

96/29

Kontrolní závěr z kontrolní akce „Hospodaření s prostředky státního rozpočtu při výstavbě I. železničního koridoru Děčín - Břeclav a plnění podmínek, za nichž byla poskytnuta státní záruka“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1996 pod číslem 96/29 a byla provedena v období listopad 1996 až březen 1997. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Jan Holeček.

Cílem kontroly bylo prověřit čerpání prostředků státního rozpočtu určených na výstavbu I. železničního koridoru a plnění podmínek, za nichž byla poskytnuta státní záruka na bankovní úvěry k financování této výstavby.

Kontrola byla zaměřena na dodržování právních norem, a to zejména při zadávání veřejných zakázek v souvislosti se stavbami I. železničního koridoru, a na důvody, které vedou ke zvyšování finančních nákladů a prodlužování termínů výstavby infrastruktury I. železničního koridoru.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících NKÚ z odboru průmyslu, dopravy a energetiky, odboru státních příjmů a oblastního odboru Olomouc.

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo financí (dále jen „MF“), Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „MDS“) a státní organizace České dráhy (dále jen „ČD“). V ČD byly kontrolovány Generální ředitelství, Divize dopravní cesty, Divize obchodně provozní a Stavební správy v Olomouci a Praze.

Námítky proti kontrolnímu protokolu podané MF a ČD byly vypořádány vedoucími skupiny kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Proti rozhodnutí o námitkách podaly odvolání ČD. Bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: JUDr. Jan Holeček - předseda, Ing. Karel Bidlo, Ing. Alexandr Růžek, Ing. Petr Skála a Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání konaném dne 6. 5. 1997

s c h v á l i l usnesením č. 96/29/294
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.**Charakteristika kontrolované problematiky**

Projekt modernizace I. tranzitního železničního koridoru Děčín - Praha - Břeclav (dále jen „I. koridor“) vychází z usnesení vlády ČR č. 287 z 2. 6. 1993 a č. 445 z 18. 8. 1993, kterými byly ve vazbě na zajištění tranzitních potřeb ČR a evropské „Dohody AGC o mezinárodních železničních magistralách“ definovány pro ČR čtyři tranzitní železniční koridory.

Dne 16. 2. 1994 přijala vláda ČR usnesení č. 77, o zabezpečení prioritního rozvojového projektu na modernizaci tranzitního železničního koridoru Děčín - Praha - Břeclav, kterým vzala na vědomí postup přípravných prací modernizace I. koridoru. Dále souhlasila s poskytnutím státní záruky na bankovní úvěry do celkové výše 15 000 mil. Kč pro zabezpečení realizace I. koridoru. Z důvodové zprávy k tomuto usnesení vyplývá, že má být realizována varianta modernizace I. koridoru řešící zvýšení traťové rychlosti do 160 km/h, doplněná o použití vozidel s výkyvnou skříní. Objem investičních nákladů na infrastrukturu v cenové úrovni roku 1993 byl uveden ve výši 15 700 mil. Kč a na železniční vozidla 6 279 mil. Kč, celkem 21 979 mil. Kč.

Dne 23. 11. 1994 přijala vláda ČR usnesení č. 659, k návrhu financování modernizace tranzitního železničního koridoru Děčín - Praha - Břeclav, kterým vzala na vědomí model financování uvedený v důvodové zprávě. Dále schválila státní záruku na bankovní úvěry pro financování I. koridoru ve výši 12 000 mil. Kč a na úroky a poplatky vyplývající z těchto úvěrů ve výši 10 000 mil. Kč. Současně uložila projednat přijetí grantu PHARE ve výši 50 mil. ECU (cca 1 710 mil. Kč) s výlučným použitím na stavební část I. koridoru. V modelu financování byly uváděny celkové náklady na infrastrukturu 24 427 mil. Kč a na železniční vozidla 6 305 mil. Kč, tj. celkem 30 732 mil. Kč. Náklady na infrastrukturu měly být kryty v rozsahu 9 000 mil. Kč dotací ze státního rozpočtu, 12 000 mil. Kč úvěry se státní zárukou a 3 400 mil. Kč úvěry bez státní záruky. V případě poskytnutí grantu PHARE měly být o jeho hodnotu sníženy bankovní úvěry. Zbylé 3 000 mil. Kč úvěrů se státní zárukou měly být použity na financování železničních vozidel nebo na II. koridor.

Rozsah prací, termíny realizace a náklady projektu modernizace I. koridoru, uváděné v modelu financování, byly stanoveny v těchto podkladových materiálech:

- „Zásady modernizace vybrané železniční sítě ČSD pro jednotlivé dopravní směry a traťové úseky - výchozí materiál pro zpracování komplexního programu rozvoje železniční infrastruktury ČSD do roku 2000“, vydané býv. Ústředním ředitelstvím ČSD 27. 4. 1992, č. j. 95/92-O210; vypracoval Státní ústav dopravního projektování (dále jen „SUDOP“) Praha. Tímto materiálem byl definován rozsah prací na I. koridoru.
- „Územně technické studie“ schválené postupně v červenci až prosinci 1992 rovněž býv. Ústředním ředitelstvím ČSD (vypracovaly SUDOP Praha a SUDOP Brno).
- „Zásady modernizace vybrané železniční sítě ČD“, vydané Generálním ředitelstvím ČD 16. 6. 1993, č. j. 1/93-O21 (šlo o zpřesnění rozsahu prací na I. koridoru).

- „Studie proveditelnosti tranzitního koridoru Děčín - Praha - Česká Třebová - Brno - Břeclav“ z 1. 7. 1993 (vypracoval SUDOP Praha).
- „Náklady na přípravu a realizaci staveb modernizace tratí I. tranzitního koridoru“ z dubna 1994 (vypracoval SUDOP Praha).
- „Dodatek k Zásadám modernizace vybrané železniční sítě ČD schváleným dne 16. 6. 1993 pod č. j. 1/93-O21“, vydaný Divizí dopravní cesty ČD 20. 7. 1994, č. j. 138/94-O7.
- „Studie kapitálových investic na podporu vysokorychlostní osobní železniční dopravy a zlepšení infrastruktury v ČR“ z 31. 8. 1994 (vypracovala zahraniční poradní skupina ČD - konsorcium firem Benson Oak, Planecon Capital Group a Squire, Sanders & Dempsey). „Studie“ byla podkladem pro model financování I. koridoru, dle důvodové zprávy k usnesení vlády ČR č. 659.

