

07/04

Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2007 pod číslem 07/04. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodárnost, efektivnost a účelnost vybraných akcí programů výstavby a obnovy pozemních komunikací.

Kontrolu provedly od února do července 2007 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru V a z územních odborů: VII. Liberec; VIII. Ústí nad Labem; X. České Budějovice; XI. Hradec Králové; XIII. Brno; XV. Ostrava. Kontrolováno bylo období od roku 2005 do doby ukončení kontroly, v případech věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovanými osobami byly:

- Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);
- Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“);
- Ředitelství silnic a dálnic ČR, (dále jen „ŘSD“) a v rámci něj byly kontrolovány: Generální ředitelství; závody Brno a Praha; správy Brno, České Budějovice, Hradec Králové, Chomutov, Liberec, Ostrava, Pardubice, Plzeň a Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SFDI a ŘSD – generální ředitelství, závody Brno a Praha a správy Hradec Králové a Pardubice, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, podaná ŘSD – generálním ředitelstvím, závodem Brno a správou Pardubice, byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení: Ing. Jiří Adámek – předseda, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Antonín Macháček, Ing. Petr Skála – členové) na zasedání konaném dne 4. října 2007

schválil usnesením č. 07/04/19

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Akce týkající se výstavby a obnovy pozemních komunikací byly realizovány v rámci 17 programů (z nich bylo zahájeno osm před rokem 1996, tři v letech 1996 až 2000 a šest po roce 2000) evidovaných v *Informačním systému programového financování* (dále jen „ISPROFIN“), spravovaným Ministerstvem financí. Finanční prostředky vynaložené na programy od zahájení jejich realizace do roku 2006 v členění podle zdrojů financování a předpoklad na rok 2007 jsou uvedeny v tabulce č. 1. Finanční potřeba na realizaci akcí v období od roku 2008 do ukončení jejich výstavby má činit 414 815 mil. Kč. Realizací akce se rozumí její příprava a výstavba.


Tabulka č. 1 – Finanční prostředky vynaložené na akce programů (v mil. Kč)

Zdroj financování	Celkem k 31. 12. 2004	Rok 2005	Rok 2006	Předpoklad 2007	Celkem do roku 2007
Prostředky SFDI	54 455	23 566	25 396	34 646	138 063
Prostředky z fondů EU	1 696	227	169	743	2 835
Prostředky státního rozpočtu	57 989	15 458	9 340	1 976	84 763
Úvěry se státní zárukou	26 390				26 390
Ostatní zdroje	1 150	67	108	182	1 507
Celkem	141 680	39 318	35 013	37 547	253 558

Příjemcem finančních prostředků a investorem akcí byla státní příspěvková organizace ŘSD. Jejím zřizovatelem je MD. ŘSD zabezpečovalo přípravu a výstavbu akcí prostřednictvím závodů (u akcí týkajících se dálnic) a správ (u akcí týkajících se silnic I. třídy).

Rozhodujícím zdrojem financování akcí se od roku 2000 postupně staly prostředky SFDI. 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, SFDI odpovídá za jejich efektivní využití a je podřízen MD. Na poskytování prostředků uzavíral SFDI s ŘSD roční smlouvy, ve kterých mj. stanovil účel použití prostředků a podmínky pro jejich čerpání.

Do programů byly od roku 2004 zařazovány také projekty (akce) financované ze strukturálních fondů Evropské unie (dále jen „EU“) prostřednictvím *Operačního programu Infrastruktura*. Za jeho řízení v sektoru doprava odpovídalo MD jako tzv. zprostředkující subjekt. Předfinancování akcí spolufinancovaných z prostředků EU zabezpečoval SFDI.

