

01/25

Finanční prostředky na rekonstrukce a modernizace železničních tratí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2001 pod číslem 01/25. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky poskytovanými na rekonstrukce a modernizace železničních tratí.

Kontrolováno bylo období od roku 1999 do března 2002. V případě věcných souvislostí i předchozí období.

Kontrolu provedly v době od ledna 2002 do května 2002 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a z územních odborů západní Čechy a střední Morava.

Kontrolovanými osobami byly:

- Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „MDS“);
- Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“);
- České dráhy, státní organizace, (dále jen „ČD“) a v rámci nich byly kontrolovány generální ředitelství, Divize dopravní cesty, stavební správy Olomouc, Plzeň a Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MDS, SFDI a ČD, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách nebylo podáno.

Senát NKÚ (ve složení: Ing. Jiří Adámek – předseda, JUDr. Jan Holeček, MVDr. Rudolf Němeček, Ing. Josef Pohl, Ing. Petr Skála – členové) na svém zasedání konaném dne 25. 9. 2002

schválil usnesením č. 01/25/20
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolní akce byla zaměřena na program „Rekonstrukce a modernizace vybraných tratí“ (dále jen „program“). Jeho realizace byla zahájena v roce 1993 a ukončena má být po roce 2006 (bližší termín nebyl MDS specifikován). Z programu mají být financovány akce rekonstrukcí a modernizací na „mimokoridorových“ železničních tratích.

Správce programu je MDS. Příjemcem finančních prostředků a investorem jednotlivých akcí byly ČD, které prostřednictvím stavebních správ zajišťovaly jejich realizaci. Program byl především financován z prostředků státního rozpočtu a z vlastních zdrojů ČD. Dalšími finančními zdroji byly postupně od roku 1998 úvěry se státní zárukou a příspěvky z fondů Evropské unie. Prostředky státního rozpočtu byly postupně od poloviny roku 2000 nahrazeny prostředky SFDI. Finanční prostředky programu, včetně jejich krytí příslušnými zdroji, ukazuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Finanční prostředky programu v letech 1993 až 2006

(v mil. Kč)

Ukazatel	Čerpáno do 31. 12. 2000	Čerpáno v roce 2001	Rozpočet na rok 2002	Předpoklad čerpání do 31. 12. 2002	Plánované prostředky celkem
Finanční potřeba	11 879	1 833	3 557	17 269	23 831
Zdroje celkem	11 879	1 833	3 557	17 269	23 831
z toho:					
– státní rozpočet	9 583	0	0	9 583	9 583
– SFDI	587	1 598	3 403	5 588	11 998
– úvěry se st. zár.	570	17	0	587	587
– prostředky EU	275	0	20	295	309
– ostatní zdroje	864	218	134	1 216	1 354

Posuzována byla efektivnost systému řízení realizace programu a jeho jednotlivých akcí, účelnost plnění předpokládaných cílů a záměrů, včetně plnění schválených technicko-ekonomických a časových parametrů, a hospodárnost realizace vybraných akcí.

II. Zjištění z oblasti řízení realizace a plnění cílů programu

V oblasti řízení realizace a plnění cílů programu byly posuzovány akce realizované v letech 1999 až 2002 s celkovým finančním objemem 7 630 mil. Kč.

1. MDS stanovilo cíle programu, včetně technicko-ekonomických a časových parametrů, jen obecně. Nevycházelo přitom z ucelené koncepce rekonstrukcí a modernizací železničních tratí a z příslušných ekonomických rozborů a analýz.

a) MDS stanovilo jako cíle programu pouze technická kritéria, bez odpovídající vazby na společensko-ekonomická kritéria. Cíli například bylo uvádění tratí do referenčního stavu, odstraňování dočasných omezení rychlostí, minimalizace trvalých omezení rychlostí, zamezování dalšího zhoršování technických parametrů tratí regionálního charakteru, zavádění nových technologií

umožňujících zvýšení bezpečnosti, rychlosti, plynulosti a spolehlivosti, výstavba napájecích systémů elektrické trakce apod.

