

03/26**Výstavba a provozování železničních koridorů**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2003 pod číslem 03/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky určenými na přípravu, výstavbu a provozování železničních koridorů. Kontrolováno bylo období od roku 2002 do doby ukončení kontroly. V případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolu provedly od 19. 9. 2003 do 19. 4. 2004 skupiny kontrolujících z odborů dopravy, průmyslu a hospodářství, střední Čechy, severozápadní Čechy, severovýchodní Čechy, západní Čechy, jižní Morava a střední Morava.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);
- Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“);
- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, (dále jen „SŽDC“) a v rámci ní ředitelství a stavební správy Olomouc, Plzeň a Praha;
- České dráhy, akciová společnost, (dále jen „ČD“) a v rámci nich generální ředitelství a správy dopravní cesty Brno, Pardubice, Praha a Ústí nad Labem.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD a SŽDC – ředitelství a stavební správy Olomouc, Plzeň a Praha, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. O odvoláních proti rozhodnutím o námítkách, které podala SŽDC – ředitelství a stavební správy Plzeň a Praha, rozhodlo Kolegium NKÚ usneseními.

K o l e g i u m NKÚ na svém XII. zasedání, konaném dne 21. června 2004, s c h v á l i l o usnesením č. 7/XII/2004 k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Projekty modernizace I. až IV. železničního koridoru vycházejí z předpokladů rozvoje dopravních sítí České republiky do roku 2010 a plánů rozvoje evropských železničních sítí. Modernizace je prováděna v parametrech vyplývajících z evropských dohod AGC, o mezinárodních železničních magistralách, a AGTC, o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy. Základním cílem je mj. zkrácení jízdní doby zvýšením traťových rychlostí v osobní dopravě až na 160 km/h a v nákladní dopravě až na 120 km/h.

Realizační varianty projektů modernizace I. až IV. koridoru jsou registrovány v příslušných programech ISPROFIN, který podle zákona č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla) spravuje Ministerstvo financí. Správcem programů je MD. Investorem staveb projektů byly do konce roku 2002 ČD (do 31. 12. 2002 státní organizace) a od roku 2003 nově vzniklá SŽDC. Investorskou činnost však i v roce 2003 vykonávaly, na základě smlouvy uzavřené mezi ČD a SŽDC, stavební správy ČD. Tato činnost pak od roku 2004 přešla prodejem stavebních správ na SŽDC.

Předpokládaná investiční potřeba 177 mld. Kč na realizaci programů modernizace koridorů má být podle údajů v ISPROFIN kryta z 38 % prostředky SFDI (včetně prostředků státního rozpočtu poskytovaných do doby vzniku SFDI v roce 2000), z 34 % úvěry se státní zárukou, z 25 % prostředky Evropské unie a z 3 % ostatními zdroji.

Projekt modernizace

- I. koridoru představuje 30 staveb v trase státní hranice – Děčín – Praha – Brno – Břeclav – státní hranice. Jeho celková délka činí 457 km, z níž v rámci projektu bylo řešeno 388 km. Dokončen má být v roce 2004. Z investiční potřeby 40,8 mld. Kč bylo k 31. 12. 2003 vyčerpáno 39,1 mld. Kč;
- II. koridoru představuje 14 staveb v trase Petrovice u Karviné – Přerov – Břeclav a Přerov – Česká Třebová (odbočná větev spojující II. koridor s I. koridorem). Z trasy dlouhé 323 km projekt řeší 299 km. Dokončen má být v roce 2005. Z investiční potřeby 39,2 mld. Kč bylo k 31. 12. 2003 vyčerpáno 30,7 mld. Kč;
- III. koridoru má být realizován v trase státní hranice – Cheb – Plzeň – Praha, Česká Třebová – Přerov a Dětmarovice – Mosty u Jablunkova – státní hranice. V úseku Praha – Česká Třebová se překrývá s trasou I. koridoru a v úseku Česká Třebová – Přerov – Dětmarovice s trasou II. koridoru. Jeho délka bez souběhů s I. a II. koridorem činí 279 km a předpokládaná investiční potřeba 58,5 mld. Kč. K 31. 12. 2003 bylo vyčerpáno 0,2 mld. Kč na projektovou přípravu. Termín dokončení koridoru nebyl v době kontroly stanoven;
- IV. koridoru má být realizován v trase Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště – státní hranice v délce 216 km. Předpokládaná investiční potřeba činí 38,5 mld. Kč. K 31. 12. 2003 bylo vyčerpáno 0,2 mld. Kč na projektovou přípravu. Termín dokončení koridoru nebyl v době kontroly stanoven.

Kontrolou byla prověřována hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání finančních prostředků v souvislosti s výstavbou a provozováním železničních koridorů, a to zejména:

- příprava a realizace programů výstavby železničních koridorů se zaměřením na III. a IV. koridor,
- dosažené výsledky z realizace programů a akcí modernizace I. a II. koridoru, včetně plnění předpokládaných záměrů a cílů,
- stav na úsecích železničních koridorů uvedených do provozu po realizaci akcí,
- zajištění dopravních prostředků pro provozování na železničních koridorech.

Realizace akcí byla prověřována na šesti akcích s investiční potřebou 14 736 mil. Kč (výběrový soubor), vybraných metodou náhodného výběru z 20 akcí na I. a II. koridoru s investiční potřebou 45 508 mil. Kč (základní soubor), u kterých byla stavební realizace zahájena nebo ukončena v kontrolovaném období. Velikost a struktura byla zvolena tak, aby byla zabezpečena reprezentativnost výběrového souboru a zjištění mohla být s 90% spolehlivostí zobecněna na celý základní soubor. Základní soubor představoval ve finančním vyjádření 57 % z investiční potřeby programů modernizace I. a II. koridoru.

Kontrolní akce navázala na kontrolní akce NKÚ č. 96/29, č. 98/09 a č. 00/29, kterými byla prověřována realizace projektů modernizace I. a II. koridoru (kontrolní závěry byly zveřejněny ve Věstníku NKÚ – ročník V částka 2, ročník VII částka 2 a ročník IX částka 2).

