

HLAVNÝ KONTROLÓR MESTA BANSKÁ BYSTRICA

S P R Á V A HLAVNÉHO KONTROLÓRA O VÝSLEDKU NÁSLEDNEJ FINANČNEJ KONTROLY

č. 4/2015

(v zmysle § 18f, bod (1), písmeno d) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov).

Na základe poverenia č. 4/2015 zo dňa 22. mája 2015 vykonali zamestnanci útvaru hlavného kontrolóra Mesta Banská Bystrica následnú finančnú kontrolu **zákonosti, hospodárnosti, účinnosti a efektívnosti čerpania účelových prostriedkov z rozpočtu mesta Banská Bystrica na MHD u dopravcu Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a.s. za obdobie rokov 2013 a 2014.**

Kontrola bola vykonaná v súlade s § 18d a 18e zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, v súlade so zákonom č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a v zmysle plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra Mesta Banská Bystrica na 1. polrok 2015, bod 1.2.1. jednak u samotného dopravcu ako aj na príslušných útvaroch MsÚ.

Kontrolná skupina z vykonanej kontroly spracovala dňa 31. augusta 2015 správu o jej výsledku v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Kontrolovaný subjekt Dopravný podnik mesta Banská Bystrica bol so správou oboznámený dňa 24. septembra 2015 a kontrolovaný subjekt MsÚ Banská Bystrica bol so správou oboznámený dňa 7. októbra 2015. Dňa 21. októbra 2015 bola s MsÚ správa prerokovaná, o čom bola spísaná zápisnica a boli uložené povinnosti v zmysle príslušných ustanovení zákona o finančnej kontrole.

O výsledku kontroly predkladám mestskému zastupiteľstvu túto informačnú správu v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Cieľom kontroly bolo zistiť, či postup zamestnancov príslušných oddelení Mestského úradu v Banskej Bystrici a zamestnancov dopravcu pri hospodárení s finančnými prostriedkami poskytnutými Mestom Banská Bystrica ako náhrada straty realizovaných výkonov v mestskej verejnej doprave vo verejnom záujme za roky 2013 a 2014 bol v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a zmluvnými podmienkami dojednanými v zmluvách o výkone vo verejnom záujme.

1. Východiská pre výkon kontroly a jej zameranie

V súlade s § 4, ods. (3), písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení obec pri výkone samosprávy zabezpečuje aj miestnu verejnú dopravu. Pôsobnosť obce v tejto oblasti upravoval § 30 zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave. Zákon bol zrušený k 1. marcu 2012 a nahradený zákonom č. 56/2012 Z.z. o cestnej doprave. V tomto zákone je pôsobnosť obce upravená v § 44.

V kontrolovanom období Mesto Banská Bystrica zabezpečovalo miestnu verejnú dopravu u dvoch dopravcov, u Dopravného podniku mesta Banská Bystrica, a.s. a u SAD Zvolen, a.s.. Táto kontrola preverovala zákonosť, hospodárnosť, účinnosť, účelnosť a efektívnosť čerpania účelových prostriedkov z rozpočtu mesta Banská Bystrica na MHD u dopravcu Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a.s.. Dopravca SAD Zvolen, a.s. bol preverovaný v samostatnej kontrole.

Kontrola bola zameraná na nasledovné okruhy:

- kontrola rozpočtu Mesta Banská Bystrica a prijatých rozpočtových opatrení v časti MVD a poskytnutých transferov na vykrytie straty za služby vo verejnom záujme v kontrolovanom období
- kontrola účtovníctva a vybraných účtovných dokladov a ich porovnanie s údajmi uvedenými vo výkazoch o výkonoch, nákladoch a tržbách v osobnej doprave
- kontrola oprávnenosti nákladov uplatnených vo výkazoch o výkonoch, nákladoch a tržbách v osobnej doprave vo väzbe na platnú legislatívu, uzatvorené zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme a na iné uzatvorené zmluvy dopravcami
- kontrola vlastných zmlúv o výkone vo verejnom záujme vrátane ich dodatkov.

