

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/11

Peněžní prostředky určené na modernizaci významných železničních uzlů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/11. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na modernizaci významných železničních uzlů.

Kontrola byla prováděna v době od března do prosince 2012.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2009 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“); Státní fond dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“); Správa železniční dopravní cesty, státní organizace (dále také „SŽDC“).

I. Úvod do problematiky a vymezení pojmů

MD je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Zodpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování (§ 17 zákona č. 2/1969 Sb.¹). Zodpovídá tedy mj. za rozvoj dopravních sítí v České republice a do jeho působnosti spadá i problematika výstavby, obnovy a modernizace železničních tratí.

SFDI je právnickou osobou zřízenou zákonem č. 104/2000 Sb.² Podle § 2 odst. 1 písm. c) tohoto zákona je účelem SFDI mj. poskytování příspěvků na financování výstavby, modernizace, oprav a údržby celostátních a regionálních drah.

SŽDC je právnickou osobou zřízenou zákonem č. 77/2002 Sb.³ Hospodaří s majetkem státu a zajišťuje modernizaci, rozvoj, provozuschopnost a provozování železniční dopravní cesty. Organizačně se člení na generální ředitelství a dvě stavební správy, které mj. zajišťují přípravu a realizaci investičních akcí.

Železniční uzel je dopravně důležité místo vymezené v železniční síti, v němž se sbíhá několik tratí.

Železniční koridor (dále jen „koridor“) je hlavní železniční trať určená především k dálkové a tranzitní osobní i nákladní dopravě. Cílem modernizace koridorů je dosažení parametrů

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

² Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³ Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

odpovídajících mezinárodním dohodám AGC a AGTC⁴, mj. zkrácení jízdní doby zvýšením traťových rychlostí v osobní dopravě až na 160 km/h.

NKÚ při kontrolní akci č. 03/26 – *Výstavba a provozování železničních koridorů*⁵ zjistil, že neprovedením rekonstrukce průjezdů železničními uzly, které nebyly součástí projektů modernizace I. a II. koridoru, se podstatným způsobem snížila efektivnost realizace těchto projektů. Podle sdělení MD nebyly železniční uzly do projektů modernizace koridorů zařazeny z důvodu velké investiční náročnosti. Při kontrolní akci č. 09/19 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury*⁶ NKÚ zjistil, že situace se do značné míry opakovala i při modernizaci III. a IV. koridoru, kdy rovněž nebyly dořešeny průjezdy některými významnými železničními uzly (Plzeň, České Budějovice a část železničního uzlu Praha). V obou těchto kontrolních akcích, a např. i v kontrolní akci č. 09/27 – *Finanční prostředky určené na výstavbu pozemních komunikací*⁷, byla zjištěna přetrvávající absence koncepčního materiálu, který by byl objektivním podkladem pro rozhodování o prioritách při přípravě a realizaci dopravních staveb. Zjištěno bylo také prodlužování termínů dokončení staveb a nedodržování modelů financování.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Priority a cíle v oblasti modernizace železničních uzlů

Výchozí strategický dokument *Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013* (dále jen „Dopravní politika“), schválený usnesením vlády ze dne 13. července 2005 č. 882⁸, stanovil hlavní směry vývoje pro sektor dopravy a modernizaci železničních uzlů se zabýval v obecné rovině. Cíle a priority Dopravní politiky měly být detailně rozpracovány v návazném dokumentu *Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury* (dále jen „GEPARDI“), ten vláda vzala na vědomí usnesením ze dne 12. dubna 2006 č. 381⁹ a zároveň tímto usnesením uložila dopracovat materiál o systém stanovování priorit rozvoje dopravní infrastruktury včetně modelu alokací financí k jednotlivým prioritám a do 31. prosince 2006 předložit GEPARDI vládě ke schválení. GEPARDI ale již nebyl vládě předložen, a tedy ani schválen. **Zpracován a vládou schválen dosud nebyl ani žádný jiný dokument, který by GEPARDI nahradil a který by se zabýval konkretizací priorit rozvoje dopravní infrastruktury v návaznosti na vývoj dopravních potřeb a reálné možnosti financování infrastrukturních investic.**

MD absenci střednědobé investiční koncepce pro realizaci projektů rozvoje dopravní infrastruktury přiznalo a uvedlo, že k určení časové a finanční náročnosti odstranění problematických míst na železniční síti a k celkovému určení priorit a posloupnosti infrastrukturních investic je třeba dopracovat dokument *Dopravní sektorové strategie* –

⁴ **Dohoda AGC** – *Evropská dohoda o mezinárodních železničních magistrálách* (31. 5. 1985 – EHK/OSN), přístup ČSSR byl schválen vládou dne 8. 2. 1990 usnesením č. 78/90; dohoda je zakotvena také v zákoně č. 266/1994 Sb., o dráhách.