II. Příprava projektů modernizace železničních koridorů

1. Podkladem pro výběr variant řešení modernizace III. a IV. koridoru k realizaci nebyly objektivní výpočty společensko-ekonomických analýz.

Rozhodujícím výstupem z přípravy projektů pro výběr varianty k realizaci v rámci příslušných programů modernizace železničních koridorů mají být výsledky společensko-ekonomických analýz. Ve studiích proveditelnosti byly pro hodnocení variant použity výpočty vnitřního výnosového procenta (ukazatel výnosnosti investice v procentuálním vyjádření) a čisté současné hodnoty (ukazatel výnosnosti investice v peněžním vyjádření). MD však nezabezpečilo odpovídající předpoklady pro výběr realizační varianty:

- a) Hodnocení společenských účinků nebylo prováděno podle jednotného přístupu, jak vyplývá z porovnání metodik provedených hodnocení:

- Účinky dopravních zácp (kongescí), nehodovosti, exhalací a hlučnosti plynoucí z předpokládaného převedení silniční dopravy na železniční byly v případě III. koridoru kvantifikovány podle studie z roku 1993, v případě IV. koridoru podle přírážek ke spotřebě pohonných hmot (podle OECD). Ocenění účinků nákladní dopravy v Kč/tkm tak bylo u III. koridoru o 209 % nižší než u IV. koridoru a účinků osobní dopravy v Kč/oskm bylo u III. koridoru o 11 % vyšší než u IV. koridoru.
- Pozitivní regionální účinky ve fázi výstavby zahrnuté do výpočtů v případě IV. koridoru, nebyly do výpočtů u III. koridoru zahrnuty s odůvodněním, že stavební firmy pouze přesouvají stavební kapacity z jiných míst, kde končí modernizace tratí.
- Oceňování ukazatelů pro výpočty společenských účinků (např. náročnosti oprav a údržby infrastruktury, časových úspor, nehodovosti), používání diskontních sazeb a inflačních koeficientů bylo ponecháno na investorovi (zadavateli) a zpracovatelích studiích proveditelnosti. Ocenění se tak v jednotlivých studiích lišilo až o 300 %.

Ve výpočtech nebylo počítáno např. se snížením daňových výnosů ze spotřební a silniční daně z předpokládaného převedení části silniční dopravy na železniční, které zhoršuje výpočty společenských účinků.

- b)** Výsledky provedených společensko-ekonomických analýz variant řešení byly nadhodnocovány různými přístupy k rozsahu tzv. referenčních variant, které mají charakterizovat rozsah prací při nerealizování projektových variant a jejichž bezprostředním cílem není zvyšování rychlosti ani propustné výkonnosti trati. MD rozsah referenčních variant pro investora ani zpracovatele studií proveditelnosti závazně nestanovilo.

Např. v zadání pro zpracování studie proveditelnosti IV. koridoru byl rozsah referenčních variant vymezen podle výše uvedené charakteristiky. Měly tak být splněny pouze požadavky na bezpečnost provozu, přístupnost pro uživatele a kvalitu služeb. Později bylo zadání upraveno tak, že referenční varianta měla odstraňovat nevyhovující prvky nebo nevyhovující uspořádání kolejí tak, aby se přiblížily standardům pro koridorové tratě, a měla odstraňovat tzv. vnitřní dluh ČD. Pro úsek Horní Dvořiště – České Budějovice bylo dokonce dohodnuto, že referenční varianta bude v podstatě projektovou variantou.

Přestože MD rozhodlo, že do referenční varianty nebude zahrnuto zdvojkolejnění tratí, byla výstavba druhé koleje zahrnuta v případě IV. koridoru ve scénáři C ve dvou úsecích, ve scénáři B v dalším úseku a ve scénáři A v dalších dvou úsecích. Se zdvojkolejněním je počítáno i v jednom úseku referenční varianty studie proveditelnosti III. koridoru.

- c)** MD neprověřovalo správnost propočtů uvedených ve studiích proveditelnosti, předkládaných investorem (ČD). K tomu podle jeho sdělení ani nemělo dostatek podkladů. Ve studiích proveditelnosti chyběly základní údaje k posouzení správnosti výpočtu společensko-ekonomické efektivity.

Kontrolou byly zjištěny i chybně uváděné údaje:

Např. ve studiích proveditelnosti IV. koridoru byly v přehledu investičních nákladů uvedeny u referenčních variant nulové náklady v roce 2005. V technickém řešení však byly tyto náklady uvedeny ve výši 166 mil. Kč (v cenové úrovni roku 2000).

V nákladech na projekt IV. koridoru nebyly zahrnuty náklady na dříve provedené úpravy a elektrifikaci úseku České Budějovice – Horní Dvořiště ve výši 2 400 mil. Kč, přínosy však ve výpočtech zahrnuty byly.

Byly zjištěny i chyby ve výpočtu rozdílů cestovních dob konkurenčních silničních doprav ve prospěch železnice.

- d)** MD uvedlo v materiálech pro jednání vlády týkajících se návrhu modernizace IV. koridoru z listopadu 2001 a III. koridoru z května 2002 údaje, které se lišily od studií proveditelnosti: Např. v případě vnitřního výnosového procenta se údaje podle jednotlivých scénářů, zohledňujících předpokládaný vývoj národního hospodářství, a variant technických řešení u III. koridoru lišily až o 17 % a u IV. koridoru až o 49 %. V případě čisté současné hodnoty se lišily u III. koridoru až o 2 400 % a u IV. koridoru až o 189 %.

Výpočty společensko-ekonomické efektivity byly ve studii proveditelnosti IV. koridoru provedeny pro dobu realizace projektu v letech 2003 až 2008 a dobu užívání do roku 2028. V materiálu pro vládu však byla doba realizace prodloužena o dva roky při stejné době užívání. To ovlivnilo výsledky výpočtů ve prospěch projektu.