2. Priebeh kontroly a zistené skutočnosti

Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a.s. poskytoval v kontrolovanom období služby v mestskej verejnej doprave (MVD) na základe zmluvy č. 127/2008/KV-DP o výkone vo verejnom záujme uzatvorenej s Mestom Banská Bystrica dňa 28. decembra 2007 v zmysle § 30 zákona č. 164/1996 Z.z. o dráhach v aktuálnom znení. Účelom zmluvy bolo zabezpečenie výkonu dopravných služieb vo verejnom záujme na území mesta Banská Bystrica výkonom trolejbusovej dopravy vykonávanej dopravcom na základe platnej dopravnej licencie. K zmluve bolo postupne do konca kontrolovaného obdobia podpísaných 15 dodatkov, ktoré v prevažnej miere priebežne aktualizovali predovšetkým objem prepravných výkonov, výšku zálohového príspevku pri náhrade preukázanej straty (vrátane mesačných splátok), tarifné podmienky vrátane osobitných tarifných podmienok, dĺžku zmluvného obdobia, prípadne iné vzájomné vzťahy. V kontrolovanom období boli podpísané dodatky č. 13 (20. novembra 2013), 14 (19. decembra 2013) a 15 (9. mája 2014). Zmluvné strany nimi dohodli výšku zálohových platieb na roky 2013 a 2014 vrátane mesačných splátok, nové tarifné podmienky pre rok 2014, vysporiadanie rozdielu medzi poskytovanými zálohovými platbami a vyúčtovaním skutočne vykázaných straty z poskytovania služieb a bola upravená dĺžka zmluvného obdobia.

Kontrolná skupina skonštatovala, že uzatvorenie dodatkov k zmluve č. 13 a 15 vo vyššie uvedených dátumoch bolo oneskorené z pohľadu poskytovania príspevkov na vykrytie straty za poskytované služby vo verejnom záujme. Tieto príspevky boli do podpisu dodatkov poskytované bez zmluvného podkladu, predbežná finančná kontrola pri ich poskytovaní bola vykonávaná formálne v rozpore so zákonom 502/2004 Z.z. o finančnej kontrole.

Dodatkom č. 9 z 24. júna 2011 Mesto Banská Bystrica okrem iného stanovilo aj záväzné tarifné podmienky a osobitné tarifné podmienky pre režijné cestovné. Osobitné tarifné podmienky pre režijné cestovné vstúpili do platnosti dňom 1. júla 2011 a vo väzbe na nasledovné dodatky ku zmluve č. 127/2008/KV-DP o výkone vo verejnom záujme platili v nezmenenej podobe aj v kontrolovanom období. Režijné cestovné určené týmito osobitnými tarifnými podmienkami platilo pre zamestnancov dopravcu, deti zamestnancov, manželov a manželky, dôchodcov, vdovy vdovcov a siroty.

V prílohe č. 7 ku zmluve č. 127/2008/KV-DP o výkone vo verejnom záujme v znení dodatku č. 9 (osobitné tarifné podmienky) bolo uvedené, že výška režijného cestovného je stanovená v sume 0,04 € za jednu cestu od nástupu po výstup z vozidla bez prestupu.

Na základe dopravcom predložených prehľadov o režijnom cestovnom v mestskej verejnej doprave za roky 2013 a 2014 kontrolná skupina skonštatovala, že v roku 2013 bolo vykonaných 70 680 režijných jász a v roku 2014 bolo vykonaných 68 750 režijných jász. Pri dohodnutej cene režijnej jazdy 0,04 € to predstavovalo v roku 2013 sumu 2 827,20 € a v roku 2014 sumu 2 750 €. Keďže však podľa interného cenníka dopravcu za režijné cestovné nebola inkasovaná žiadna suma, výkony dosiahnuté v jednotlivých rokoch pri službách vo verejnom záujme boli o uvedené sumy v skutočnosti nižšie, resp. o tieto sumy bola neoprávnené vyššia náhrada za služby vo verejnom záujme poskytnutá Mestom Banská Bystrica z verejných zdrojov.

