

**06/03****Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda činnost kontrolovaných osob zaručuje podmínky pro účelné a hospodárné vynakládání finančních prostředků na pořízení dálnice D8.

Kontrolu provedla v době od ledna do června 2006 skupina kontrolujících NKÚ z odborů dopravy, průmyslu a hospodářství, analýz a územních odborů severozápadní Čechy a jižní Čechy.

NKÚ při kontrole spolupracoval se Spolkovým účetním dvorem SRN (Bundesrechnungshof, dále jen „BRH“), který paralelně prováděl kontrolu pořízení dálnice A17 navazující na státních hranicích na dálnici D8.

Kontrolovanými osobami byly:  
Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“),  
Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“),  
Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“).

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly MD, SFDI a ŘSD, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, uplatněná MD a ŘSD, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

K o l e g i u m NKÚ na svém XXII. zasedání, konaném dne 4. prosince 2006, s c h v á l i l o usnesením č. 6/XXII/2006 k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

**I. Úvod**

Dálnice D8 po dokončení spojí Prahu s Ústím nad Labem a bude dále pokračovat na státní hranici, kde naváže na německou dálnici A17 směrem na Drážďany. Kontrola NKÚ byla zaměřena na hospodárnost a účelnost vynakládání finančních prostředků na dosud nedokončené úseky dálnice D8 č. 0805 Lovosice – Řehlovice a č. 0807 Trmice – st. hranice ČR/SRN (dále jen „úsek 0805“ a „úsek 0807“). Ostatní úseky dálnice D8 byly dokončeny a uvedeny do provozu v letech 1990 až 2001.

Dálnice D8 je vč. úseků 0805 a 0807 pořizována v rámci programu ev. č. 327 220. Správcem programu je MD. Úsek 0805 bude pořizován v rámci podprogramu 327 223 a úsek 0807 je pořizován v rámci podprogramu 327 225. Vláda schválila dokumentaci tohoto programu usnesením ze dne 26. 5. 2004 č. 499. Stanovila dva hlavní dopravní cíle:

„... a) vnitrostátní – propojení hlavního města Prahy s krajským městem Ústí nad Labem a s navazující Podkrušnohorskou aglomerací, která patří k nejvýznamnějším průmyslovým regionům České republiky

b) mezinárodní – zajištění dálničního propojení Prahy a Berlína.“

Do 31. 12. 2005 byla na pořízení úseků 0805 a 0807 čerpána finanční částka ve výši 12 805 mil. Kč.

Tabulka č. 1 – **Přehled čerpání finančních prostředků na výstavbu úseků 0805 a 0807 do 31. 12. 2005 podle zdrojů financování** (v mil. Kč)

Podprogram	Úsek	Zdroj <sup>*)</sup>	do 31. 12. 2003	2004	2005	Celkem
327 223	0805	SR	49	0	0	49
		Úvěr EIB	0	0	17	17
		SFDI	23	89	36	148
Celkem úsek 0805			72	89	53	214
327 225	0807	SR	102	0	0	102
		Úvěr EIB	0	1 936	4 538	6 474
		SFDI	1 352	2 323	2 186	5 861
		SRN	0	0	154	154
Celkem úsek 0807			1 454	4 259	6 878	12 591

<sup>\*)</sup> SR – státní rozpočet,  
EIB – Evropská investiční banka,  
SFDI – Státní fond dopravní infrastruktury,  
SRN – podíl SRN na financování stavby hraničního mostu spojujícího dálnice D8 a A17.

Podle přílohy č. 2 k usnesením vlády ze dne 10. 11. 1993 č. 631 a ze dne 17. 11. 1993 č. 651 měla být dálnice D8 dokončena do roku 2002. Úsek 0805 měl být dokončen v roce 2000 a úsek 0807 v roce 2002. Podle přílohy k usnesení vlády ze dne 16. 10. 1996 č. 528 měly být oba úseky 0805 a 0807 dokončeny v r. 2003. V podkladech pro usnesení vlády ze dne 25. 2. 2004 č. 164 bylo uvedeno dokončení dálnice D8 v r. 2008. Zprovoznění úseku 0807 se předpokládá v prosinci roku 2006. Příprava stavby úseku 0805 je ve stadiu vydaného pravomocného územního rozhodnutí, které bylo napadeno žalobou, o které dosud není pravomocně rozhodnuto.

Přípravu a realizaci staveb na úsecích 0805 a 0807 zajišťuje ŘSD.

*Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.*

## II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

### A. Hraniční most

Propojení dálnic D8 a A17 bylo předmětem smlouvy mezi „Spolkovou republikou Německo a Českou republikou o propojení německé dálnice A17 a české dálnice D8 na společných státních hranicích výstavbou hraničního mostu“, která byla podepsána 12. 9. 2000 v Berlíně a vstoupila v platnost 1. 9. 2003 po výměně ratifikačních listin (dále jen „Smlouva“). V článku 1 odst. 3 Smlouvy je uvedeno: „*Smluvní státy dokončí podle možnosti hraniční most v roce 2005.*“

MD ústně dohodlo po podpisu smlouvy se svými partnery v SRN, že hraniční most bude dokončen a dálnice mezi Drážďany a Ústím nad Labem zprovozněna v roce 2006, což byl závazný termín i pro ŘSD.

ŘSD dne 14. 1. 2004 vyhlásilo „Jednostupňovou obchodní veřejnou soutěž na zhotovení veřejné zakázky stavba 0807/II část Hraniční most, dálnice D8 Praha – Ústí n. L.“ Soutěžní lhůta pro podání nabídek byla stanovena do 25. 2. 2004. V průběhu soutěžní lhůty vznesli zájemci o veřejnou zakázku k zadávací dokumentaci řadu dotazů a požadovali doplnění a upřesnění poskytnutých informací. ŘSD zveřejnilo změny a doplňky k zadávací dokumentaci dopisem ze dne 4. 3. 2004 a soutěžní lhůta byla prodloužena do 24. 3. 2004.

Např.: ŘSD provedlo úpravy a změny v zadávacích podkladech a podmínkách soutěže, spočívající mj.

- ve změně soupisu prací. Původní soupis prací byl nejprve opraven na základě dotazů uchazečů a následně zcela nahrazen novou verzí;
- v rozšíření pokynů pro uchazeče o nový bod 15.3, kterým bylo stanoveno, z jakých částí se skládá nabídková cena, a její výpočet. Šlo o zařazení rezervní položky ve výši 10 % z veškerých nákladů zhotovitele na splnění veřejné zakázky.

Do soutěže bylo v řádném termínu podáno celkem deset nabídek. Pro hodnocení a posouzení nabídek byla jmenována sedmičlenná komise složená ze zástupců ministerstev a SFDI (dále jen „komise“). Komise dne 21. 4. 2004 posoudila jednotlivé nabídky a navrhla zadavateli vyřadit z dalšího posuzování sedm nabídek pro nesplnění podmínek pro účast v soutěži, zejména bodu 2.5.1.:

*„2.5.1. Zkušenosti zhotovitele*

*Průměrný roční obrat uchazeče, na inženýrských stavbách, v posledních 3 letech činí nejméně 600 mil.Kč. Uchazeč bude mít úspěšně dokončeny nejméně 3 stavby stejného charakteru a technologické obtížnosti, srovnatelné se zadávanou zakázkou za posledních 5 let.“*

Generální ředitel zadavatele sdělil dne 5. 5. 2004 komisi, že nesouhlasí s navrhovaným vyloučením uchazečů, mezi nimiž byl i budoucí vítěz soutěže. Svůj nesouhlas odůvodnil pro šest nabídek takto:

*„... uchazeči, doložili provedení staveb stejného charakteru (nedomnívám se, že tento bod zadávací dokumentace jednoznačně vyžaduje provádění výsuvem) v požadovaném formuláři a zároveň doložili zajištění mechanismů pro výsuv v požadovaném formuláři...“*

Pro jednu z nich dále uvedl:

*„... mostárna sice není uvedena ve formuláři, ale prohlášení je uvedeno na str. 193 nabídky v technologickém postupu.“*

Důvodem pro rozdílné hodnocení komise a generálního ředitele byla druhá věta výše citovaného kritéria 2.5.1. pro účast v soutěži, která umožňovala nejednoznačný výklad. V kritériu nebylo přesně určeno, kdy stavby mají stejný charakter.

Komise dne 19. 5. 2004 provedla konečné vyhodnocení podaných nabídek za účasti přizvaných zástupců německé strany. Hodnotila nabídky podle kritérií vyhlášených v podmínkách soutěže:

*„Způsob hodnocení a stanovení pořadí nabídek: hodnocením podle ekonomické vhodnosti nabídek na základě váhy následujících kritérií:*

- |                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| <i>1. Nabídková cena</i>      | <i>67 %</i> |
| <i>2. Odborná způsobilost</i> | <i>33 %</i> |

*a to ohodnocením body v rozmezí 1 – 5 a výpočtem vážených průměrů k vyhlášeným kritériím.“*

Komise posuzovala kritérium „Odborná způsobilost“ podle čtyř dílčích kritérií, která sice byla uvedena v interní směrnici ŘSD, ale nebyla uvedena v podmínkách soutěže, a to:

- „č. 1 *Hodnocení ročního objemu stavebních prací provedených v uplynulých třech letech*
- č. 2 *Hodnocení prokázání náležitých zkušeností s prováděním staveb obdobného charakteru*
- č. 3 *Hodnocení prokázání zajištění potřebných stavebních strojů a zařízení pro realizaci zakázky*
- č. 4 *Subjektivní hodnocení odborné způsobilosti uchazeče dle hodnotitele – člena komise.*“

Komise sestavila podle výsledků hodnocení pořadí nabídek, ve kterém zařadila na první místo druhou nejlevnější nabídku. Generální ředitel ŘSD se neztotožnil s hodnocením komise, využil svého práva podle ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, a dne 21. 5. 2004 vybral nabídku, která se v hodnocení komise umístila na druhém místě (vybral nejlevnější nabídku). Své rozhodnutí doložil písemným vyjádřením, ve kterém uvedl, že komise při hodnocení výhodnosti nabídek pochybila, a proto provedl přehodnocení jejich závěrů.

Sdružení původně navržené komisí jako vítězné podalo dne 3. 6. 2004 námitky proti rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. Namítalo, že žádný z účastníků sdružení, jehož nabídka byla zadavatelem vybrána jako nejlepší, nesplňuje kritérium pro účast v soutěži č. 2.5.1. „Zkušenosti zhotovitele“. ŘSD vydalo dne 8. 6. 2004 „Rozhodnutí zadavatele o námitkách“, ve kterém podaným námitkám nevyhovělo a potvrdilo rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. Jeden z účastníků výše uvedeného sdružení podal dne 21. 6. 2004 vlastním jménem na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) „Návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele ŘSD ČR“. ÚOHS oznámil dne 28. 7. 2004 zahájení správního řízení a vydal dne 9. 9. 2004 rozhodnutí, kterým zamítl návrh pro formální nedostatek. Účastník sdružení podal dne 27. 10. 2004 proti tomuto rozhodnutí rozklad. Předseda ÚOHS vydal dne 2. 11. 2004 rozhodnutí, kterým rozklad zamítl.

ÚOHS zahájil 16. 11. 2004 z vlastního podnětu správní řízení v uvedené věci, a to z důvodů shledání pochybení ze strany zadavatele, které zjistil po prostudování předložené dokumentace. ÚOHS vydal ve stejný den rozhodnutí (předběžné opatření), kterým uložil ŘSD nepokračovat v zadávání veřejné zakázky a neuzavírat smlouvu z důvodu zahájení správního řízení. Oba dokumenty vydané ÚOHS byly ŘSD doručeny dne 18. 11. 2004. ŘSD ale dne 16. 11. 2004 podepsalo s vítězným sdružením „Souhrn smluvních dohod“ (dále jen „SSD“), tedy v době doručení předběžného opatření ÚOHS již byla zakázka zadána.

ŘSD přijalo dne 16. 11. 2004 nabídku zhotovitele na provedení a dokončení stavby hraničního mostu a odstranění všech vad za smluvní cenu 630 006 329 Kč vč. DPH. Termín dokončení prací byl sjednán do 30. 10. 2006. V době podání nabídky byla doba provádění stavby stanovena zadavatelem na 29 měsíců. Následné zkrácení doby výstavby o pět měsíců (letní stavební sezóna) vyvolalo technická a jiná opatření, která měla za následek zvýšení ceny mostu. Ve stejný den byl mezi smluvními stranami uzavřen dodatek č. 1 k SSD, který obsahoval dohodu o budoucím navýšení ceny za dílo, a to z důvodu zkrácení původní doby výstavby o pět měsíců. Dne 6. 1. 2006 byl mezi smluvními stranami uzavřen dodatek č. 3 k SSD, ve kterém byla finančně vyjádřena změna ceny za dílo dle dodatku č. 1. Cena hraničního mostu byla navýšena na 835 790 326 Kč (vč. DPH). Rozhodující podíl na navýšení ceny hraničního mostu o 115 411 189 Kč (bez DPH) měla změna druhu použité konstrukční oceli, která umožnila zkrátit dobu stavby mostu.

ŘSD umožnilo v podmínkách soutěže subjektivní hodnocení nabídek zájemců o veřejnou zakázku podle kritéria „Odborná způsobilost.“ ŘSD také neuvedlo v podmínkách dílčí kritéria, podle kterých byly nabídky uchazečů hodnoceny. Tyto skutečnosti způsobily stav, že průběh celé soutěže byl napaden jak jedním z uchazečů o veřejnou zakázku, tak i ÚOHS. Vyřízení návrhu a správní řízení trvalo po celou letní stavební sezónu roku 2004, tím bylo ohroženo dodržení dohody s německou stranou, že most bude zprovozněn v roce 2006. Zkrácení doby na stavbu mostu vyvolalo technická a jiná opatření, jejichž důsledkem bylo navýšení ceny mostu o 205 783 997 Kč (vč. DPH).