MD v uvedených materiálech doporučilo ke schválení v případě III. koridoru optimální variantu, která vykazovala ve výpočtech vnitřního výnosového procenta i čisté současné hodnoty o 15 % horší výsledky než varianta minimální. V případě IV. koridoru doporučilo variantu č. 2, která vykazovala horší výsledky u vnitřního výnosového procenta o 40 % a u čisté současné hodnoty o 60 % než varianta č. 1. Výsledky varianty č. 1 v materiálu pro jednání vlády MD neuvodlo. Kromě toho doporučená varianta č. 2 uvažuje se zdvojkolejněním úseku Benešov u Prahy – Tábor, který je podle studie proveditelnosti plně vyhovující v jednokolejné trati i při nejvyšším možném budoucím zatížení.

Vláda usneseními ze dne 10. 12. 2001 č. 1317 a ze dne 5. 6. 2002 č. 575 s doporučenými variantami souhlasila za předpokladu zajištění spolufinancování z kohezních fondů Evropské unie.

2. MD zařadilo jako součást III. koridoru úsek Česká Třebová – Přerov, který byl řešen a hodnocen v rámci přípravy projektu modernizace II. koridoru.

V roce 1996 byla studie proveditelnosti II. koridoru doplněna o odbočnou větev Česká Třebová – Přerov. V rámci realizace programu modernizace II. koridoru však byl rozsah prací proti předpokladu z přípravy výrazně omezen. Důvodem byl stanovený limit finančních prostředků 36,5 mld. Kč na realizaci modernizace II. koridoru, navržený MD a schválený vládou v roce 1999, jak je v III. části kontrolního závěru rozvedeno.

Podle uvedené studie proveditelnosti II. koridoru měly v cenové úrovni roku 1994 činit náklady na realizaci odbočné větve 7,6 mld. Kč, což v letech výstavby 2002 až 2005 představovalo 12,5 mld. Kč. MD přesto v roce 1999 na tento úsek navrhlo v rámci limitu finančních prostředků jen 9,9 mld. Kč. Náklady na realizaci akcí odbočné větve jsou podle aktuálních údajů v ISPROFIN předpokládány ve výši 12,7 mld. Kč a v rámci přípravy modernizace III. koridoru je na akce v tomto úseku předpokládáno dalších 7,2 mld. Kč.

3. Součástí projektů modernizace koridorů nejsou na příslušných trasách průjezdy železničními uzly.

V případě I. koridoru jde o železniční uzly Děčín, Ústí nad Labem, Praha, Kolín, Pardubice, Choceň, Ústí nad Orlicí, Česká Třebová, Brno a Břeclav a úsek Praha-Bubeneč – Úvaly, u II. koridoru o uzly Přerov, Ostrava, Bohumín a Olomouc. Neprovedení rekonstrukce těchto uzlů podstatným způsobem snižuje efektivnost realizace projektů I. a II. koridoru. Vyhodnocení dopadů však nebylo provedeno. Podle sdělení MD nebyly železniční uzly do projektů modernizace koridorů zařazeny z důvodu jejich velké investiční náročnosti.

Situace se opakuje i u III. a IV. koridoru, kdy chybí řešení průjezdů železničními uzly Plzeň, České Budějovice a částí uzlu Praha (optimalizace úseku Praha hl. n. – Praha-Hostivař). Řešení těchto úseků MD předpokládá po roce 2010.

Problematiku řešení železničních uzlů zahrnuje MD do koncepčního materiálu „Harmonogram a finanční zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010“, který vzala vláda na vědomí usnesením z 14. 2. 2001 č. 145. Finanční potřeba železničních uzlů byla vyčíslena na 42,2 mld. Kč. Tato částka však nezahrnuje prostředky na přestavbu uzlu Brno ve výši 13,5 mld. Kč. MD materiál v současné době přehodnocuje.

Akce řešící průjezdy některými železničními uzly jsou zahrnuty do jiného programu, který je však zaměřen na nekoridorové tratě.

4. Předpokládané termíny ukončení realizace modernizace III. a IV. koridoru v roce 2010 nebudou z důvodu nevyřešení finančního krytí dodrženy.

Podle modelu financování z roku 2001 navrženého MD má být investiční potřeba 38,5 mld. Kč na realizaci programu modernizace IV. koridoru kryta 16,0 mld. Kč z prostředků SFDI, 12,5 mld. Kč z fondů Evropské unie a 10,0 mld. Kč z úvěrů se státní zárukou. V případě III. koridoru podle modelu financování z roku 2002 má být investiční potřeba 58,5 mld. Kč kryta 17,1 mld. Kč z prostředků SFDI, 26,9 mld. Kč z fondů Evropské unie a 14,5 mld. Kč z úvěrů se státní zárukou.

Ministerstvo financí podmínilo přípravu příslušných návrhů zákona na poskytnutí státní záruky projednáním „Strategie financování rozvoje a obnovy dopravních sítí v letech 2003 až 2007“ a stanovením budoucího úvěrového rámce pro resort dopravy. Uvedený materiál vzala vláda na vědomí usnesením z 25. 2. 2004 č. 164. V materiálu bylo respektováno stanovisko Ministerstva financí o vyloučení zapojení dalších úvěrů se státní zárukou na financování dopravní infrastruktury v časovém horizontu do roku 2006. Vláda tímto usnesením uložila ministru dopravy aktualizovat návrhy na modernizaci III. a IV. koridoru včetně modelů jejich financování.

Konkrétní termíny ukončení realizace modernizace III. a IV. koridoru do doby ukončení kontroly MD nestanovilo. Předpokládá, že realizace obou koridorů může být prodloužena i do roku 2020. Jen vlivem inflace se zvýší investiční náklady v řádech desítek miliard korun. MD předpokládá i snížení nákladů redukcí věcné náplně staveb, obdobně jako u I. a II. koridoru. To znamená, že technické řešení III. a IV. koridoru nebude odpovídat schválené variantě ani výpočtům společensko-ekonomického hodnocení.