Kontrola byla zaměřena na systém řízení a přípravy akcí výstavby a obnovy pozemních komunikací a na plnění předpokládaných cílů a záměrů, především ekonomických a časových parametrů. Kontrole bylo podrobeno 435 akcí s náklady nebo předpokládanou finanční potřebou v celkové výši 422 680 mil. Kč, u kterých v období let 2005 a 2006 realizace probíhala nebo byla ukončena (základní soubor). Celý průběh realizace byl podrobněji prověřován u 50 akcí, vybraných ze základního souboru, s náklady nebo předpokládanou finanční potřebou v celkové výši 61 657 mil. Kč (výběrový soubor).

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Financování programů

Financování programů upravují pro účast prostředků státního rozpočtu § 12 a § 13 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku (od 1. 1. 2007 byla nahrazena vyhláškou č. 560/2006 Sb.).

Program má mj. vymezovat věcné, časové a finanční podmínky potřebné k dosažení stanovených cílů, spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených prostředků. Podmínky a cíle mají být konkrétně specifikovány v dokumentaci programu. Realizace cílů programu je zabezpečována akcemi registrovanými do ISPROFIN. Správce programu stanoví na základě posouzení investičního záměru mj. technicko-ekonomické, časové a finanční parametry akce.

Realizace akcí by tak měla vést k efektivnímu, hospodárnému a účelnému vynakládání finančních prostředků na jejich přípravu a výstavbu. **U akcí výstavby a obnovy pozemních komunikací však nebyly vytvořeny odpovídající podmínky pro řádné hospodaření s finančními prostředky státu**, jak je podrobněji rozvedeno v následujících částech III a IV tohoto kontrolního závěru. Nedostatečná funkčnost systému financování programů vyplývala především z toho, že:

- a) devět z kontrolovaných 17 programů nemělo schválenou dokumentaci a tudíž ani závazně vymezenou bilanci potřeb a zdrojů financování, harmonogram přípravy a realizace a další ukazatele. Jde o programy, na jejichž financování byly prostředky státního rozpočtu nahrazeny od roku 2000 prostředky SFDI. MD (správce programů) požádalo v dubnu 2007 Ministerstvo financí o jejich vyřazení z evidence ISPROFIN.

SFDI nemá stanovenou povinnost se při schvalování akcí do ročních rozpočtů řídit pravidly pro financování programů daných zákonem č. 218/2000 Sb. a vyhláškou č. 40/2001 Sb. Nemá povinnost určovat výši účasti svých prostředků na základě posouzení dokumentace programů a alokovat je podle programů.

- b) MD u většiny akcí sice schvalovalo investiční záměry, ale rozhodnutí o registraci akce v informačním systému nevydávalo. U těchto akcí tak nebyly závazně stanoveny náklady, termíny realizace a další parametry, uvedené v investičních záměrech. Akce do ISPROFIN registrovalo ŘSD, které však nebylo správcem programů. Jednalo se o akce na jejichž financování se nepodílely prostředky státního rozpočtu, tj. akce zařazené ve výše zmíněných devíti programech a část akcí zařazených v ostatních osmi programech.

Kromě toho MD při schvalování investičních záměrů neposuzovalo zabezpečení finančních prostředků na jejich realizaci.

Schválení investičních záměrů a registrace akcí v ISPROFIN tak ještě neznamenalo, že akce budou zařazené do rozpočtu SFDI a že budou realizovány v parametrech a termínech uvedených v investičních záměrech. Jednou z hlavních příčin byl nedostatek finančních prostředků k pokrytí jejich realizace.

- c) chyběl závazný koncepční podklad pro objektivní zařazování jednotlivých akcí do programů, jak bylo zjištěno v kontrolní akci č. 06/36 – *Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2007 Věstníku NKÚ).

III. Výběr a schvalování akcí k realizaci

1. Akce byly před schválením investičních záměrů připravovány v rámci tzv. globálních položek *Příprava a zabezpečení staveb* zařazených do jednotlivých programů a financovaných z rozpočtu SFDI. **Výběr akcí z těchto položek k další realizaci však nebyl prováděn podle objektivních kritérií, vymezujících pořadí důležitosti, ve vazbě na možnosti zdrojů financování.**

MD, ŘSD ani SFDI neprokázaly, podle jakých konkrétních kritérií byly akce k realizaci navrhovány a schvalovány. Z jejich sdělení vyplývá, že vycházely z řady materiálů koncepčního charakteru (např. *Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013*, *Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury* z roku 2006, řada usnesení vlády směřujících k rozvoji sítě dálnic a rychlostních komunikací) a z různých obecných kritérií, jako jsou význam silnice, spoluúčast prostředků EU nebo úvěrových zdrojů, stavební stav komunikace apod.