Modernizace I. koridoru byla zahájena v roce 1993, ukončena má být podle uvedených materiálů v roce 2000. V době kontroly měly ČD uzavřeny se zahraničními bankami úvěrové smlouvy se státní zárukou na 9 355 mil. Kč a byla připravena k podpisu smlouva se zahraniční bankou na 2 587 mil. Kč (celkem 11 942 mil. Kč). V případě úvěrů bez státní záruky uzavřely ČD úvěrovou smlouvu se zahraniční bankou na 883 mil. Kč a je připravena smlouva s tuzemskou bankou na 2 000 mil. Kč (celkem 2 883 mil. Kč). Dále ČD předpokládají 2 272 mil. Kč vlastních zdrojů (zatím však bylo k 31. 12. 1996 vynaloženo pouze 146 mil. Kč) a financování 2 staveb infrastruktury z prostředků grantu PHARE v objemu cca 1 710 mil. Kč. Na pořízení železničních vozidel ČD uzavřely úvěrové smlouvy bez státní záruky v rozsahu 6 231 mil. Kč. Jistiny úvěrů se státní zárukou jsou splatné počínaje rokem 2000, úroky z nich splácejí ČD od roku 1996.

V době kontroly byl projekt I. koridoru rozdělen do 27 staveb, z nichž 3 byly do konce roku 1996 dokončeny, u 6 probíhá realizace a u 18 přípravná fáze. Kontrole čerpání finančních prostředků byly podrobeny 3 realizované stavby s vykázanými investičními náklady k 31. 12. 1996 ve výši 2 209 mil. Kč, 2 stavby v realizaci s předpokládanými investičními náklady 2 974 mil. Kč a 1 stavba v přípravné fázi s předpokládanými investičními náklady 391 mil. Kč. Kontrole zadávání veřejných zakázek bylo podrobeno ještě dalších 6 staveb v přípravné fázi s předpokládanými investičními náklady 8 599 mil. Kč.

Dosavadní vývoj prací na I. koridoru ukazuje, že investiční náklady na infrastrukturu budou překročeny o cca 48 %, především z důvodu realizace většího rozsahu prací a nákladnějších technických řešení, než bylo původně uváděno. Termín realizace bude minimálně o 2 roky odsunut. Vyšší náklady nemají ČD zatím v rozsahu cca 8 200 mil. Kč kryty finančními zdroji (za předpokladu uplatnění výše uvedených vlastních zdrojů).

Zajištěné úvěrové prostředky pro financování I. koridoru, při započítání i prostředků grantu PHARE, činily v době kontroly cca 16 535 mil. Kč, tj. o 1 135 mil. Kč více, než bylo uvedeno v modelu financování.

II.

Nejdůležitější zjištění vztahující se především k účelnosti a hospodárnosti čerpání finančních prostředků na infrastrukturu projektu I. koridoru

1. Ústřední orgány státní správy - MF a MDS nevypracovaly žádný dokument, který by investorovi - ČD závazně stanovil pro celý projekt I. koridoru náklady a jejich krytí, realizační termíny a rozsah prací, včetně vybraných technických parametrů.

Tyto základní limity projektu nejsou v usnesení vlády ČR č. 659 obsaženy jako závazné. Jsou sledovány jen za jednotlivé stavby s účastí prostředků ze státního rozpočtu na formulářích „Registru investic MF“ (dále jen „RI MF“) v programu „Modernizace tranzitního železničního koridoru Děčín - Praha - Břeclav“. Program je postupně doplňován podle stupně rozpracovanosti staveb a uplatněných změn. V programu bylo k 19. 2. 1997 registrováno 16 staveb z 27, se stanovenými celkovými investičními náklady 27 485 mil. Kč, tj. již o 3 085 mil. Kč více, než bylo uvedeno v modelu financování. Dále je u nich počítáno s dotacemi ze státního rozpočtu v rozsahu 9 285 mil. Kč, tj. o 285 mil. Kč více, než bylo uvedeno v modelu financování.

Nejsou stanoveny sankční postihy za nedodržení podmínek určených ve formulářích RI MF. Není nijak upraven stupeň závaznosti dalších ukazatelů charakterizujících zdroje financování, především „úvěry poskytnuté se státní zárukou“, „úvěry bez státní záruky“ a „vlastní zdroje investora“.

V registru investic na MF zapsané a schválené „rozhodující projektované parametry“ nevyjadřují základní parametry charakterizující úseky I. koridoru z pohledu kvality pro provoz na nich. Jde především o traťové rychlosti a dovolené zatížení na nápravu. Stavební objekty a provozní soubory uvedené ve formulářích RI MF pro jednotlivé stavby jdou v řadě případů nad rámec rozsahu původně předpokládaného zásadami.

2. MF v návrhu státního rozpočtu na rok 1996 překročilo výši státní záruky za úvěry na I. koridor schválenou vládou.

Usnesením č. 659 schválila vláda ČR státní záruku na bankovní úvěry ve výši 12 000 mil. Kč a na úroky a poplatky vyplývající z nich ve výši 10 000 mil. Kč, celkem 22 000 mil. Kč. MF v tabulkové části státního rozpočtu na rok 1996 - tabulka č. 17 „Schválené státní záruky za úvěry a rozložení splátek úvěrů podle roků“ - uvedlo 23 496 mil. Kč, tedy o 1 496 mil. Kč více, než bylo vládou pro I. koridor schváleno.

3. ČD nedodrží model financování projektu I. koridoru, především celkové investiční náklady a termín realizace, a předpokládají i vyšší čerpání investičních dotací ze státního rozpočtu.

