

Informace z kontrolní akce 07/25 – Finanční prostředky určené na zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2007 pod číslem 07/25. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky poskytnutými na vybrané akce zaměřené na zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících.

Kontrola byla provedena v době od října 2007 do dubna 2008. Kontrolováno bylo období od roku 2005 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);

Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“);

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, (dále jen „SŽDC“) a v rámci ní byly kontrolovány ředitelství a stavební správy Olomouc, Plzeň a Praha;

České dráhy, akciová společnost, (dále jen „ČD“).

I. Úvod

Akce týkající se bezpečnosti železničního provozu a cestujících byly realizovány v rámci programu ev. č. 327 350 – *Zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících* (dále také „Program“) a samostatně v rámci rozpočtu SFDI. Program byl zahájen v roce 1993. V roce 2001 byla zpracována jeho dokumentace. Vzhledem k tomu, že zdrojem financování již nebyl státní rozpočet, Ministerstvo financí se předloženou dokumentací nezabývalo a dokumentace nebyla schválena. MD do Programu zařazovalo další akce, i když nebyly vyvolány nutností řešit bezpečnost železničního provozu a cestujících. Termín ukončení Programu nebyl stanoven.

Od roku 2000 byly akce týkající se bezpečnosti železničního provozu a cestujících (dále jen „BŽPC“) financovány z rozpočtu SFDI, tj. mimo režim financování programů reprodukce majetku ze státního rozpočtu podle ustanovení § 12 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). MD až do roku 2006 zařazovalo do Programu další akce na zajištění BŽPC. Od roku 2006 vedl SFDI evidenci akcí na zajištění BŽPC ve své interní databázi ISPROFOND.

Tabulka – Zdroje financování akcí BŽPC zařazených v kontrolovaném období do Programu (v mil. Kč)

Zdroj financování	Skutečné čerpání za období 2005–2007	Předpoklad 2008	Celkem do roku 2008
Prostředky ze SFDI	1 295	197	1 492
Prostředky z fondů EU	143	-	143
Ostatní zdroje	161	-	161
Souhrn investičních zdrojů	1 599	197	1 796

Zdroj údajů: SŽDC a ČD.

Mimo finančních prostředků na akce zařazené do Programu bylo v kontrolovaném období poskytnuto z rozpočtu SFDI 1,47 mld. Kč na 99 akcí zajišťujících BŽPC.

Příjemcem finančních prostředků od SFDI a investorem byly ČD a SŽDC. SŽDC zabezpečuje prostřednictvím stavebních správ a organizačních jednotek ČD přípravu a stavební realizace akcí. Rozhodujícím zdrojem financování akcí byly prostředky SFDI, který je také (podle zákona 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) odpovědný za jejich efektivní využití podle schváleného rozpočtu. Na poskytování prostředků uzavíral SFDI se SŽDC a ČD, a. s., smlouvy, kterými byl mj. stanoven účel použití prostředků a podmínky pro jejich čerpání.

Kontrola byla zaměřena na systém řízení a přípravy akcí zaměřených na zajištění BŽPC a na plnění předpokládaných cílů a záměrů, především pak ekonomických a časových parametrů. Kontrole bylo podrobeno 296 akcí s náklady nebo předpokládanou finanční potřebou v celkové výši 5 077 mil. Kč, jejichž realizace probíhala nebo byla ukončena v období let 2005 až 2007 (základní soubor). Celý průběh realizace byl podrobněji prověřován u 36 akcí, vybraných ze základního souboru, s předpokládanou finanční potřebou v celkové výši 860 mil. Kč (výběrový soubor).