U takto obecně vymezených cílů neurčilo ani konkrétní kritéria pro hodnocení plnění programu (např. předpokládané délky trati uvedených do referenčního stavu, počty snížení dočasných a odstranění trvalých omezení rychlosti). Nelze tak vyhodnotit, jakých účinků na železniční dopravní infrastrukturu má být realizací programu dosaženo v jednotlivých časových etapách.

b) K zabezpečení cílů programu nebyla vymezena ucelená věcná náplň akcí ani postupné termíny realizace a předpokládané investiční potřeby jednotlivých akcí. V programové dokumentaci stanovená předpokládaná bilance finančních potřeb a zdrojů tak nebyla objektivní. V roce 1999 předpokládalo MDS finanční potřebu programu 38 252 mil. Kč, v roce 2001 ji zvýšilo na 54 488 mil. Kč a v roce 2002 snížilo na 23 831 mil. Kč.

c) Zdůvodnění cílů byla zaměřena pouze na technicko-provozní oblast. Ekonomické aspekty, jako např. porovnání vložených finančních prostředků s realizovanými účinky, nebyly vyhodnocovány. V technicko-ekonomickém zdůvodnění cílů programu MDS pouze obecně uvedlo, že je založeno na postupném odstraňování vysokého vnitřního dluhu ČD, způsobeného dlouholetým zanedbáním údržby, a tím na dosažení normovaného stavu trati. Dále, že je nutné v návaznosti na sousední železniční společnosti provádět i rozšířenou reprodukci majetku ČD, tj. modernizaci a elektrizaci trati. Tyto cíle měly podle MDS zajistit bezpečnější, úspornější a ekologičtější provoz.

2. Výběr akcí k realizaci v rámci programu byl nesystematický a nebyl důsledně zaměřen k plnění jeho cílů. V řadě případů nevycházel z odpovídajících podkladů vymezujících věcné, časové a finanční podmínky realizace.

a) Výběr akcí nevycházel z priorit naléhavosti jednotlivých akcí podložených příslušnými společensko-ekonomickými analýzami. MDS a od roku 2001 SFDI zařazovaly akce do programu především podle návrhů ČD ve vazbě na limity finančních prostředků na příslušný rok. Po schválení rozpočtů však byla na základě požadavků ČD v průběhu příslušných let řada akcí vypuštěna, jiné akce byly nově zařazeny nebo byly prodlužovány termíny jejich realizace a měněny rozpočty. Příčinami byly především změny koncepce ČD a nedostatky v přípravě akcí.

Například z 30 akcí zařazených do programu k zahájení realizace v roce 2002 nebyla ČD schválena přípravná dokumentace u 9 akcí a projektová dokumentace u 16 akcí.

MDS zařadilo v letech 1999 až 2002 k financování z programu i akce v celkovém objemu 4 907 mil. Kč, které měly být financovány z jiných účelově zřízených programů nebo nesouvisely s jeho cílem. Šlo o akce v objemu

4 796 mil. Kč týkající se I., II. a připravovaného IV. železničního koridoru, odkoupení objektů v objemu 60 mil. Kč a pořízování nebo úpravy administrativních prostor v objemu 51 mil. Kč.

b) MDS a později ani SFDI (zřízen 1. 7. 2000) neposuzovaly u většiny akcí jejich technicko-ekonomické a časové parametry, které mají být základními podklady pro rozhodování správce programu o realizaci akce a jejím zařazení do programu.

SFDI neposuzování schválených cílů, technicko-ekonomických parametrů a ekonomické efektivity jednotlivých akcí odůvodňoval tím, že ty jsou součástí přípravné dokumentace, kterou schvaluje MDS. ČD však měly MDS podle jeho pokynů předkládat k posouzení přípravnou dokumentaci pouze u staveb s celkovými investičními náklady většími než 20 mil. Kč (co do počtu jde o méně než 10 % akcí).

c) MDS neposuzovalo důvody zařazení všech akcí do programu a k zařazení řady z nich nemělo dostatek podkladů. Blíže sledovalo pouze zařazení akcí, které vyplývaly např. ze zabezpečování „Harmonogramu a finančního zabezpečení realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010“ (usnesení vlády z 14. 2. 2001 č. 145), bezpečnosti železničního provozu, závazků z mezinárodních smluv apod.