Z finančních prostředků určených na infrastrukturu I. koridoru bylo k 31. 12. 1996 vyčerpáno cca 5 731 mil. Kč (2 929 mil. Kč z investičních dotací ze státního rozpočtu, 2 656 mil. Kč z bankovních úvěrů a 146 mil. Kč z vlastních zdrojů), tj. 23 % nákladů předpokládaných modelem financování. Realizovány nebo rozestavěny však byly akce jen v rozsahu cca 8 %. Překročení nákladů potvrzuje i plán financování I. koridoru předložený při kontrole. V něm je kalkulováno s potřebou finančních prostředků na infrastrukturu 36 062 mil. Kč, tj. o 11 635 mil. Kč (o 48 %) více než v modelu financování předpokládaných 24 427 mil. Kč.

Podle harmonogramu postupu prací na stavbách z 26. 2. 1997 nebude dodržen ani termín ukončení projektu I. koridoru v roce 2000. ČD předpokládají ukončení nejdříve v roce 2002. Nebude tak v roce 2000 dosaženo kalkulovaných výnosů z realizace I. koridoru, které mají být podle modelu financování předpokladem pro schopnost ČD splácet bankovní úvěry, včetně úvěrů se státní zárukou.

a) Kontrola příčin zvýšení předpokládaných nákladů byla provedena u 13 staveb I. koridoru (jde o stavby, kde byly dostupné všechny potřebné podkladové materiály), u nichž měly celkové investiční náklady činit 13 052 mil. Kč. Z předložených materiálů vyplývá, že ČD předpokládají zvýšení nákladů o 7 773 mil. Kč, na 20 825 mil. Kč, tj. o cca 60 %. Příčiny zvýšení nákladů jsou:

- Změny technických řešení a vyšší rozsah prací proti původním návrhům představují zvýšení nákladů o cca 5 362 mil. Kč.
- Vyšší rozsah prací, který je realizován nad rámec uvedených „Zásad modernizace ...“ č. j. 95/92-O210 a č. j. 1/93-O21 a jejich dodatku č. j. 138/94-O7, zvyšuje náklady o cca 1 559 mil. Kč. Jde o výstavbu komunikací, plynovodů, přístupových chodníků a pod., vyžadovanou dodatečně územními orgány v rámci stavebního řízení. V menší míře pak i o úpravy nástupišť, rekonstrukce dalších kolejí, úpravy výpravních budov a pod., vyžadované vnitřními organizačními jednotkami ČD.
- Prodloužení doby výstavby I. koridoru do roku 2002 a posun zahájení realizace většiny akcí do let 1998 až 2000 představuje zvýšení nákladů o cca 366 mil. Kč.
- Rozdíl mezi mírou inflace zahrnutou do celkových nákladů na infrastrukturu I. koridoru v modelu financování a skutečným vývojem podle údajů Českého statistického úřadu stanovený podle původních realizačních termínů činí cca 1,8 % a zvyšuje náklady o cca 243 mil. Kč.
- Úhrada nákladů na organizační a přípravnou činnost investora, jeho kompletační a inženýrskou činnost, náhradní dopravu, revize, komplexní zkoušky, zkušební provoz a pod. z prostředků vyčleněných na

I. koridor namísto úhrady z vlastních zdrojů ČD, jak bylo původně dohodnuto. Tento rozsah činí cca 243 mil. Kč.

b) Z průběhu výstavby I. koridoru vyplývá, že se především opožďuje příprava staveb, a tím i jejich realizace.

V roce 1996 nebyly, podle termínů uvedených v podkladových materiálech, zahájeny stavby modernizace železničních stanic Přelouč a Vranovice, modernizace tratí Vranovice - Brno a Poříčany - Kolín. Ke zpoždění přípravy v délce 2 až 11 měsíců dochází u staveb modernizace Děčínských tunelů, optimalizace tratí Ústí nad Labem - Děčín, Lovosice - Ústí nad Labem, Hrobce - Lovosice, Praha-Bubeneč - Kralupy nad Vltavou, modernizace tratí Kolín - Přelouč, Pardubice - Uhersko, Ústí nad Orlicí - Česká Třebová a rekonstrukce tunelů Nelahozeves. Realizace jednotlivých staveb bude kumulována do let 1998 až 2000 (v těchto letech má být realizováno cca 85 % staveb).

Důvody časového zpoždění v předprojektové a projektové přípravě jsou především v nekvalitním a neúplném zpracování dokumentace ze strany dodavatelů a v častém uplatňování dodatečných změn ČD i orgány státní správy při územním a stavebním řízení, ke kterému dochází i po zpracování příslušné dokumentace. Přípravu staveb také prodlužují dodatečné změny rozsahu projektových opatření vyplývající ze zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon je účinný od 1. 7. 1992). Ve všech případech vyhlášení veřejné soutěže na zpracování dokumentace po datu účinnosti tohoto zákona měl investor - ČD na tento problém pamatovat a do soutěže zahrnout zabezpečení podkladů k projednání.

c) Podle modelu financování mají prostředky státního rozpočtu na I. koridor činit 9 000 mil. Kč. ČD však v plánu financování I. koridoru kalkulují s účastí investičních dotací ze státního rozpočtu cca 10 031 mil. Kč (z toho individuální dotace 9 000 mil. Kč a systémové dotace 1 031 mil. Kč), tj. s částkou o 1 031 mil. Kč vyšší.

Kromě toho podle opatření MDS č. j. 22 723/1996-O310 z 17. 1. 1997 mají být v roce 1997 poskytnuty ČD neinvestiční dotace ze státního rozpočtu ve výši 27 mil. Kč na úhradu provozních úroků z bankovních úvěrů poskytnutých na financování staveb I. koridoru, které již ČD uvedly do užívání.

4. ČD z prostředků vyčleněných pro I. koridor hradí i náklady staveb a činností, které nebyly součástí podkladů pro model jeho financování.

V původních nákladech nebylo počítáno s náklady 328,7 mil. Kč na rekonstrukce tunelů č. 1 a 8 v úseku Brno - Česká Třebová, které musí být provedeny z důvodu elektrifikace úseku Brno - Česká Třebová. Rekonstrukce tunelů měla být provedena v letech 1988 až 1994 z vlastních zdrojů ČD. Její financování nyní chtějí ČD

zajistit prostřednictvím státního rozpočtu nebo úvěrů v rámci prostředků vyčleněných na I. koridor. Tunely jsou součástí předelektrizačních úprav uvedeného úseku a jejich stavba trvá již od 70. let.