## **B. Stavba úseku 0805 vedeného přes České středohoří**

Úsek 0805 vede také přes chráněnou krajinnou oblast (dále jen „CHKO“), kde je ve smyslu ustanovení § 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zakázáno stavět nové dálnice. Příslušnou výjimku ze zákazu stavět nové dálnice v CHKO mohl povolit podle tehdejší zákonné úpravy pouze ministr životního prostředí. Ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 téhož zákona je ochrana systému ekologické stability veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát.

Územní řízení na úsek 0805 probíhalo od 18. 12. 1997 do 26. 6. 2003, kdy bylo vydáno územní rozhodnutí. Bylo třikrát přerušeno:

- v lednu 1998 na tři roky a devět měsíců, chyběla příslušná výjimka povolující stavbu v CHKO;
- v srpnu 2002 na šest měsíců a 20 dní, protože ŘSD nepředložilo závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku „Vchýnický potok“, na jehož existenci nebylo upozorněno orgány ochrany přírody;
- v únoru 2003 na dva měsíce a sedm dní, protože odvolací orgán požadoval doplnění dalších dokladů.

Dvě občanská sdružení a jeden další účastník územního řízení podali 28. 8. 2003 žalobu na Krajský úřad Ústeckého kraje ve věci doplnění a potvrzení platnosti územního rozhodnutí pro úsek č. 0805. Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl 27. 4. 2005. Jedno občanské sdružení podalo následně kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, o které nebylo do doby ukončení kontroly rozhodnuto. Příčina nesouhlasu ekologických aktivistů se stavbou úseku 0805 spočívá v tom, že ŘSD neakceptovalo jejich návrh, aby dálnice byla vedena přes ekologicky nejvýznamnější část Českého středohoří jedním tunelem. ŘSD prosazuje variantu se dvěma krátkými tunely, která je zahrnuta v platných územních plánech.

**Zdlouhavá příprava úseku 0805 komplikuje dokončení dálnice D8, a to nejen v důsledku nedostatků v rozhodování příslušných státních orgánů, ale zejména v důsledku dlouhodobě neřešeného konfliktu dvou veřejných zájmů na**

- **udržitelné mobilitě společnosti,**
- **ochraně systému ekologické stability.**

## **C. Dopady nezprovoznění úseku 0805**

- Do doby zprovoznění úseku 0805
- bude silniční doprava vedena náhradními trasami kolem nebo přes České středohoří (dále jen „objížděné trasy“),
  - dojde ke snížení efektivity investice na pořízení dálnice D8.

### C.1 Objízdné trasy úseku 0805

Změny intenzity dopravy a jejich důsledky po otevření příhraničního úseku 0807 (předpoklad v prosinci 2006), aniž by byl zprovozněn úsek 0805, byly analyzovány ve „Studii dopravních proudů po zprovoznění dálničních staveb D8“, kterou zadalo ŘSD (dále jen „Studie I“). Dále byly analyzovány dopady havárií ve „Studii řešení havarijních situací na vybrané komunikační síti (I/63, I/8 a I/30)“ (dále jen „Studie II“). Obě studie byly zpracovány ve IV. čtvrtletí roku 2005.

Vstupními dopravními uzly v místě chybějícího úseku 0805 jsou dvě mimoúrovňové křižovatky (dále jen „MÚK“) v Lovosicích, kde končí úsek 0804, a v Trmicích, kde končí příhraniční úsek 0807. Dopravní intenzita v běžném provozu před MÚK Lovosice je na konci úseku 0804 ve Studii II předpokládána 16 050 vozidel/den (z toho 5 900 nákladních) a před MÚK Trmice je na konci úseku 0807 předpokládána dopravní intenzita 13 200 vozidel/den (z toho 4 400 nákladních).

Podle Studie I bude doprava v systému objízdných tras vedena po dvou hlavních trasách:

- MÚK Lovosice – I/15 – I/30 – II/613 – MÚK Trmice, tj. přes Lovosice a Ústí nad Labem (dále jen „trasa kolem Labe“),
- MÚK Lovosice – I/8 – I/63 – MÚK Trmice, tj. přes Bílinku, Velemín, Bořislav a Žalany (dále jen „trasa přes středohoří“).