Například ČD nepředložily MDS pro posouzení příslušnou dokumentaci k zařazení u akcí „Karlovy Vary – terminál veřejné dopravy“, „Napojení areálu PHILIPS Hranice n. M. na ČD“, „Rekonstrukce žst. Vratimov“, „Rekonstrukce žst. Jeřmanice“, „Rekonstrukce kolejí spádoviště žst. Praha Libeň“ a „Úpravy ve vztahu k průtahu Zlíchov – Radlická“ s celkovými investičními náklady 351 mil. Kč.

MDS také neposuzovalo důvody zařazení a náplň akcí „Příprava a zabezpečení staveb“ a „Investiční akce s RN do 10 mil. Kč“, kde je zařazeno velké množství staveb, především s investičními náklady vyššími než 5 mil. Kč, jejichž celkové investiční náklady činily ve sledovaném období 1 010 mil. Kč.

3. Realizační termíny jednotlivých akcí, jejich investiční náklady a zdroje financování se nestaly závaznými nástroji pro hospodárné a účelné řízení realizace programu.

Podle příslušných zásad vydaných Ministerstvem financí („Zásady pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu určených na pořízování, technická zhodnocení, opravy a udržování investičního majetku“, čj. 113/43 850/1998, a „Zásady pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, fondů Evropské unie, fondů NATO a úvěrů se státní zárukou“ čj. 113/5 095/2000) mělo MDS v rozhodnutích o účelovém určení prostředků státního rozpočtu, resp. prostředků centrálních zdrojů (dále jen „rozhodnutí“) mj. stanovovat časové a finanční parametry akcí.

MDS vydalo v letech 1999 a 2000 rozhodnutí jen u pěti akcí, které byly financovány současně z individuální a systémové dotace ze státního rozpočtu. U dalších 53 akcí, s celkovými investičními náklady 774 mil. Kč (účast státního rozpočtu na jejich financování činila 652 mil. Kč), rozhodnutí nevydalo.

Odpovídající závaznost technicko-ekonomických a časových parametrů nezabezpečil ani SFDI, který nahradil svými prostředky od poloviny roku 2000 prostředky státního rozpočtu.

a) Termíny realizace řady akcí se přitom opožďovaly. Z 204 akcí s termínem realizace po roce 1998 byl tento termín prodloužen u 35 akcí, tj. u 17 % akcí. Příčiny opožďování termínů realizace MDS nezjišťovalo.

Například:

- Termín realizace „Rekonstrukce výhybek č. 9 – 13, 26, 28, 32, 38 v žst. Znojmo“ stanovený na rok 1999 byl změněn na září až prosinec 2000 (akce byla ve skutečnosti zahájena již v dubnu 2000). Přestože akce byla zařazena v roce 1999 k financování z programu, nebyla finančně pokryta. Realizována tak byla až později ze zdrojů SFDI.
- Termín realizace „Rekonstrukce AB a UAB mezi žst. Karviná a odb. Koukolná, 2. stavba“ stanovený na období červen až prosinec 1999 byl změněn na listopad až prosinec 2000. Součástí stavby mělo být i zrušení napájecích skříní 6 kV. Vzhledem k pozdějšímu zařazení jiné akce „Rekonstrukce kabelových rozvodů 6 kV Karviná – Dětmárovice“ bylo nutno původní projekt dopracovat. Následně však byla akce z důvodu nedostatku finančních prostředků rozdělena na dvě.

b) Limity investičních nákladů byly ČD u řady akcí měněny. Důvodem byly především změny koncepčních a věcných řešení, ke kterým často docházelo až v průběhu vlastní realizace. Předpokládané investiční náklady byly zvýšeny u 62 akcí z 204 akcí realizovaných v kontrolovaném období, tj. téměř u každé třetí akce, celkem o 136 mil. Kč, tj. v průměru o 11 %, přičemž toto zvýšení nákladů bylo částečně eliminováno méněpracemi o 112 mil. Kč.