Nebylo počítáno také s budoucími náklady 12 146 mil. Kč (podle údajů uváděných ČD) na rekonstrukce uzlů železničních stanic Děčín, Praha, Kolín, Pardubice, Choceň, Ústí nad Orlicí, Česká Třebová, Brno a Břeclav, které jsou nezbytné z důvodu zajištění plynulosti provozu na I. koridoru.

V modelu financování nebylo uvažováno také s náklady na činnost realizačního týmu pro projekt I. koridoru, který měly ČD zajistit na základě bodu 1.04 písm. f) úvěrové smlouvy uzavřené s Evropskou investiční bankou a bodu 3.02 úvěrové smlouvy uzavřené s Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj. K zajištění tohoto požadavku vybraly ČD na základě neveřejné soutěže zahraniční poradenskou firmu Deutsche Eisenbahn-Consulting GmbH (dále jen „DE-Consult“), s níž uzavřely dne 19. 9. 1995 smlouvu na řízení projektu I. koridoru. Pro I. fázi (období od září do listopadu 1995) byla ve smlouvě stanovena odměna 150 tis. DEM na základě kalkulovaného rozsahu prací. Pro II. fázi (období od listopadu 1995 do srpna 1998) byly stanoveny pouze částky měsíčních odměn zaměstnanců podle funkcí s tím, že celková výše bude určena až podle skutečného počtu zaměstnanců, který nebyl v době uzavření smlouvy znám. Dále bylo dohodnuto, že náklady na provoz kanceláří, hardware a software, služební cesty a materiál potřebný pro výkon 2. fáze budou uhrazeny podle skutečných výdajů. Orientačně předpokládají ČD celkové náklady na DE-Consult ve výši 17 400 tis. DEM. Toto však není smluvně stanoveno. Do 31. 12. 1996 uhradily ČD na činnost DE-Consultu z úvěrových prostředků určených pro I. koridor 3 496,9 tis. DEM (cca 61 500 tis. Kč).

5. ČD uplatňovaly neprůhledný systém převodů a čerpání finančních prostředků z úvěrů (se státní zárukou i bez státní záruky) určených na I. koridor.

Finanční prostředky byly mezi jednotlivými bankovními účty zřízenými zvlášť pro každý úvěr vzájemně převáděny, a to jak na devizových, tak i na korunových účtech. Převody mezi bankovními účty činily celkem 644,5 mil. Kč a zpět na správný účet bylo k 31. 12. 1996 převedeno 68,2 mil. Kč. Rozdíl 576,3 mil. Kč představuje nevypořádané vzájemné převody.

Například prostředky úvěru se státní zárukou poskytnutého bankou Kreditanstalt für Wiederaufbau ve výši 25,0 mil. DEM byly na základě žádosti ČD poukázány na účet úvěru bez státní záruky poskytnutému touto bankou. Na správný účet byla následně převedena pouze částka 13,9 mil. DEM. Částka 7,0 mil. DEM byla převedena na korunový účet k úvěru se státní zárukou poskytnutému Evropskou investiční bankou a částka 4,1 mil. DEM byla v rámci tohoto účtu vyčerpána.

Finanční prostředky v celkovém objemu cca 470 mil. Kč byly také převedeny na účet organizační jednotky ČD - Kontrola mezinárodního železničního provozu, z kterého byly rovněž financovány činnosti na I. koridoru.

6. ČD uhradily z finančních prostředků určených pro I. koridor, především z úvěrů a dotací ze státního rozpočtu, i činnosti, které se stavbami I. koridoru nespojují nebo měly být vzhledem k tomu, že jdou nad rámec deklarovaného rozsahu prací na I. koridoru, hrazeny z vlastních zdrojů.

Úhrada těchto činností je v případě financování z úvěrů v rozporu s úvěrovými smlouvami uzavřenými ČD s příslušnými bankami. Dochází tím i k obcházení smluv o podmínkách převzetí závazků MF za splacení úvěrů poskytnutých bankami ČD, které jsou uzavírány v případě úvěrů se státní zárukou. Celková výše úhrad v kontrolovaném období činila cca 312 mil. Kč (z těchto prostředků bylo zpět na účty finančních prostředků I. koridoru vráceno do doby ukončení kontroly cca 206 mil. Kč).

V případě bankovních úvěrů se jednalo o nákupy cenných papírů, včetně odměn zprostředkovatelské firmě, opravy silničních komunikací, nákup osobního automobilu Škoda Felicia LXi, úklid a pronájem parkovišť, náhradní autobusovou dopravu, služby finančního poradce nespojující s I. koridorem, výkup pozemku pro výstavbu nové výpravní budovy železniční stanice Rájec-Jestřebí a překlad dokumentace z angličtiny pro stavbu Petrovice nespojující s I. koridorem.

V případě dotací ze státního rozpočtu šlo o úhradu nákladů v celkové výši cca 29 mil. Kč na realizaci stavebních objektů na dokončených stavbách „Modernizace traťového úseku Úvaly - Poříčany“ (jednalo se o přístupový chodník zastávky Klučov) a „Modernizace železniční stanice Poříčany“ (jednalo se o výstavbu protihlukové stěny, úpravu svršku kolejí 6, 8 a Nymburské trati). Realizace těchto objektů byla provedena nad rámec uvedených „Zásad modernizace ...“, č. j. 95/92-O210 a č. j. 1/93-O21 a jejich dodatku č. j. 138/94-O7.

