce 2015 by měla podle výši dohodnutých ve smlouvách vzrůst o 4,9 % a měla by být o 18,1 % vyšší než v roce 2010.

Na předpokládaném nárůstu ztráty na jeden vlakový kilometr v roce 2015 proti roku 2014 se významně podílel nárůst ztráty o 142 % u linek R14 Pardubice – Liberec a R16 Plzeň – Most (jejich podíl na celkovém dopravním výkonu byl jen cca 4 %). U těchto linek vzrostla předpokládaná ztráta skokově, neboť v prosinci 2014 skončila možnost uplatnění opce podle nabídky ČD ze zadávacího řízení z roku 2005 (viz výše). Problematika, proč MD na tyto linky nevyhlásilo včas nabídkové řízení, je rozvedena v bodu 4 této části kontrolního závěru.

¹¹ Období platnosti jízdního řádu bylo zhruba od poloviny prosince předchozího roku do poloviny prosince běžného roku.

2.2 V letech 2010 až 2014 obdržely ČD na zajišťování osobní dopravy dotace v průměrné roční výši 12 762,1 mil. Kč, z toho dotace ze státního rozpočtu na vlaky objednávané MD byla 4 084,3 mil. Kč. ČD i tak vykázaly v letech 2010 až 2013 z provozování osobní dopravy ztrátu v průměrné roční výši 1 040,6 mil. Kč a v roce 2014 ve výši 495,9 mil. Kč. Za vlaky objednávané MD vykázaly v letech 2011, 2013 a 2014 mírný zisk v rozsahu od 4,7 mil. Kč do 60,6 mil. Kč a v letech 2010 a 2012 ztrátu ve výši 156,1 mil. Kč a 29,8 mil. Kč.

Výsledky hospodaření ČD za celou osobní dopravu a za vlaky celostátní dopravy objednávané MD za roky 2010 až 2014 jsou uvedeny v tabulkách č. 3 a 4.

Tabulka č. 3 – Výsledek hospodaření osobní dopravy ČD (v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014
Náklady celkem	19 935,1	20 103,9	20 469,7	21 269,8	21 269,6
Výnosy celkem	18 910,5	19 172,5	19 565,4	19 967,7	20 773,7
z toho: tržby	6 525,8	6 726,1	6 998,2	6 990,6	7 338,8
dotace	12 384,7	12 446,4	12 567,2	12 977,1	13 434,9
Výsledek hospodaření	-1 024,6	-931,4	-904,3	-1 302,1	-495,9

Zdroj: účetní závěrky samostatných účetních okruhů a zúčtování finančních vztahů ČD ke státnímu rozpočtu za roky 2010 až 2014.

Tabulka č. 4 – Výsledek hospodaření za vlaky objednávané MD (v mil. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014
Náklady celkem	8 147,7	7 962,1	7 853,2	7 912,6	7 782,2
Výnosy celkem	7 991,6	7 966,8	7 823,4	7 973,2	7 838,4
z toho: tržby	3 922,0	3 894,5	3 814,6	3 928,0	3 612,6
dotace*	4 069,6	4 072,3	4 008,8	4 045,2	4 225,8
Výsledek hospodaření	-156,1	4,7	-29,8	60,6	56,2

Zdroj: výkazy nákladů a výnosů z přepravní činnosti a zúčtování finančních vztahů ČD ke státnímu rozpočtu za roky 2010 až 2014.

* Dotace poskytované na úhradu vykázané prokazatelné ztráty, resp. kompenzace, zohledňovaly přiměřený zisk, resp. maximální dovolenou míru výnosu na kapitál, bonusy a pokuty podle smluv o závazku veřejné služby.

Dotace za vlaky objednávané MD vzrostly v roce 2014 oproti roku 2010 o 3,8 % při poklesu dopravního výkonu o 12,5 %. Na jeden vlakový kilometr tak dotace vzrostly ze 105,7 Kč na 125,4 Kč, tj. o 18,6 %. Tržby za uvedené vlaky a období vykázaly ČD o 7,9 % nižší a náklady o 4,5 % nižší. Počet přepravených osob se zvýšil ze 41,0 mil. osob na 43,8 mil. osob, tj. o 7 %.