Například:

- U akce „Výstavba TEST Nezvěstice“ byly 28. 8. 1998 schváleny náklady ve výši 20 mil. Kč. Již 16. 11. 1998 došlo k rozšíření stavby a zvýšení nákladů na 26 mil. Kč, tj. o 30 %. Dalším rozšířením stavby v průběhu realizace byly 15. 6. 1999 zvýšeny náklady na 28 mil. Kč, tj. o 8 %. Změnou koncepčního řešení 26. 11. 1999 se prodloužil termín realizace z roku 1999 na rok 2000 a náklady se zvýšily na 33 mil. Kč, tj. o dalších 18 %. Celkem byly náklady zvýšeny o 13 mil. Kč, tj. o 65 %.
- U akce „Sanace železničního spodku a odvodnění plzeňského zhlaví v žst. Chrást u Plzně“ nebyla v průběhu její přípravy dostatečně zaměřena trať. Doprojektování směrových úprav v průběhu vlastní realizace vedlo ke zvýšení nákladů z 9 mil. Kč na 12 mil. Kč, tj. o 33 %.

– U akce „Rekonstrukce koleje č. 1 km 224,400 – 231,790 Havlíčkův Brod – Okrouhlice“ byla přípravná dokumentace zpracována na délku 3,640 km tratě a náklady byla stanoveny na 9 mil. Kč. Projekt stavby však byl zpracován na poloviční délku. Náklady stavby se nezměnily.

4. Akce zadávané ČD k vlastní realizaci nebyly předprojektově a projektově dostatečně připraveny. To negativně ovlivnilo účinnost řízení a hospodárnost jejich realizace.

U 64 z 191 akcí zahájených v kontrolovaném období, tj. v 34 %, schválily ČD projektovou dokumentaci až po datu uzavření příslušné smlouvy, příp. po datu rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího uchazeče na jejich realizaci.

Nedostatky byly také v položkovém členění rozpočtů akcí. Výkazy výměr byly požadovány v členění pouze za skupiny prací (např. železniční svršek, zřízení kolejového lože, zemní těleso apod.). Ve stejném členění byly vyžadovány i nabídkové ceny, které tak dostatečně nevymezovaly množství a druh požadovaných prací (chyběly např. šířky hloubených rýh, hloubky a průměry injektážních vrtů, typy použitých kolejnic, pražců a kamenniva apod.). To neumožňovalo provádět objektivní kontroly kvality a úplnosti provedených prací ani posuzování nabídkových cen, včetně správnosti oceňování případných víceprací.

Nedostatečné členění nabídkových cen bylo zjištěno u 113 z 210 akcí, u nichž byly na ředitelství Divize dopravní cesty k dispozici podklady k zadání veřejných zakázek, tj. v 54 % případů. Kromě toho u 150 akcí, tj. v 71 % případů, nebyly na uchazečích o veřejnou zakázku vyžadovány samostatné kalkulace nákladů na ztížené podmínky výstavby a na zařízení staveniště (tím byl také porušen vnitřní předpis ČD).

5. Systém plánování a uvolňování finančních prostředků vykazoval některé nedostatky, které negativně ovlivňovaly jejich efektivní využití.

a) Rozpočet SFDI je podle ustanovení § 5 zákona č. 104/2000 Sb. schvalován Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR jen pro příslušný rok. Systém jednorozpočtů SFDI tak vyvolává zvýšené riziko nezajištění dostatku zdrojů pro financování akcí s víceletými termíny realizace. Rozpočet SFDI navíc neuvažuje s ostatními zdroji financování akcí.