Poznámka: Právní předpisy uváděné v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

A. Systém financování akcí, které zajišťují BŽPC

V kontrolovaném období financování akcí BŽPC probíhalo mimo rámec zákona č. 218/2000 Sb., protože zdrojem financování nebyl státní rozpočet a SFDI nemá stanovenou povinnost řídit se příslušnými pravidly pro financování programů ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb. V důsledku toho celé financování akcí BŽPC probíhalo bez náležitostí, které mají obecně zajistit účelnost a hospodárnost vynaložených prostředků státního rozpočtu. Například chyběl proces schválení dokumentace programu Ministerstvem financí. MD nemuselo plnit povinnosti stanovené především vyhláškou č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, zejména v tom ohledu, že jako správce Programu nemuselo rozhodovat o registraci akce a o účasti státního rozpočtu na financování akcí BŽPC. MD jak v procesu výběru akcí, tak i při schvalování akcí z předchozích investičních záměrů postupovalo ve smyslu uvedené vyhlášky pouze u akcí, které přesahovaly předem určený finanční limit. Tento postup MD stanovilo v interních předpisech, které nahrazují výše uvedenou vyhlášku. U ostatních akcí byl v podstatě ponechán prostor investorům, aby postupovali dle vlastního uvážení. MD tudíž nezabezpečilo minimalizaci systémových rizik pro řádné zabezpečení a následné vyhodnocení účelnosti a hospodárnosti použitých finančních prostředků vyčleněných na akce BŽPC.

B. Výběr a schvalování akcí BŽPC k realizaci

Ve svých začátcích vycházel Program z informací o nehodovosti v železničním provozu. V letech 2004 až 2007 MD ani SŽDC nevypracovaly takovou analýzu rizik BŽPC, která by

mohla řádně zdůvodnit opatření k odstranění hlavních negativních vlivů na BŽPC a která by mohla zajistit potřebné zdroje financování na jejich realizaci.

Například:

Na opatření k odstranění 790 nebezpečných míst na železničních přejezdech je odhadována finanční potřeba v objemu 5,8 mld. Kč. Chybí však jak vyhodnocení naléhavosti realizace opatření, tak i finanční zabezpečení realizace.

Schvalování akcí BŽPC k realizaci se provádí na základě posouzení investičního záměru, který má věcně a funkčně vymezovat a zdůvodňovat stavbu a určovat časový průběh přípravy a realizace výstavby. Tento postup stanovily MD a SFDI interními předpisy.

Z 296 staveb a projektů, u kterých v kontrolovaném období probíhala realizace akcí BŽPC, bylo ke kontrole předloženo 259 investičních záměrů (u pěti akcí se vzhledem k jejich charakteru investiční záměry nezpracovávaly a u 32 akcí nebyly zpracované investiční záměry schváleny). Z nich 191 investičních záměrů schvalovala pouze SŽDC.

MD a investoři u devíti realizovaných akcí BŽPC nedostatečně zdůvodnili jejich souvislost s BŽPC. U šesti z nich chyběl souhlas MD. Stalo se tak v důsledku toho, že celkový finanční objem nepřesáhl stanovený finanční limit. Tato skutečnost potvrzuje sníženou možnost vyhodnocení účelnosti takto vynaložených finančních prostředků a je důsledkem celého systému financování akcí BŽPC.

Například:

- U akce v objemu 17 mil. Kč, která s železničním provozem ani s cestujícími nesouvisela, byl původním investorem kraj. Jejím předmětem byla úprava podjezdu tak, aby jím mohla projíždět vozidla záchranného systému a kamionová přeprava.
- Při další akci v objemu 127 mil. Kč byla rekonstruována památkově chráněná budova. Projekt rekonstrukce byl spojen s výstavbou bufetu, restaurace, výstavbou nové výpravní budovy a rekonstrukcí skladiště na provozní budovu, která bude využívána jako hygienické zázemí pracovníků stanice a má sloužit i jako železniční učiliště a kanceláře mistrů.