Dohoda AGTC – *Evropská dohoda o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy a souvisejících objektech* (1. 2. 1991 – EHK/OSN), jménem ČSFR byla dohoda podepsána dne 30. 10. 1991 a pro nástupnickou Českou republiku vstoupila v platnost dnem 20. 1. 1994; dohoda je obsažena ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 35/1995 Sb.; přístup ČR byl schválen vládou dne 1. 6. 1994 usnesením č. 298. Dohody AGC a AGTC stanovují kromě hlavních dopravních tras také technické parametry infrastruktury, které se ČR zavázala plnit a které transformovala do zásad modernizace železniční sítě ČR.

⁵ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 03/26 byl zveřejněn v částce č. 3/2004 *Věstníku NKÚ*.

⁶ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/19 byl zveřejněn v částce č. 2/2010 *Věstníku NKÚ*.

⁷ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/27 byl zveřejněn v částce č. 4/2010 *Věstníku NKÚ*.

⁸ Usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 882, k *Dopravní politice České republiky pro léta 2005–2013*.

⁹ Usnesení vlády ze dne 12. dubna 2006 č. 381, ke *Generálnímu plánu rozvoje dopravní infrastruktury*.

II. fáze, který naváže na již zpracovaný dokument *Dopravní sektorové strategie – I. fáze*. Postup realizace projektů dopravní infrastruktury pak bude koncepčně stanoven dokumentem *Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury pro období 2014–2020*, který MD dokončuje a v první polovině roku 2013 by jej mělo předložit vládě ke schválení.

Pojem „modernizace železničního uzlu“ není v koncepčních a na ně navazujících materiálech MD jednoznačně vymezen, přestože je používán při stanovování cílů a priorit, indikátorů, plánování časových a finančních potřeb akcí atd. Dle vysvětlení MD jsou železniční uzly integrální součástí železniční infrastruktury, jejich modernizace nepředstavuje samostatnou prioritu či oblast financování a je třeba ji chápat jako součást staveb příslušných úseků železniční infrastruktury, jejichž specifika jsou zohledňována v rámci jednotlivých projektů.

Toto pojetí modernizace železničních uzlů však nekoresponduje se skutečností, že při přípravě a realizaci modernizace tratí (zejména na I. a II. koridoru) byla problematika železničních uzlů vyčleňována a následně řešena samostatně s odvoláním se na složitost přípravy a finanční náročnost těchto projektů. Kontrolou bylo zjištěno, že postup modernizace železničních uzlů MD schvaluje a sleduje na úrovni jednotlivých projektů bez návaznosti na další stavby v rámci ucelených dopravních řešení. **MD nepředložilo ke kontrole žádné dokumenty, které by se zabývaly postupem modernizace železničních uzlů jako součástí příslušných úseků železniční infrastruktury a z nichž by bylo zřejmé, do jaké míry se podařilo realizací projektů charakteru modernizace železničních uzlů konkrétně vyřešit problémy, jimiž byla zdůvodněna nezbytnost jejich realizace, a jaká část těchto problémů železniční sítě zatím zůstává na území České republiky nevyřešena.**

2. Rozhodování o realizaci projektů

Rozdělení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti za postup přípravy a realizace projektů modernizace železničních uzlů mezi MD, které schvaluje investiční záměry projektů, SFDI coby poskytovatele finančních prostředků a SŽDC coby jejich příjemce, který projekty připravuje a zajišťuje jejich realizaci, **není právními předpisy konkrétně upraveno**. Tyto projekty jsou zpravidla financovány bez účasti státního rozpočtu, a **nevztahuje se tedy na ně zákon č. 218/2000 Sb.**¹⁰ a na něj navazující vyhlášky¹¹ upravující účast státního rozpočtu na financování programů a poskytování dotací ze státního rozpočtu (stanovují mj. postupy pro předkládání žádostí o dotace a rozhodování o nich, obsahové náležitosti dokumentů, povinnosti poskytovatelů a příjemců dotací atd.).

MD svůj postup při rozhodování o přípravě a realizaci projektů upravilo vnitřními předpisy. V nich mj. stanovilo, že podmínkou zahájení financování projektu je zpracování a schválení investičního záměru, přičemž **v případě železničních staveb může být investiční záměr nahrazen přípravnou dokumentací stavby** za předpokladu, že investor před jejím zpracováním doloží a MD odsouhlasí studii proveditelnosti včetně hodnocení ekonomické efektivity. MD v případě dvanácti kontrolovaných projektů (investičních akcí) předložilo pouze své dopisy, jimiž schválilo jejich investiční záměry, resp. aktualizace investičních záměrů, a stanovilo jejich celkové finanční limity nákladů. Z těchto dopisů není zřejmé, jaké konkrétní doklady MD posuzovalo a schválilo. Schvalovaný investiční záměr byl v dopise MD označen vždy pouze uvedením názvu projektu (investiční akce) a odkazem na žádost, resp. protokol SŽDC, k němuž měl být investiční záměr včetně související dokumentace přiložen. Dopisy neobsahovaly žádný jednoznačný identifikátor schvalovaného investičního záměru

¹⁰ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹¹ Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku (účinnost od 6. 2. 2001, zrušena 1. 1. 2007); vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku (účinnost od 1. 1. 2007).

