

05/24**Finanční prostředky poskytnuté na odstraňování povodňových škod z roku 2002 v dopravní infrastruktuře**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2005 pod číslem 05/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky poskytnutými na programy zaměřené na obnovu dopravní infrastruktury po povodních z roku 2002.

Kontrolu provedly v době od července do prosince 2005 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a z územních odborů západní Čechy, severozápadní Čechy, střední Čechy, jižní Čechy, severovýchodní Čechy a jižní Morava. Kontrolováno bylo období od roku 2002 do doby ukončení kontroly.

Kontrolovanými osobami byly

- A. v oblastech přípravy a realizace programů a zabezpečení finančních prostředků:
 - Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);
 - Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“);
- B. v oblasti realizace akcí na státní silniční dopravní infrastruktuře:
 - Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“) a jeho vnitřní organizační složky správy Chomutov, Plzeň, Praha, České Budějovice a Liberec;
- C. v oblasti realizace akcí na silniční dopravní infrastruktuře ve vlastnictví krajů:
 - Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, Plzeňský kraj se sídlem v Plzni a Středočeský kraj se sídlem v Praze;
 - Krajská správa silnic Libereckého kraje (KSS LK), příspěvková organizace, Liberec 6; Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvková organizace kraje, Brno; Správa a údržba silnic Klatovy, Klatovy; Správa a údržba silnic Královéhradeckého kraje, Hradec Králové; Správa a údržba silnic Ústeckého kraje, příspěvková organizace, Dubí 3, okres Teplice;
- D. v oblasti realizace akcí na železniční dopravní infrastruktuře:
 - Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, (dále jen „SŽDC“) a její vnitřní organizační složky – stavební správy Plzeň a Praha;
- E. v oblasti realizace akcí na vodní dopravní infrastruktuře:
 - Povodí Vltavy, státní podnik, a Povodí Labe, státní podnik;
 - České přístavy, a. s., Jankovcova 6, Praha 7 (dále jen „České přístavy“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, ŘSD, Plzeňský kraj, SŽDC, Povodí Labe a České přístavy, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. O odvoláních proti rozhodnutí o námítkách, které podaly MD a České přístavy, rozhodl senát NKÚ usneseními.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Jiří Adámek – předseda, Ing. Josef Pohl, Mgr. Zdeňka Profeldová a Ing. Ladislav Zeman – členové) na zasedání konaném dne 22. února 2006 s c h v á l i l usnesením č. 05/24/7 k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Celková výše škod po povodni v srpnu 2002 činila na kontrolované dopravní infrastruktuře podle údajů MD 7 535 mil. Kč, z toho činily škody na:

- dálnicích, rychlostních komunikacích a silnicích I. třídy, vyčíslené ŘSD, 1 216 mil. Kč, přičemž opraveno mělo být 212 km vozovek, 35 mostů a 4 km opěrných zdí;
- silnicích II. a III. třídy, vyčíslené kraji, 2 780 mil. Kč;
- železniční dopravní infrastrukturu, vyčíslené Českými drahami, státní organizací, 2 729 mil. Kč, přičemž opraveno mělo být 282 km tratí, 17 mostů, 120 km dálkového optického kabelu a 1 920 kilometropárů sdělovacího vedení;
- majetku státu v případě vnitrozemských vodních cest, vyčíslené příslušnými povodími, 670 mil. Kč, přičemž opraveno mělo mj. být 55 tis. m² břehových opevnění, 15 tis. m² zdí a stěn, 18 jezů, odtěženo mělo být 560 tis. m³ nánosů a provedeny zemní práce v objemu 3 230 m³;
- veřejných přístavech, po vyloučení škod na majetku nesloužícím k zabezpečování základních funkcí veřejných přístavů a škod odstraňovaných z vlastních zdrojů vlastníků objektů, 140 mil. Kč.

