

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/14

Peněžní prostředky určené na modernizaci železniční sítě

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků určených na modernizaci železniční sítě mimo TEN-T¹.

Kontrola byla prováděna v době od března 2013 do října 2013.

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, Praha (dále také „SFDI“); Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Praha (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 uskutečňování². Zodpovídá tedy mj. za rozvoj dopravních sítí v České republice a do jeho působnosti spadá i problematika výstavby, obnovy a modernizace železničních tratí. Je řídicím orgánem operačního programu *Doprava*³ (dále také „OPD“).

SFDI je právnickou osobou zřízenou zákonem č. 104/2000 Sb.⁴ Podle § 2 odst. 1 písm. c) tohoto zákona je jeho účelem mj. poskytování příspěvků na financování výstavby, modernizace, oprav a údržby celostátních a regionálních drah. Na základě dohody o delegování některých pravomocí a činností řídicího orgánu OPD na zprostředkující subjekt OPD je zprostředkujícím subjektem OPD.

SŽDC je právnickou osobou zřízenou zákonem č. 77/2002 Sb.⁵ 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. Je příjemcem finančních prostředků z rozpočtu SFDI a z OPD.

¹ TEN-T = *Trans European Network – Transport*. Program TEN-T je určen pro rozvoj transevropské dopravní sítě. (Rozhodnutí č. 1692/96/CE Evropského parlamentu a Rady z 23. července 1996 o *obecných postupech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě*, ve znění po úpravě rozhodnutím č. 884/2004 Evropského parlamentu a Rady z 29. dubna 2004 [OJ L 228 z 9. září 1996 a OJ L 201 ze 7. června 2004]).

² § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³ Operační program *Doprava* byl schválen rozhodnutím Evropské komise K(2007)6367 ze dne 10. prosince 2007 a revidován rozhodnutím Evropské komise K(2009)10533 ze dne 18. prosince 2009 a rozhodnutím Evropské komise K(2011)9974 ze dne 22. prosince 2011.

⁴ 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.

⁵ 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.

NKÚ při kontrolní akci č. 12/11 – *Peněžní prostředky určené na modernizaci významných železničních uzlů*⁶ zjistil, že o realizaci staveb bylo rozhodováno a jejich průběh byl sledován jen na úrovni jednotlivých projektů bez návazností na další stavby v rámci ucelených dopravních řešení. V průběhu jejich přípravy a realizace přitom docházelo k významným změnám finančních a časových parametrů i rozsahu a postupu prováděných prací, aniž by byly dostatečně vysvětleny důvody a vyhodnoceny důsledky a dopady těchto změn. Dále byla zjištěna přetrvávající absence koncepčního materiálu, který by byl objektivním podkladem pro rozhodování o prioritách při přípravě a realizaci dopravních staveb.

Obdobné nedostatky NKÚ zjistil i při předchozích kontrolních akcích, např. při kontrolní akci č. 09/19 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury*⁷, kontrolní akci č. 09/27 – *Finanční prostředky určené na výstavbu pozemních komunikací*⁸ nebo kontrolní akci č. 12/18 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací*⁹.

NKÚ se při kontrolní akci č. 13/14 zaměřil na postup modernizace, resp. elektrizace železničních tratí mimo síť TEN-T.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Není-li uvedeno jinak, finanční částky jsou uváděny bez DPH.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Priority a cíle elektrizace železničních tratí

Cíle rozvoje v oblasti dopravy a dopravní infrastruktury byly stanoveny výchozím strategickým dokumentem *Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013* (dále také „Dopravní politika“) schváleným dne 13. července 2005¹⁰. Jedním z cílů rozvoje železničních tratí mimo síť TEN-T bylo pokračování v programu elektrizace tratí. Termín dokončení a schválení dokumentu, který měl konkretizovat priority rozvoje dopravní infrastruktury v návaznosti na vývoj dopravních potřeb a reálné možnosti financování infrastrukturních investic, byl opakovaně odkládán. Dokument *Dopravní sektorové strategie – II. fáze*, byl schválen až dne 13. listopadu 2013¹¹.