Problémem ve vztahu k plánování finančních prostředků je také informační systém financování reprodukce majetku (dříve systém programového financování). Informační systém neumožňuje archivaci vložených údajů, zejména pokud jde o termíny realizace, investiční náklady a zdroje financování. Při aktualizaci údajů (cca pololetně) jsou původní nahrazeny novými, a není tak umožněno jejich pozdější vyhodnocování. Údaje jsou navíc často chybové a nespolehlivé. Kromě toho systém je v po-

loze informačního systému akcí financovaných z prostředků státního rozpočtu bez úzké návaznosti na akce financované SFDI.

b) SFDI odsouhlasoval návrhy ČD na navýšení rozpočtů jednotlivých akcí, aniž důsledně ověřil skutečnou potřebu vyplývající z daného stavu v přípravě a realizaci akcí. Přidělené prostředky pak zůstávaly blokovány na bankovních účtech SFDI pro ČD. V roce 2000 tak ČD nevyčerpaly 100 mil. Kč, tj. 15 % uvolněné částky, a proti upravenému rozpočtu SFDI roku 2001 nevyčerpaly 326 mil. Kč, tj. 18 % uvolněné částky.

Například:

- U akce „Sanace kolejiště Ostrava Svinov – Rudná, km 260,200 – 261,300“ byly rozpočtovými opatřeními SFDI uvolněny v listopadu a prosinci 2000 finanční prostředky v celkové výši 20 mil. Kč. Tyto prostředky nebyly čerpány a vráceny byly až v rámci závěrečného zúčtování za rok 2000.
- U „Elektrizace trati Horní Dvořiště – České Budějovice, 1. a 2. část“ byl rozpočtovým opatřením SFDI z 9. 4. 2001 zvýšen rozpočet z 236 mil. Kč na 272 mil. Kč. Dalším rozpočtovým opatřením z 16. 10. 2001 byl z důvodu postupu prací snížen na 242 mil. Kč a opatřením z 13. 11. 2001 dále snížen na 172 mil. Kč. Ve skutečnosti bylo v roce 2001 vyčerpáno jen 159 mil. Kč.
- Na „Přípravu a zabezpečení staveb“ uvolnil SFDI k 19. 10. 2001 prostředky ve výši 87 mil. Kč. Na základě požadavku ČD uvolnil 3. 11. 2001 další prostředky ve výši 65 mil. Kč. ČD uvolněné prostředky v celkové výši 152 mil. Kč vyčerpaly jen do výše 132 mil. Kč. Zbývající částku 20 mil. Kč vrátili až v rámci závěrečného zúčtování za rok 2001.

Finanční situace SFDI byla přitom v průběhu let 2000 a 2001 napjatá z důvodu časového nesouladu mezi jeho příjmy a výdaji. Nesoulad byl řešen zřízením kontokorentního běžného účtu s možností debetního zůstatku až do výše 1 000 mil. Kč. Dále vláda usnesením z 15. 10. 2001 č. 1054, k aktuální finanční situaci SFDI v roce 2001 a návrhy na řešení, odsouhlasila možnost přijetí překlenovacího úvěru do výše 3 000 mil. Kč. K realizaci tohoto úvěru nakonec nedošlo s ohledem na vývoj příjmů SFDI v listopadu a prosinci 2001.

6. Systematické kontroly výsledků realizace programu ve vazbě na míru plnění předpokládaných cílů a hospodárnosti realizace nebyly prováděny.

Kontrolní činnost MDS byla zaměřena především na posuzování dokumentací akcí s náklady vyššími než 20 mil. Kč. Kontroly průběhu realizace akcí byly prováděny převážně u akcí I. a II. železničního koridoru. Průběžné hodnocení plnění předpokládaných cílů a záměrů programu nebylo prováděno.

Vznikající systém předběžné a průběžné vnitřní kontroly SFDI je zatím málo účinný a plně nepůsobí k zajištění ochrany veřejných prostředků proti nedostatkům, jež mají dopad na efektivnost a hospodárnost jejich užití. SFDI nevyhodnocoval po ukončení akcí investiční náklady,

realizační termíny, technické parametry a další ukazatele. Závěrečné zprávy o realizaci akcí nevyžadoval.