Kontrole byly podrobeny finanční prostředky na opravu uvedené dopravní infrastruktury poskytnuté z programu ev. č. 227 810 „Státní pomoc při obnově území postiženého povodní 2002 poskytovaná MDS“, z programu ev. č. 227 820 „Obnova dopravní infrastruktury v území postiženého povodní 2002“ a ze SFDI na jmenovité akce na silnicích II. a III. třídy.

Správcem programů bylo MD. Souhrn finančních prostředků poskytnutých na celkem 595 akcí je uveden v následující tabulce. Ke kontrole bylo vybráno 105 akcí s celkovými náklady 2 039 mil. Kč.

Tabulka č. 1

Finanční prostředky poskytnuté na jmenovité akce

(v mil. Kč)

Položka	Do 31. 12. 2003	2004	2005 (do 31. 10.)	Celkem
Souhrn zdrojů programů	3 601	1 092	417	5 110
z toho prostředky:				
– státního rozpočtu ^{*)}	1 891	868	311	3 070
– Evropské Unie	376	22	–	398
– SFDI	1 312	152	79	1 543
– ostatní	22	50	27	99
Prostředky SFDI na silnice II. a III. třídy (tj. bez krajských)	716	287	–	1 003
Celkem	4 317	1 379	417	6 113

^{*)} Včetně úvěru přijatého Českou republikou od Evropské investiční banky.

Ustanovení § 12 a § 13 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhlášky č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, upravující účast státního rozpočtu na financování programů byla v rámci této kontrolní akce aplikována s přihlédnutím k mimořádnosti situace po povodni v roce 2002.

II. Příprava a řízení realizace programů

1a) Dokumentace programu 227 810, zpracovaná MD na základě usnesení vlády z 8. 1. 2003 č. 12, k Souhrnné strategii obnovy území postiženého povodněmi, byla schválena Ministerstvem financí v únoru 2003. Program byl zaměřen na odstranění škod v pražském metru. V prosinci 2003 byl doplněn o podprogram 227 815 „Pomoc státu při odstraňování škod vzniklých povodní 2002 na majetku subjektů provozujících veřejné přístavy a vnitrozemskou vodní dopravu“. Dokumentace podprogramu byla schválena v dubnu 2004 s dobou realizace

duben až prosinec 2004 (byla prodloužena do prosince 2005). Jeho celkové finanční zdroje podle údajů z října 2005 činily 143 mil. Kč.

b) Dokumentace programu 227 820, zpracovaná MD na základě usnesení vlády z 8. 1. 2003 č. 12, byla Ministerstvem financí schválena v únoru 2003. Jeho celkové finanční zdroje podle údajů z října 2005 činily 4 967 mil. Kč. Program obsahoval podprogramy:

- 227 822 „Obnova dálnic, silnic pro motorová vozidla a silnic I. třídy“ s finančními zdroji 1 394 mil. Kč a dobou realizace srpen 2002 až prosinec 2005;
- 227 823 „Obnova železniční dopravní infrastruktury po povodni 2002“ s finančními zdroji 2 811 mil. Kč a dobou realizace září 2002 až prosinec 2004;
- 227 824 „Obnova staveb vodní dopravy po povodni 2002“ s finančními zdroji 762 mil. Kč a dobou realizace prosinec 2002 až červen 2004 (byla prodloužena do prosince 2005).

Cílem programu byla obnova dopravní infrastruktury ve vlastnictví státu na území postiženém povodní v srpnu 2002. Podle dokumentace programu měla být infrastruktura uvedena do stavu, ve kterém byla před povodní. Podle bodu 4 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 40/2001 Sb. má být dosažení cíle kontrolováno při závěrečném vyhodnocení programu.