Z tabulky č. 4 také vyplývá, že ČD dosahují od roku 2013 za vlaky objednávané MD mírný zisk. V roce 2013 se na tom podílel rychlejší meziroční růst výnosů (vzrostly oproti roku 2012 o 1,9 %, z toho tržby o 3,0 % a dotace o 0,9 %) než nákladů (vzrostly o 0,8 %). V roce 2014 se na tom podílel zejména růst dotací o 4,5 % (tržby klesly o 8,0 % a náklady o 1,6 %).

3. Průkaznost vykazované ztráty

MD nevytvořilo dostatečné podmínky pro kontrolu správnosti vykazované ztráty z provozování vlaků ČD k zajištění dopravní obslužnosti státu. Její ověřitelnost však byla pro externí kontrolní subjekty omezená. V letech 2010 až 2015 nedokončilo MD žádnou kontrolu správnosti vykázané ztráty u ČD.

ČD vykazovaly výsledky hospodaření z provozování vlaků k zajištění dopravní obslužnosti státu v ročních souhrnných výkazech nákladů a výnosů vyhotovených podle jednotlivých smluv a ve struktuře podle vyhlášky č. 241/2005 Sb. (týkala se smlouvy na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19), resp. vyhlášky č. 296/2010 Sb. (týkala se smluv na linky R14 Pardubice – Liberec a R16 Plzeň – Most). ČD měly podle smlouvy o závazku veřejné služby uzavřené na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19 předkládat uvedený výkaz i za jednotlivé linky specifikované ve smlouvě (šlo o 26 linek). MD tuto povinnost změnilo od roku 2012 dodatkem ke smlouvě tak, že ČD měly předkládat jen hodnoty ztráty jednotlivých linek a výkazy nákladů a výnosů za jednotlivé linky měly doložit na vyžádání. ČD tak od roku 2012 předkládaly MD výkazy nákladů a výnosů za jednotlivé linky jen k nahlédnutí. Důvodem byl spor mezi MD a ČD ohledně zveřejnění výkazů nákladů a výnosů za jednotlivé linky ze strany MD. Opětovné předkládání výkazů dohodlo MD s ČD v dodatku ke smlouvě o závazku veřejné služby od období platnosti jízdního řádu 2015/16.

Dopravci, kteří poskytují přepravní služby nebo jiné činnosti mimo poskytování přepravy cestujících v rámci veřejných služeb, mají podle zákona č. 194/2010 Sb. povinnost vést evidenci o nákladech a výnosech podle jednotlivých smluv o veřejných službách (obdobná povinnost byla i v zákoně č. 266/1994 Sb.). MD pro rozdělování nákladů a výnosů z provozu vlaků na základě smluv o veřejných službách nevypracovalo žádná upřesňující metodická pravidla. ČD tak rozdělovaly náklady, výnosy a další údaje vztahující se k jednotlivým smlouvám podle vlastních metodických pravidel. Podle nich tak například byly náklady přiřazovány na každý vlak podle jízdního řádu a byly rozděleny na ty, které je možné přiřadit přímo ke konkrétní smlouvě (cca 70 % nákladů), a na ty, které je nutné v závislosti na druhu nákladu alokovat podle řady výkonových ukazatelů (cca 30 % nákladů).

Kontrolou NKÚ byla ověřována správnost přiřazování nákladů za tři vybrané položky z výkazů nákladů a výnosů za rok 2013 týkající se tří smluv o závazku veřejné služby uzavřených mezi MD a ČD. Vyplynulo z ní, že kontrolu správnosti vykazované ztráty vnějšími orgány omezoval značný rozsah vstupních dat (tisíce položek pro každý automaticky sestavovaný výkaz za jeden den) a nemožnost rozboru jednotlivých operací zahrnutých do výpočtu ztráty prostřednictvím jiného programového vybavení než používaného ČD.