7. Zadávací podklady pro veřejné soutěže na zhotovitele předprojektové a projektové dokumentace nedostatečně vymezovaly předmět plnění a v důsledku nejasné koncepce při zadávání a zpracování přípravné dokumentace docházelo k častým změnám i v průběhu zpracování projektové dokumentace a vlastní realizaci staveb.

a) Na 5 kontrolovaných stavbách byly celkové nabídkové ceny vítězů veřejných soutěží na zhotovitele přípravné dokumentace 10 033 tis. Kč zvýšeny v průběhu zpracování dodatky ke smlouvám o dílo (běžně v počtu 7 až 10) o 5 875 tis. Kč na konečných 15 908 tis. Kč, tj. o cca 58 %. Obdobně na 6 kontrolovaných stavbách byly nabídkové ceny vítězů veřejných soutěží na zhotovitele projektové dokumentace (vždy shodných se zhotoviteli přípravné dokumentace) v celko-

vém objemu 65 820 tis. Kč zvýšeny v průběhu zpracování dodatky ke smlouvám o dílo (opět běžně 7 až 10) o 13 243 tis. Kč na konečných 79 063 tis. Kč, tj. o cca 20 %. Během přípravné fáze staveb tak bylo k základním smlouvám uzavřeno v průměru kolem 18 dodatků, ale např. u stavby „Optimalizace traťového úseku Brno - Skalice“ to bylo 71 dodatků.

Na dalších 5 kontrolovaných stavbách byly nabídkové ceny vítězných uchazečů veřejných soutěží na zhotovitele stavby v celkovém objemu 1 617 738 tis. Kč zvýšeny vlivem nových požadavků ze strany ČD a změn při realizaci díla o 590 850 tis. Kč, tj. o cca 36 %.

- b) V průběhu prací na projektu k 31. 12. 1996 dohotovené stavby „Modernizace traťového úseku Úvaly - Poříčany“ nebyl k dispozici úplný geotechnický průzkum. Geotechnický průzkum byl zadán 9. 8. 1991 a to pouze jako průzkum zdiva mostu Roztoklaty a částečný průzkum podloží. Dále 17. 9. 1991 byl zadán průzkum únosnosti pražcového podloží. Například komplexní geotechnický posudek pro kolej č. 1 úseku Český Brod - Poříčany byl zpracován až 1. 10. 1993, přičemž stavební práce na této koleji začaly již 4. 10. 1993. Geotechnický průzkum kvality zdiva a základové půdy mostů a propustů byl prováděn až v průběhu zpracovávání realizační dokumentace.

Projekt stavby z roku 1991 nebyl proveden podle zásad platných pro technické řešení staveb na I. koridoru. První závazný předpis řešící stavby I. koridoru byl vydán 27. 4. 1992. Přesto bylo „Posuzovacím protokolem stavby“ č. j. 882-93-O6 z 25. 2. 1993 doporučeno projekt stavby schválit s tím, že je v souladu s uvedenými „Zásadami modernizace ...“ č. j. 95/92-O210. Rovněž bylo konstatováno, že traťový úsek Úvaly - Poříčany bude vyhovovat parametrům UIC. „Schvalovacím protokolem“ č. j. 56223/93-O383 z 30. 3. 1993 pak byl projekt stavby schválen k realizaci.

Tento schválený projekt stavby byl součástí zadávací dokumentace pro veřejnou soutěž na výběr zhotovitele stavby. Vítězem soutěže se stalo Železniční stavitelství Brno, a. s., (dále jen „ŽS Brno“) s cenovou nabídkou 698 920 tis. Kč. Projekt byl rovněž součástí podkladových materiálů pro přiznání investiční dotace ze státního rozpočtu k financování této akce.

Stavba však nebyla podle schváleného projektu stavby realizována. Již při zpracovávání realizační dokumentace, kterou pro ŽS Brno zajišťoval zhotovitel přípravné a projektové dokumentace SUDOP Praha, a. s., byly prováděny změny technického i technologického řešení vyplývající z nedostatečně provedeného geotechnického průzkumu. Další změny vyplynuly z rozdílného rozsahu stavebních úprav požadovaného organizační jednotkou ČD pověřenou výkonem funkce investora - Stavební správou ČD Praha v nabídkovém řízení a při skutečné realizaci. Stavba byla také rozšiřována o nové provozní soubory a stavební objekty.

Oproti původnímu projektu byly vyměněny všechny stožary trakčního vedení (původně bylo uvažováno s cca 10 %), navíc bylo přidáno druhé zesilovací lano trakčního vedení, zvýšil se požadavek na únosnost pražcového podloží na 80 MPa, místo pouhé výměny kolejnic byla v řadě úseků prováděna sanace železničního spodku, vyměněny všechny pražce a šterkové lože, navíc bylo prováděno odvodnění železničního spodku v zastávkách a v souvislosti s tím prováděna výstavba nových nástupních hran, ve větším rozsahu byla prováděna oprava mostů a propustů, byly použity kolejnice UIC 60 s pružným upevněním, projektem navržené zabezpečovací zařízení bylo nahrazeno novým technicky dokonalejším dražším typem, navíc byl vybudován chodník pro příchod cestujících k zastávce Klučov, v železničních stanicích Úvaly a Český Brod byly osazeny jiné dražší typy výhybkových přestavníků atd.

V průběhu realizace tak v podstatě neexistoval schválený projekt stavby, podle kterého by byla výstavba prováděna a který by jednoznačně stanovil technická řešení, jaké stavební objekty a provozní soubory mají být stavbou dotčeny a v jakém rozsahu mají být stavební úpravy prováděny.

Realizované změny byly ČD schváleny až „Přeschvalovacím protokolem“ č. j. 59366/95-S7/Inv ze dne 22. 1. 1996, tj. v době, kdy bylo na stavbě prostavěno 88 % celkového finančního objemu. Přestože „Schvalovacím protokolem“ byla stavba schválena jako vyhovující podmínkám projektu modernizace I. koridoru, bylo přeschválení zdůvodněno tím, že stavba byla původně připravována jako úpravy zabezpečovacího zařízení. Dále tím, že projektant neměl k dispozici „Zásady modernizace ...“. Přeschvalovacím protokolem byly celkové náklady stavby zvýšeny na 932 600 tis. Kč. Skutečné náklady na realizaci stavebních objektů a provozních souborů k 31. 12. 1996 činily 921 000 tis. Kč, tj. o 222 080 tis. Kč (32 %) více proti ceně z výběrového řízení.