Takto stanovený cíl nevymezoval správně rozsah oprav pro zařazení akcí do programu. **Podle něj by dopravní infrastruktura měla být obnovena i se závadami, které měla před povodní.** To by v některých případech vedlo k nevhodnému vynakládání finančních prostředků. MD proto rozhodnutími o registraci akcí v informačním systému, vydanými podle § 5 odst. 1 vyhlášky č. 40/2001 Sb., schválilo akce, kterými byly odstraňovány i závady vzniklé před povodní v roce 2002. Tyto závady vznikly především z důvodu nedostatečně prováděné údržby a průběžných oprav, jak bylo prokazatelně zjištěno u 14 akcí.

Například:

Oprava mostu na silnici I/13 v Děčíně realizovaná z podprogramu 227 822 byla připravována již v roce 2000 a stavební povolení bylo vydáno před povodní v dubnu 2002.

Oprava mostu Hořehledy na silnici I/19 připravovaná před povodní v podprogramu 327 113 „Rekonstrukce, modernizace a opravy mostů na silnicích I. třídy“ s náklady 5 mil. Kč byla se stejnými náklady realizována z podprogramu 227 822.

Opravou 1. traťové koleje v úseku Polepy – Litoměřice realizovanou z podprogramu 227 823 byly odstraněny i závady na železničním svršku vzniklé jeho opotřebením (výměna ojetých kolejnic, výměna popraskaných betonových pražců z důvodu stárí, vyčištění šterkového lože znečištěného uhelným mourem apod.). Zpracování projektové dokumentace na komplexní rekonstrukci této koleje bylo zadáno před povodní v červenci 2002.

Z předložených podkladů pro registraci akcí však nebyl zřejmý rozsah poškození před a po povodni. Nelze tak vyčíslit rozsah poškození, které bylo způsobeno povodní anebo nedostatečně prováděnou údržbou a průběžnými opravami. Uváděný rozsah poškození povodní tak v řadě případů neodpovídal skutečnosti.

2. MD zaregistrovalo akce železniční dopravní infrastruktury k financování z podprogramu 227 823 bez odpovídajících podkladů vyžadovaných § 5 odst. 1 vyhlášky č. 40/2001 Sb. Podle tohoto ustanovení správce programu posoudí investiční záměr anebo žádost o poskytnutí dotace a vydá rozhodnutí o registraci akce. V případě, že registraci akce zamítne, vydá pokyny k přepracování investičního záměru anebo žádosti o poskytnutí dotace.

Investičním záměrem je podle § 1 písm. g) vyhlášky č. 40/2001 Sb. přípravná dokumentace obsahující ekonomické a technické podklady pro rozhodování správce programu o účasti státního rozpočtu na financování akce. Žádost o poskytnutí dotace nahrazuje podle § 4 odst. 5 této vyhlášky investiční záměr v případech stanovených ve schválené dokumentaci programu s tím, že správce programu stanoví mj. údaje pro posouzení žádosti z hlediska plnění podmínek zařazení akce do programu.

V daném případě **nebyla možnost nahradit investiční záměr žádostí o poskytnutí dotace v dokumentaci programu stanovena ani nebyly správcem programu stanoveny údaje pro posouzení žádosti**. Přesto byla poskytnuta SŽDC bez odpovídajících podkladů na základě žádosti z března 2003 dotace ze státního rozpočtu ve výši 453 mil. Kč na neinvestiční akce. MD o přidělení těchto finančních prostředků rozhodlo pouze na základě údajů o potřebách a zdrojích financování uváděných SŽDC. Na akce investičního charakteru byla ze státního rozpočtu poskytnuta investiční dotace ve výši 1 048 mil. Kč. Na tyto akce byly podle sdělení uvedeného v žádosti zpracovány zjednodušené projekty, ale ty MD nemělo ve všech případech k dispozici.