ŘSD nemělo pro přípravu návrhu akcí k zařazení do rozpočtu SFDI stanovenou reálnou výši objemu finančních prostředků alokovaných pro příslušný rok na akce výstavby



a obnovy pozemních komunikací. K realizaci na daný rok připravovalo podstatně větší rozsah akcí, než bylo ve finančních možnostech SFDI.

Např.:

ŘSD v červnu 2005 navrhlo k zařazení do rozpočtu SFDI na rok 2006 akce v objemu 45 470 mil. Kč. Vycházelo přitom z částky 58 000 mil. Kč, která byla uvedena jako předpoklad ve schváleném rozpočtu SFDI na rok 2005. SFDI však při přípravě rozpočtu kalkuloval s částkou jen 16 000 mil. Kč, nakonec byla v prosinci 2005 schválena do rozpočtu SFDI na rok 2006 částka 26 515 mil. Kč.

V důsledku nedostatků v systému výběru akcí tak u části z nich docházelo, bez ohledu na připravenost a nezbytnost, k pozastavení realizace, rozdělování na etapy nebo zařazování do rozpočtu SFDI za cenu snížení rozpočtových částek na dané roky. To mj. vedlo k prodlužování schválených realizačních termínů a i ke zvyšování nákladů, jak dokládají následující příklady:

- u akce *I/18 Nová Hospoda – Skalka* byl termín dokončení výstavby posunut o jeden rok z důvodu přidělení o 46 mil. Kč nižší částky v rozpočtu SFDI na rok 2005 proti předpokladu ŘSD;
- výstavba akce *Opatov – obchvat* měla proběhnout v letech 2005 a 2006 za předpokladu přidělení částky 30 mil. Kč. V rozpočtech SFDI však na ni bylo v těchto letech přiděleno jen 0,8 mil. Kč. Termín dokončení realizace byl posunut o dva roky;
- u akce *I/43 Hradec nad Svitavou – Lačnov* bylo v roce 2004 vydáno územní rozhodnutí a v roce 2005 zpracována dokumentace pro stavební povolení. Výstavba měla proběhnout v letech 2007 až 2009. Z důvodu nedostatku finančních prostředků v rozpočtu SFDI na výkup pozemků byla příprava zastavena;
- akce *I/35 Valašské Meziříčí – Lešná* byla do rozpočtu SFDI zařazena v roce 2003 s předpokládanými náklady 768 mil. Kč a termínem dokončení realizace v roce 2008. V roce 2005 bylo při žádosti o souhlas SFDI se zadáním stavby rozhodnuto akci rozdělit a realizovat pouze I. etapu s náklady do 100 mil. Kč. Náklady a termíny realizace II. etapy nebylo možno z podkladů na ŘSD zjistit.

2. Schvalování akcí k realizaci nevycházelo z důsledně provedených společensko-ekonomických hodnocení možných variant tras komunikací. Nedůsledné provádění analýz výnosů a nákladů dopravních staveb a z toho vyplývající riziko, že o stanovení časového pořadí jejich realizace nebude rozhodováno podle efektivnosti, bylo také konstatováno v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 06/36.