Náklady na zhotovení projektu stavby v rozsahu 556 tis. Kč a na realizaci stavby v rozsahu 851 748 tis. Kč byly hrazeny z investiční dotace ze státního rozpočtu.

Obdobným způsobem byla realizována k 31. 12. 1996 další dohotovená stavba „Modernizace traťového úseku Uhersko - Choceň“. I tato stavba nebyla realizována podle schváleného projektu, který byl součástí zadávací dokumentace pro veřejnou soutěž na výběr zhotovitele stavby vyhlášené 6. 9. 1993. Vítězem soutěže se stalo ŽS Brno s nabídkovou cenou na stavební objekty a provozní soubory 539 052 tis. Kč. Při realizaci díla byl investorem - Stavební správou ČD Praha uplatňován rozdílný rozsah stavebních úprav proti požadavkům v nabídkovém řízení a prováděny změny technického i technologického řešení.

Provedené změny byly schváleny ČD až „Přeschvalovacím protokolem“ č. j. 59673/95-S7/Inv dne 22. 1. 1996, tj. v době kdy již bylo na stavbě prostavěno

72 % celkového finančního objemu. Dopracování technické části projektu zajišťoval podle podmínek soutěže zhotovitel v realizační dokumentaci. „Přeschvalovacím protokolem“ byly celkové náklady stavby zvýšeny na 1 143 688 tis. Kč. Skutečné náklady na realizaci stavebních objektů a provozních souborů činily k 31.12.1996 celkem 1 087 900 tis. Kč, tj. o 548 848 tis. Kč více proti ceně z výběrového řízení.

Náklady na zhotovení projektu stavby v rozsahu 6 942 tis. Kč a na realizaci stavby v rozsahu 846 002 tis. Kč byly hrazeny z investiční dotace ze státního rozpočtu.

III.

Zjištění vztahující se k porušení právních předpisů

Státní organizace České dráhy porušila:

1. ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/90 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů, kde je mj. stanoveno:

„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce ...“

Současně porušila čl. V přílohy č. 1 k Postupu pro realizaci systému účasti státního rozpočtu na financování investic v působnosti ČR, vydaného MF pod č. j. 113/39 466/1991 (dodržení Postupu stanovilo na základě dopisu MD Generální ředitelství ČD v dopise č. j. 57165/93-035/7 z 8. 6. 1993), podle kterého:

„Na investiční výstavbě s účastí prostředků státního rozpočtu mohou rozpočtové, příspěvkové a hospodářské organizace poskytnout zálohy dodavatelům a to do výše 10 % ročního objemu, na který bude v tomtéž roce vystavena faktura (i dílčí), či provedené práce nebo popř. způsobem úhrady stanoveným dle smluvních vztahů (po nabytí účinnosti obchodního zákoníku).“

ČD poskytly zhotovitelům díla zálohy z investičních dotací ze státního rozpočtu v celkové výši 123 430 tis. Kč, na které nebyla v roce poskytnutí vystavena faktura nebo za ně provedeny práce či dodávky. Šlo o tyto případy:

- Při realizaci stavby „Modernizace traťového úseku Úvaly - Poříčany“ poskytl investor - Stavební správa ČD Praha zhotoviteli díla - ŽS Brno dne 27. 8. 1993 zálohu 45 000 tis. Kč, dne 2. 12. 1993 zálohu 25 000 tis. Kč a dne 15. 12. 1993 zálohu 4 743 tis. Kč, celkem 74 743 tis. Kč. Práce, na které byly poskytnuty zálohy byly prováděny až v roce 1994 a fakturovány počínaje 16. 2. 1994.
- Při realizaci stavby „Modernizace traťového úseku Uhersko - Choceň“ poskytl investor - Stavební správa

ČD Praha zhotoviteli díla - ŽS Brno dne 3. 11. 1993 zálohu 45 000 tis. Kč. Práce, na které byly poskytnuty zálohy, byly prováděny až v roce 1994 a fakturovány 13. 6. 1994.

- Při zpracování projektové dokumentace stavby „Optimalizace traťového úseku Brno - Skalice“ poskytl investor - Stavební správa ČD Olomouc zhotoviteli - SUDOP Brno dne 10. 12. 1992 zálohu 187 tis. Kč. Práce, na které byly poskytnuty zálohy, byly prováděny až v roce 1994 a fakturovány 17. 2. 1994.
- Při zpracování projektové dokumentace stavby „Modernizace žel. stanice Poříčany“ poskytl investor - Stavební správa ČD Praha zhotoviteli - SUDOP Praha dne 25. 11. 1993 zálohu 3 500 tis. Kč. Práce, na které byly poskytnuty zálohy, byly prováděny až v roce 1994 a fakturovány počínaje 1. 6. 1994;

2. ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, kde je stanoveno:

„Požadoval-li zadavatel v podmínkách soutěže oddělit v nabídce nabídkovou cenu, hodnotí komise nabídku nejprve z hlediska ostatních kritérií s výjimkou nabídkové ceny. Po tomto vyhodnocení otevře komise obálku s nabídkovou cenou a pořadí nabídek upraví podle výsledku hodnocení pomocí nabídkové ceny.“

Zadavatel při vyhlášení obchodní veřejné soutěže se zahraniční účastí na dodávku kolejnic, uveřejněném v Obchodním věstníku a v Official Journal dne 6. 9. 1995, požadoval oddělení nabídkové ceny. Ze „Zprávy o průběhu a výsledku soutěže“ č. j. 301/1995-S7 z 8. 12. 1995 nevyplývá, že komise stanovila nejprve pořadí podle ostatních kritérií a teprve poté do výsledku hodnocení zahrnula i nabídkovou cenu. Tímto postupem byl celkový výsledek hodnocení soutěže zkrácen v neprospěch technického zadání návrhu;

3. ustanovení položky č. 9. B, resp. 11. B části II Výměru MF č. 01/93 z 13. 11. 1992, resp. 01/94 z 17. 11. 1993, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (Výměry byly vydány MF ČR k provedení ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen, a uveřejněny v Cenovém věstníku částka 46/1992 z 26. 11. 1992, resp. částka 33/1993 z 30. 11. 1993), kde je stanoveno:

„... ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže, podle Zadávacího řádu staveb vydaného FMH, MP ČR a MVS SR ze dne 24. 7. 1991 (dále jen ‘ZŘS’), který je pro účely regulace cen podle tohoto písmene závazný (Cenový věstník částka 40-42/1991) ...“

V ustanovení části II položky 9. B odst. 12, resp. 11. B Výměru MF č. 01/93, resp. 01/94 je přitom uvedeno:

„Nedodržení uvedeného postupu bude kvalifikováno jako neoprávněné použití rozpočtových prostřed-

ků podle § 30 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice.“

Bez vyhlášení veřejné soutěže uzavřely ČD smlouvu o dílo na zhotovitele geotechnických průzkumů v celkové výši 16 185 tis. Kč, z této částky bylo z investičních dotací ze státního rozpočtu uhrazeno 14 646 tis. Kč. Jde o těchto 5 staveb z 6 kontrolovaných:

- Tunel č. 8, rekonstrukce tunelu 1. koleje Brno - Česká Třebová, smlouva o dílo uzavřená s GMS Praha, a. s.
- Optimalizace traťového úseku Brno - Skalice, dodatky č. 2, 4 a 5 ke smlouvě o dílo uzavřené se SUDOP Brno.
- Optimalizace traťového úseku Děčín - st. hranice, 3 smlouvy o dílo uzavřené s Konsultou V.E.P. Praha.
- Modernizace traťového úseku Hněvice - Hrobce, 3 smlouvy o dílo uzavřené s Konsultou V.E.P. Praha.
- Modernizace traťového úseku Pardubice - Uhersko, smlouva o dílo a její dodatky č. 1 a 2 uzavřené se SUDOP Pardubice;

4. ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, kde je stanoveno:

„Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účetní osnovy a postupy účtování ...“,

tím, že nedodržela ustanovení pro třídu 0 čl. VII - Pořízení hmotných investic Postupů účtování pro podnikatele, podle kterého:

„Na účtu 042 - Pořízení hmotných investic se účtuje pořizovaný hmotný investiční majetek do doby jeho užívání včetně výdajů spojených s jeho pořizováním na ...“

ČD na stavbě „Optimalizace traťového úseku Brno - Skalice“ vynaložily mj. na náhradní autobusovou dopravu, pronájem parkoviště, úklid parkoviště a pod. nesouvisející s pořízením investičního majetku 77 303 tis. Kč. Náklady na tyto činnosti představují náhradní zajišťování provozu z důvodu jeho přerušení při realizaci stavby a měly být zaúčtovány do provozních nákladů a nikoliv do pořízení hmotných investic;

5. ustanovení čl. 2 odst. 4 a čl. 2 odst. 8 Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku, vydaných MF pod č. j. 113/1 679/1994 (uveřejněny byly ve Finančním zpravodaji č. 4/1994; jejich respektování bylo ČD uloženo MDS při stanovení limitů čerpání investičních dotací ze státního rozpočtu), kde je mj. stanoveno:

„Při pořizování investičního majetku s účastí investičních výdajů státního rozpočtu mohou právnické a fyzické osoby poskytovat zálohy zhotovitelům díla (podle § 546 zák. č. 513/91 Sb., Obchodní zákoník) a to do výše 10 % z objemu investičních výdajů stanovených pro každý rok výstavby.“

„Na akcích s účastí prostředků státního rozpočtu musí být v roce zahájení proinvestováno nejméně 20 % z celkových rozpočtových nákladů pro pořizování investičního majetku (usnesení vlády č. 533/93).“

ČD - Stavební správa Olomouc dohodly na stavbě „Optimalizace traťového úseku Brno - Skalice“ ve smlouvě o dílo č. 2108/94 ze dne 28. 11. 1994 se SUDOP Brno cenu 34 288 tis. Kč za zpracování projektu. Dodatkem č. 1 k této smlouvě z 5. 12. 1994 byla dohodnuta dílčí fakturace do konce roku 1994 za část projektu ve výši 5 414 tis. Kč a poskytnutí zálohy ve výši 2 000 tis. Kč na práce roku 1994. Faktura na tuto zálohu č. 2 94 495 byla SUDOP Brno vystavena 28. 11. 1994 a ČD uhrazena ze systémové investiční dotace dne 7. 12. 1994. Poskytnutá záloha činila 36,9 % ročního plnění a byla vyšší o 1 459 tis. Kč.

Na uvedené stavbě činí celkové rozpočtové náklady 2 788 430 tis. Kč. Stavba byla zahájena v listopadu 1995. Do konce roku 1995 bylo na stavbě proinvestováno 48 475 tis. Kč, což je pouze 1,7 % rozpočtových nákladů.

IV.

Závěrečné shrnutí

Projekt modernizace I. koridoru je rozsáhlá a pro dopravní soustavu ČR významná investiční akce s původně předpokládanými náklady na infrastrukturu 24 427 mil. Kč, na zajištění železničních kolejových vozidel 6 305 mil. Kč a dobou realizace do roku 2000. Státní účast na zajištění financování tohoto projektu má činit cca 85 %. Státní záruka na bankovní úvěry byla poskytnuta ve výši 12 000 mil. Kč a na úroky a poplatky z těchto úvěrů ve výši 10 000 mil. Kč. Dotace ze státního rozpočtu mají činit 9 000 mil. Kč. Přesto pro I. koridor nestanovily ústřední orgány (MF, MDS) investorovi (ČD) závazně celkové náklady a jejich krytí, realizační termíny a rozsah prací, včetně základních parametrů, příp. další ukazatele. Realizace I. koridoru tak byla ponechána v zásadě na rozhodnutích ČD.

ČD z pěti variant zpracovaných SUDOP Praha ve Studii proveditelnosti z 1. 7. 1993 schválily 6. 9. 1993 variantu řešící rychlosti do 140 km/h s využitím zahraniční technologie v odbornosti sdělovací, zabezpečovací a řídicí a s použitím vozů s výkyvnými skříněmi s náklady na infrastrukturu ve výši 20 884 mil. Kč. Přesto bylo vládě ČR předloženo jiné řešení pro rychlosti do 160 km/h s náklady 21 979 mil. Kč, které vzala dne 16. 2. 1994 usnesením č. 77 na vědomí.