Vo februári 2012 Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a.s. ako mandant podpísal so Slovenskou autobusovou dopravou Zvolen, a.s. ako mandatárom mandátnu zmluvu, v ktorej sa mandatár zaviazal vykonávať pre mandanta dopravné kontroly na linkách a spojoch ním realizovaných v rámci prevádzkovania MHD v Banskej Bystrici. Dopravné kontroly zahŕňali kontrolu dodržiavania cestovných poriadkov vodičmi mandanta, kontrolu plnenia prepravných podmienok, kontrolu plnenia tarifných

podmienok, licenčných podmienok a súvisiacej legislatívy. Zároveň mandant oprávnil mandatára, aby v jeho mene a na jeho účet ukladal cestujúcim povinnosť doplatiť cestovné v prípade čiernej jazdy a ukladať pokuty za porušenie prepravného poriadku, resp. súvisiacej legislatívy vrátane vymáhania takto vzniknutých prípadných pohľadávok.

Ako odmena za služby mandatára sa dohodol mesačný paušál 1 200 € a podielová odmena vo výške 100 % zo sumy dorubeneho cestovného a pokút uložených na zaplatenie kontrolórmí mandatára v príslušnom mesiaci. Splatnosť odmeny sa dohodla do 15 dní nasledujúceho mesiaca na základe faktúry mandatára.

Na základe účtovných podkladov ako aj vyjadrení pracovníkov dopravcu kontrolná skupina skonštatovala, že ustanovenia uzatvorenej mandátnej zmluvy neboli v kontrolovanom období dodržiavané. Mandatár vykonával zmluvne dohodnuté činnosti priamo vo svojom mene a na svoj účet, nie v mene a na účet mandanta, takže z účtovníctva mandanta DPM Banská Bystrica, a.s. nebolo možné zistiť, o aké objemy dorubeneho cestovného a vyrubenej pokút sa jednalo. Z mandatárom SAD Zvolen, a.s. predloženého prehľadu uplatnených pokút za porušenie prepravných podmienok vo vozidlách dopravcu DPM Banská Bystrica, a.s. v kontrolovanom období kontrolná skupina skonštatovala nasledovné skutočnosti:

Vyrubené pokuty vrátane cestovného za rok 2013 predstavovali:

- uhradené v sume 9 946,10 €
- neuhradené (vo vymáhaní) v sume 10 042,10 €
- celkom vyrubené **19 892,20 €**.

Vyrubené pokuty vrátane cestovného za rok 2014 predstavovali:

- uhradené v sume 6 422,10 €
- neuhradené (vo vymáhaní) v sume 8 357,55 €
- celkom vyrubené **14 779,65 €**.

Dorubené cestovné dopravcom za porušenie prepravných podmienok vrátane vyrubenej pokuty sa stáva za normálnych okolností súčasťou výnosu, ktorý vstupuje do celkového výpočtu náhrady za služby poskytované vo verejnom záujme. Tieto výnosy sú v takom prípade ponížené o náklady spojené s ich uplatnením (mzdy, odvody a režie pracovníkov kontrolného orgánu). V prípade podpísanej mandátnej zmluvy boli však náklady dohodnuté na úrovni 100 % výnosov + mesačný paušál. Reálne tak do výpočtu straty za služby poskytované vo verejnom záujme dopravca uplatňoval v kontrolovanom období náklady vo výške paušálu 28 800,- €, výnos 34 671,85 € nebol vo výpočte straty za služby poskytované vo verejnom záujme uplatnený vôbec, keďže s ním spojené náklady boli zmluvne dohodnuté vo výške 100 %.

Dodatkom č. 15 zo dňa 9. mája 2014 bolo okrem iného predĺžené zmluvné obdobie do 31. decembra 2020, teda na obdobie 13 rokov. Zmluvné obdobie bolo pred týmto dodatkom naposledy upravené dodatkom č. 4 zo dňa 24. novembra 2009, ktorým sa dohodlo predĺženie zmluvného obdobia do 31. decembra 2017, teda celkom na 10 rokov. Dňom 3. decembra 2009 vstúpilo do účinnosti nariadenie EPaR (Európskeho parlamentu a Rady) č. 1370/2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave vrátane jeho dopadu na existujúce zmluvy uzatvorené s dopravcami.