MD ke kontrole nepředložilo žádné dokumenty, které by se zabývaly postupem elektrizace železničních tratí mimo síť TEN-T, z nichž by bylo zřejmé, do jaké míry se podařilo dosáhnout stanovených cílů a jaká část programu elektrizace tratí zatím zůstává nenaplněna.

2. Financování elektrizace železničních tratí

Výstavba a modernizace železniční infrastruktury ve správě SŽDC byla financována z rozpočtu SFDI a dále z prostředků OPD, úvěrů poskytnutých Evropskou investiční bankou (dále také „EIB“) a ostatních fondů Evropské unie (dále také „fondy EU“). Údaje jen za projekty elektrizace, resp. modernizace železničních tratí mimo síť TEN-T není možno souhrnně vyčíslit, neboť nejsou samostatně sledovány. Přehled o objemu plánovaných prostředků dle jednotlivých zdrojů financování je uveden v tabulce č. 1.

⁶ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 12/11 byl zveřejněn v částce č. 01/2013 *Věstníku NKÚ*.

⁷ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/19 byl zveřejněn v částce č. 02/2010 *Věstníku NKÚ*.

⁸ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 09/27 byl zveřejněn v částce č. 04/2010 *Věstníku NKÚ*.

⁹ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 12/18 byl zveřejněn v částce č. 03/2013 *Věstníku NKÚ*.

¹⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. července 2005 č. 882, *k Dopravní politice České republiky pro léta 2005–2013*.

¹¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. listopadu 2013 č. 850, *o Dopravních sektorových strategiích, 2. fáze*.

Tabulka č. 1 – Zdroje financování výstavby a modernizace železničních tratí ve správě SŽDC (v síti i mimo síť TEN-T) (v tis. Kč)

Rok	SFDI	OPD	Fondy EU	EIB	Kapitálové výdaje celkem
2009	7 000 535	11 735 928	1 778 278	4 684 720	25 199 461
2010	4 948 130	11 430 975	0	4 655 683	21 034 788
2011	4 790 009	6 521 500	0	3 692 710	15 004 219
2012	6 125 867	11 931 839	0	2 202 477	20 260 183
2013	14 843 000	10 938 000	0	336 000	26 117 000
Celkem	37 707 541	52 558 242	1 778 278	15 571 590	107 615 651

Zdroj: schválené rozpočty SFDI pro roky 2009–2013.

Přehled o rozpočtovaných a skutečných investičních výdajích SFDI na výstavbu a modernizaci železničních tratí ve správě SŽDC (v síti i mimo síť TEN-T) včetně národního podílu a předfinancování akcí spolufinancovaných z fondů EU je uveden v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Výdaje SFDI na výstavbu a modernizaci železničních tratí ve správě SŽDC (v tis. Kč)

Rok	Rozpočet SFDI		Podíl UR na SR v %	Skutečně čerpáno	Čerpání UR v %
	Schválený (SR)	Upravený (UR)			
2009	25 199 461	20 023 212	79,5	18 883 022	94,3
2010	21 034 788	14 067 956	66,9	14 030 323	99,7
2011	15 004 219	11 208 852	74,7	10 901 737	97,3
2012	20 260 183	10 424 288	51,5	9 513 081	91,3
2013	26 116 697	13 919 722	53,3	7 769 194*)	55,8
Celkem	107 615 348	69 644 030		61 097 357	

*) k 15. 8. 2013.

Zdroj: schválené rozpočty SFDI v letech 2009 až 2013, výroční zprávy SFDI za rok 2009 až 2012, smlouvy o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI mezi SFDI a SŽDC v letech 2009 až 2013, přehledy SFDI v elektronickém systému evidence v letech 2009 až 2013.

Rozpočet SFDI schválený Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky byl v jednotlivých letech upravován převody finančních prostředků nevyčerpaných v předchozím roce a rozpočtovými opatřeními. SFDI k rozdílům mezi výší schváleného a upraveného rozpočtu uvedl, že jsou dány rozpočtovými opatřeními v reakci na aktuální potřeby financování jednotlivých staveb. **Doklady, které by se blíže zabývaly důvody a důsledky výrazných redukcí schválených rozpočtů, SFDI ani MD ke kontrole nepředložily.**

Kontrolou bylo zjištěno, že žádosti o provedení rozpočtových opatření byly žadateli (SŽDC) zdůvodňovány pouze obecně a důvody nebyly nijak doloženy. Důsledky, které nastanou, nebude-li změna provedena, v žádostech uváděny nebyly, přestože to bylo *Pravidly pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu SFDI*¹² (dále také „Pravidla SFDI“), která byla pro příjemce prostředků z rozpočtu SFDI závazná, výslovně požadováno.