3. Akcí se podle § 1 písm. c) vyhlášky č. 40/2001 Sb. rozumí část programu stanovená správcem programu k zabezpečení realizace cílů programu uvedených v jeho schválené dokumentaci. **MD schválilo k realizaci v rámci programu 227 820 i akce, kterými byly prováděny protipovodňová opatření nebo došlo k technickému zhodnocení majetku**. Byly tak prováděny práce nad rámec cíle programu uvedeného v bodě 1b) této části kontrolního závěru, jak bylo zjištěno u akcí:

- „I/27 Švihov – Inundanční most“, kterou byl vybudován s náklady 30 mil. Kč nový most místo původní kapacitně nevyhovující propusti. Akce nesloužila k obnově dopravní infrastruktury a uvedení komunikace do stavu, ve kterém byla před povodněmi, ale k ochraně přilehlého území před následky případné další povodně.
- „Oprava tratě Žatec západ – Plzeň, 3. etapa“, v rámci níž byla v ceně 0,5 mil. Kč přemístěna transformační stanice, neboť byla po rekonstrukci v roce 2000 ponechána v místě s vysokým rizikem zaplavení.
- „I/19 Keřkov – most“ a „I/19 Keřkov“, kterými bylo provedeno technické zhodnocení majetku tím, že silnice byla rozšířena z 6,5 m na 9,5 m (změna kategorie z S 6,5 na S 9,5).

4. Podle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 40/2001 Sb. obsahuje dokumentace závěrečného vyhodnocení akce mj. zprávu o plnění závazných ukazatelů a podmínek účasti státního rozpočtu stanovených v rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce. Porušení podmínek účasti státního rozpočtu uvedených v rozhodnutí je podle § 8 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 40/2001 Sb. porušením rozpočtové kázně.

U akcí týkajících se železniční dopravní infrastruktury financovaných z podprogramu 227 823, které za SŽDC realizovaly České dráhy, a. s., **MD nekontrolovalo splnění závazných parametrů stanovených v rozhodnutích**. Hodnotilo parametry stanovené v projektu stavby, schválené investorem (SŽDC), a docílené při realizaci nebo hodnotilo jen část finančních prostředků akce týkajících se státního rozpočtu.

Například:

Podle rozhodnutí vydaného MD na akci „Oprava tratě Praha – Děčín, 2. stavba“ měla být provedena oprava minimálně dvou opěrných zdí, dvou pozemních objektů a dvou mostů. Náklady měly činit 34,6 mil. Kč, z toho 17,3 mil. Kč ze státního rozpočtu. V závěrečném vyhodnocení akce z března 2004 byly jako hodnocené parametry uvedeny oprava čtyř „trafoskříní“ a 1,7 km kabelu s náklady 1,3 mil. Kč.

U akce „Oprava tratě Žatec západ – Plzeň, 3. etapa“ nebyly proti rozhodnutí hodnoceny parametry sanace zdiva, čištění kolejového lože, oprava trati a další. Navíc proti parametrům uvedeným v rozhodnutí byla ve vyhodnocení akce uvedena sanace propusti a oprava dvou mostů. V hodnocení uvedená cena akce 5,3 mil. Kč byla o 10,2 mil. Kč nižší než v rozhodnutí.

U akce „Oprava tratě Praha – Trutnov“ měly být podle rozhodnutí opraveny 102 km kolejí a tři umělé stavby s náklady 1,4 mil. Kč (z toho 14 tis. Kč ze státního rozpočtu a 1 409 tis. Kč z rozpočtu SFDI). Ve vyhodnocení akce byla uvedena jen oprava revizní lávky mostu.

III. Prostředky SFDI poskytnuté na jmenovité akce na silnicích II. a III. třídy

Kontrole byly podrobeny jmenovité akce, které byly zařazeny do rozpočtu SFDI na rok 2003. Jejich financování probíhalo podle „Pravidel pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu SFDI“. Akce byly SFDI vybírány na základě investičních záměrů, které měli žadatelé zpracovat v rozsahu a formě stanovené ve vyhlášce č. 40/2001 Sb. **U 16 akcí bylo zdůvodnění potřeby finančních prostředků na odstraňování škod nedostatečné**, zejména pokud šlo o prokázání souvislosti poškození vozovky s povodní v roce 2002.