Výsledkem zkoumání vlivu nezprovoznění dálničního úseku 0805 je, že intenzita dopravy po zprovoznění úseku 0807 se vůči stávajícímu stavu změní, jak je uvedeno v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – **Intenzity dopravy po zprovoznění úseku 0807 podle variant navedení řidičů**

(údaje v % ve srovnání se současným stavem)

Objízdná trasa	Silnice a její úsek	Směr jízdy při objíždění chybějícího úseku 0805		
		Bez udání směru	Ve směru hodinových ručiček	Proti směru hodinových ručiček
Přes České středohoří	D8 Trmice – Řehlovice	134	140	141
	I/63 Nové Dvory – Řehlovice	172	180	181
	I/8 Velemín – Bořislav	78	86	86
Kolem Labe	I/30 Vaňov – Dolní Zálezly	136	130	132

Pozn.: Pokles intenzity dopravy na úseku silnice I/8 je způsoben předpokládaným odklonem části dopravy z hraničního přechodu Cínovec na úsek 0807 a dále pak na silnici I/30.

Ve Studii I jsou tyto trasy hodnoceny takto:  
Trasa kolem Labe je výhodnější, a to jak stavebním stavem silnice, tak i svými výškovými a směrovými parametry. Je vhodnější pro nákladní autodopravu, avšak je více náchylná na riziko kongescí (omezující jsou křižovatky ve městech).

Trasa přes České středohoří je méně vhodná pro nákladní dopravu, je v horším stavebním stavu a má horší výškové a směrové parametry s vyšším rizikem havárií. Výhodou je, že v úseku Velemín – Bořislav poklesne intenzita dopravy, takže je tato trasa méně náchylná ke kongescím.

Závěr Studie I upozorňuje na zvýšená rizika bezpečnosti provozu a existenci „kapacitních hrdel“ trasy kolem Labe (okružní křižovatky v Lovosicích a Pod Větruší), což zhoršuje kvalitu silničního spojení Praha – Ústí nad Labem do doby zprovoznění úseku 0805. Závěry Studie I vycházejí z dopravních intenzit spočtených matematickým modelem (pro úsek 0807 je tato intenzita uváděna 13 200 vozidel za den), což nekoresponduje s údaji uvedenými v Dokumentaci 2004 (viz níže), kde je uvedena intenzita 22 940 vozidel za den v roce 2008. To by znamenalo o 70 % vyšší zatížení objízdných tras sítě, než předpokládá Studie II. Tato skutečnost může podstatně zvýšit riziko kongescí a havarijních situací na objízdných trasách.

## C.2 Snížení efektivity prostředků vynaložených na pořízení dálnice D8

V dokumentaci programu č. 327 220 z roku 2004 (dále jen „Dokumentace 2004“) bylo předpokládáno zprovoznění úseku 0805 v červnu 2008. MD navrhlo v srpnu 2006 změny v Dokumentaci 2004, mj. jde o změnu termínu dokončení úseku 0805 na prosinec 2010 (dále jen „Dokumentace 2006“). Dosažení výnosů spojených se zprovozněním úseku 0805 se tak zpozdí o 2,5 roku.

V obou dokumentacích je uvedeno, že vycházejí z ekonomických analýz zpracovaných v letech 2000 a 2001. V Dokumentaci 2004 se předpokládá pro úseky 0805 a 0807 možnost dosáhnout „průměrné vnitřní výnosové procento“ (dále jen „EIRR“) vyšší než 8 %. Analýza z roku 2000 (dále jen „Analýza 2000“) uvádí, že za podmínky současného zprovoznění obou úseků při investičních nákladech 18,5 mld. Kč bude EIRR záviset na intenzitě provozu (počet vozidel za 24 hodin), jak je uvedeno v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Vliv intenzity provozu na společné EIRR úseků 0805 a 0807

Intenzita provozu v r. 2010 (počet vozidel za 24 hodin)	18 000	22 000	25 000
EIRR (v %)	7,1	8,4	11,1

Pozn.: Spodní hranice ekonomické životaschopnosti investice je při intenzitě provozu 18 000 vozidel za 24 hodin.

V analýze z roku 2001 (dále jen „Analýza 2001“) je pro úsek 0807 uvedeno EIRR v rozpětí 3,6 až 5,8 %, tedy nižší než hranice ekonomické životaschopnosti. Analýza 2001 uvádí při zprovoznění obou úseků najednou EIRR v rozmezí 8,0 až 9,9 %. Tato analýza obsahovala i testy citlivosti, které konstatovaly ekonomickou přijatelnost i při snížení výnosů o 28 % nebo při zvýšení nákladů na investice o 39,7 %. V případě nákladů bylo zvýšení vyčísleno z 20,4 na 28,5 mld. Kč (bez DPH). Výpočty EIRR v analýzách vycházely z výnosů a nákladů během 24 let trvání investice (počet let hodnocení).