3. Podpora z OPD a plnění cílů elektrizací železničních tratí

Pro oblast elektrizace, resp. modernizace železniční sítě mimo síť TEN-T stanovil OPD specifický cíl „zlepšení železniční dopravy na síti mimo TEN-T“ a jemu příslušnou prioritní osu 3 podpory s alokací 393,5 mil. EUR. Podle výroční zprávy OPD za rok 2012 bylo k 31. prosinci 2012 (tj. po uplynutí cca 69 % doby platnosti výzvy) v rámci prioritní osy 3

¹² Interní předpis SFDI, jímž jsou mj. upraveny postupy při poskytování, čerpání a zúčtování prostředků z rozpočtu SFDI.

podáno celkem 17 žádostí o finanční podporu v celkovém objemu 186,5 mil. EUR (47,4 % alokace), schváleno bylo 13 žádostí v celkovém objemu 149,8 mil. EUR (38,1 % alokace), příjemcům byly proplaceny prostředky včetně záloh v celkové výši 138,0 mil. EUR (35,1 % alokace), z toho certifikovány byly výdaje v celkové výši 40,6 mil. EUR (10,3 % alokace).

Podle dosavadního průběhu čerpání podpory lze vyslovit důvodnou obavu, že plánovaná výše prostředků určených na podporu projektů rozvoje a modernizace železniční sítě mimo síť TEN-T v rámci prioritní osy 3 OPD nebude do konce programového období vyčerpána. Zdržení v předkládání velkých projektů z indikativního seznamu velkých projektů prioritní osy 3 OPD vysvětlilo MD pouze obecně zdržením přípravy těchto projektů na úrovni SŽDC.

V rámci prioritní osy 3 stanovilo MD tři indikátory výstupu (mají vyjadřovat rozsah uskutečněných aktivit), dva indikátory výsledku (mají charakterizovat přímé účinky programu na uživatele) a tři indikátory dopadu (mají vyjadřovat střednědobé nebo dlouhodobé účinky programu na sociálně ekonomickou situaci, na kterou jsou globální a specifické cíle programu zaměřeny). **MD nevysvětlilo vzájemné vztahy a návaznosti mezi stanovenými hodnotami indikátorů výstupu, výsledku a dopadu. Takto nastavený systém indikátorů není věrohodným podkladem pro objektivní vyhodnocení účelnosti a efektivnosti podpory poskytnuté z OPD.**

V lednu 2010 byla dokončena realizace projektu elektrizace trati Šatov–Znojmo o délce 11,16 km (projekt byl schválen Evropskou komisí v lednu 2011), v únoru 2010 byla dokončena realizace projektu elektrizace trati Lysá nad Labem – Milovice o délce 5,7 km a v dubnu 2010 byla dokončena realizace projektu elektrizace trati Zábřeh–Šumperk o délce 13,46 km (projekt byl schválen Evropskou komisí v září 2011). Celková délka elektrizovaných tratí v rámci těchto tří projektů činila 30,32 km.

Podle údajů uvedených ve výroční zprávě OPD za rok 2012 se v letech 2009–2012 dosažená hodnota indikátoru „délka rekonstruovaných železničních tratí mimo TEN-T“ (cílová hodnota 105,2 km) zvýšila ze 4,7 km v roce 2009 na 39,2 km v roce 2010 a na 42,77 km v roce 2012. Dosažená hodnota indikátoru výstupu „délka elektrizovaných železničních tratí“ (cílová hodnota 53,5 km) byla v roce 2009 nulová, v roce 2010 se zvýšila na 29,6 km a v letech 2011 a 2012 zůstala nezměněna.