MD přijalo v roce 2005 opatření ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 04/26 – *Výstavba silničního okruhu kolem hlavního města Prahy* (byl zveřejněn v částce 2/2005 Věstníku NKÚ), na jehož základě měla být vypracována metodika a postup pro výběr optimální varianty vedení tras při výstavbě pozemních komunikací na základě společensko-ekonomických hodnocení. Práce na metodice a postupu MD zastavilo v roce 2006 s odůvodněním, že pro hodnocení staveb na pozemních komunikacích je využíván ekonomický model HDM-4. Model však nehodnotí stavby z pohledu společensko-ekonomické efektivnosti komplexně:

- nezahrnuje účinky na rozvoj území, zlepšení dopravní obslužnosti, životní prostředí a další,
- nestanovuje způsob ocenění vlivu pozemních komunikací na půdní fond (zábory půdy, chráněná území, ochranná pásma), faunu a floru, krajinný ráz a další.

MD k tomu dále uvedlo, že hodnocení a posuzování variant je prováděno v rámci schvalování územních plánů a v rámci hodnocení vlivů na životní prostředí. Při tomto hodnocení a posuzování však nebyla hodnocena společensko-ekonomická efektivnost tras pozemních komunikací.

U akcí s problémy při vydání územního rozhodnutí bylo zjištěno, že nebyly předem hodnoceny všechny proveditelné alternativy tras. Hodnocení dalších tras muselo být prováděno dodatečně s dopadem do prodloužení doby přípravy.

Např.:

Varianta akce *Silnice I/43 Troubsko – Kuřim* připravovaná ŘSD od roku 1996 vycházela z doporučení rady odborných posudků. Žádný z posudků však nezhodnotil možné varianty komplexně z pohledu společensko-ekonomické výhodnosti. Hodnocení vlivů na životní prostředí zahájené v roce 2002 bylo v roce 2005 přerušeno z důvodu, že Krajský úřad Jihomoravského kraje zadal zpracování vyhledávací studie další trasy, kterou požadoval také zahrnout do hodnocení. I když byla tato trasa následně vyhodnocena jako neefektivní a dopravně neopodstatněná, ŘSD nemohlo z důvodu neukončení procesu projednávání vlivu na životní prostředí požádat o vydání územního rozhodnutí, přestože dokumentaci pro územní rozhodnutí mělo vyhotovenou již v roce 2003.

3. V některých případech byly schvalovány investiční záměry akcí, které byly zpracovány formálně až v průběhu přípravy akce, kdy již byla zpracována dokumentace pro stavební povolení nebo zadávací dokumentace pro veřejnou zakázku na její výstavbu.

Pouze sedm z 318 zpracovaných investiční záměrů obsahovalo objektivnější stanovení nákladů akcí na základě jednotkových cen než v ostatních případech. U 58 investičních záměrů byly náklady stanoveny odborným odhadem, u 67 na základě ukazatelů vypočtených z blíže nespecifikovaných obdobných staveb a u 155 nebyl způsob ocenění uveden. Předpokládané výše nákladů na realizaci akcí tak neměly dostatečnou přesnost. To ovlivnilo i výsledky výpočtů společensko-ekonomické efektivity.

4. **ŘSD systematicky neposuzovalo technická řešení nákladově významných stavebních objektů z hlediska jejich investiční náročnosti.** Posuzování neprovádělo při schvalování investičních záměrů ani MD. Na tento nedostatek NKÚ upozornil již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 04/26. MD k tomu přijalo opatření, „posoudit rozsah pravomocí ŘSD při rozhodování o technickém řešení vybraných investičně náročných stavebních objektů a zabezpečení nezávislé oponentury jejich technických řešení“, s termínem do konce roku 2005. MD nepodniklo ke splnění tohoto opatření žádné kroky s odůvodněním, že rozhodování o technických řešeních je dostatečně prověřováno v rámci územního a stavebního řízení. Při těchto řízeních se však finanční náročnost technických řešení silničních staveb neprověřuje. Stavební úřady ani tuto povinnost nemají uloženu.

IV. Realizace schválených akcí

1. Plnění časových a ekonomických parametrů realizace akcí

- a) Z vyhodnocení průběhu realizace 198 akcí týkajících se výstavby 15 ucelených dopravních tahů vyplynulo, že se značně prodlužují termíny realizace proti předpokladům z let 2001 a 2002. Tím je i oddalováno dosažení předpokládaných účinků z jejich realizace.