(např. spisovou značku, číslo jednací, datum vyhotovení, stručný popis) ani závazné parametry pro přípravu a realizaci projektu (kromě finančních limitů). **Z dokladů předložených ke kontrole přímo nevyplývá, zda a popř. s jakým výsledkem se MD zabývalo studii proveditelnosti a hodnoceními ekonomické efektivity projektů, popř. jejich návazností na další stavby v rámci ucelených dopravních řešení.**

Schválení investičního záměru projektu Ministerstvem dopravy neznamenovalo nutně jeho zařazení k financování z rozpočtu SFDI, a tedy jeho realizaci. SFDI v každoročně aktualizovaném vnitřním předpisu *Pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu SFDI* stanovil systém přijímání žádostí o poskytnutí příspěvku z rozpočtu SFDI a kritéria pro výběr projektů, přičemž důraz byl kladen především na zajištění financování projektů kofinancovaných z fondů Evropské unie (dále jen „fondy EU“) a projektů již rozestavěných. Z dokladů předložených ke kontrole ale **není zřejmé, jakým způsobem byly projekty podle stanovených kritérií posuzovány a k zařazení do rozpočtu SFDI vybírány.** Zápisy z jednání o přípravě návrhů rozpočtu SFDI mezi SFDI, MD a SŽDC obsahovaly pouze stručná konstatování o projednání a schválení předložených návrhů bez bližšího vysvětlení nebo zdůvodnění. Obdobně tomu bylo i v usneseních výboru SFDI, který návrh rozpočtu a návrh střednědobého výhledu SFDI podle § 8 odst. 2) písm. a), b) zákona č. 104/2000 Sb. schvaluje. SFDI k rozhodování o zařazení projektů k financování mj. uvedl: „*Efektivita akce, její podklady, schválení a zařazení z hlediska priorit není v kompetenci SFDI, ale tuto oblast prioritně řídí Ministerstvo dopravy ČR.*“¹² Z dokladů předložených ke kontrole přitom není zřejmé, jak MD výběr akcí k financování řídilo a jak konkrétně se na přípravě rozpočtů SFDI podílelo.

3. Hodnocení ekonomické efektivity projektů

Hodnocení ekonomické efektivity projektů byla vyhotovována pro samostatné projekty, popř. jejich jednotlivé části (etapy). Vzájemnými návaznostmi těchto projektů v rámci souborů staveb tvořících ucelená dopravní řešení se tato hodnocení nezabývala. V hodnoceních ekonomické efektivity (zejména v případě dříve zpracovaných hodnocení) nebyly u prezentovaných informací uváděny konkrétní zdroje dat ani předpoklady, z nichž propočty vycházely. Správnost a objektivnost údajů a předpokladů nebylo možné z dokladů předložených ke kontrole ověřit. Výše zmíněná hodnocení ekonomické efektivity, která byla zpracovávána v různých fázích přípravy a realizace projektů, nepostihovala zcela jejich vývoj, tzn. zejména časové posuny a další změny v průběhu realizace projektů (změny rozsahu a nákladů projektu), a to nejen u projektů, jichž se tato hodnocení týkala, ale také u dalších projektů, které měly vliv na plnění předpokladů, z nichž ekonomická hodnocení vycházela (např. změny objemů přepravy na určité trati nebo rameni koridoru). Výsledky dříve zpracovaných hodnocení nekorespondují s hodnoceními, která byla zpracována v rámci aktualizací projektů, aniž by byly vysvětleny rozdíly ve výsledcích provedených finančních a ekonomických analýz. Doklady o tom, že by se SŽDC nebo MD zabývaly ověřováním míry plnění výchozích předpokladů či ověřováním správnosti výsledků hodnocení ekonomické efektivity projektů po jejich realizaci, nebyly ke kontrole předloženy. **MD nedisponuje žádným materiálem, který by se komplexně zabýval postupem modernizace železničních uzlů včetně hodnocení celkových dopadů na železniční síť v České republice, resp. na její ucelené části (např. ramena koridorů).**

¹² Interní sdělení SFDI čj. 1829/SFDI/2195/72 34/2012 z 18. 10. 2012 (příloha č. 11 kontrolního protokolu sp. zn. 12/11-NKU450/422/12).