Bez ohledu na uvedené problémy probíhá i nadále v nezměněném rozsahu projektová příprava akcí III. a IV. koridoru. Případné redukce rozsahu staveb a posunutí realizačních termínů tak vyvolávají dodatečné náklady na úpravu a aktualizaci příslušné projektové dokumentace.

III. Realizace programů modernizace koridorů

1. Technicko-ekonomické parametry, časové termíny a některé věcné záměry modernizace I. a II. koridoru nebyly naplňovány.

Ekonomické parametry a časové termíny realizace programů modernizace I. a II. koridoru z let 1994 až 1996 nebyly naplňovány. Vláda proto k zabezpečení realizace programů v dalších letech přijala na základě návrhu MD usnesení z 29. 11. 1999 č. 1262, k aktualizovaným modelům financování modernizace tranzitních železničních koridorů a k prodloužení termínu dokončení modernizace II. tranzitního železničního koridoru Břeclav – Petrovice u Karviné s odbočnou větví Přerov – Česká Třebová.

- a) Původně schválené náklady na modernizaci I. a II. koridoru z let 1994 až 1996, aktualizované náklady z roku 1999 a stav zjištěný k 17. 3. 2004 podle údajů v ISPROFIN ukazuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Modely financování I. a II. koridoru

(v mld. Kč)

Položka	Model I. koridoru			Model II. koridoru		
	původní	aktualizovaný	zjištěný stav	původní	aktualizovaný	zjištěný stav
Investiční potřeba	24,4	36,5	40,8	24,5	36,5	39,2
Zdroje krytí:						
– úvěry se státní zárukou	12,0	18,3	18,3	11,5	16,5	15,7
– negarantované úvěry	1,7	1,7	1,8	6,0	–	–
– fondy Evropské unie	1,7	1,7	2,2	–	1,1	1,6
– prostř. stát. rozp. a SFDI	9,0	14,8	15,2	7,0	18,9	18,6
– ostatní	–	–	3,3	–	–	3,3

Potřeba zvýšení nákladů na modernizaci I. a II. koridoru v roce 1999 vyplynula především z nedostatků v přípravě projektů, kdy do investiční potřeby nebyla zahrnuta míra inflace v letech výstavby (80% podíl na zvýšení) a zhoršený technický stav dopravní cesty vlivem dlouholetého zanedbávání údržby. Dále byly do programu modernizace dodatečně zařazeny tři stavby (modernizace železniční stanice Vranovice a rekonstrukce dvou tunelů v úseku Česká Třebová – Brno). Náklady zvýšily také dodatečné požadavky účastníků stavebního řízení na výstavbu protihlukových stěn, podchodů ve stanicích, přeložky komunikací apod.

Investiční potřeba uvedená MD v aktualizovaných modelech financování nezahrnovala náklady, které měly být hrazeny z vlastních zdrojů investora, jako např. investiční úroky, náklady na poradenskou a konzultační činnost a na náhradní autobusovou dopravu. Tyto náklady představují u I. koridoru 4,3 mld. Kč a u II. koridoru 2,7 mld. Kč.

- b) V případě I. koridoru nebyl dodržen ani nově stanovený termín ukončení v roce 2002. Podle údajů uvedených v ISPROFIN mají být dokončeny úseky Ústí nad Orlicí – Česká Třebová v dubnu 2004 a Kolín – Přelouč, B – Záboří n. L. – Přelouč v prosinci 2004.
- c) V případě I. koridoru se projekt realizuje v délce 381 km, tj. o 7 km kratší, než bylo stanoveno usnesením vlády z 29. 11. 1999 č. 1262. V případě II. koridoru bude rychlost 160 km/h dosahovaná soupravami s naklápěcími skříněmi možná jen na 174 km tratí, tj. v celkové délce o 109 km kratší, než bylo stanoveno.

2. Investiční potřeba uvedená MD v aktualizovaných modelech financování I. a II. koridoru nevycházela z posouzení věcné náplně prací koridorových staveb a analýz jejich nezbytnosti, při zachování provozních parametrů koridorových tratí.

Investiční potřebu staveb stanovila odborná komise, která byla zřízena v květnu 1997 generálním ředitelem ČD na základě požadavku MD. Komise se (podle podkladů MD připravovaných pro jednání vlády) zaměřila na zmenšení rozsahu věcné náplně koridorových staveb a snížení jejich finančního ocenění. Zjištění uvedená v následujícím bodě 3 však ukazují, že věcná náplň a rozsah prací nebyly ani po této redukci optimalizovány.

Komisi určená investiční potřeba byla následně MD stanovena jako limitní pro náklady staveb. K zajištění limitů nákladů byl omezován rozsah staveb i vypouštěny některé úseky z realizace, což v některých případech prodlužovalo přípravu a realizaci staveb.

Např. z programu modernizace I. koridoru byly vypuštěny stavby „Rekonstrukce děčínských tunelů“ a „Rekonstrukce nelahozevských tunelů“ v objemu 1,4 mld. Kč.

U stavby „Optimalizace trati Praha-Bubeneč – Kralupy nad Vltavou“ bylo nejprve doporučeno řešit jen rekonstrukci železničních stanic a následně rozhodnuto řešit jen zhlaví stanic a vybrané mostní konstrukce. Během zpracování a projednávání přípravné dokumentace byly vyloučené úseky z důvodu, že se dostávaly do havarijního stavu, na žádost investora znovu do stavby zařazeny. Zpracování a projednávání přípravné dokumentace nakonec trvalo tři roky a oddálilo zahájení realizace téměř o rok.

U stavby na odbočné větvi II. koridoru „Modernizace trati Olomouc – Červenka“ bylo vypuštěno 50 stavebních objektů a provozních souborů a zkrácena stavební délka úseků. V úseku Štěpánov – Červenka rozsah prací neodpovídal modernizaci. Redukovaná část byla nazvána jako 1. stavba a vypuštěný rozsah prací byl zařazen do 2. stavby, která má být realizována jako součást modernizace III. koridoru.