Zpoždění se projevuje především v přípravné fázi. **Příprava akcí od zahájení zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí až do vydání stavebního povolení trvá v průměru osm let**, z toho zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí tři roky, vlastní územní řízení dva roky a stejně tak stavební řízení. Výstavba pak trvá v průměru tři roky. Zpoždění výstavby ucelených dopravních tahů činí až 12 let, což dokládají následující příklady:

- výstavba dálnice D3 v úseku Praha–Mezno bude zahájena o 12 let později a celý úsek má být dokončen až v roce 2017;
 - výstavba dálnice D1 v úseku Kroměříž–Lipník nad Bečvou bude zahájena o 6 let později a celý úsek má být dokončen v roce 2013;
 - výstavba rychlostní komunikace R4 Praha–Písek bude zahájena o 6 let později a celý úsek má být dokončen v roce 2014.
- b) Předpokládané náklady se u 435 akcí základního souboru jen za období let 2004 až 2007 zvýšily z 346 501 mil. Kč na 422 680 mil. Kč, tj. o 22 %, z toho u 246 akcí se zvýšily v průměru o 46 %. Předpokládané termíny realizace zůstaly zachovány pouze u 140 akcí základního sou-



boru, tj. u 32 % akcí. U 43 % akcí byly prodlouženy doby realizace v průměru o 1,7 roku. Příčiny nedodržení uvedených parametrů spočívaly především v:

- **nezabezpečení dostatečné vazby mezi potřebami finančních prostředků na realizaci schválených akcí a možnostmi zdrojů jejich krytí**, především rozpočtu SFDI. Nedostatek finančních prostředků byl příčinou nedodržení termínů u 17 % akcí.

Např.:

Výstavba akce *I/55 Horní Moštěnice obchvat* měla být dokončena v roce 2006. ŘSD, proti požadavku finančních prostředků na výstavbu v letech 2005 a 2006 ve výši 425 mil. Kč (požadavek vycházel ze smlouvy uzavřené s dodavatelem stavby), obdrželo z rozpočtu SFDI jen 201 mil. Kč. Tempo výstavby bylo proto zpomalené a termín dokončení posunut o jeden rok.

U akce *R6 Kačice most* byla dokumentace pro stavební povolení zpracována v květnu 2001. Z důvodu nezajištění finančních prostředků na výstavbu požádalo ŘSD o stavební povolení až v srpnu 2002. Finanční prostředky byly přiděleny až na roky 2004 a 2005 a bylo nutno požádat o prodloužení stavebního povolení.

Akce *I/2 Zásmyky 2. stavba* byla připravena k výstavbě v letech 2005 a 2006. Z důvodu nezajištění finančních prostředků v rozpočtu SFDI byla realizace posunuta na rok 2007.

- **přerušování územního nebo stavebního řízení**, které bylo zjištěno v 12 % případech. K tomu dochází především z důvodů chybějících podstatných náležitostí v žádostech o vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení podávaných ŘSD, rozporů navrhované trasy s územními plány, napadání vydaných rozhodnutí stavebních úřadů ze strany občanů, občanských sdružení nebo obcí a z důvodu nedostatečně vypořádaných vlastnických vztahů.

Např.:

U akce *I/55 Břeclav, obchvat* bylo důvodem přerušování územního řízení na téměř jeden rok a jeho následného zastavení nedodání hlukové studie, biologického hodnocení, souhlasu se stavbou v chráněném ložiskovém území a chráněném pásmu Českých drah.

U akce *I/20 a II/231 Plzeň, Plaská – Na Roudné – Chrástecká* nebyla dokumentace pro územní rozhodnutí, zpracovaná podle návrhu územního plánu města Plzně, pro odpor občanů schválena. V době kontroly se teprve připravovalo zahájení jednání s vlastníky pozemků. Původně měla být akce realizována do konce roku 2007. Aktualizované náklady na akci činily o 81 mil. Kč více proti původním ve výši 594 mil. Kč.