4. Financování modernizace železničních uzlů

Projekty výstavby a obnovy železniční infrastruktury ve správě SŽDC byly financovány z rozpočtu SFDI a z ostatních mimorozpočtových zdrojů, zejména z prostředků operačního programu *Doprava* (dále jen „OPD“), úvěrů poskytnutých Evropskou investiční bankou (dále jen „EIB“) a z ostatních fondů EU. Údaje jen za projekty modernizace železničních uzlů není možné souhrnně vyčíslit, neboť nejsou samostatně sledovány. Přehled o objemu prostředků dle jednotlivých zdrojů financování je uveden v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 (v tis. Kč)

Rok	Zdroje financování železniční infrastruktury ve správě SŽDC						
	SFDI	OPD	Fondy EU	EIB	Kapitálové výdaje celkem	Neinvest. výdaje	Celkem
2009	7 000 535	11 735 928	1 778 278	4 684 720	25 199 461	5 025 000	30 224 461
2010	4 948 130	11 430 975	0	4 655 683	21 034 788	7 900 000	28 934 788
2011	4 790 009	6 521 500	0	3 692 710	15 004 219	7 400 000	22 404 219
2012	6 125 867	11 931 839	0	2 202 477	20 260 183	7 500 000	27 760 183
Celkem	22 864 541	41 620 242	1 778 278	15 235 590	81 498 651	27 825 000	109 323 651

Zdroj: schválené rozpočty SFDI pro roky 2009–2012.

Přehled o rozpočtovaných a skutečných investičních výdajích SFDI na výstavbu a modernizaci železničních tratí ve správě SŽDC (se zahrnutím akcí charakteru modernizace železničních uzlů), včetně národního podílu a předfinancování akcí spolufinancovaných z fondů EU, je uveden v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 (v tis. Kč)

Rok	Rozpočet SFDI			
	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutečně čerpáno k 31. 12.	% čerpání
2009	25 199 461	20 023 212	18 883 022	94,3
2010	21 034 788	14 067 956	14 030 323	99,7
2011	15 004 219	11 208 852	10 901 737	97,3
2012*	20 260 183	12 294 254	4 983 789	40,5
Celkem	81 498 651	57 594 274	48 798 871	84,7

Zdroj: schválené rozpočty SFDI pro roky 2009–2012.

* K datu kontroly 30. 9. 2012 před účetní uzávěrkou.

SŽDC měla na základě smluv o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI zajištěno financování jednotlivých projektů vždy jen na jeden rok, přestože tyto projekty zpravidla vyžadovaly financování v průběhu několika let jejich přípravy a realizace. Zařazení projektu k financování z rozpočtu SFDI v daném roce přitom nezakládalo nárok na zajištění jeho financování v následujících letech, a to bez ohledu na skutečné finanční potřeby projektu nebo údaje uvedené ve střednědobém výhledu SFDI.

MD zpracovalo v roce 2007 *Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013* (dále jen „HVDI“), vláda jej schválila usnesením ze dne 19. září 2007 č. 1064¹³ jako indikativní finanční výhled pro financování dopravní infrastruktury z veřejných zdrojů a zároveň uložila ministru dopravy předkládat vládě ČR každoročně návrh aktualizace HVDI společně s návrhem rozpočtu SFDI. **HVDI dle vyjádření MD dočasně nahrazuje**

¹³ Usnesení vlády ze dne 19. září 2007 č. 1064, o *Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013*.

střednědobou investiční koncepci pro realizaci projektů výstavby dopravní infrastruktury.

Zdrojovým krytím pro financování projektů v průběhu celé plánované doby jejich realizace se HVDI nezabývá, resp. uvádí jen obecné popisy se souhrnnými finančními objemy a upozorňuje na nedostatečné krytí finančních potřeb zdroji financování. MD k tomu uvedlo, že „... výše přidělených prostředků ze SR do SFDI je stanovována každoročně v rámci ročních rozpočtů. Je sice zároveň stanovován tzv. střednědobý výhled na další dva roky, avšak ten není závazný a obvykle ani nebývá dodržován. Doba výstavby přitom bývá 3–4 roky, v případě rozsáhlých železničních uzlů i celá desetiletí.“¹⁴

V dokumentu *Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2012 a střednědobý výhled na roky 2013 a 2014*, který byl schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky usnesením č. 919 z 32. schůze dne 14. prosince 2011, je v bodu 2.1.2 *Celkový rozpočtový výhled SFDI pro roky 2012–2014* mj. uvedeno: „S ohledem na vývoj veřejných financí České republiky není střednědobý výhled z finančních důvodů opakovaně dodržován. **Celkový rozpočtový výhled je tedy v tomto okamžiku velmi indikativní, protože opakovaně dochází k podstatným úpravám schválených rozpočtových výhledů a je fakticky nemožné efektivně dlouhodobě plánovat investiční výstavbu.**“