C. Realizace schválených akcí BŽPC

1. Plnění časových a ekonomických parametrů realizace akcí BŽPC

Předpokládané celkové náklady 101 jmenovitých akcí BŽPC připravovaných k realizaci nebo stavebně realizovaných v letech 2005 až 2007 se za toto období zvýšily z 5 092 mil. Kč na 6 049 mil. Kč, tj. o 19 %, z toho u 26 akcí v průměru o 79 %. Předpokládané termíny realizace zůstaly zachovány u 68 akcí, tj. 67 %. U 18 % byly termíny pro dokončení realizace posunuty v průměru o 1,2 roku. Tento stav je důsledkem zejména:

- 1. neúplně zvládnuté přípravy některých akcí BŽPC, na kterých se bez vzájemné provázanosti podílely pro SŽDC i organizační složky ČD, a z ní plynoucích dodatečných požadavků na rozšiřování staveb o další stavební objekty a změny rozsahu prací;**

Například:

Dálkové ovládání zabezpečovacího zařízení jednoho úseku tratě mělo být realizováno s investičními náklady 65 mil. Kč. Po schválení projektu stavby byly vznášeny nové požadavky na úpravy a doplnění projektu. Do stavby byla dodatečně na požadavek ČD zařazena samostatná výměňková stanice pro napájení objektu. Zvýšení nákladů z tohoto důvodu činí cca 2 mil. Kč. Dále byl doplněn integrovaný řídicí systém v ceně 5 mil. Kč namísto dříve odsouhlaseného pracoviště na bázi samostatných dohledových systémů;

2. **nezabezpečení dostatečné vazby mezi potřebami finančních prostředků na realizaci schválených akcí BŽPC a možnostmi jejich zdrojového krytí z rozpočtu SFDI.** Z těchto důvodů byla realizace odsouhlasených akcí i schvalování projektů staveb odkládána, mnohdy s dopadem na růst nákladů vlivem inflace;
3. **chybných podkladů správců infrastruktury pro projektovou dokumentaci a chyb v dokumentaci, kterou SŽDC přebírala;**
4. **přerušování územního nebo stavebního řízení** vlivem chybějících náležitostí v žádostech o vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení. Tyto žádosti podává SŽDC nebo jí pověřené organizační složky ČD.

2. Hospodárnost a správnost prováděných prací

SŽDC a ČD byly zavázány smlouvami o poskytnutí finančních prostředků uzavřenými s SFDI na léta 2005 až 2008 **k dodržení účelu užití poskytovaných finančních prostředků, k hospodárnému a efektivnímu nakládání s nimi a k zákazu převádět nabytý majetek do vlastnictví třetích osob.** Nedodržení smluvních závazků je ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb. § 3 písm. e) charakterizováno jako neoprávněné použití státních prostředků.

V rozporu se smluvními podmínkami použila SŽDC prostředky SFDI na:

- realizaci stavebních objektů rekonstrukce podjezdu železniční trati v částce 7 005 tis. Kč, které byly převedeny do majetku třetích osob;
- zpracování samostatné dokumentace k posuzování záměrů (EIA) modernizace železniční stanice v částce 147 tis. Kč. Dokumentace již byla dříve ve stejném rozsahu zpracována a uhrazena v rámci zpracování přípravné dokumentace;
- vícepráce v částce 150 tis. Kč při rekonstrukci kolejíště bez prokázání skutečného množství provedených prací a správnosti kalkulace ceny.

V rozporu se smluvními podmínkami použily ČD prostředky SFDI na:

- vybavení provozu rychlého občerstvení v částce 277 tis. Kč;
- posouzení a návrh umístění historické výhybky v částce 149 tis. Kč.