Cílovou hodnotu indikátoru výsledku „hodnota úspory času v železniční dopravě v EUR“ stanovilo MD ve výši 4,9 mil. EUR/rok a v roce 2009 snížilo na 3,5 mil. EUR/rok. Avšak už v roce 2010 byla snižená hodnota tohoto indikátoru překročena a podle údajů uvedených ve výroční zprávě OPD za rok 2012 k 31. prosinci 2012 dosáhla výše 3,567 mil. EUR/rok. Další úpravu hodnoty tohoto indikátoru přitom MD nepředpokládá.

Nezměněna v celém období let 2007–2012 zůstala dosažená hodnota indikátorů dopadu „zvýšení přepravních výkonů v osobní dopravě“ a „zvýšení přepravních výkonů v nákladní dopravě“, která byla po celou tuto dobu vykazována ve výši 100 %. Ke sledování a vyhodnocování těchto indikátorů MD pouze uvedlo, že je vyhodnotí nejdříve v roce 2014, neboť účinky intervencí se projevují s časovým zpožděním. MD však nespécifikovalo dokumenty, na jejichž základě hodnocení provede.

Výchozí a cílová hodnota indikátoru dopadu „snížení skleníkových emisí (CO₂) z dopravy“ měla být stanovena v průběhu roku 2008 evaluační studií zpracovanou na základě projektů předložených v první výzvě. Stanovena však nebyla, neboť MD v roce 2011 na základě studie zjistilo, že přesné nastavení cílové hodnoty je problematické, a uvedlo, že vyhodnocení vlivu intervencí OPD na snížení emisí CO₂ bude provedeno až po ukončení OPD v rámci jeho komplexního hodnocení.

Nepřesvědčivý je i způsob, jakým jsou hodnoceny výsledky modernizace a elektrizace tratí i na úrovni jednotlivých projektů. V závěrečných a následných monitorovacích zprávách zpracovaných SŽDC a schválených MD bylo z dosažení cílových hodnot technických parametrů projektů (délka modernizované, resp. elektrizované trati, zvýšení traťové rychlosti, zkrácení jízdní doby) vyvozováno, že tím bude automaticky dosaženo splnění všech cílů projektu, tedy např. zvýšení bezpečnosti a plynulosti dopravy, snížení negativních vlivů na životní prostředí atd.

Podobný postup byl uplatněn i při hodnocení potvrzení socioekonomických předpokladů použitých v hodnocení nákladů a přínosů projektu při jeho schvalování: z dosažení plánované kvalitativní úrovně infrastruktury je vyvozováno splnění předpokladů o nárůstu dopravních a přepravních výkonů s tím, že přesnější hodnocení bude možno provést až v delším, blíže nespecifikovaném časovém horizontu. Způsob, jakým bude dosažení cílů projektu a naplnění socioekonomických předpokladů ověřeno, není zřejmý.

4. Postup MD při rozhodování o realizaci akcí

K výběru projektů zejména ve vztahu k naplňování cílů a priorit stanovených v OPD a koncepčních materiálech pro oblast modernizace železniční infrastruktury MD uvedlo, že koordinaci realizace projektů zajišťuje ve spolupráci se SFDI a SŽDC prostřednictvím tvorby rozpočtu a střednědobého výhledu SFDI. Dále uvedlo, že absenci střednědobé investiční koncepce pro realizaci projektů nahrazuje aktualizovaný dokument *Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013* (dále také „HVDI“), který však má charakter jen indikativního výhledu měnícího se v čase.

Postup MD při rozhodování o průběhu přípravy a realizace projektů byl netransparentní. MD v některých případech samo zpochybnilo věrohodnost dokladů, na jejichž základě mělo rozhodovat. Správnost a objektivnost předpokladů, které byly použity v rámci ekonomických hodnocení akcí, nebylo možno z dokladů předložených ke kontrole ověřit. Finanční a časové parametry akcí se v průběhu rozhodování o jejich přípravě a realizaci výrazně měnily, aniž by byly vyhodnoceny příčiny a dopady těchto změn.

Příklad 1:

MD dopisem z dubna 2006 souhlasilo s elektrizací trati Brno–Jihlava (104 km). Zároveň ale zpochybnilo reálnost předloženého ekonomického hodnocení tohoto projektu, když poukazovalo na spekulativní charakter jeho některých závěrů. V lednu 2007 se ve svém stanovisku k výhledovému rozsahu dálkové dopravy vyjadřovalo již k redukovanému projektu elektrizace traťového úseku Brno–Rapotice (32 km). Doklady, které by se zabývaly důvody a dopady této změny, ke kontrole nebyly předloženy.