Například:

U akce „II/183 Domažlice – Chrastavice – POVODNĚ 2002“ s náklady 4,8 mil. Kč byla v investičním záměru potřeba opravy zdůvodněna četností poruch způsobených dopravním zatížením. Souvislost poškození s povodní v roce 2002 nebyla zřejmá.

U akce „III/1807 Horní Bříza – rekonstrukce vozovky, žel. podjezd Chrastavice – POVODNĚ 2002“ s náklady 2,1 mil. Kč byla potřeba opravy zdůvodněna zatékáním vody z přilehlých pozemků do podjezdu, zamrzáním vody na komunikaci a tím, že bude nutné komunikaci uzavřít vzhledem k malé podjezdové výšce.

IV. Zjištění z oblasti realizace akcí

U příjemců finančních prostředků byly zjištěny závaznější nedostatky při realizaci u 24 akcí:

1. Plzeňský kraj použil v rámci akce „III/2312 průtah Hromnice – rekonstrukce vozovky – POVODNĚ 2002“ 558 tis. Kč na vybudování kanalizace, která není součástí opravované pozemní komunikace.

ŘSD uhradilo z důvodu nedostatečné kontroly fakturovaných částek daň z přidané hodnoty vyšší o 352 tis. Kč, a to u akcí:

- „Oprava silnice I/3 České Budějovice“, kde byly v roce 2003 nesprávně fakturovány a uhrazeny dokončené práce v hodnotě 1 906 tis. Kč. Opravu fakturace provedl zhotovitel až v červnu 2004. Mezitím došlo k přeřazení fakturovaných prací ze snížené do základní sazby daně z přidané hodnoty. Rozdíl daňových sazeb činil 267 tis. Kč.
- „Silnice I/24 – most Tuš“, kde byla z důvodu dvojího zdanění některých fakturovaných prací uhrazena daň z přidané hodnoty vyšší o 85 tis. Kč.

ŘSD dále uhradilo z důvodu nedostatečné kontroly fakturovaných částek u akce „Most Český Krumlov“ flexibilní závěry v částce 438 tis. Kč, které nebyly dodány. Tato částka byla při další fakturaci zhotovitelem odečtena.

České přístavy použily v rámci akce „Přístav Holešovice, budovy (bez skladu „H“)“ 829 tis. Kč na opravy skladů, které však byly pronajaty soukromým subjektům, a neplnily tak veřejnou funkci přístavu. Podle podmínek programu se státní pomoc nevztahovala na majetek přímo nesloužící veřejné funkci.

2. ŘSD použilo na opravy objektů jiných vlastníků 2 935 tis. Kč, a to u akcí:

- „I/8 Dubí – Cínovec“ 1 092 tis. Kč na opravu mostu ve vlastnictví města Dubí;
- „Havárie mostu v km 15,6 na D8“ 1 580 tis. Kč na obnovu inundační hráze u silnice III. třídy, jejíž vlastníkem bylo Povodí Vltavy;
- „Jáchymov – havárie“ 263 tis. Kč na opravu mostu ve vlastnictví města Jáchymov.

3. SŽDC uhradila u akce „Rekonstrukce mostu v km 24,337 trati Rokycany – Nezvěstice“ 565 tis. Kč za provizorní přemostění řeky v délce 36 m. Skutečná doložená délka přemostění však byla jen 21 m.

SŽDC a Jihočeský kraj umožnily u čtyř akcí zhotovitelům použít pro některé práce ocenění vyššími jednotkovými cenami, než bylo uvedeno v nabídce a původně uzavřené smlouvě. Ocenění prací tak bylo zvýšeno o celkem 173 tis. Kč.