Dostatečně kontrolováno nebylo také plnění cílů realizovaných akcí programu. Například nebylo hodnoceno projektovou dokumentací předpokládané zavedení traťových rychlostí. Přitom z 39 akcí realizovaných v letech 1999 až 2001, kde bylo realizací sledováno zvýšení traťových rychlostí, nebylo u 10 akcí, tj. u 25 % akcí, toto zvýšení zavedeno.

III. Zjištění z oblasti realizace jednotlivých akcí programu

Kontroly realizace akcí programu bylo u jednotlivých stavebních správ podrobeno 21 akcí v celkovém objemu 1 076 mil. Kč. Vybrány byly náhodným výběrem ze 74 akcí, které byly ukončeny v kontrolovaném období. Jejich celkový objem činil 2 899 mil. Kč. Kontrolní vzorek představující 37 % z celkového finančního objemu stanoveného základního souboru akcí byl pro dané účely dostatečně reprezentativní.

1. ČD dostatečně účinně nepůsobily k optimalizaci nabídkových cen, jak prokázala provedená srovnávací analýza vybraných druhů prací na železničních tratích.

Analýze byly u 16 akcí (u 5 vybraných akcí nebyly položkové rozpočty k dispozici) podrobeny srovnatelné cenové položky vybraných druhů prací podle nabídek jednotlivých uchazečů o veřejné zakázky. Neodůvodněně nízké nebo vysoké ceny prací byly z analýzy vyloučeny. Sledováno bylo 212 druhů prací. Jejich podíl na nabídkových cenách vítězných uchazečů činil celkem 222 mil. Kč, tj. 18 %.

Nabídkové ceny vybraných druhů prací byly hodnoceny podle tří hledisek a to jako součet rozdílů mezi cenami vybraných uchazečů a nejnižšími cenami vytypovaných položek zjištěnými z nabídek:

- tři nejlépe umístěných uchazečů v rámci jedné akce,
- tři nejlépe umístěných uchazečů v rámci všech akcí,
- nejlépe umístěných uchazečů v rámci všech akcí.

Vyhodnocení ukázalo, že v cenách staveb existovala u vybraných prací možnost jejich snížení. Výše možných úspor se podle hledisek hodnocení pohybovala v rozsahu od 35 do 78 mil. Kč, tj. 16 až 35 % z cen hodnocených prací. Vzhledem k použité metodě výběru a vyhodnocení lze konstatovat, že obdobná možnost úspor existuje i v celkových cenách dalších akcí programu.

2. Hospodárnost užití finančních prostředků programu negativně ovlivnila i řada dalších nedostatků, které byly zjištěny v průběhu realizace akcí.

Šlo především o:

- a) nedostatky v přípravě akcí, které vedly v průběhu vlastní realizace ke koncepčním změnám, dodatečným po-

žadavkům na rozšíření staveb, změnám materiálů a rozsahů prací. U většiny akcí tyto změny vyvolaly zvýšení investičních nákladů.

Například:

U akce „Sanace žst. Ostrava – Kunčice“ byly zvýšeny náklady o 30 807 tis. Kč z důvodu dodatečného požadavku ČD na změnu typu zabezpečovacího zařízení. U akce „Rekonstrukce výpravní budovy žst. Špičák a Železná Ruda“ byly zvýšeny náklady o 6 317 tis. Kč z důvodu potřeby dodatečného odizolování některých objektů, rozšíření kapacity vodovodu, dodatečného požadavku ČD na rozšíření zpevněných ploch apod. U akce „Dálkový kabel a ÚZZ Horní Dvořiště – České Budějovice“ byly zvýšeny náklady o 131 000 tis. Kč z důvodu dodatečného zařazení nových stavebních objektů.

b) Nedostatky v projektové dokumentaci, kterou ČD převzaly a schválily, přestože v některých případech neřešila všechny nezbytné práce nebo obsahovala chyby ve zpracování.