Do HVDI na rok 2008 byla zařazena akce č. 500 372 0004 – *Elektrizace tratě vč. PEÚ¹³ Brno – Rapotice* s celkovými náklady 1 405,0 mil. Kč a s dobou realizace v letech 2009–2011. V HVDI na rok 2009 byly celkové náklady této akce navýšeny na 2 717,0 mil. Kč a termín ukončení její realizace posunut na prosinec 2012. Se stejnými parametry byla akce zařazena do schváleného rozpočtu SFDI na rok 2009.

V HVDI na roky 2010–2012 byl původní projekt elektrizace trati Brno–Jihlava rozdělen na dvě samostatné akce: *Elektrizace tratě vč. PEÚ Brno – Zastávka u Brna* (23 km) a *Elektrizace tratě vč. PEÚ Zastávka u Brna – Jihlava* (81 km). Přitom náklady samotné, asi o třetinu redukované akce *Elektrizace tratě vč. PEÚ Brno – Zastávka u Brna* ve výši 4 000,0 mil. Kč jsou o 47,2 % vyšší než celkové náklady na akci *Elektrizace tratě vč. PEÚ*

¹³ PEÚ = předelektrizační úpravy.

Brno – Rapotice. Oproti původním předpokladům totiž došlo mj. ke zdvojkolejnění této části trati na základě požadavků Jihomoravského kraje.

Do rozpočtu SFDI na rok 2010 byla zařazena akce *Elektrizace tratě vč. PEÚ Brno – Zastávka u Brna* s celkovými náklady 2 717,0 mil. Kč. Již v březnu 2010 ale došlo k jejich navýšení na 5 557,2 mil. Kč a v prosinci 2010 pak k jejich redukci na 4 557,2 mil. Kč. V dokladech předložených ke kontrole nebyly tyto změny dostatečně vysvětleny.

V dopise z dubna 2010 MD poukázalo na nejasnosti a chybějící údaje v předloženém investičním záměru a ekonomickém hodnocení z března 2010 a také upozornilo na zkrácení stavebního úseku o třetinu při nárůstu celkových investičních nákladů na téměř dvojnásobek. SŽDC v dopise z června 2010 navýšení nákladů odůvodnilo kvalitativní změnou technického řešení mj. na základě požadavků Jihomoravského kraje nejen na elektrizaci, ale i zkapacitnění příslušného traťového úseku. MD následně dopisem z května 2011 investiční záměr schválilo a stanovilo limitní investiční náklady akce náklady ve výši 4 101,3 mil. Kč s předpokládanou realizací akce v letech 2012–2015 a svůj souhlas potvrdilo dopisem z června 2011.

V HVDI pro roky 2011–2013 byl termín ukončení realizace akce stanoven na rok 2014 a náklady akce na 4 557,2 mil. Kč. Do rozpočtu SFDI na rok 2011 ale akce nebyla vůbec zařazena. Do rozpočtu SFDI na rok 2012 byla akce zařazena s celkovými náklady 4 557,0 mil. Kč, tedy o 455,7 mil. Kč vyššími, než MD stanovilo v květnu, resp. červnu 2011. Do rozpočtu SFDI na rok 2013 již byla akce zařazena s celkovými náklady 4 101,3 mil. Kč. V době kontroly (červen 2013) byl projekt ve fázi dopracovávání projektové dokumentace stavby a jeho stavební realizace nebyla zahájena.

Příklad 2:

SŽDC spolu s přípravnou dokumentací akce č. 562 372 0003 – *Elektrizace traťového úseku vč. PEÚ Šatov – Znojmo* s celkovými investičními náklady 1 270,6 mil. Kč předložila MD v únoru 2007 ekonomické hodnocení z července 2006 zahrnující dvě navazující stavby v traťovém úseku Znojmo – státní hranice s celkovými investičními náklady 1 404,9 mil. Kč a plánovanou dobou realizace v období let 2006–2008. MD v březnu 2007 vyslovilo nesouhlas s pokračováním přípravy na realizaci stavby z důvodu připomínek k účelnosti a efektivnosti navržených úprav trati.