3. Hospodárnost realizace programů modernizace I. a II. koridoru negativně ovlivňovaly i nedostatky v přípravě akcí, které vedly k dodatečným změnám rozsahu prací.

U analyzovaného vzorku šesti akcí činily vícepráce 1 198 mil. Kč, tj. 8 % z jejich cen. Vzhledem k stanoveným limitům cen staveb byly z velké části vícepráce hrazeny z úspor dosažených redukcemi rozsahu staveb nebo některých prací a činností. Méněpráce tak činily 877 mil. Kč, tj. 6 % z cen staveb vybraného vzorku.

Analýza příčin víceprací ukázala, že pouze 11 % z nich nešlo předem předvídat. Většina víceprací byla důsledkem nedostatků v přípravě, především

- chyb projektů,
- nedostatečných podkladů správců infrastruktury,
- nejasnosti technických řešení ze strany investora a dodatečných požadavků jeho provozních složek,
- neukončených stavebních řízení v době zadávání veřejných zakázek na zhotovitele staveb.

Např. u stavby „Modernizace trati Hrobce – Lovosice“ neřešil projekt kabelové vedení z rozvodny 110 kV do rozvodny 22 kV a projekt rozvodny v Libochovanech nevyhovoval stanoveným podmínkám a normám. Odstranění těchto závad vyvolalo vícepráce v objemu 3,1 mil. Kč. Projekt rekonstrukce železničního mostu přes Ohři neodpovídal skutečnému technickému stavu mostu a vznikly vícepráce ve výši 4,4 mil. Kč.

U stavby „Modernizace trati Kolín – Přelouč, A – Kolín – Záboří nad Labem“ bylo z důvodu nesouladu projektu s normami nutno vynaložit o 5,5 mil. Kč více.

U stavby „Modernizace trati Studénka – Ostrava“ vznikly vícepráce z důvodu nedostatečné koordinace činnosti investora při přípravě navazujících traťových úseků v rozsahu 11,4 mil. Kč a z nutnosti přepracování projektu stavby v ceně 0,2 mil. Kč. Dále jako vícepráce bylo realizováno dálkové ovládání odbočky Odry z výhybny Polanka v ceně 5,0 mil. Kč, jehož nezbytnost byla známa již v době přípravy akce, a další práce v ceně 4,8 mil. Kč z důvodů změn stavebních postupů.

U akce „Optimalizace trati Krasíkov – Česká Třebová“ vedly nedostatky v projektu přemostění údolí řeky Moravská Sázava k vícepracem v rozsahu 33,0 mil. Kč. I když investor na nedostatky při posuzování projektu upozorňoval, přesto jej schválil.

4. Investor podmínkami omezoval účast ve veřejných soutěžích jen na zhotovitele, kteří v minulosti realizovali zakázky na koridorech.

V případě projektových prací na železničních koridorech šlo o podmínku, aby uchazeč „provedl jako zhotovitel projektové práce na koridorech v délce minimálně 20 km“. Projektové práce na železničních koridorech tak od zahájení výstavby provádělo sedm zhotovitelů, z nichž dva realizovali 79 % zakázek.

V případě zhotovitelů staveb šlo o podmínku „úspěšné zkušenosti ze staveb železničního charakteru jako hlavního zhotovitele v posledním období v ročním objemu minimálně ve výši poloviny nabídkové ceny“. Vzhledem k tomu, že nabídkové ceny rozhodující většiny koridorových staveb jsou vyšší než 1 000 mil. Kč a ceny akcí prováděných na nekoridorových stavbách se v průměru pohybují kolem 60 mil. Kč, může této podmínce vyhovět jen uchazeč, který jako hlavní zhotovitel prováděl stavby na železničních koridorech. Počet možných zhotovitelů na realizaci staveb se v důsledku majetkového propojení snížil z dvanácti v roce 2001 na sedm v roce 2003. Jeden ze zhotovitelů se na realizaci staveb podílel 52 %. Na omezené konkurenční prostředí průběhu veřejných soutěží ukazuje i to, že u poloviny kontrolovaných staveb se přihlásili jen dva uchazeči.

Obdobný stav je i v případě subdodavatelů. Jejich výběr provádí zhotovitel stavby a zadavatel jej nemůže přímo ovlivňovat. Např. na trakčním vedení se na koridorových stavbách podíleli pouze čtyři subdodavatelé, z nichž jeden získal 88 % zakázek, na sdělovacím a zabezpečovacím zařízení se podílelo deset subdodavatelů, přičemž jeden z nich získal 61 % dodávek, a na likvidaci odpadů se podílelo sedm společností, z nichž dvě získaly 66 % dodávek.

Podle příslušného výpisu z obchodního rejstříku z 1. 6. 2004 jsou vedoucí představitelé některých zhotovitelských a subdodavatelských firem členy představenstva nebo dozorčí rady jedné akciové společnosti, jejíž předmětem podnikání je mj. projektová činnost ve výstavbě a činnost organizačních a ekonomických poradců.

5. V cenách vítězných uchazečů o veřejné zakázky na zhotovitele staveb I. a II. koridoru byly srovnávací analýzou cenových položek zjištěny možnosti úspor.

K analýze bylo vybráno 380 druhů jednotkových cen vyskytujících se na většině akcí. Jejich ocenění bylo zjištěno z nabídek uchazečů o veřejné zakázky u vybraného vzorku šesti akcí. Podíl vybraných druhů prací na nabídkových cenách vítězných uchazečů činil celkem 2 103 mil. Kč, tj. 17 %. Neodůvodněné nejvyšší a nejnižší jednotkové ceny prací byly z analýzy vyloučeny. Nabídkové ceny vybraných uchazečů byly hodnoceny jako:

- součet rozdílů mezi cenami vybraných uchazečů a nejnižšími cenami příslušných položek zjištěnými z nabídek tří nejlépe umístěných uchazečů v rámci jedné akce;
- součet rozdílů mezi cenami vybraných uchazečů a průměrnými cenami sníženými o směrodatnou odchylku nebo, pokud to nebylo možné, nejnižšími cenami zjištěnými z nabídek tří nejlépe umístěných uchazečů v rámci všech akcí.