Například:

U akce „Sanace žst. Ostrava – Kunčice“ projekt neřešil izolační rozdíly mezi rekonstruovaným a nerekonstruovaným trakčním vedením, nevyhovující osové vzdálenosti trakčního vedení, osvětlení apod., u akce „Rekonstrukce trati Čistá – Kralovice“ náhradu stávajícího nevyhovujícího kabelu, odvodnění, změny rádiového spojení apod. a u akce „Rekonstrukce výhybek a RZZ žst. Káranice“ nebyl projekt zpracován v souladu s příslušnou normou a směrnicí ČD. Odstranění těchto chyb zvýšilo náklady u těchto akcí o celkem 10 037 tis. Kč.

c) Nedostatky ve vedení stavebních deníků, dokumentaci o skutečném provedení a nejasnosti v zadání prací, které neumožňovaly objektivně posoudit rozsah skutečně provedených a uhrazených prací.

Například:

U akce „Modřice – Brno H. Heršpice KR kol. 1 v km 140,007 – 137,909“ byly podle zápisu o hlavní prohlídce propustku práce zahájeny 20. 10. 1999 a ukončeny do 13. 11. 1999. Ve stavebním deníku však byly prováděny zápisy až od 4. 11. 1999.

U akce „Sanace skal Děčín“ byly zjištěny vyšší kapacitní údaje (zděné plomby a podezdívky, odstranění vegetace, očištění volných kamenů a další) v soupisech o provedených pracích proti údajům v posuzovacím a schvalovacím protokolu projektové dokumentace stavby. Příslušné práce nebyly ve stavebním deníku označeny jako vícepráce. U této akce bylo také fakturované množství tyčových kotev o 29 m vyšší, než uvedené v dokumentaci skutečného provedení stavby.

U akce „Rekonstrukce traťové koleje č. 1 a 2 Radotín – Dobřichovice“ byla podle údajů stavebního deníku provedena rekonstrukce v délce 2 060 m, tj. o 500 m kratší oproti údajům schvalovacího protokolu projektové dokumentace. Podle dokumentace skutečného provedení však byla rekonstrukce provedena ve schválené délce 2 560 m a podle soupisu provedených prací v délce 2 250 m.

d) Nedostatky v zadávání veřejných zakázek spočívající především v nedostatečném vymezení předmětu zakázky, který byl mnohdy konkretizován až po vyhlášení soutěže a často i v době jejich realizace. V zadávací dokumentaci, která je také podkladem pro vymezení předmětu díla ve smlouvách, chybělo jednoznačné vymezení množství a druhu požadovaných prací (například tloušťka zřizovaného kolejového lože, hloubka injektážních vrtů, typ použité kolejnice apod.). Tím nebylo možno provést objektivní kontrolu kvality, úplnosti a hospodárnosti provedení díla.

U akcí „Rekonstrukce výhybek v žst. České Budějovice seř. nádraží – jih“, „Výstavba železniční zastávky Třeboň Lázně“, „Sanace svahu Zádulka“ a „Sanace železničního spodku a odvodnění plzeňského zhlaví v žst. Chrást u Plzně“ vítězný uchazeč nedodržel požadavky stanovené v zadávací dokumentaci.

3. ČD v některých případech začínaly realizaci akcí bez stavebního povolení příslušného stavebního úřadu.

Toto porušení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném v kontrolovaném období, bylo zjištěno u 3 z kontrolovaných 21 akcí, tj. u 14 % akcí. Šlo o akce „Sanace skal Děčín“, „Modřice – Brno H. Heršpice KR kol. 1 v km 140,007 – 137,909“ a „Rekonstrukce koleje Rousínov – Holubice trati Brno – Přerov“.

4. Stavební správy neprováděly dostatečnou kontrolu věcného a finančního plnění prací, výkonů a dodávek.

Činnost stavebních správ při prověřování a stvrzování provedených prací jako podkladu ke sledování postupu výstavby a fakturace vykazovala řadu chyb, jak o tom svědčí zjištění uvedená v bodě 2 této části kontrolního závěru. Především nebyly dostatečně prověřovány soupisy provedených prací a nebylo zajištěno vedení stavebních deníků v odpovídající kvalitě, aby z nich bylo možno určit, jaké práce a v jakém rozsahu byly realizovány, včetně víceprací.