SŽDC v květnu 2007 opakovaně požádala MD o stanovisko k přípravné dokumentaci akce, do níž zahrнула snížení investičních nákladů o cca 3 % a zároveň MD poskytla vysvětlení k jednotlivým připomínkám. MD v červnu 2007 souhlasilo s realizací akce s celkovými náklady 1 231,0 mil. Kč s tím, že připomínky v technické oblasti byly dostatečně vysvětleny. Zároveň ale zpochybnilo ekonomické ukazatele, přičemž např. uvažovaný čtyřnásobný nárůst přepravních výkonů označilo za „nevěrohodnou fikci“.

Svůj souhlas s financováním akce z prostředků SFDI MD podmínilo její koordinací se souvisejícími projekty (elektrizace úseků Brno–Jihlava a Okříšky–Znojmo). Z dokladů předložených ke kontrole vyplývá, že elektrizace trati Brno–Jihlava je prováděna jen v úseku Brno – Zastávka u Brna. Elektrizace úseku Okříšky–Znojmo provedena nebyla a aktuálně se o ní ani neuvažuje. V červenci 2008 MD jako řídicí orgán OPD vyhodnotilo žádost SŽDC o zařazení projektu k financování z OPD jako vyhovující bez připomínek a zařadilo ji k financování z OPD s maximálními celkovými náklady projektu ve výši 1 134,3 mil. Kč a maximální výší podpory z OPD ve výši 879,4 mil. Kč.

Do HVDI na rok 2008 byla zařazena akce č. 562 372 0003 – *Elektrizace traťového úseku vč. PEÚ Šatov – Znojmo* s celkovými náklady 1 158,1 mil. Kč. Do rozpočtu SFDI pro rok 2008 ale byla zařazena s celkovými náklady 1 231,0 mil. Kč. Do HVDI na rok 2009 i do rozpočtu

SFDI pro rok 2009 byla akce zařazena s celkovými náklady 1 271,2 mil. Kč. V rozpočtu SFDI na rok 2009 pak byly tyto náklady rozpočtovými opatřeními sníženy na 1 231,0 mil. Kč. V HVDI na roky 2010–2012 akce zařazena nebyla. Do rozpočtu SFDI pro rok 2010 byla akce zařazena s celkovými náklady 1 176,4 mil. Kč, které odpovídají skutečným celkovým investičním nákladům projektu uvedeným v závěrečné zprávě projektu z listopadu 2012. Podle této zprávy byla akce stavebně realizována v době od června 2008 do ledna 2010.

V závěrečné zprávě projektu je mj. konstatováno, že na traťovém úseku Šatov–Znojmo prozatím nedošlo k navýšení přepravních výkonů v osobní dopravě a ve výhledu se předpokládá jejich postupný nárůst, který ale bude opožděn. Předpoklad nárůstu počtu cestujících, který byl jedním z hlavních ukazatelů dokazujících ekonomickou efektivnost realizace projektu, tedy zůstává nenaplněn.

5. Změny během výstavby, zadávání dodatečných stavebních prací

SŽDC ve smlouvách o dílo stanovila předmět a rozsah díla s odvoláním na příslušnou projektovou dokumentaci a dále mj. stanovila celkovou cenu díla skládající se z ceny díla a rezervní položky. **Podle znění smluv o dílo byla rezervní položka chápána jako součást celkové smluvní ceny díla, avšak způsob a podmínky pro její použití a čerpání nebyly v těchto smlouvách, ani jejich přílohách stanoveny.** Nebyl uveden ani odkaz na jiný dokument, který by čerpání rezervní položky upravoval. Takový postup nepovažuje NKÚ z hlediska účelnosti a hospodárnosti použití rezervních položek za správný. Rezervní položky byly u jednotlivých akcí využity k úhradám za dodatečné stavební práce, resp. na úhradu cenového rozdílu mezi zadanými vícepracemi a neprovedenými méněpracemi.