Podľa tohto nariadenia zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme uzavreté od 26. júla 2000 do 3. decembra 2009 na základe iného postupu, ako je postup spravodlivej verejnej súťaže, mohli pokračovať až do zániku ich doby platnosti pod podmienkou, že ich doba platnosti nepresahuje 10 rokov pre autokarové a autobusové služby a 15 rokov pre služby v železničnej alebo inej koľajovej osobnej doprave.

Dodatok č. 15 bol podpísaný už za účinnosti nariadenia EPaR č. 1370/2007. Kontrolná skupina preto preverovala, či zmluva č. 127/2008/KV-DP o výkone vo verejnom záujme bola uzatvorená na základe spravodlivej verejnej súťaže, teda v zmysle adekvátnych postupov verejného obstarávania, podklady potvrdzujúce takýto fakt však nedostala k dispozícii. Posledné relevantné upravenie dĺžky zmluvného obdobia tak bolo vykonané podpisom dodatku č. 4, teda 9 dní pred účinnosťou nariadenia EPaR č. 1370/2007 a to do konca roku 2017. V znení k tomuto dátumu bolo nariadením EPaR umožnené pokračovanie existujúcich zmlúv, pokiaľ ich dĺžka zmluvného obdobia neprekračovala pre železničnú alebo inú koľajovú dopravu viac ako 15 rokov. Neumožňovalo však zmluvy dodatkami po termíne účinnosti nariadenia EPaR k tomuto 15 ročnému limitu posúvať. Kontrolná skupina je preto názoru, že vzhľadom na dostatočný časový priestor (do konca roku 2017) by bolo vhodné zo strany kontrolovaného subjektu vykonať dôslednú analýzu vyššie uvedeného stavu a na jej základe v ďalšom postupovať.

3. Záverečné zhrnutie kontroly

Kontrolované subjekty (príslušné útvary MsÚ Banská Bystrica a dopravca Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a.s.) pri realizácii služby vo verejnom záujme a pri uplatňovaní náhrady straty za poskytovanie tejto služby v kontrolovanom období postupovali v zmysle uzatvorenej zmluvy o poskytovaní výkonov vo verejnom záujme a v zmysle platnej príslušnej legislatívy, došlo však k niektorým jej porušeniam ako:

- v počiatočných mesiacoch obidvoch rokov kontrolovaného obdobia objednávateľ služby Mesto Banská Bystrica poskytovalo príspevky na vykrytie preukázanej straty bez zmluvného podkladu (neuzatvorené dodatky ku zmluve), predbežná finančná kontrola pri uvoľňovaní týchto prostriedkov bola teda vykonávaná formálne, resp. v rozpore so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite
- dopravca poskytoval osobám jemu blízkym (zamestnanci, ich rodinní príslušníci a pod.) možnosť bezplatného cestovania v rozpore so zmluvne dohodnutými osobitnými tarifnými podmienkami, čím negatívne ovplyvnil výšku náhrady na vykrytie straty za služby poskytované vo verejnom záujme
- aj zmluvne dohodnutý systém cestovného pre osoby blízke dopravcovi negatívne ovplyvňuje výšku náhrady na vykrytie straty za služby poskytované vo verejnom záujme, keďže sa jedná o benefit dopravcu voči svojim aktuálnym i bývalým zamestnancom a ich rodinným príslušníkom, hradený je však z verejných zdrojov Mesta Banská Bystrica
- zmluvy podpísané dopravcom v rámci holdingu taktiež negatívne vplývali na výšku náhrady na vykrytie straty za služby poskytované vo verejnom záujme a to presunom výnosov, ktoré by výšku tejto straty znižovali, mimo sféru vstupujúcu do výpočtu náhrady straty
- zmluvné obdobie dohodnuté medzi zmluvnými subjektami nekorešponduje bezrozporovo s príslušnou európskou legislatívou a kontrolná skupina považuje za vhodné túto časť zmluvy podrobiť právnej analýze.

Ivan Petrovič
hlavný kontrolór
Mesta Banská Bystrica

V Banskej Bystrici dňa 21. októbra 2015