Podle § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 104/2000 Sb. je SFDI odpovědný za efektivní využití prostředků poskytnutých podle schváleného rozpočtu a při zjištění závažných nesrovnalostí při užití finančních prostředků příjemci je oprávněn činit opatření k zabezpečení předpokládané efektivnosti a souladu financovaných činností s platnými předpisy a mezinárodními závazky. **Při přípravě rozpočtu, poskytování finančních prostředků i své kontrolní činnosti se SFDI efektivností,** tak jak je vymezena v § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb.¹⁵ („použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“), **nezabýval.** Ve své činnosti se zaměřil na poskytování finančních prostředků podle schváleného rozpočtu a na dodržování stanovených finančních limitů a účelovosti při čerpání a použití poskytnutých finančních prostředků jejich příjemci.

5. Změny parametrů projektů

V průběhu přípravy a realizace projektů docházelo k významným změnám v jejich finanční a časové náročnosti i rozsahu a postupu prováděných prací. K etapizaci a změnám projektů docházelo především podle aktuální dostupnosti zdrojů financování. Finanční a časové parametry projektů uváděné v koncepčních materiálech byly měněny, aniž by byly dostatečně vysvětleny důvody a vyhodnoceny důsledky a dopady těchto změn.

Například pro modernizaci železničního uzlu Přerov v dokumentu *Harmonogram a finanční zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010*, který vláda vzala na vědomí usnesením ze dne 14. února 2001 č. 145¹⁶, MD uvádělo náklady 2 300 mil. Kč. Do HVDI na rok 2008 MD akci *Rekonstrukce žst. Přerov* zařadilo s celkovými náklady 2 788 mil. Kč a dobou realizace 2009–2012. V HVDI na rok 2009 byla zařazena akce *Rekonstrukce žst. Přerov, 1. stavba*, avšak s celkovými náklady 3 194 mil. Kč a dobou realizace 1/2009–12/2013. V aktualizaci HVDI na roky 2012–2013 pak byla tato akce uvedena s celkovými náklady 3 967 mil. Kč a dobou realizace 9/2009–4/2014.

¹⁴ Námitka Ministerstva dopravy č. 10 čj. 39/2012-040-KONT/4 ze dne 26. 11. 2012 ke kontrolnímu protokolu sp. zn. 12/11-NKU450/437/12.

¹⁵ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹⁶ Usnesení vlády ze dne 14. února 2001 č. 145, *k návrhu Harmonogramu a finančního zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010.*

V únoru 2008 MD schválilo investiční záměr akce s celkovými investičními náklady 3 194 mil. Kč. V květnu 2009 pak MD souhlasilo s navýšením této částky o 914 mil. Kč (o 29 %) na 4 108 mil. Kč z důvodu rozšíření úprav kolejí. Stavební realizace akce, která byla zahájena v září 2009, byla v době kontroly (červenec 2012) dokončena z 68 % a podle uzavřené smlouvy o dílo má být zcela dokončena do 31. ledna 2014. O nákladech ani termínu realizace navazující části projektu, kterou bude modernizace železničního uzlu Přerov dokončena, nebylo dosud rozhodnuto.

Z dvanácti kontrolovaných akcí bylo do ukončení kontroly dokončeno pět akcí. V průběhu realizace došlo u všech pěti akcí k navýšení cen sjednaných ve smlouvách o dílo, a to o 8 až 19 %. Jedna akce byla dokončena ve stanoveném termínu, u dvou akcí byl termín realizace prodloužen o 12, resp. 31 měsíců, u dvou naopak zkrácen o 4 měsíce, resp. 11 měsíců.

Akce ev. č. 327 321 5103 – Brno – 1. část odstavného nádraží, I. etapa

V průběhu realizace stavby došlo k prodloužení termínu jejího dokončení z 31. května 2009 na 31. května 2010, tj. o 12 měsíců. Cena díla byla navýšena z 2 430 mil. Kč na 2 889 mil. Kč, tj. o 459 mil. Kč (o 19 %).

Akce ev. č. 327 321 5110 – Rekonstrukce železničního uzlu Břeclav – 1. stavba

Realizace stavby byla ukončena ve stanoveném termínu 30. dubna 2010. Cena díla byla navýšena z 2 200 mil. Kč na 2 416 mil. Kč, tj. o 216 mil. Kč (o 10 %).