V Dokumentaci 2004 jsou ve formulářích P50 podprogramu č. 327 223 a 327 225 pro oba úseky 0805 a 0807 pro rok 2008 uvedeny shodné intenzity dopravy 22 940 vozidel za den a pro oba úseky je uvedeno shodné EIRR 8 %.

MD připravilo ve třetím čtvrtletí roku 2006 Dokumentaci 2006, kterou mění původní Dokumentaci 2004 (Dokumentace 2006 nebyla Ministerstvem financí zatím schválena). MD

v Dokumentaci 2006 zvyšuje finanční potřebu na úseky 0805 a 0807. Během dvou let se náklady na oba úseky původně uvedené v Dokumentaci 2004 zvyšují z 32,7 na 43,5 mld. Kč, tj. o 33 % (vč. DPH). Zvýšení nákladů na celý program o 10,8 mld. Kč je v Dokumentaci 2006 zdůvodněno takto:

- zvýšení nákladů v důsledku věcných a cenových změn na stavbách o 5,2 mld. Kč,
- dopad zvýšené sazby DPH byl 3,2 mld. Kč,
- valorizace, tj. změna cen stavebních prací v průběhu provádění staveb, 2,4 mld. Kč.

V Dokumentaci 2006 je v podprogramu č. 327 223 pro úsek 0805 uvedena intenzita dopravy 36 500 vozidel za den v roce 2010 a EIRR 8 %. V podprogramu č. 327 225 pro úsek 0807 je uvedena intenzita dopravy 25 300 vozidel za den v roce 2010 a EIRR 8,9 %. Přesto, že se v Dokumentaci 2006 ve srovnání s Dokumentací 2004 podstatně zvýšily náklady na pořízení úseků 0805 i 0807, zůstaly uváděné hodnoty EIRR téměř nezměněny.

Pokud Dokumentace 2006 bude schválena, znamená to, že

- úsek 0805 bude dokončen nejméně 4 roky po zprovoznění úseku 0807; dojde tak ke ztrátě výnosů, které měl přinést úsek 0805 po 1/6 doby, pro kterou byly prováděny výpočty EIRR (počet let hodnocení);
- náklady na pořízení úseků 0805 a 0807 bez valorizace a vlivu změny sazby DPH se zvýší o 16 %. Z porovnání s Analýzou 2001 vyplývá, že při aktualizaci Dokumentace 2004 v roce 2005 se investiční náklady zvyšují o 27,4 % vůči původně vyčísleným nákladům v Analýze 2001. Další zvýšení nákladů v důsledku změny vyplývající z Dokumentace 2006 o 16 % má za následek celkové zvýšení investičních nákladů o 47,8 %. Tím je překročena ekonomická přijatelnost uvedená v Analýze 2001, zjištěná při testu citlivosti (39,7 % – viz výše).
- Intenzita provozu na úseku 0807 je uváděna
  - buď na úrovních uváděných ve studiích I a II (tj. přibližně 13 tis. vozidel za 24 hodin), tedy výrazně nižší, než se předpokládalo v ekonomických analýzách z let 2000 a 2001, čímž budou výnosy nižší, než se původně předpokládalo,
  - nebo na úrovních ekonomických analýz z let 2000 a 2001 a dokumentací 2004 a 2006, tj. podstatně vyšší, než se předpokládalo ve studiích I a II, se všemi negativními důsledky pro plynulost jízdy na trasách, které po otevření úseku 0807 nahradí chybějící úsek č. 0805. Prodloužení doby jízdy znamená růst externích nákladů na straně uživatelů silniční dopravní infrastruktury.

Obě popsané možnosti snižují EIRR.

**Rozporné údaje o intenzitách dopravy a o nákladech a výnosech investice do D8 zpochybňují efektivnost programu 327 220. NKÚ doporučuje MD, aby ve smyslu ustanovení § 22 zákona 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, zpracovalo společensko-ekonomickou analýzu tak, aby bylo možné objektivně vyhodnotit efektivnost programu 327 220 (viz ustanovení § 12 zákona č. 218/2000 Sb.), vč. analýzy příčin vzniklého stavu. Výstupem analýzy by také měla být opatření, která v budoucnosti, u případných jiných liniových dopravních staveb, zabrání opakování výše popsaného negativního stavu.**

#### **D. Ostatní poznatky kontroly**

**D.1** NKÚ ve spolupráci s BRH analyzoval ceny za m<sup>2</sup> konstrukce mostů na příhraničních úsecích dálnic D8 a A17 (dále jen „měrná cena“). Počet mostů byl dostatečný k tomu, aby byly použity metody popisné matematické statistiky. Při srovnání byly eliminovány rozdíly



v sazbách DPH, v rozdílných geologických podmínkách pro založení mostu i v cenových úrovních jednotlivých let. NKÚ tak identifikoval stavební objekty s vysokou měrnou cenou, které by měly být podrobeny hlubší analýze. Jedním z těchto stavebních objektů byl hraniční most.