Tabulka č. 3 – Dodatečné stavební práce

Akce	Celková smluvní cena v Kč	Vícepráce		Méněpráce	
		Kč	% celkové smluvní ceny	Kč	% celkové smluvní ceny
Elektrizace traťového úseku vč. PEÚ Šatov–Znojmo (11,16 km)	1 121 047 910,13	73 943 648,86	6,93	51 054 380,95	4,78
Elektrizace trati Lysá nad Labem – Milovice (5,7 km)	264 336 466,00	22 881 592,00	8,66	6 102 862,00	2,31
Elektrizace trati Zábřeh–Šumperk (13,46 km)	1 424 684 832,40	72 850 720,58	5,62	28 886 245,62	2,23

Zdroj: smlouvy o dílo včetně dodatků, závěrečné zprávy akcí.

Změny v předmětu a rozsahu díla SŽDC řešila v průběhu stavební realizace akcí většinou formou změnových listů a k nim uzavřených dodatků smluv o dílo. **Některé změny v předmětu a rozsahu díla byly provedeny jen na základě pokynů správce stavby, k nimž nebyly dodatky smluv o dílo uzavřeny.** Skutečný rozsah provedených prací byl zřejmý až ze zjišťovacích protokolů, které byly podkladem pro fakturaci.

V případě akce č. 571 372 0002 – *Elektrizace trati Zábřeh – Šumperk* takto byly na základě pokynů správce stavby bez uzavření dodatků ke smlouvě o dílo provedeny a zaplacený práce za 15,7 mil. Kč.

V případě akce č. 562 372 0003 – *Elektrizace traťového úseku vč. PEÚ Šatov – Znojmo* u jednoho stavebního objektu činila smluvní cena dle smlouvy o dílo 278,2 mil. Kč. Na základě změnových listů a dodatků ke smlouvě týkajících se prací provedených na tomto stavebním objektu byla smluvní cena navýšena o 3,3 mil. Kč. Kromě toho ale SŽDC zaplatila za práce na tomto stavebním objektu dalších 3,9 mil. Kč jen na základě pokynů správce stavby a zjišťovacích protokolů.

SŽDC zadávala veřejné zakázky na dodatečné stavební práce v jednacích řízeních bez uveřejnění (dále také „JŘBU“) většinou v době, kdy některé tyto práce již byly provedeny. Například v případě akce č. 562 372 0003 – *Elektrizace traťového úseku vč. PEÚ Šatov – Znojmo* zaslalo SŽDC u dvou stavebních objektů dodavateli písemnou výzvu k jednání v JŘBU ve smyslu § 34 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.¹⁴ v listopadu 2008, přičemž práce, jichž se výzva týkala, byly podle stavebního deníku provedeny již v srpnu a září 2008.

Obdobně tomu bylo v případě akce č. 571 372 0002 – *Elektrizace trati Zábřeh – Šumperk*, když SŽDC zaslalo dodavateli písemnou výzvu k jednání v JŘBU na veřejnou zakázku na dodatečné stavební práce na jednom stavebním objektu v únoru 2009, přičemž práce, jichž se výzva týkala, byly podle stavebního deníku provedeny již v září 2008 a celý stavební objekt SŽDC od dodavatele převzalo v říjnu 2008.

Ze stavebních deníků ani jiných dokladů předložených ke kontrole nebylo možno ověřit, zda byly u dodatečných stavebních prací ještě před jejich provedením odsouhlaseny jejich rozsah a ceny. Tyto údaje byly obsaženy až ve zjišťovacích protokolech, které byly podkladem pro fakturaci.

Zadáváním veřejných zakázek na dodatečné stavební práce v JŘBU v době, když již tyto práce byly provedeny, došlo ze strany SŽDC pouze k formálnímu naplnění zákonem stanovených podmínek pro tento druh zadávacího řízení.

S účinností od 1. dubna 2013 již písemná výzva k jednání v JŘBU není zákonem v případě veřejných zakázek na dodatečné stavební práce vyžadována. Zadavatel je však podle § 34 odst. 5 zákona č. 137/2006 Sb. povinen pořídit písemný soupis a odůvodnění nezbytnosti takto zadaných stavebních prací včetně ceny. Z textu zákona však nevyplývá, že postup zadavatele při zadání dodatečných stavebních prací by měl být dokladován až zpětně po jejich provedení (zejména důvod, rozsah a ceny prací).