Akce ev. č. 327 321 5204 – Nové spojení Praha hl. n., Masarykovo n. – Libeň, Vysočany, Holešovice

V průběhu realizace stavby došlo ke zkrácení termínu jejího dokončení z 15. prosince 2010 na 31. července 2010, tj. o 4 měsíce. Cena díla byla navýšena ze 7 845 mil. Kč na 8 455 mil. Kč, tj. o 610 mil. Kč (o 8 %).

Akce ev. č. 327 321 5208 – Průjezd železničním uzlem Kolín

V průběhu realizace stavby došlo ke zkrácení termínu jejího dokončení z 31. března 2011 na 30. dubna 2010, tj. o 11 měsíců. Cena díla byla navýšena z 1 550 mil. Kč na 1 778 mil. Kč, tj. o 228 mil. Kč (o 15 %).

Akce ev. č. 327 321 5211 – Modernizace traťového úseku Praha Libeň – Praha Běchovice

V průběhu realizace stavby došlo postupně k prodloužení termínu jejího dokončení z 24. září 2009 až na 30. dubna 2012, tj. o 31 měsíců. Cena díla byla postupně navyšována z 2 194 mil. Kč až na 2 605 mil. Kč, což je navýšení o 411 mil. Kč (o 19 %).

6. Zadávání veřejných zakázek

Podle § 54 odst. 2 písm. a) zákona č. 40/2004 Sb.¹⁷ nesmí být lhůta pro podání nabídky u nadlimitní veřejné zakázky v otevřeném řízení kratší než 52 dnů. Tuto lhůtu může zadavatel zkrátit až na 22 dnů, zveřejní-li ve stanovené lhůtě předběžné oznámení. **SŽDC** při oznámení zadávacího řízení i při opravném oznámení zadávacího řízení na stavební realizaci akce ev. č. 327 321 5208 – *Průjezd železničním uzlem Kolín* (nadlimitní zakázka) **nepostupovala v souladu se zákonem č. 40/2004 Sb.**, když stanovila lhůtu pro podání nabídek na 27 dní, aniž by zveřejnila předběžné oznámení. Lhůta pro vyzvednutí zadávací dokumentace v opravném oznámení zadávacího řízení navíc končila v den jeho zveřejnění a kritéria pro hodnocení nabídek uvedená v oznámení zadávacího řízení (zadávací dokumentaci) nebyla shodná s kritérii uvedenými v opravném oznámení. Nedodržení zákonem stanovené lhůty SŽDC odůvodnila až dodatečným zařazením projektu k financování z rozpočtu SFDI a potřebou zajistit urychlený výběr zhotovitele stavby

¹⁷ Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

s ohledem na naléhavé provozně-technické důvody. Tyto důvody však neospravedlňují její chybný postup.

Podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb.¹⁸ může zadavatel v jednacím řízení bez uveřejnění zadat stávajícímu dodavateli veřejnou zakázku na dodatečné stavební práce, které nebyly obsaženy v původních zadávacích podmínkách, vznikly v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a jsou nezbytné pro provedení původních stavebních prací nebo jsou zcela nezbytné pro dokončení předmětu původní veřejné zakázky, a to za předpokladu, že tyto dodatečné stavební práce budou zadány témuž dodavateli a nebudou technicky nebo ekonomicky odděleny od původní veřejné zakázky. **SŽDC u kontrolovaných projektů zadávala dodatečné stavební práce v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by prokázala splnění všech zákonem stanovených podmínek**, tzn. zejména vznik potřeby jejich provedení v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a jejich neoddělitelnost od původní veřejné zakázky.

SŽDC například při realizaci projektu *Nové spojení Praha hl. n., Masarykovo n. – Libeň, Vysočany, Holešovice* s celkovými investičními náklady 7 845 mil. Kč takto v letech 2005 až 2010 zadala dodavateli původních stavebních prací dodatečné stavební práce (vícepráce) v celkovém objemu 1 640 mil. Kč nebo při realizaci projektu *Průjezd železničním uzlem Kolín* s celkovými investičními náklady 1 550 mil. Kč takto v letech 2006–2009 zadala dodavateli původních stavebních prací dodatečné stavební práce (vícepráce) v celkovém objemu 228 mil. Kč. Obdobně SŽDC postupovala prakticky u všech kontrolovaných stavebně realizovaných projektů. Svůj postup odůvodnila složitostí přípravy a realizace projektů a jejich změnami v důsledku požadavků měst a státních orgánů. Toto zdůvodnění však není ve vztahu ke splnění podmínek § 23 zákona č. 137/2006 Sb. relevantní.