IV. Vyhodnocení

Kontrolou efektivity, účelnosti a hospodárnosti realizace programu „Rekonstrukce a modernizace vybraných tratí“ byly zjištěny nedostatky v systému řízení, ve stanovení cílů a v hospodárnosti realizace akcí, které snižovaly dosažené účinky z vynaložených finančních prostředků na program.

1. Systém řízení nevedl k zajištění odpovídající efektivity realizace programu, především:

– nebyl zpracován ucelený záměr pro zabezpečení rekonstrukcí a modernizací nekoridorových tratí stanovující priority a věcnou náplň pro výběr tratí a úseků k realizaci v rámci programu, finanční potřeby a zdroje financování;

- cíle programu byly stanoveny obecně, bez vymezení kritérií a postupných termínů pro hodnocení plnění programu;
- výběr akcí byl nesystematický, řešil především okamžité požadavky ČD, většinou nevycházel z příslušných analýz hodnotících náklady a výnosy z jejich realizace a z odpovídajících podkladů vymezujících věcné, časové a finanční podmínky;
- řízení realizace programu a akcí do něj zařazených bylo v neúměrné míře ponecháno v působnosti ČD;
- uvolňování finančních prostředků SFDI neprobíhalo plynule a podle skutečných potřeb vyplývajících ze stavu v přípravě a vlastní realizaci akcí;
- nebyla prováděna systematická kontrola účinků a efektivnosti realizace programu ani realizovaných akcí;
- nebyl vyvíjen účinný tlak na ČD k zajištění optimálních nákladů na realizaci akcí;
- rozpočty a termíny realizace akcí nebyly závaznými nástroji řízení a byly neúměrně často měněny;
- nebyla zajištěna dostatečná příprava akcí tak, aby byly minimalizovány koncepční a věcné změny v průběhu vlastní realizace.

V důsledku nedostatků v systému řízení nelze vyvíjet účinný tlak k zajištění optimální výše investičních nákladů, a tím i odpovídajícího společensko-ekonomického efektu. V tomto systému lze jen velmi obtížně vyhodnocovat účelnost a hospodárnost vynakládaných finančních prostředků.

2. Cíle a záměry programu byly MDS stanoveny pouze obecně a neumožňovaly průběžně vyhodnocovat míru

jejich plnění ve vazbě na již vynaložené finanční prostředky.

V rozporu s cíli programu byly v rámci něj realizovány akce související se železničními koridory v objemu 4 796 mil. Kč (to také zkresluje pořizovací ceny koridorů financovaných z jiných účelově zřízených programů) a akce nesouvisející s rekonstrukcí a modernizací železničních tratí v objemu 111 mil. Kč.

3. Zjištění z realizační fáze vybraných akcí potvrdila, že výše uvedené nedostatky negativně ovlivnily i hospodárnost jejího průběhu, především:

- ČD dostatečně účinně nepůsobily k optimalizaci nabídkových cen, analýza cen vybraných druhů prací ukázala na možnost úspor v rozsahu 16 až 35 %, to v průměrných ročních nákladech programu může představovat zdrojový potenciál 270 až 600 mil. Kč;
- nebyla dostatečná příprava akcí, to vedlo z důvodu koncepčních a věcných změn v průběhu vlastní realizace u téměř třetiny akcí k zvýšení nákladů v průměru o 11 %;
- nedostatky ve vedení příslušné dokumentace neumožnily v řadě případů objektivně posoudit rozsah skutečně provedených prací;
- nedostatky v položkovém členění rozpočtů akcí neumožňovaly objektivně posoudit výši nákladů a ocenění případných víceprací;
- nedostatečné vymezení předmětu zakázek neumožnilo provést objektivní kontrolu kvality, úplnosti a hospodárnosti provedení díla;
- věcná a finanční kontrola plnění prací, výkonů a dodávek byla nedostatečná.