Na akci *I/38 Znojmo obchvat I* vydal Městský úřad Znojmo územní rozhodnutí v roce 1999 (na základě dokumentace z roku 1993). V září 2000 však byla městem na základě nesouhlasu vlastníků dotčených pozemků (silnice měla procházet zahrádkářskými koloniemi) schválena změna územního plánu. V důsledku toho muselo být změněno směrové vedení komunikace, vyloučeny úrovněvé křižovatky a zařazeny nové stavební objekty. Námitky vlastníků pozemků tím však byly vyřešeny jen částečně a nově vydané územní rozhodnutí z července 2001 muselo být prodloužováno. Následně bylo v červnu 2004 zrušeno z důvodu, že se účastníci řízení nemohli k návrhu vyjádřit. Nové rozhodnutí bylo vydáno v dubnu 2005.

Z důvodu neukončení vypořádání majetkoprávních vztahů rozdělilo ŘSD tuto akci na dvě etapy (do 1. etapy zařadilo objekty s nevypořádanými a do 2. etapy s vypořádanými majetkoprávními vztahy). Stavební realizace 1. etapy měla být zahájena nejpozději v březnu 2007, 2. etapy v prosinci 2006 a obě etapy mají být dokončeny v srpnu 2008 (podle údajů z ekonomického posouzení měla být stavba dokončena v srpnu 2006). Proces vypořádání majetkoprávních vztahů stavebních objektů 1. etapy nebyl dosud dokončen a proto nebylo ani požádáno o vydání stavebního povolení. Je tak ohrožen termín dokončení realizace. Předpokládaného účelu z realizace akce však může být dosaženo až po dokončení obou etap.

- **dodatečném rozšiřování o další stavební objekty, změnách rozsahu prací nebo změnách technických řešení a zvolených technologií**, které bylo zjištěno u 15 % akcí. Jednou z příčin těchto změn, z pohledu ŘSD objektivních, byly požadavky vzniklé v rámci územních a stavebních řízení. V řadě případů však byly důsledkem nedostatků v průběhu přípravy akcí.

Např.:

U akce *I/34 Květinov – most* neřešila dokumentace pro územní rozhodnutí převzatá ŘSD objízdné trasy, technické řešení nezohledňovalo průběh výstavby mostního objektu, nebyl řešen přístup na sousední pozemky apod. Náklady akce po odstranění chyb vzrostly z 51,6 mil. Kč na 117,9 mil. Kč.

U akce *D8 SSÚD Řehlovice* byla proti dokumentaci zadání stavby doplněna plynová přípojka pro areál, doplněna rekonstrukce mostů přes řeku Bílinu, víceúčelová zastřešená skladovací plocha a další stavební objekty, jejichž zařazení bylo zdůvodněno zajištěním stavby v souladu s technickými standardy. Došlo tak k nárůstu ceny proti cenové nabídce dodavatele o 79,2 mil. Kč, tj. o 40 %.

U akce *I/16 Vestřev – Chotěvice* došlo z důvodu změn konstrukčních a technologických řešení k navýšení ceny o 15 mil. Kč a prodloužení doby výstavby o jeden rok.

- **změně sazby daně z přidané hodnoty**, ke které došlo v květnu 2004. To u necelé poloviny akcí ovlivnilo zvýšení předpokládaných nákladů z 5 % na 19 %. Dopad do zvýšení nákladů nelze objektivně vyčíslit. Lze jen odhadnout, že byl nižší než změna sazby daně, neboť u některých akcí bylo se zvýšením daně již kalkulováno.

2. Nedostatky v realizaci vybraných akcí

U 50 akcí výběrového souboru bylo především prověřováno nakládání s finančními prostředky, plnění věcných cílů a technicko-ekonomických a časových parametrů, plnění prací a dodávek, včetně posuzování změn proti schváleným parametrům a správnost vykázaných údajů o jejich provedení. Kontrolou byly z pohledu četností nebo finančních objemů zjištěny méně významné nedostatky.