7. Myčka vlakových souprav a elektrických jednotek v Brně – Horních Heršpicích

Součástí akce *Brno – 1. část odstavného nádraží, 1. etapa* bylo mj. vybudování zařízení pro mytí vlakových souprav a elektrických jednotek (dále jen „myčka kolejových vozidel“). O realizaci této části akce, resp. o jejím zařazení k financování z rozpočtu SFDI, bylo rozhodnuto dodatečně. **Ke kontrole nebyl předložen žádný doklad, který by se zabýval hodnocením ekonomické efektivity a návratnosti této investice.** SŽDC myčku kolejových vozidel a s ní související nebytové prostory a části kolejiště pronajala v roce 2011 jiné společnosti, kterou vybrala ve výběrovém řízení ze tří zájemců, za roční nájemné ve výši 4,050 mil. Kč. Celkové investiční náklady na pořízení myčky kolejových vozidel ve výši 305,7 mil. Kč by tímto nájemným byly zaplacený za více než 75 let (bez uvažování inflace a životnosti zařízení). **SŽDC nepředložila žádný doklad, z něhož by bylo zřejmé, kterými dopravci a v jakém rozsahu je myčka kolejových vozidel využívána, a to s odůvodněním, že tyto informace nemá k dispozici, protože myčku kolejových vozidel neprovozuje.**

8. Vyvolané investice

V rámci akce *ČD Brno – 1. část odstavného nádraží, 1. etapa* bylo ve formě vyvolané investice týkající se majetku jiné společnosti proinvestováno celkem 39 mil. Kč. SŽDC nepředložila žádný doklad, který by dostatečně a jednoznačně dokumentoval původní stav a hodnotu majetku této společnosti dotčeného stavbou. Rovněž nepředložila žádný doklad, z něhož by byl zřejmý konkrétní postup při stanovení nezbytného rozsahu a způsobu provedení vyvolaných investic ve vztahu k majetkoprávnímu a finančnímu vypořádání s touto společností. **Vyčíslením případného zhodnocení majetku této společnosti se SŽDC nezabývala** s vysvětlením, že „... *vlastník této společnosti požadoval fyzické náhrady za rušený majetek, nikoli finanční. Zkráceně řečeno, za rušenou budovu chtěl postavit jinou*

¹⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

*budovu, za rušené oplocení jiné oplocení atd.*¹⁹ Přiměřenost náhrad za rušený majetek, a tedy ani hospodárnost postupu SŽDC není možné z dokladů předložených ke kontrole posoudit. SŽDC uvedla, že rozsah vyvolaných investic vycházel z přípravné dokumentace, na ni navazujících stupňů projektové dokumentace stavby a podmínek územního rozhodnutí a byl schválen MD v rámci schvalovacího procesu akce.

III. Shrnutí

NKÚ ve svých kontrolních závěrech opakovaně upozorňuje, že ČR chybí koncepční materiály, které by byly objektivním podkladem pro rozhodování o postupu přípravy a realizaci dopravních staveb v návaznosti na vývoj dopravních potřeb a reálné možnosti financování infrastrukturních investic. Termín pro vypracování a předložení strategie rozvoje dopravní infrastruktury vládě byl usnesením vlády č. 693²⁰ stanoven na 31. prosince 2010 a následně prodloužen do 31. prosince 2011. MD však až nyní dopracovává dokument *Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury pro období 2014–2020*, který má koncepčně stanovit priority a posloupnost infrastrukturních investic a který má být předložen vládě ke schválení v první polovině roku 2013.

Dle vyjádření MD jsou železniční uzly integrální součástí železniční infrastruktury, jejich modernizace nepředstavuje samostatnou prioritu či oblast financování a je třeba ji chápat jako součást staveb příslušných úseků železniční infrastruktury. V rozporu s tímto pojetím je však o modernizaci železničních uzlů rozhodováno a její průběh je sledován jen na úrovni jednotlivých projektů bez návaznosti na další stavby v rámci ucelených dopravních řešení. MD nedisponuje žádným materiálem, který by se komplexně zabýval postupem modernizace železničních uzlů včetně vyhodnocení celkových dopadů na železniční síť v České republice, resp. na její ucelené části.

Rozhodovací pravomoc a odpovědnost za přípravu a realizaci projektů modernizace železničních uzlů je rozdělena mezi MD, SFDI a SŽDC. O schválení jednotlivých akcí rozhodovalo MD, které pro ně zároveň stanovovalo celkové finanční limity nákladů. Ve schvalovacích dopisech ale nebylo uvedeno, jaké konkrétní doklady MD posuzovalo a následně schválilo a zda a popř. s jakým výsledkem se zabývalo studii proveditelnosti a hodnoceními ekonomické efektivnosti projektů. Schválení projektu Ministerstvem dopravy neznamenovalo nutně jeho zařazení k financování z rozpočtu SFDI, a tedy jeho realizaci. Způsob, jakým byl prováděn výběr projektů zařazených k financování z rozpočtu SFDI v jednotlivých letech, není zřejmý. SFDI se podklady pro schválení a zařazení akcí k financování zabýval v této fázi pouze z pohledu dodržování stanovených finančních limitů.