6. Problematika zpět získaného materiálu (výzisků) při realizaci a financování akcí

V roce 2012 byly z rozpočtu SFDI poskytnuty finanční prostředky v celkovém objemu 61,3 mil. Kč na již ukončené jmenovité akce charakteru modernizace železniční sítě (tratě mimo síť TEN-T), a to na základě rozpočtových opatření se stejným obecným zdůvodněním: *„Dodatečnou úpravou jsou sníženy způsobilé náklady a stejným objemem zároveň navýšeny nezpůsobilé náklady o hodnotu vyzískaného materiálu generovaného na stavbě.“*

Tyto finanční prostředky byly z rozpočtu SFDI poskytnuty na dodatečné vypořádání finančního závazku SŽDC vůči OPD, když SŽDC v době realizace akcí hodnotu výzisků neodečetla od investičních nákladů akcí a nezúčtovala je s OPD (část projektu spolufinancovaná z prostředků fondů EU), ani se SFDI (část projektu spolufinancovaná z národních zdrojů), neboť jí to v té době žádný pokyn ani metodika neukládaly.

Nakládání s výzisky bylo do roku 2011 upraveno vnitřním předpisem jen v rámci SŽDC. V červnu 2011 MD vydalo metodické doporučení upravující postup při zúčtování a finančním vypořádání výzisků s OPD. V lednu 2012 MD vydalo pokyn, na jehož základě SŽDC prostřednictvím SFDI zúčtovala a finančně vypořádala výzisky s OPD. **Postup pro vypořádání závazku, který v souvislosti se zúčtováním výzisků s OPD vznikl SŽDC vůči SFDI, není metodicky dořešen a je jen velmi obecně upraven Pravidly SFDI.**

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

III. Shrnutí

NKÚ se v kontrolní akci č. 13/14 zaměřil na postup modernizace, resp. elektrizace železničních tratí mimo síť TEN-T.

Kontrolou bylo zjištěno:

- Schvalované rozpočty SFDI byly vždy v průběhu daného roku významně upravovány rozpočtovými opatřeními bez odpovídajících zdůvodnění a vyhodnocení dopadů změn.
- Podle dosavadního průběhu čerpání podpory lze vyslovit důvodnou obavu, že plánovaná výše prostředků určených na podporu projektů rozvoje a modernizace železniční sítě mimo síť TEN-T v rámci prioritní osy 3 OPD nebude do konce programového období vyčerpána.

Zkontrolovány byly čtyři stavby s celkovými investičními náklady ve výši 6 911,4 mil. Kč. Další čtyři projekty v různé fázi přípravy a realizace s celkovými investičními náklady ve výši 4 768,9 mil. Kč byly zkontrolovány na úrovni systému. NKÚ kontrolou uvedených staveb zjistil tyto skutečnosti:

- Použitý systém indikátorů a údajů ve výroční zprávě OPD není věrohodným podkladem pro objektivní vyhodnocení účelnosti a efektivnosti podpory poskytované z fondů EU.
- Postup MD při rozhodování o průběhu přípravy a realizace projektů byl netransparentní.
- Celková cena stavby se skládá z ceny díla a z rezervní položky. Podle znění smluv o dílo byly rezervní položky chápány jako součást celkových smluvních cen díla, aniž by byl smlouvami specifikován způsob a podmínky jejich čerpání.
- Zadáváním dodatečných stavebních prací v JŘBU až po jejich provedení SŽDC pouze formálně naplnilo příslušné ustanovení zákona o veřejných zakázkách.
- Problematika výzků je upravena pouze obecně v Pravidlech SFDI a měla by být komplexně metodicky dořešena.

IV. Vyhodnocení

Cílem financování staveb je efektivní čerpání přidělených prostředků s co největším dopadem na zkvalitňování dopravní infrastruktury. NKÚ v této kontrolní akci mj. upozornil na výrazné snižování skutečně čerpaných peněžních prostředků proti rozpočtům SFDI schváleným Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v posledních letech a na to, že ekonomicko-společenská hodnocení již čerpaných prostředků vykazují nedostatky.

Dále NKÚ konstatuje, že na kontrolovaných stavbách přetrvávaly nedostatky typu nekoncepčního přístupu k financování investičních staveb, či nevyjasnění kompetencí MD, SFDI a příjemců při rozhodování o přípravě a realizaci staveb.