Poznámka: U nehomogenních souborů jednotkových cen prací byla použita druhá nejnižší cena za předpokladu, že vyřazením nejnižší ceny se soubor stal homogenním.

Vyhodnocení ukázalo, že výše možných úspor se pohybovala od 275 mil. Kč do 626 mil. Kč, tj. od 13 % do 30 % z cen hodnocených prací. Vzhledem k použité metodě výběru a hodnocení lze s 90% spolehlivostí konstatovat, že obdobné možnosti úspor existují i v cenách dalších akcí na koridorech. Lze tak u 20 akcí základního souboru s náklady stavební části 32 895 mil. Kč odhadnout potenciál možných úspor v rozmezí od 4 276 mil. Kč do 9 868 mil. Kč, přičemž více pravděpodobné je, že bude v dolním pásmu odhadu.

Nabídkové ceny uchazečů vyhodnocuje investor podle ocenění prací v projektu stavby, zohledňující MD stanovené limity nákladů staveb, jak bylo uvedeno v bodě 2 této části kontrolního závěru. Tento postup však není optimální vzhledem ke způsobu stanovení limitů nákladů a vzhledem k tomu, že nevychází z reálných cen zhotovitelů staveb.

6. Byly zjištěny i případy neúčelného nebo nehospodárného nakládání s finančními prostředky na programy modernizace koridorů.

- a) Jednalo se mj. o práce prováděné nad rozsah rámce schválených zásad modernizace, v úsecích mimo příslušné stavby nebo na majetku ve vlastnictví jiného subjektu. Celkový vyčíslitelný rozsah neúčelného nebo nehospodárného nakládání s finančními prostředky činil 92 mil. Kč:

Např. u akce „Modernizace trati Studénka – Ostrava“ byla v průběhu výstavby zastavena realizace podchodu a navazujících výtahů, neboť z důvodu nevyhovující konstrukce stropu by byl po dokončení nefunkční. Do doby zastavení realizace byly provedeny práce a dodávky zařízení ve hodnotě 5,8 mil. Kč. Za zabudování eskalátorů do podchodů v železniční stanici Ostrava – Svinov bylo uhrazeno 2,3 mil. Kč, které měly být financovány z dotace města. Za inundační most pro odvedení vod při povodních, který byl podle expertního stanoviska neopodstatněný, bylo uhrazeno 31,8 mil. Kč.

U akce „Modernizace trati Kralupy nad Vltavou – Vraňany“ byly uhrazeny práce opravného charakteru na traťovém úseku mimo stavbu v objemu 15,2 mil. Kč. Nad schválený rámec byly provedeny rekonstrukce dalších kolejí v železničních stanicích Vraňany a Nelahozeves v objemu 5,3 mil. Kč.

Podle smlouvy na vypracování studie proveditelnosti III. koridoru měl být její součástí i úsek Plzeň – Domažlice – státní hranice. Tento úsek však není součástí schválené modernizace III. koridoru. Ve skutečnosti byla zpracována v ceně 0,4 mil. Kč územně-technická studie trati Vejprnice – Holýšov, ležící v uvedeném úseku.

- b) Způsob vybavování stavebního dozoru majetkem nezabezpečoval hospodárnost vynakládání finančních prostředků. Stavební dozor provádí investor svými zaměstnanci a potřebný majetek pro tuto činnost, včetně krytí případných provozních výdajů s ním spojených, požadoval od uchazečů při zadávání veřejných zakázek. Jednalo se především o náklady na vybavení dopravními prostředky, kanceláři, výpočetní technikou, mobilními telefony a

dalším majetkem, který byl investorovi poskytován po dobu výstavby. Zůstatková hodnota majetku nebyla po ukončení stavby v ceně zohledněna.

Náklady na uvedené vybavení zahrnuli uchazeči o zakázky většinou jako součást nákladů na zařízení staveniště nebo i do nákladů některých stavebních objektů. Konkrétní vyčíslení nákladů až na výjimky v nabídkách neuváděli. Nelze proto ani vyčíslit míru nehospodárnosti. Přitom tyto náklady nejsou zanedbatelné, jak bylo zjištěno v případě, kde byly vyčísleny. Investorovi bylo pro výkon stavebního dozoru sedmi zaměstnanci poskytnuto mj. pět kanceláří, čtyři osobní automobily, tři osobní počítače, tři pevné telefonní linky a šest mobilních telefonů. Náklady byly zahrnuty ve stavebním objektu „tunel“ v celkové výši 6,5 mil. Kč, z toho náklady na osobní automobily činily 4,5 mil. Kč a telefony 1,0 mil. Kč.

IV. Stav na úsecích I. a II. koridoru po realizaci programů modernizace

1. Předpokládané zkrácení jízdních dob vlaků uváděné ve studiích proveditelnosti není dosahováno, neboť i po realizaci programů modernizace zůstala řada úseků omezujících plynulou jízdu vlaků a dosahování projektovaných traťových rychlostí.

Např. podle platného jízdního řádu na období 2003/2004 je jízdní doba vlaků vyšší kvality na stavebně dokončených úsecích I. koridoru Děčín – Praha o 21 nebo 22 minut delší a Praha – Pardubice o 12 až 17 minut delší, než bylo studií proveditelnosti předpokládáno.

Projektované vyšší traťové rychlosti jsou předpokládány i tam, kde není možno zvýšenou rychlost z hlediska dynamiky jízdy vlakových souprav dosáhnout, protože vlakové soupravy musí zpomalovat před následujícím úsekem s nižší traťovou rychlostí. Projektované traťové rychlosti v případě jízdy vlaků s klasickými soupravami tak mohou být využity u I. koridoru na 59 % a u II. koridoru na 40 % délek příslušných tratí.

