

Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

09/27

Finanční prostředky určené na výstavbu pozemních komunikací

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/27. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na přípravu akcí výstavby pozemních komunikací a zabezpečení hospodárnosti a účelnosti jejich realizace.

Kontrola byla prováděna v období od prosince 2009 do července 2010. Kontrolováno bylo období od roku 2008 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“);
- Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“) a v jeho struktuře byly kontrolovány: generální ředitelství, závody Brno a Praha, správy České Budějovice, Chomutov, Karlovy Vary, Olomouc, Pardubice a Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SFDI a ŘSD Závod Praha, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané MD bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XXIII. zasedání, konaném dne 22. listopadu 2010,

schválilo usnesením č. 6/XXIII/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MD je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Zodpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování (§ 17 zákona č. 2/1969 Sb.¹), zodpovídá tedy mj. za rozvoj dopravních sítí v České republice, stanovení koncepcí v dopravě a jejich realizaci. Je mu podřízen SFDI a vykonává funkci zřizovatele ŘSD.

1 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.



SFDI byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb.² Jeho účelem je mj. financování výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic a dálnic. SFDI uzavírá smlouvy s příjemci finančních prostředků a odpovídá za efektivní využití těchto prostředků (ustanovení § 3 zákona č. 104/2000 Sb.). Je oprávněn kontrolovat užití prostředků u jejich příjemců a činit nezbytná opatření k zabezpečení předpokládané efektivnosti.

ŘSD je státní příspěvkovou organizací zřízenou MD. Zabezpečuje především výstavbu a modernizaci dálnic, rychlostních silnic³ a silnic I. třídy, jejich správu, údržbu a opravy. Dále mj. zabezpečuje informační systém silničního hospodářství, který je podkladem pro rozhodovací činnost MD a SFDI. Vnitřně se ŘSD člení na generální ředitelství, závody a správy, do jejichž regionální působnosti patří majetkoprávní a technická příprava a realizace výstavby dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy, jejich majetková správa, provoz a údržba.

Kontrola u MD, SFDI a generálního ředitelství ŘSD byla zaměřena na vytváření podmínek a předpokladů v průběhu přípravy výstavby a modernizace dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy pro optimalizaci nákladů výstavby, a to především z pohledu zajištění společensko-ekonomické efektivnosti a naplňování záměrů a cílů v oblasti rozvoje dopravních sítí v ČR. Kontrola navazovala na předešlé kontrolní akce NKÚ, zejména na kontrolní akci č. 06/36⁴ (dále jen „KA č. 06/36“) a č. 07/04⁵ (dále jen „KA č. 07/04“); zabývala se stavem po roce 2007 a plněním některých opatření z těchto kontrolních akcí.

Na závodech a správách ŘSD byla kontrola zaměřena na přípravu a realizaci vzorku 44 akcí zejména na dálnicích D1 a D11 a rychlostních silnicích R4, R6, R7 a R35 s celkovým plánovaným objemem investičních nákladů 61 544 mil. Kč (dle údajů k dubnu 2010). Výběr akcí byl limitován již realizovanými nebo připravovanými samostatnými kontrolními akcemi NKÚ (dálnice D47 a D3 a okruh kolem Prahy R1). U vybraného vzorku nebylo kontrolováno čerpání prostředků v průběhu stavební realizace akcí.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Vytvoření podmínek při přípravě akcí pro efektivní použití peněžních prostředků

1.1 Stanovení priorit pro přípravu akcí

Výchozím strategickým materiálem pro oblast výstavby a modernizace dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy je *Dopravní politika ČR pro léta 2005–2013* (dále jen „dopravní politika“), kterou schválila vláda ČR usnesením ze dne 13. července 2005 č. 882.

Věcným, časovým a finančním vymezením dopravní politiky se zabýval dokument *Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury* (dále jen „GEPARDI“), jehož součástí byla i multikriteriální analýza umožňující posuzovat záměry na pořízení jednotlivých částí dopravní infrastruktury ČR podle výsledků hodnocení jejich společensko-ekonomických přínosů. Vláda ČR vzala

2 Zákon 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.

3 Pro účely tohoto kontrolního závěru je pojem „rychlostní silnice“ (§ 5 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) uváděn zvlášť vedle pojmu „silnice I. třídy“.

4 Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 06/36 – *Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice* byl zveřejněn v částce 3/2007 *Věstníku NKÚ*.