MD bylo podle smluv o závazku veřejné služby pro ověření správnosti vykazované výše ztráty oprávněno k provedení kontroly dokladů v ní vyjmenovaných. MD však v letech 2010 až 2013 a 2015 žádnou takovou kontrolu neprovedlo. V září 2014 sice zahájilo u ČD na základě externího podnětu kontrolu zaměřenou na oprávněnost vybraných položek vykázaných v rámci stanovení ztráty z provozování vlaků k zajištění dopravní obslužnosti státu, ale ke dni ukončení kontroly NKÚ ji ještě nedokončilo. Termín jejího dokončení nesdělilo.

4. Otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících

MD úspěšně nedokončilo, kromě v bodu 2.1 zmíněného zadávacího řízení z roku 2005 na linky R14 Pardubice – Liberec a R16 Plzeň – Most, žádné nabídkové řízení v oblasti veřejných služeb v přepravě cestujících vlaky osobní dopravy.

MD v dopravní politice pro období let 2005 až 2013 stanovilo, že do roku 2013 dosáhne 10 % podílu v osobní železniční dopravě výkonů jiných dopravců než ČD. Tento záměr nesplnilo. V navazující dopravní politice pro období let 2014 až 2020 záměr upravilo tak, že do roku 2017 má dosáhnout 10 % podílu výkonů osobní železniční dopravy na základě nabídkového řízení nebo v režimu otevřeného trhu. Podle zjištěného stavu ani tento záměr nebude naplněn.

Možnost zadat až 75 % dopravních výkonů objednaných v této smlouvě dopravcům vybraným v nabídkovém řízení přitom MD dohodlo v dominantní *smlouvě o závazku veřejné služby*, kterou uzavřelo s ČD na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19.

Časový plán otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících schválila podle návrhu MD vláda usnesením ze dne 8. června 2011 č. 423¹². V období od platnosti jízdního řádu 2013/14 do platnosti jízdního řádu 2018/19 tak mělo být zadáno k zajištění dopravní obslužnosti státu v nabídkových řízeních 13 linek osobní železniční dopravy, tj. cca 45 %. Z nich mělo být sedm zadáno do období platnosti jízdního řádu 2015/16. Tento záměr MD nerealizovalo a v době kontroly byl stav následující:

- MD oznámilo v říjnu 2010 v *Úředním věstníku Evropské unie* tzv. předběžné rozhodnutí uzavřít v nabídkovém řízení smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících¹³ pro linku R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc/Jeseník s předpokládaným zahájením provozu od období platnosti jízdního řádu 2013/14. V té době však MD nemělo vyřešenu řadu problematik, které bránily dopravcům zúčastnit se nabídkového řízení, například šlo o využívání veřejných prostor v budovách železničních stanic a tarifní spolupráci dopravců. Z důvodu jednání s dopravci k jejich řešení posunulo MD termín zahájení plnění o jeden rok. Nabídkové řízení tak zahájilo až v březnu 2012. Nabídku v termínu pro podání nabídek do října 2012 podali dva uchazeči, z nichž jeden byl vyloučen z důvodu nesplnění kvalifikačních požadavků. V průběhu zadávací lhůty podaly ČD (nabídku však nepodaly) námítky proti zadávacím podmínkám a domáhaly se zrušení nabídkového řízení. MD jim nevyhovělo. Rozhodnutím z ledna 2013 jim nevyhověl ani Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ke kterému ČD podaly návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. MD následně nabídkové řízení v dubnu 2013 zrušilo v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.¹⁴ z důvodu, že by byla hodnocena pouze jedna nabídka. MD sdělilo, že uzavření smlouvy pak ústní formou nabídlo zbylému uchazeči, který její uzavření odmítl.
- MD odeslalo k uveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie* v říjnu 2010 i oznámení o rozhodnutí pro linky R5 Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb a R20

¹² Usnesení vlády ze dne 8. června 2011 č. 423, k *Harmonogramu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy*.

¹³ Podle ustanovení § 19 zákona č. 194/2010 Sb. má objednatel nejpozději rok před zahájením nabídkového řízení uveřejnit rozhodnutí uzavřít smlouvu o veřejných službách v *Úředním věstníku Evropské unie*.