Dosažení projektovaných traťových rychlostí omezuje i to, že modernizací koridorových tratí nebyly odstraněny některé závady stavebního a technického charakteru.

Např. v úseku Záboří nad Labem – Kolín je v km 343,850 – 343,500 projektovaná rychlost 160 km/h omezena na 120 km/h. Důvodem je neprovedení rekonstrukce trakčního vedení.

V úseku Kralupy nad Vltavou – Vraňany je v km 440,478 projektovaná rychlost 140 km/h omezena na 90 km/h. Důvodem je dlouhodobě nevyhovující stav železničního svršku. Úsek od km 439,620 do km 440,478 nebyl modernizován.

V úseku Brandýs nad Orlicí – Ústí nad Orlicí byla provedena pouze rekonstrukce mostů, trať rekonstruována nebyla. Rychlost je zde omezena z důvodů směrových poměrů.

V řadě úseků jsou hlavní příčinou trvalého omezení rychlosti nedostatečné poloměry oblouků. V úseku Brno – Skalice nad Svitavou dlouhém 31,7 km je z těchto důvodů projektovaná rychlost 120 km/h povolena jen v délce 9,9 km a v některých úsecích je snížena až na 70 km/h.

2. Technický stav modernizovaných tratí koridoru je negativně ovlivňován pozdním odstraňováním závad i nedostatečnou údržbou.

Např. v úseku státní hranice – Děčín – Hněvice, uvedeném do provozu postupně v letech 1998 až 2001, uplatnily ČD v rámci reklamačního řízení 486 závad, z nichž 136 zůstalo v době kontroly neodstraněných. V případě mostů se jednalo o trhliny nebo popraskaný povrch v římsách, opěrách a klenbě, nekvalitní nátěry apod. V případě tratí šlo o závady v geometrické poloze kolejí, nefunkční ohřev výhybek, padání uvolněných kamenů, narušení stability protihlukové stěny, prasklé sváry apod.

V úseku Brno – Skalice nad Svitavou se v km 189,400 – 190,200 vyskytly závady v geometrické poloze kolejí. Důvodem byla špatná únosnost železničního spodku. Při

modernizaci nebyly vybudovány propustky a stojatá voda podmáčela v délce jednoho kilometru násyp a zeminu v podloží. U tunelu č. 7 nebyly odstraněny závady z předchozích prohlídek, tj. zatmelení izolace částí tunelu. U tunelu č. 8/1 se opakovaly závady zjištěné v letech 1998 až 2003. Závady byly reklamovány u zhotovitele, na kterého však bylo vyhlášeno konkursní řízení. Z vyjádření správce konkursní podstaty vyplývá, že nemá kapacitní ani finanční možnosti bezplatně odstranit reklamované vady. Závady vykazovaly také mostní objekty, především na spodní stavbě. Opatření k odstranění závad navržená v letech 1999 a 2000 byla provedena s velkým časovým odstupem a nebyla vždy účinná.

Dosud nejsou vyřešeny od roku 1998 opakované reklamace prasklin pražců v železničních stanicích Svitavy a Opatov. Stanovená traťová rychlost 120 km/h zde musela být od září 2003 snížena na 90 km/h.

V úseku Pardubice – Uhersko byl bez závad předán do užívání podchod v železniční stanici Kostěnice. Po dvou týdnech byla zjištěna poškozená izolace jeho spodní stavby. Závada byla reklamována již v roce 2001 a byla uznána, avšak zhotovitel ji dosud neodstranil.

V. Zajištění dopravních prostředků pro provoz na I. a II. koridoru

1. Pro provoz na koridorech nebudou dodány v původně předpokládaném počtu a termínech třísystemové jednotky s výkyvnými skříněmi.

Podle původní smlouvy uzavřené ČD s konsorciem tuzemských a zahraničních výrobců mělo být pro provoz na koridorech dodáno v letech 1997 až 2000 deset jednotek s výkyvnými skříněmi pro rychlost 230 km/h v celkové ceně 4 150 mil. Kč. Závazky ze smlouvy však nebyly dodavatelem splněny. Zahraniční člen konsorcia nabídl, že vyrobí a dodá za původní cenu pouze sedm jednotek. Tato nabídka byla přijata s tím, že termín dodávky první jednotky byl stanoven do 30. 4. 2003, druhé do září 2003 a dodání zbývajících jednotek vždy do měsíce po ukončení montáže předchozí. Dodávka měla být podle usnesení vlády z 26. 6. 2000 č. 656 placena z úvěrů se státní zárukou.

První jednotka byla dodána v dohodnutém termínu. Drážní úřad však nevydal povolení ke zkouškám jednotky, protože výrobce neprokázal její způsobilost k jízdám na příslušných tratích. ČD proto odmítly převzít druhou jednotku. Odstraňování vad probíhalo do ledna 2004. Dohoda uvolňující přebírání dalších jednotek byla mezi ČD a výrobcem uzavřena teprve v únoru 2004 a současně se šestiměsíčním zpožděním byla převzata druhá jednotka.

Výpočet společensko-ekonomických přínosů souprav s naklápěcími skříněmi byl proveden ve studii proveditelnosti I. koridoru z roku 1993. Výpočet přínosů, který by prokazoval efektivnost provozu těchto souprav za změněných podmínek, nebyl proveden.

Sníženým počtem jednotek s výkyvnými skříněmi nelze pokrýt zamýšlený rozsah dopravy vlaky vyšší kvality v relaci Berlín – Praha – Vídeň a Berlín – Praha – Bratislava ve dvouhodinovém taktu. ČD předpokládají tyto jednotky používat ve směru do Německa jen do Drážďan, a to v rozsahu dvou párů vlaků. V úseku Břeclav – Vídeň má jezdit pět párů vlaků s těmito jednotkami a v úseku Břeclav – Bratislava tři páry. Dvouhodinový takt má být dodržen pouze v úseku Praha – Břeclav.