3. Veřejné zakázky

Zadávání veřejných zakázek se v kontrolovaném období řídilo zákonem č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Při kontrole byly u SŽDC v některých případech zjištěny nedostatky:

- V jednom případě nebyla zadávací dokumentace na přípravnou dokumentaci správná. Podle ní měla přípravná dokumentace obsahovat sedm stavebních objektů a jeden

- provozní soubor. Rozsah stavby však byl po vyhlášení zakázky redukován pouze na jeden stavební objekt a ostatní byly vypuštěny.
- V jednom případě byl nesprávně vyřazen uchazeč z důvodu nesplnění kvalifikace, ačkoli ji splňoval.
 - Z dokumentace tří veřejných zakázek nebyl zřejmý způsob hodnocení nabídek.
 - U jedné veřejné zakázky byly požadavky na splnění kvalifikace nadbytečné a nesouvisely s úspěšným dokončením akce.
 - U jedné zakázky nešlo kritérium *Předložení technického řešení prokazatelně zlepšujícího technicko-kvalitativní parametry díla* hodnotit.
 - U osmi veřejných zakázek (v šesti případech šlo o zakázky zadané podle zákona č. 40/2004 Sb., v ostatních podle zákona č. 199/1994 Sb.) byla ekonomická výhodnost nabídek hodnocena i podle dílčích kritérií, která nevyjadřovala ekonomickou výhodnost nabídek, ale způsobilost uchazečů splnit veřejnou zakázku (jednalo se zejména o odbornou způsobilost, technické vybavení uchazeče, objem vlastních prací, kvalitu řídicího managementu apod.).
 - U tří veřejných zakázek bylo nesprávně provedeno bodové ohodnocení jednotlivých kritérií (pořadí na prvních místech nebylo ovlivněno). U jedné z nich např. pouze jeden uchazeč nabídl zkrácení výluk. Byl však hodnocen stejně jako ostatní dva uchazeči plným počtem 10 bodů, ačkoli ti nenabídli žádné snížení požadavků na omezení provozu.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Finanční prostředky určené na zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících by měly na základě poznatků z nehodovosti v železničním provozu směřovat na akce zaměřené na snižování rizika havárií a úrazů v železničním provozu. Kontrole bylo podrobena 296 akcí, které zajišťují bezpečnost železničního provozu a cestujících s náklady nebo předpokládanou finanční potřebou v celkové výši 5 077 mil. Kč, jejichž realizace probíhala nebo byla ukončena v období let 2005 až 2007. Celý průběh realizace byl podrobněji prověřován u 36 akcí, vybraných ze základního souboru, s předpokládanou finanční potřebou v celkové výši 860 mil. Kč.

Program *Zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících* byl zahájen v roce 1993 a termín jeho ukončení nebyl stanoven. Od roku 2006 do něj nebyly zařazovány další akce. Program nebyl od roku 2000 financován státním rozpočtem, ale prostřednictvím SFDI. SFDI nemá stanovenou povinnost řídit se při schvalování akcí pravidly pro financování programů ve smyslu rozpočtových pravidel.

Financování Programu v důsledku toho probíhalo mimo rámec zákona č. 218/2000 Sb. a jeho prováděcích předpisů. Tím se systémově oslabovaly požadavky na zajištění účelnosti a hospodárnosti, resp. efektivnosti, vynakládaných finančních prostředků tak, jak to vyžadoval systém financování programů.

Tento stav přináší rizika především pro řádné zabezpečení jednotlivých akcí zajišťujících bezpečnost železničního provozu a cestujících a pro jejich objektivní závěrečné vyhodnocení z hlediska účelnosti použitých finančních prostředků.

Absence aktuální analýzy rizik v bezpečnosti železničního provozu a cestujících neumožňuje systémově co nejefektivnější alokaci finančních prostředků na akce, které by odstranily nejpodstatnější rizika v oblasti bezpečnosti železničního provozu a

cestujících. Do Programu tak mohly být zařazeny i akce méně důležité nebo nedostatečně zdůvodněné z hlediska deklarovaného účelu.

Při realizaci jednotlivých akcí zajišťujících bezpečnost železniční dopravy a cestujících byly zjištěny nedostatky spočívající především v nedodržení časových a ekonomických parametrů. Příčinou tohoto stavu je zejména neúplně zvládnutá příprava některých akcí, chyby v projektech a komplikovanost územního a stavebního řízení.