Např.:

- Nedostatečný výkon technického dozoru ze strany ŘSD. U dvou akcí bylo zjištěno provedení víceprací před jejich odsouhlasením a u tří akcí byly chyby při uplatňování změn v nákladech nebo v množství provedených prací.
- Nedostatečná kontrola věcného a finančního plnění prací, výkonů a dodávek. U čtyř akcí byly uhrazeny neprovedené práce v celkové výši 5 815 tis. Kč, u dvou akcí bylo uhrazeno za úpravu cen víceprací inflačními koeficienty 2 001 tis. Kč, ačkoliv již byly oceněny v aktuálních cenách, a u jedné akce byla dvakrát uhrazena daň z přidané hodnoty ve výši 133 tis. Kč.
- Nehospodárné vynaložení finančních prostředků u dvou akcí v celkové výši 7 028 tis. Kč. Jednalo se o cenu mostu přes biokoridor přesahující parametrickou cenu ostatních mostů téže kategorie o více než dvojnásobek a náklady na rozdělení dokumentace pro stavební povolení z důvodu dodatečného rozdělení výstavby akce do dvou etap.
- Při zadávání veřejných zakázek byl zjištěn v jednom případě nesprávný způsob zadání, ve třech případech nejednoznačné vymezení množství a druhů požadovaných prací a dodávek, ve dvou případech nevyřazení neúplných nabídek z dalšího posuzování a hodnocení a v jednom případě nevyžádání zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny.



V. Akce realizované v rámci *Operačního programu Infrastruktura*

Z kontrolovaných programů bylo spolufinancováno z prostředků EU v rámci *Operačního programu Infrastruktura* devět akcí (projektů) zaměřených na výstavbu a modernizaci silnic I. třídy a osm akcí zaměřených na realizaci ochranných opatření na dopravní síti k zabezpečení ochrany životního prostředí. Na tyto akce bylo k 31. 3. 2007 proplaceno z prostředků EU 436 mil. Kč.

MD vykonávalo na základě dohody uzavřené v květnu 2004 s Ministerstvem životního prostředí některé činnosti a pravomoci řídicího orgánu *Operačního programu Infrastruktura*. Šlo např. o příjem, kontrolu a hodnocení žádostí, uzavírání smluv o financování s konečnými příjemci prostředků a kontrolu realizace projektu. V činnosti MD byly zjištěny některé dílčí nedostatky v hodnocení žádostí a uzavírání smluv o financování projektu:

- Při posuzování předložených projektů hodnotící komisí se projevovala formálnost a subjektivita názorů hodnotitelů. V řadě případů nebyly k hodnocení ani dostatečné podklady, prokazující opodstatněnost přiděleného počtu bodů.

Např.:

U 11 projektů bylo hodnoceno kritérium *Projekt sníží počet nehod na úsecích dotčených intervencí*, přestože v předložených žádostech nebylo snížení nehodovosti uvedeno. Obdobně byl projektům v případě kritéria *Studie proveditelnosti (Feasibility Study) prokazuje proveditelnost a životaschopnost projektu* často přidělován plný počet pěti bodů, přestože studie proveditelnosti nebyly předloženy.

U jednoho projektu bylo u kritéria *Projekt sníží počet obyvatelů zasažených hlukem* přiděleno jednotlivými hodnotiteli 0 až 5 bodů. Přidělení bodů bylo přitom zdůvodňováno tím, že žádost neumožňovala ohodnotit tento identifikátor.

U dvou akcí bylo hodnoceno kritérium *Projekt buduje silniční obchvat*, přestože nešlo o výstavbu obchvatu (v jednom případě šlo o výstavbu mostu a ve druhém o průtah městem).

- Smlouvy o financování projektů byly MD uzavírány s více než půlročním zpožděním po vydání rozhodnutí ministra životního prostředí o poskytnutí účelové dotace z prostředků *Evropského fondu pro regionální rozvoj*.