SŽDC měla zajištěno financování jednotlivých projektů vždy jen na jeden rok, přestože tyto projekty zpravidla vyžadovaly financování v průběhu několika let jejich přípravy a realizace. Zařazení projektu k financování z rozpočtu SFDI v daném roce přitom nezakládalo nárok na zajištění jeho financování v následujících letech, a to bez ohledu na skutečné finanční potřeby projektu. To souvisí s nezávazností údajů uvedených ve střednědobém výhledu SFDI. Například v dokumentu *Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2012 a střednědobý výhled na roky 2013 a 2014*, schváleném Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky, je mj. konstatováno, že s ohledem na podstatné změny rozpočtových výhledů SFDI „je fakticky nemožné efektivně dlouhodobě plánovat investiční výstavbu.“

¹⁹ Písemná informace SŽDC – Stavební správy východ čj. 5640/2012-SSV ze dne 13. 9. 2012 (příloha č. 13 kontrolního protokolu sp. zn. 12/11-NKU860/197/12).

²⁰ Usnesení vlády ze dne 29. září 2010 č. 693, o rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2011 a o střednědobém výhledu na roky 2012 a 2013.

V průběhu přípravy a realizace projektů docházelo k významným změnám jejich finančních a časových parametrů i ke změnám v rozsahu a postupu prováděných prací, aniž by byly dostatečně vysvětleny důvody a vyhodnoceny důsledky a dopady těchto změn. Z dvanácti kontrolovaných akcí bylo do ukončení kontroly dokončeno pět akcí, přičemž u všech pěti došlo k navýšení cen sjednaných ve smlouvách o dílo o 8–19 %.

Nedostatky při zadávání veřejných zakázek:

- SŽDC při zadávání nadlimitní veřejné zakázky na stavební realizaci akce *Průjezd železničním uzlem Kolín* v otevřeném řízení nepostupovala v souladu se zákonem č. 40/2004 Sb., když podstatně zkrátila lhůtu pro podání nabídek, aniž by zveřejnila předběžné oznámení.
- SŽDC při realizaci projektů modernizace železničních uzlů zadávala dodatečné stavební práce v jednacích řízeních bez uveřejnění, následně však při kontrole NKÚ nebyla schopna doložit splnění všech zákonem stanovených podmínek pro takový postup.

Další zjištění:

- Součástí akce *Brno – 1. část odstavného nádraží, 1. etapa* bylo mj. vybudování myčky kolejových vozidel za 305,7 mil. Kč. O financování této investice z rozpočtu SFDI bylo rozhodnuto dodatečně, aniž by bylo provedeno hodnocení její ekonomické efektivity a návratnosti. SŽDC po dokončení stavby pronajala myčku kolejových vozidel jiné společnosti a informacemi o jejím využití nedisponuje. Pro variantu uhrazení pořizovacích nákladů výnosem ze sjednaného nájemného (bez uvažování inflace a životnosti zařízení) přesahuje návratnost investice dobu 75 let.
- V rámci akce *ČD Brno – 1. část odstavného nádraží, 1. etapa* bylo ve formě vyvolané investice týkající se majetku jiné společnosti proinvestováno celkem 39 mil. Kč, aniž by z dokladů předložených ke kontrole bylo možné posoudit přiměřenost nezbytného rozsahu a způsobu provedení vyvolaných investic.

IV. Vyhodnocení

Nekoncepční přístup k financování výstavby, oprav a údržby dopravní infrastruktury je důsledkem zejména neexistujícího stanovení priorit a závazné posloupnosti infrastrukturních investic v kontextu reálných možností jejich financování a současně důsledkem rozhodování o financování realizace jednotlivých projektů případ od případu na roční bázi a nejasného rozdělení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti za postup přípravy a realizace projektů mezi MD, SFDI a příjemce finančních prostředků.

NKÚ doporučuje:

- dokončit koncepční materiál zabývající se stanovením priorit infrastrukturních projektů s upřednostněním financování staveb přinášejících v daném čase největší společensko-ekonomický efekt;
- vyjasnit a zpřesnit kompetence MD, SFDI a příjemců při rozhodování o postupu přípravy a realizace infrastrukturních projektů a při sestavování rozpočtu SFDI a sladit tento postup s příslušnou právní úpravou.

Současně se NKÚ domnívá, že je-li existence SFDI založena na vyjádření státu²¹, že dopravní infrastruktura si zaslouží zvláštní pozornost, pak je nutné stanovit míru závaznosti rozpočtových výhledů tak, aby bylo možné efektivně plánovat zpravidla víceleté investice do dopravní infrastruktury.

²¹ Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.