**D.2** ŘSD často uplatňuje výběr druhu konstrukce mostu z více variant, ale přesto nejde o závazný pracovní postup. ŘSD posuzuje navržené varianty konstrukce mostů podle velkého počtu kritérií, aniž by bylo pro posuzovatele předem závazně stanoveno, jakou váhu kritéria mají a jak se má podle nich hodnocení provádět. ŘSD neprokázalo, že v období, kdy vybírá druh konstrukce mostu, systematicky posuzuje výši budoucích realizačních nákladů na jednotlivé varianty konstrukcí. ŘSD také neprokázalo, že cena mostu má nejvýznamnější nebo jeden z významných vlivů při jeho rozhodování o výběru konstrukce mostu.

**D.3** V Dokumentaci 2004 byla podceněna finanční náročnost pořízení úseku 0805 a 0807. Do této dokumentace byly dány a vládou schváleny náklady na pořízení obou úseků, které byly téměř shodné s investičními záměry z roku 2002 a 2000 a které vycházely z cenové úrovně roku 2000. Navíc v Dokumentaci 2006 je konstatováno nesprávné ocenění z roku 2001 v podprogramu 327 223 (úsek 0805) ve výši 3,4 mld. Kč.

### III. Vyhodnocení

Hospodárné pořízení dálnice D8 komplikují systémové nedostatky obdobné těm, které byly zjištěny již v kontrolní akci č. 04/25 – Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko (část IV kontrolního závěru uveřejněného ve Věstníku NKÚ – ročník XIII, v částce 2/2005). Jde o nedostatky ve výkonu správní agendy příslušných úřadů způsobující zdlouhavý průběh územního řízení. Tyto nedostatky zejména prodlužují přípravu stavby úseku 0805. K tomu přistupuje dlouhodobě neřešený konflikt mezi veřejnými zájmy na udržitelné mobilitě společnosti a na zachování ekologické stability. Důsledkem je nežádoucí časový posun realizace úseku 0805 přes České středohoří (v aktualizovaném návrhu dokumentace programu č. 327 220 z července 2006 je uveden jako termín jeho dokončení rok 2010).

Pozdější dokončení úseku 0805 vede ke ztrátě výnosů, které by tento úsek přinesl za podmínek současného zprovoznění s úsekem 0807. Efektivnost vynakládání prostředků na pořízení dálnice D8 původně předpokládanou v dokumentaci programu č. 327 220 dále snižuje zvýšení finanční náročnosti pořízení úseků 0805 i 0807, uvedené v návrhu aktualizované dokumentace programu 327 220 z července 2006.

Při realizaci úseku 0807 došlo ke zvýšení finančních prostředků o celkem 1,1 mld. Kč mj. i v důsledku nutnosti urychlení výstavby tak, aby byl splněn termín zprovoznění úseku 0807 ke konci roku 2006. Největší podíl na této skutečnosti má ztráta letní stavební sezóny 2004 v důsledku sporně provedeného zadání zakázky hraničního mostu, což mělo za následek zvýšení nákladů o 205 mil. Kč z důvodu urychlení prací. Urychlení realizace úseku 0807 z hlediska cílů programu 327 200 nezlepšilo dopravní dostupnost krajského města Ústí nad Labem.

Změny časových, věcných a finančních podmínek u předpokládaných dopravních intenzit, které se podstatně liší od podmínek, ze kterých vycházely analýzy v letech 2000 a 2001, vyžadují novou analýzu. Na základě této analýzy je pak třeba

- objektivně vyhodnotit efektivnost programu 327 220,
- identifikovat a analyzovat příčiny negativního průběhu stavby úseků 0805 a 0807 dálnice D8,
- navrhnout soubor opatření, který by v budoucnosti u dalších liniových staveb zabránil opakování vzniklého negativního stavu.