5 Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 07/04 – *Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací* byl zveřejněn v částce 4/2007 *Věstníku NKÚ*.

usnesením ze dne 12. dubna 2006 č. 381 GEPARDI na vědomí, uložila ministru dopravy dopracovat systém stanovení priorit a do 31. prosince 2006 dokument předložit vládě ČR ke schválení. **Práce na dokončení GEPARDI ale MD zastavilo a tento dokument nebyl vládě ČR předložen. MD tak nemá k dispozici závazný materiál, který by určoval pořadí dopravních staveb zejména podle jejich společenské potřeby ve vazbě na reálné možnosti jejich financování. V důsledku toho ŘSD nemá stanoveny základní finanční, časové a věcné podmínky pro přípravu akcí.** Dílčí požadavky na výstavbu silničních komunikací byly stanovovány jednotlivými usneseními vlády ČR.

MD zpracovalo v roce 2007 *Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013* (dále jen „HVDI“), který vláda ČR schválila usnesením ze dne 19. září 2007 č. 1064 jako indikativní finanční výhled pro financování dopravní infrastruktury z veřejných zdrojů a zároveň uložila ministru dopravy předkládat vládě ČR každoročně návrh aktualizace HVDI společně s návrhem rozpočtu SFDI. HVDI a navazující rozpočty SFDI obsahují pouze seznamy jednotlivých investičních akcí, neposkytují však informace o vzájemných vazbách mezi akcemi ani vyjádření naléhavosti jejich realizace; stanovením priorit výstavby se nezabývají.

V době kontroly připravovalo MD komplexní dokument *Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem*, který má obsahovat i prioritizaci akcí. Dokument má být vypracován do konce roku 2011.

V rámci kontroly bylo zjištěno, že přetrvávají nedostatky, na které NKÚ upozornil v předchozích kontrolních akcích. Např. v KA č. 06/36 zjistil, že absence rozhodnutí o pořadí dopravních staveb a absence harmonogramů jejich přípravy a realizace, tj. absence základního výstupu z koncepce pro přípravnou a realizační fázi, snižuje efektivnost vynakládání veřejných zdrojů, či v KA č. 07/04 upozornil, že chybí závazný koncepční podklad pro objektivní zařazování jednotlivých akcí do programů za pomoci kritérií vymezujících pořadí potřeby ve vazbě na reálné možnosti zdrojů financování.

1.2 Příprava investičních akcí k realizaci

Příprava akcí byla až do doby jejich zařazení do rozpočtu SFDI financována taktéž z rozpočtu SFDI, avšak v rámci tzv. globálních položek. Na přípravu a zabezpečení staveb bylo v letech 2008–2010 určeno z globálních položek 1 000,9 mil. Kč. Provedená příprava a schválení investičního záměru (dále také „IZ“) ze strany MD nebyly zárukou toho, že akce budou zařazeny do rozpočtu SFDI a realizovány v parametrech a termínech uvedených v IZ. V srpnu 2009 ŘSD evidovalo celkem 958 IZ schválených MD, přitom realizace 246 akcí se schváleným IZ nebyla zahájena.

ŘSD neprokázalo, jakým způsobem při rozhodování o zahájení přípravy akcí konkrétně postupovalo. Uvedlo jen, že rozhodovalo podle obecných kritérií, jako je např. význam akce pro naplňování cílů stanovených koncepčními materiály a usneseními vlády ČR, postup majetkoprávní přípravy akce, rozestavěnost navazujících akcí, dostupnost zdrojů pro financování přípravy akce atd. Své tvrzení ale nedoložilo žádnými doklady.

Nedostatečná koordinace přípravy akcí, která je až do doby zařazení příslušné akce do rozpočtu SFDI financována z tzv. globálních položek rozpočtu SFDI, se zajištěním financování jejich následné stavební realizace neposkytuje záruku účelného a hospodárného vynakládání finančních prostředků státu.

Z globálních položek financovalo ŘSD nejen přípravu staveb, ale i vypořádání staveb po dokončení, rekultivace a výkupy pozemků, protihluková opatření, opravy silnic a dálnic apod., pokud tyto náklady nebyly součástí rozpočtu SFDI u příslušných akcí.



Celkový objem globálních položek pro dálnice, rychlostní silnice a silnice I. třídy (příjemce ŘSD), který byl uváděn ve schválených rozpočtech SFDI, se v kontrolovaném období let 2008–2010 postupně zvyšoval z 1 012 mil. Kč (tj. 2,3% výdajů pro ŘSD) v roce 2008 na 2 561 mil. Kč (tj. 7,6% výdajů pro ŘSD) v roce 2009 až na 5 438 mil. Kč (tj. 13,75% výdajů pro ŘSD) v roce 2010. ŘSD mohlo měnit strukturu čerpání globálních položek, pokud nepřekročilo jejich stanovenou výši.