2. Vybavení ČD lokomotivami a osobními vozy pro osobní dopravu pro provoz na I. a II. koridoru není dořešeno.

ČD disponují pouze 19 elektrickými lokomotivami pro rychlost 160 km/h a 38 pro rychlost 140 km/h. Tento stav pokrývá potřeby zabezpečení osobní dopravy na koridorech z cca 50 %. Pro provoz mezinárodních vlaků vyšší kvality jsou především v úsecích Bratislava – Praha a Bratislava – Petrovice u Karviné pronajímány elektrické lokomotivy slovenské železniční společnosti. U osobních vozů byl evidenční stav o 345 vozů nižší než stanovená cílová potřeba.

ČD předpokládají neuspokojivý stav dopravních prostředků vhodných pro provoz na koridorech řešit nákupem nových a modernizací stávajících lokomotiv a vozů. Většinu před-

pokládaných investic v této oblasti však směřují do let 2006 až 2008. Není dořešen způsob financování obnovy dopravních prostředků. Vlastní zdroje ČD jsou v současnosti nedostatečné a získání úvěrů je podmiňováno státními zárukami.

VI. Vyhodnocení

1. **MD při přípravě projektů modernizace III. a IV. koridoru nevytvořilo předpoklady pro zabezpečení výběru nejefektivnější realizační varianty, především**
 - nezajistilo pro výpočty společensko-ekonomických analýz projektů modernizace jednotný přístup a způsob oceňování ukazatelů společenských účinků,
 - neprověřovalo správnost propočtů uvedených ve studiích proveditelnosti, propočty obsahovaly chyby,
 - výsledky analýz variant řešení byly nadhodnocovány stanovením různých rozsahů referenčních variant,
 - MD doporučené varianty, následně schválené k realizaci, vykazovaly horší výsledky společensko-ekonomických propočtů než některé jiné varianty uvedené ve studiích proveditelnosti,
 - navržené modely financování nebyly reálné, což v současné době vyústilo v odsun realizačních termínů za plánovaný horizont roku 2010.
2. **Realizace programů modernizace I. a II. koridoru neprobíhala podle aktualizovaných předpokladů schválených vládou v roce 1999, především**
 - investiční potřeba uvedená MD v aktualizovaných modelech financování I. a II. koridoru nezahrnovala náklady, které hradí investor z vlastních zdrojů, investiční potřeba obou koridorů je tak ve skutečnosti vyšší o 7,0 mld. Kč,
 - u I. koridoru byl termín dokončení prodloužen o dva roky na rok 2004 a modernizace se realizuje v délce o 7,9 km kratší,
 - na II. koridoru bude traťová rychlost 160 km/h pro soupravy s naklápěcími skříněmi pouze na 62 % předpokládané délky.
3. **Využití finančních prostředků určených na realizaci programů modernizace koridorů bylo z hlediska hospodárnosti a efektivnosti negativně ovlivňováno především**
 - omezováním rozsahu staveb I. a II. koridoru v průběhu realizace, kdy některé úseky a práce byly vypouštěny z realizace nebo přeřazeny do programu modernizace III. koridoru,
 - nedostatky v přípravě staveb, které vedly k změnám rozsahu prací v průběhu realizace,
 - zadáváním veřejných zakázek na projektové práce a zhotovitele staveb v omezeném konkurenčním prostředí, které nevytvářelo účinný tlak na optimalizaci nabídkových cen,
 - nevyhodnocováním nabídkových cen uchazečů investorem podle optimálních kritérií,
 - hrazením prací nad rámec zásad modernizace koridorů, v úsecích mimo stavby nebo na majetku ve vlastnictví jiného subjektu a dalších nehospodárnosti, které lze v základním souboru staveb odhadnout ve výši 270 mil. Kč.

Srovnávací analýza cenových položek vybraných akcí I. a II. koridoru potvrdila, že ceny díla nebyly optimalizovány, a ukázala, že v nich existují možnosti úspor v rozsahu 13 až 30 %.
4. **Studiemi proveditelnosti předpokládané přínosy ze zkrácení jízdních dob vlaků z realizace programů modernizace I. a II. koridoru nebudou dosaženy. Projektované traťové rychlosti mohou být v provozu u klasických souprav využity na I. koridoru z 59 % a na II. koridoru ze 40 % délek tratí. Vyššímu využití především brání**
 - množství úseků s nižšími rychlostmi,

- neodstranění některých závad stavebního a technického charakteru,
 - nedostatky v odstraňování zjištěných závad.
5. Zabezpečení dopravních prostředků pro provoz na I. a II. koridoru není uspokojivě zajištěno
- nákupem jen sedmi namísto deseti kusů souprav s výkyvnými skříněmi, které mohou dosahovat vyšší rychlosti v delších úsecích než klasické soupravy, nebude pokryt předpokládaný rozsah dopravy, soupravy budou navíc dodány za původní cenu deseti,
 - nebyl proveden propočet přínosů prokazující efektivnost provozu souprav s výkyvnými skříněmi při změněných podmínkách,
 - zpožďovaly se termíny dodávek souprav s výkyvnými skříněmi,
 - řešení nedostatku lokomotiv a vozů pro provoz na koridorech je z důvodu nezajištění finančního krytí odsouváno do let 2006 až 2008.
6. Hrozí nebezpečí, že při realizaci III. a IV. koridoru se budou opakovat nedostatky zjištěné předchozími kontrolními akcemi NKÚ
- u projektů modernizace III. a IV. koridoru se objevily obdobné problémy s finančním krytím jako u I. a II. koridoru,
 - uspokojivě nebyly odstraněny nedostatky týkající se přípravy staveb, dodržování časových harmonogramů realizace a optimalizace cen staveb,
 - v omezené míře přetrvává i hrazení prací nad rámec vymezený pro stavby na koridorech.