Nezávaznost projektu modernizace I. koridoru umožnila ČD realizovat jednotlivé stavby odchýlně od původně deklarovaných technických řešení a rozsahů prací, i když pro jejich realizaci nemají finanční krytí. Po přijetí uvedeného usnesení vlády č. 77 přesto ČD zadaly SUDOP Praha zpracování dalších variant rozší-

řujících technické požadavky na stavby I. koridoru. Podle těchto variant mají celkové náklady na infrastrukturu, při započítání nárůstu nákladů podle koeficientů inflace, činit 36 574 mil. Kč.

Model financování, který byl podkladem pro schválení státních záruk na úvěry pro financování I. koridoru, není dodržován. Především nebudou dodrženy předpokládané investiční náklady na infrastrukturu ve výši 24 427 mil. Kč. ČD předpokládají jejich zvýšení o cca 48 %. Rovněž uvažují s vyšší dotací ze státního rozpočtu o 1030,7 mil. Kč i s poskytnutím vyšších úvěrů, včetně započítání prostředků grantu PHARE, o 1 135 mil. Kč. ČD nemají pro cca 8 200 mil. Kč zvýšených nákladů zajištěno finanční krytí. Nebude dodržen ani stanovený termín realizace celého projektu, kterým měl být rok 2000. Realizaci zatím ČD předpokládají v roce 2002. Tím nebude v roce 2000 dosaženo předpokládaných výnosů, které mají být předpokladem pro schopnost ČD splácet bankovní úvěry se státní zárukou přijaté pro financování I. koridoru (úvěry byly poskytnuty počínaje rokem 1996, jistiny z nich mají být ČD spláceny počínaje rokem 2000).

Již na rok 1997 jsou ze státního rozpočtu v rozsahu 27 mil. Kč poskytovány ČD neinvestiční dotace na úhradu provozních úroků z bankovních úvěrů poskytnutých na financování staveb I. koridoru, které byly uvedeny do užívání.

Systém řízení prací na I. koridoru uplatňovaný u ČD nezaručuje vždy hospodárné a efektivní vynakládání finančních prostředků. Řízení a odpovědnost za modernizaci I. koridoru byly generálním ředitelstvím přesunuty v rámci ČD zcela na jednotlivé divize. V případě infrastruktury I. koridoru jsou za přípravu a realizaci staveb, včetně uzavírání příslušných smluv o dílo, odpovědné vnitřní organizační jednotky Divize dopravní cesty - Stavební správy Praha a Olomouc, řízené přímo vrchním ředitelem Divize dopravní cesty. Funkci ústředního investora na Divizi dopravní cesty zajišťuje sekce koncepce a investiční výstavby. Ta však nemá přímou vazbu na Stavební správy. Informace o průběhu realizace jednotlivých staveb I. koridoru, zejména pokud jde o čerpání nákladů a jednotlivých zdrojů jejich krytí a termíny realizačních fází, jsou jednotlivými místy poskytovány odchýlně.

Z finančních prostředků určených pro I. koridor, především z investičních dotací ze státního rozpočtu a bankovních úvěrů, hradily ČD i činnosti, které se stavbami I. koridoru nespojují nebo šly nad rámec schvá-

lené varianty. Z těchto prostředků byly hrazeny i činnosti, které měly být podle dohod s MDS a materiálů předkládaných Správní radě ČD kryty vlastními zdroji ČD.

V případě tří veřejných soutěží na dodavatele vybraných druhů materiálů (pražce, kolejnice a výhybky) neproběhly dvě v souladu s platným zákonem č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Rozhodnutím tehdejšího Ministerstva pro hospodářskou soutěž č. j. 1320/95/140/Br-z ze dne 15. 12. 1995 bylo uloženo provést nové vyhodnocení soutěže na výběr dodavatele pražců. Důvodem k tomuto Rozhodnutí bylo porušení § 34 odst. 3, § 35 odst. 2 a § 39 zákona č. 199/1994 Sb. (šlo např. o nesoulad vyhlášených a skutečně hodnocených podmínek, o neoprávněné zvýhodňování a nesprávné hodnocení uchazečů). Provedenou kontrolou byly zjištěny také nedostatky ve vyhodnocení soutěže na výběr dodavatele kolejnic.

Příprava veřejných soutěží na zhotovitele předprojektové a projektové dokumentace nevycházela z vyjasněné koncepce technických řešení a nezbytného rozsahu prací. Po zadání díla tak byla s vítězi veřejných soutěží uzavírána během zpracování přípravné a projektové dokumentace i při realizaci stavby řada dodatků ke smlouvám a měněn původní rozsah. Formou dodatků ke smlouvě bylo dílo a jeho cena dotvářena až při vlastní realizaci příslušné fáze. V některých případech byla i během realizace díla zásadním způsobem měněna projektová dokumentace. Dosud není vyjasněno řešení a způsob financování průjezdu 9 železničními stanicemi (uzly), jejichž rekonstrukce je nezbytná pro zajištění plynulosti provozu na I. koridoru.

Přímou kontrolu realizace projektu modernizace I. koridoru MDS, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy, zákon České národní rady č. 9/1993 Sb., o Českých drahách, neumožňuje. MDS však předkládá vládě ke schválení materiály týkající se I. koridoru. K zajištění dohledu a kontroly nad činnostmi prováděnými v rámci přípravy a realizace staveb muselo MDS, vzhledem k problémům v poskytování přesných informací o projektu I. koridoru, uzavřít s ČD 25. 4. 1996 smlouvu.

Náklady a očekávané přínosy projektu modernizace I. koridoru se změnilly natolik, že již nelze vycházet ze závěrů ekonomických a finančních analýz provedených v roce 1994. Především jde o otázku ekonomické efektivity celého projektu I. koridoru a z ní plynoucí schopnosti ČD splácet poskytnuté bankovní úvěry, včetně úroků z nich, na něž byla poskytnuta státní záruka.