### Seznam zkratk

- Analýza 2000 – ekonomická posouzení staveb 0805 a 0807 dálnice D8 zpracovaná Mott MacDonald v roce 2000
- Analýza 2001 – ekonomické hodnocení dálnice D8 Praha – státní hranice (ŘSD 06/2001) zpracované PGP Praha, a. s.
- BRH – Bundesrechnungshof (Spolkový účetní dvůr)
- DPH – daň z přidané hodnoty
- EIB – Evropská investiční banka
- EIRR – průměrné vnitřní výnosové procento
- hraniční most – most překlenující údolí, kterým vede státní hranice mezi ČR a SRN
- CHKO – chráněná krajinná oblast
- MD – Ministerstvo dopravy
- MÚK – mimoúrovňová křižovatka
- NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad
- ŘSD – Ředitelství silnic a dálnic ČR
- SFDI – Státní fond dopravní infrastruktury
- SSD – souhrn smluvních dohod uzavřených mezi ŘSD a vítězným sdružením na zhotovení hraničního mostu
- Studie I – studie dopravních proudů po zprovoznění dálničních staveb 0807 zpracovaná CITYPLAN, spol. s r. o., v říjnu 2005
- Studie II – studie řešení havarijních situací na vybrané komunikační síti (I/63, I/8, I/30) zpracovaná CITYPLAN, spol. s r. o., v prosinci 2005
- ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
- úsek 0805 – úsek dálnice D8 vedoucí přes CHKO České středohoří (MÚK Lovosice – MÚK Řehlovice)
- úsek 0807 – úsek dálnice D8 mezi MÚK Trmice a hranicí mezi ČR a SRN

Příloha č. 2 kontrolního závěru č. 06/03

## Vymezení vybraných pojmů pro účely kontrolního závěru 06/03

**Český systém hodnocení silnic** (dále jen „CSHS“) –

tvoří soubor opatření pro zabezpečení vyhodnocení ekonomické efektivity u dálničních a silničních staveb ve smyslu opatření MD čj. 593/2003-120-RS s názvem „Český systém hodnocení silnic“.

**Dokumentace programu** –

je rozpracování souboru věcných, časových a finančních podmínek ve smyslu § 2 vyhlášky č. 40/2001 Sb.

**Efektivnost** –

je součástí dokumentace programu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhlášky Ministerstva financí č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku (část 1 bod 8 přílohy č. 1).

**EIRR** –

je označení (z anglického: economic internal rate of return) pro vnitřní výnosové procento, tj. údaj vyhodnocující efektivnost vynaložených finančních prostředků na splnění cílů programu (ve většině kontrolovaných dokumentací programu se EIRR uvádí ve formuláři P50).

**Ekonomická životaschopnost (ekonomická přijatelnost)** –

je termín používaný autory analýz 2000 a 2001, který vyjadřuje rovnováhu mezi čistou současnou hodnotou nákladů a výnosů investice při určené diskontní sazbě (7 % ve smyslu bodu 7.0 přílohy C k prováděcím pokynům CSHS).

**Ekonomické náklady** –

jsou náklady ve smyslu opatření MD čj. 593/2003-120-RS příloha č. 3 – kalkulační vzorec pro hodnocení silničních a dálničních staveb. Tyto náklady jsou:

- náklady na dopravní cestu,
- náklady uživatelů,
- ostatní náklady,
- externí náklady.

Kalkulují se bez zápočtu daní (DPH, spotřební daně atd.).

**Externí náklady** –

jsou ekonomické náklady vyplývající ze ztrát z dopravního hluku, exhalací a dalších dopadů na životní prostředí.

**Investiční náklady** –

jsou ekonomické náklady na dopravní cestu (náklady na výstavbu, rekonstrukce, údržbu a opravy dopravní cesty – viz příloha B k prováděcím pokynům CSHS).

**Intenzita dopravy** –

vyjadřuje zatížení dopravní cesty počtem vozidel (uvádí se počet vozidel za den). Určuje se kalibrovanými modely (HDM 4).

**Investiční záměr –**

obsahuje věcné a funkční vymezení stavební akce a její zdůvodnění (viz § 4 vyhlášky č. 40/2001 Sb.).

**Kongesce –**

je stav na silnici nebo dálnici charakteristický zpomalením dopravy, frontami aut a prodloužením doby jízdy. Nastává, pokud je poptávka po dopravě v daném místě vyšší než kapacita dopravní infrastruktury.

**Program –**

je soubor věcných, časových a finančních podmínek pro pořízení nebo zhodnocení majetku státu (viz § 12 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.).

**Počet let hodnocení –**

je doba, ve které se v časové řadě srovnávají výnosy a náklady v ukazatelích pro hodnocení efektivnosti investic (viz příloha A k prováděcím pokynům CSHS).

**Výnosy –**

zahrnují úsporu nákladů uživatelů dopravní cesty, ostatních a externích nákladů. Počítají se bez zápočtu daní (viz příloha B k prováděcím pokynům CSHS).