¹⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín s předpokládaným zahájením provozu od platnosti jízdního řádu 2014/15. Nabídková řízení však nezahájilo. Nabídková řízení nezahájilo ani na zbylé čtyři linky, u nichž podle časového plánu předpokládalo zahájení provozu do období platnosti jízdního řádu 2015/16. MD to odůvodnilo posunem nabídkového řízení na linku R27, které považovalo za pilotní, a neuzavřením smlouvy na ni.

- Druhé nabídkové řízení zahájilo MD až po třech letech v únoru 2015 pro linku R16 Plzeň – Most s předpokládaným zahájením provozu od období platnosti jízdního řádu 2016/17. Nabídku podalo pět uchazečů, z nichž jeden byl vyloučen. V průběhu zadávací lhůty podaly ČD (nabídku v tomto případě podaly) obdobné námítky jako v případě nabídkového řízení na linku R27. MD námítky v srpnu 2015 zamítlo. ČD proto podaly k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže návrh na přezkoumání úkonů zadavatele, který jim rozhodnutím z listopadu 2015 vyhověl. Proti tomuto rozhodnutí podalo MD ještě v listopadu 2015 rozklad, o kterém nebylo v době kontroly rozhodnuto.

Na základě zpráv MD upravila vláda v letech 2013¹⁵ a 2014¹⁶ časový plán otevírání trhu. Podle časového plánu platného v době kontroly mělo MD zadat k zajištění dopravní obslužnosti státu v nabídkových řízeních v období od platnosti jízdního řádu 2016/17 do platnosti jízdního řádu 2019/20 jen šest linek, tj. o sedm méně než podle původního plánu z roku 2011. Změnilo se i období, ve kterém mají být nabídková řízení provedena (začátek období byl posunut o tři roky a konec o jeden rok).

MD minimálně od roku 2011 nevyřešilo opakující se problémy mezi objednatelem (MD), ČD a dalšími potenciálními uchazeči o uzavření smlouvy v příslušných nabídkových řízeních. Šlo především o problémy:

- tarifní integrace (sjednocení uznávání jízdních dokladů a pravidla tarifní spolupráce),
- převodu majetku ČD souvisejícího s odbavením cestujících na Správu železniční dopravní cesty (z důvodu odstranění nerovných podmínek mezi účastníky nabídkových řízení).

Důsledkem nevyřešení problémů bylo, že MD v období let 2011 až 2015 zahájilo jen dvě nabídková řízení a žádné z nich nedokončilo úspěšně. V roce 2015 tak byly všechny vlaky k zajištění dopravní obslužnosti státu provozovány na základě *smluv o veřejných službách* uzavřených MD přímo s ČD.

5. Další prostředky státního rozpočtu související s dopravní obslužností

MD poskytovalo prostředky státního rozpočtu krajům na úhradu části ztráty z provozu regionální železniční osobní dopravy, kterou neobjednávalo. Dále poskytovalo dopravcům prostředky státního rozpočtu na kompenzaci nařízených slev jízdného pro vymezené skupiny cestujících.

¹⁵ Usnesení vlády ze dne 18. září 2013 č. 708, ke Zprávě o postupu při otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy.

¹⁶ Usnesení vlády ze dne 15. září 2014 č. 758, ke Zprávě o postupu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy.

a) Vláda schválila usnesením ze dne 28. října 2009 č. 1350¹⁷ *Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou*, které bylo následně uzavřeno s kraji¹⁸. Podle memoranda měly být v letech 2010 až 2019 poskytovány krajům dotace ze státního rozpočtu na zajištění dopravní obslužnosti regionální železniční osobní dopravou v roční výši 2,6 mld. Kč s postupným navyšováním ve vazbě na růst indexu spotřebitelských cen.