VI. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na systém řízení realizace a na plnění základních věcných, časových a finančních parametrů akcí výstavby a obnovy pozemních komunikací realizovaných v rámci 17 programů. Kontrolováno bylo 435 akcí o celkové investiční potřebě 423 mld. Kč, u nichž v kontrolovaném období probíhala realizace (příprava nebo výstavba). Průběh realizace byl podrobněji prověřován u 50 akcí o celkové investiční potřebě 62 mld. Kč.

Realizace akcí neměla odpovídající účinnost. Ve většině případů systém financování programů nezabezpečoval efektivní, hospodárné a účelné vynakládání finančních prostředků. Hlavní příčiny spočívaly především v tom, že:

- u akcí, na jejichž financování se nepodílely prostředky státního rozpočtu (šlo o většinu akcí), nebyla důsledně uplatňována pravidla pro financování programů. Příčinou především bylo, že SFDI nemá povinnost určovat výši účasti prostředků na základě posouzení potřeb programů ani je podle nich alokovat;
- devět z kontrolovaných 17 programů nemělo závazně vymezeny základní ukazatele, především finanční a časové;

- náklady, termíny realizace a další parametry akcí uvedené v investičních záměrech schválených MD nebyly závazné. Pouze sedm z 318 zpracovaných investičních záměrů obsahovalo objektivnější stanovení nákladů akcí než v ostatních případech;
- výběr akcí k realizaci v rámci programů nevycházel z objektivních kritérií, vymezujících pořadí potřeby ve vazbě na reálné možnosti zdrojů financování.

Docházelo tak k problémům v pokrytí finančních potřeb řady akcí, a to i ve fázi po skončení přípravy. Realizace akcí musela být pozastavována, prodlužovaly se doby realizace nebo akce byly rozdělovány na etapy. V případech ucelených dopravních tahů byly doby ukončení výstavby prodlouženy proti aktualizovaným předpokladům z let 2001 a 2002 o více než šest let. Tím je také odsouváno dosažení předpokládaných účinků.

Před schválením investičních záměrů nebyla důsledně a komplexně prováděna společensko-ekonomická hodnocení možných variant tras komunikací. Nebylo prováděno nebo bylo nedostatečně posuzování technických řešení významných stavebních objektů z hlediska jejich investiční náročnosti. Na tyto nedostatky již NKÚ upozornil při kontrolní akci č. 04/26. MD k nim sice navrhlo opatření a vláda usnesením ze dne 14. 9. 2005 č. 1177, ke kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 04/26 *Výstavba silničního okruhu kolem hlavního města Prahy*, uložila místopředsedovi vlády a ministru dopravy jejich zajištění a kontrolu, ale opatření naplněna nebyla.

Příprava akcí, týkajících se ucelených dopravních tahů, od zahájení zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí až do vydání stavebního povolení trvala neúměrně dlouho, v průměru osm let. Předpokládané náklady se u 435 kontrolovaných akcí za období let 2004 až 2007 zvýšily o 76 mld. Kč, tj. o 22 %, přičemž u více než poloviny akcí činilo zvýšení 46 %. Předpokládané termíny realizace byly dodrženy jen u 32 % akcí. Nedodržení uvedených parametrů zapříčinila ve vzájemné kombinaci řada vlivů, z nichž jako nejvýznamnější byly vyhodnoceny tyto příčiny:

- nezabezpečení odpovídající vazby mezi potřebami finančních prostředků na realizaci schválených akcí a možnostmi zdrojů jejich krytí,
- neúměrně dlouhý průběh územních a stavebních řízení,
- dodatečné rozšiřování o další stavební objekty, změny rozsahu prací nebo změny technických řešení a zvolených technologií.

V rámci kontrolovaných programů bylo ověřováno 17 akcí spolufinancovaných z prostředků EU v rámci Operačního programu Infrastruktura. Byla zjištěna formálnost hodnocení při posuzování předložených projektů u některých hodnotících kritérií a dále pozdní uzavírání smluv o financování projektů ze strany MD.