4. ŘSD, Správa a údržba silnic Klatovy a České přístavy porušily zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, tím, že u čtyř akcí byly zahájeny práce bez příslušného stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu a u jedné akce byl zahájen provoz na mostě bez kolaudačního rozhodnutí.
5. Při zadávání veřejných zakázek bylo zjištěno porušení zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, u akcí:
 - „I/15 Litoměřice most“ v ceně 66 618 tis. Kč, jejíž realizaci ŘSD zadalo nesprávně na základě výzvy jednomu zájemci podle § 50 odst. 1;
 - „Oprava sesuvu svahu na D5“ v ceně 6 739 tis. Kč, jejíž realizaci ŘSD zadalo nesprávně na základě výzvy třem zájemcům podle § 49a;
 - „Rekonstrukce mostu v km 369,768 trati Lysá n. L. – Ústí n. L.“ v ceně 23 699 tis. Kč, kde SŽDC nesprávně vyloučila uchazeče z důvodu „propadlého notářského ověření živnostenského listu“.

Kromě toho SŽDC a České přístavy u třech akcí nestanovily předmět zakázky přesně a správně. V průběhu realizace proto musel být předmět zakázky rozšiřován a zvyšována cena celkem o 1 317 tis. Kč.

V. Vyhodnocení

Kontrola bylo podrobena 105 jmenovitých akcí (tj. 18 % z celkového počtu akcí na odstraňování škod v železniční, silniční a vodní dopravní infrastruktuře po povodni v roce 2002) s náklady 2 039 mil. Kč (tj. 33 % z celkových finančních prostředků na tyto akce – bez prostředků krajů). Na MD a SFDI byla kontrolována příprava a řízení realizace příslušných programů, především správnost stanovení věcného vymezení programů a základních parametrů akcí k zabezpečení splnění stanovených cílů a účelu užití finančních prostředků. U příjemců finančních prostředků bylo kontrolováno nakládání s finančními prostředky při realizaci akcí.

MD stanovilo nevhodně cíl programu ev. č. 227 820 „Obnova dopravní infrastruktury v území postiženého povodní 2002“, podle kterého by musela být infrastruktura obnovena i se závadami, které měla před povodní. MD tento stav napravilo tím, že k realizaci schválilo akce, kterými byla příslušná infrastruktura opravena do žádoucího stavu. Změnu cíle programu však nenavrhlo. Uváděný rozsah škod způsobených povodní v roce 2002 tak v řadě případů zahrnoval i poškození způsobená nedostatečně prováděnou údržbou nebo průběžnými opravami.

Akce na železniční dopravní infrastrukturu schvalovalo MD k registraci bez odpovídajících podkladů a údajů daných § 5 vyhlášky č. 40/2001 Sb. U akcí neinvestičního charakteru mělo k dispozici jen investorem uvedené údaje o potřebách a zdrojích financování a u akcí investičního charakteru nemělo ve všech případech k dispozici projektovou dokumentaci. U části akcí nekontrolovalo splnění závazných parametrů stanovených v rozhodnutích o účasti státního rozpočtu na financování akcí. Hodnotilo parametry schválené v projektu stavby investorem (SŽDC) a docílené při realizaci nebo hodnotilo jen část parametrů týkajících se finančních prostředků státního rozpočtu.

Při kontrole realizace akcí byly zjištěny závažnější nedostatky u 24 akcí (tj. 23 % z kontrolovaných akcí). Jednalo se zejména o:

- použití finančních prostředků u čtyř akcí v částce 1,7 mil. Kč na jiný než stanovený účel,

- opravy objektů jiných vlastníků u tří akcí v částce 2,9 mil. Kč,
- nesprávné hrazení fakturovaných prací u šesti akcí v částce 1,2 mil. Kč,
- zahájení prací bez stavebního povolení nebo ohlášení prací u čtyř akcí a zahájení provozu bez kolaudačního rozhodnutí u jedné akce,
- nedostatky při zadávání veřejných zakázek u šesti akcí.