MD poskytovalo krajům na uvedený účel v letech 2010 až 2014 prostředky státního rozpočtu v průměrné roční výši 2,7 mld. Kč. Tyto prostředky představovaly přibližně 32 % prostředků poskytovaných kraji na regionální železniční dopravu. Poskytování těchto prostředků bylo podle NKÚ nesystémové, neboť podle zákona č. 194/2010 Sb. (předtím i podle zákona č. 266/1994 Sb.) a v souladu se zákonem č. 129/2000 Sb.¹⁹ bylo stanovení rozsahu regionální železniční osobní dopravy a její zajišťování v kompetenci krajů. Memorandum sice stanovilo určitý postup pro rozdělení dotace mezi kraje a postup jejího vyúčtování, avšak MD nemohlo nijak ovlivnit požadavky jednotlivých krajů na úhrady ztráty z nasmlouvaného rozsahu regionální železniční dopravy, pokud jejich celková výše nepřekročila vyčleněné prostředky státního rozpočtu. Bylo tak do jisté míry v pasivní roli a nemělo vliv na uzavírání smluv o veřejné službě na její zajištění.

b) Povinnost poskytování slev z jízdného pro vymezené skupiny cestujících vyplývala dopravcům z příslušného výměru Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Dopravci mají nárok na kompenzaci ztráty vzniklé z poskytování těchto slev z prostředků státního rozpočtu. Kompenzaci jim poskytovalo MD měsíčně na základě smluv uzavřených na kalendářní rok.

MD uzavřelo v letech 2013 až 2015 smlouvy o kompenzaci slev z jízdného se třemi dopravci. Na jejich základě jim poskytlo z prostředků státního rozpočtu kompenzace v roce 2013 ve výši 87,9 mil. Kč, v roce 2014 ve výši 88,8 mil. Kč a za 1. pololetí 2015 ve výši 41,3 mil. Kč.

¹⁷ Usnesení vlády ze dne 28. října 2009 č. 1350, k *Memorandu o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou*.

¹⁸ Memorandum za stát podepsali předseda vlády a ministři financí a dopravy. Za kraje ho podepsali hejtmani, resp. primátor hl. města Prahy, za účasti Asociace krajů České republiky zastoupené předsedou.

¹⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

**Linky dálkové dopravy k zajištění dopravní obslužnosti státu
uvedené MD v plánu dopravní obslužnosti**

- Ex1 Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava – Polsko/Slovensko¹⁾
- Ex2 Praha – Pardubice – Olomouc – Luhačovice/Zlín/Slovensko
- Ex3 Německo – Ústí nad Labem – Praha – Pardubice – Brno – Rakousko/Slovensko
- Ex4 Rakousko/Slovensko – Břeclav – Otrokovice – Ostrava – Polsko
- R5 Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb
- R6 Praha – Plzeň – Cheb/Německo/Klatovy
- R7 Praha – České Budějovice/Rakousko
- R8 Brno – Ostrava – Bohumín
- R9 Praha – Havlíčkův Brod – Brno/Jihlava
- R10 Praha – Hradec Králové – Turnov
- R11 Brno – Jihlava – České Budějovice – Plzeň
- R12 Brno – Olomouc – Jeseník/Šumperk
- R13 Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc
- R14 Pardubice – Liberec
- R15 Ústí nad Labem – Liberec
- R16 Plzeň – Žatec – Chomutov – Most
- R17 Pardubice – Jihlava²⁾
- R18 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Olomouc – Vsetín/Luhačovice/Veselí n. M.
- R19 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Brno
- R20 Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín
- R21 Praha – Mladá Boleslav – Turnov – Tanvald
- R22 Praha – Mladá Boleslav – Česká Lípa – Rumburk
- R23 Kolín – Ústí nad Labem
- R24 Praha – Rakovník
- R25 Rakovník/Lužná u Rakovníka – Chomutov – Jirkov²⁾
- R26 Praha – Beroun – Příbram – Písek – České Budějovice
- R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc/Jeseník
- N28 Vybrané vlaky noční dopravy³⁾
- R29 Cheb – Německo⁴⁾

Poznámky:

1) Na lince byly od roku 2012 objednávány jen vlaky v úseku Ostrava – Čadca.

2) Linka nebyla od roku 2012 objednávana.

3) Vlaky v relacích Cheb – Praha – Ostrava – Košice/Varšava a Berlín – Praha – Brno – Bratislava – Budapešť.

4) Linka byla objednávana od roku 2012. Je vedena do Norimberku.