1.3 Postup při zařazování akcí do HVDI a rozpočtů SFDI

a) HVDI, jeho aktualizace z let 2008 a 2009 i navazující rozpočty SFDI obsahují seznamy jednotlivých akcí, aniž by byl zřejmý jejich vztah k záměrům stanoveným dopravní politikou a jednotlivými usneseními vlády ČR nebo jejich vzájemná souvislost v rámci souvislých tahů a ucelených dopravních řešení. HVDI a jeho aktualizace obsahují velký počet akcí na velkém množství komunikací, aniž by bylo dbáno na dokončení souvislých úseků.

HVDI pro rok 2008 zahrnoval 284 akcí na 72 komunikacích, šlo o 53 akcí na šesti dálnicích, 54 akcí na dvanácti rychlostních silnicích a 177 akcí na 52 silnicích I. třídy. HVDI pro rok 2009 obsahoval 154 akcí na 72 komunikacích, jednalo se o 32 akcí na šesti dálnicích, 42 akcí na deseti rychlostních komunikacích a 80 akcí na 56 silnicích I. třídy.

V některých případech nejsou úseky dálnic postaveny v důsledku nevypořádání majetkoprávních vztahů. Např. u akce *D11, úsek 1105/2 Osičky – Hradec Králové, km 78,910–90,700* uzavřelo ŘSD souhrn smluvních dohod s vybraným dodavatelem stavebních prací již v prosinci 2002 s termínem dokončení v říjnu 2007. Následně ŘSD uzavřelo celkem pět dodatků, kterými byl termín dokončení stavby prodloužen do října 2010 a smluvní cena díla byla zvýšena o 800 mil. Kč. Na úsek v km 88,600–90,700 ale nebylo do doby ukončení kontroly vydáno stavební povolení, protože nebylo provedeno majetkoprávní vypořádání pozemků, i když jednání s vlastníkem bylo zahájeno již v roce 1998. V důsledku toho není stále dokončeno dálniční spojení Prahy s Hradcem Králové.

ŘSD k návrhům na zařazování akcí do systému financování z rozpočtu SFDI uvedlo pouze obecně, že nejvyšší prioritou je dostavba sítě dálnic a rychlostních silnic a realizace rozestavěných akcí, jejichž případné zakonzervování by bylo nevhodné a neefektivní. K výběru akcí ŘSD uvedlo, že rozhodující je ekonomická efektivnost, která je mj. ovlivňována dopravními intenzitami, finanční náročností výstavby a dále nutností odstraňování problematických úseků, což však nedoložilo.

Na skutečnost, že výběr akcí k realizaci nevycházel z objektivních kritérií, a na fakt, že SFDI nemá stanovenou povinnost důsledně uplatňovat pravidla pro financování programů (zákon č. 218/2000 Sb.⁶) při schvalování akcí do ročních rozpočtů, upozornil NKÚ v KA č. 07/04. **Tento nedostatek přetrvává, neboť MD opět neprokázalo, podle jakých kritérií byly akce k zařazení do HVDI (a tím i k vlastní realizaci) navrhovány a schvalovány.**

b) MD připustilo, aby byl do HVDI zařazen velký počet akcí (týkajících se různých komunikací) bez odpovídající vazby na disponibilní finanční zdroje, čímž napomohlo vzniku současného stavu, kdy není možné všechny stavby v případě jejich stavební připravenosti realizovat v předpokládaných termínech.

NKÚ při projednávání kontrolního závěru z KA č. 06/36 vládou ČR upozornil, že se HVDI nezabývá efektivností zařazených staveb. Vláda ve svém usnesení ze dne 29. října 2007 č. 1210 uložila ministru dopravy, aby při každoroční aktualizaci HVDI přihlížel k celospolečenské efektivitě zařazených akcí. Do rozpočtu SFDI však byly zařazeny i akce, u kterých nebyla celospolečenská efektivnost prokázána.

6 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Například:

- Akce *R6 Lubenec–Bošov* byla ve studii ekonomické proveditelnosti z března 2003 přiložené k IZ ze dne 12. srpna 2003 doporučena k realizaci i přes vnitřní výnosové procento pod úrovní diskontní sazby (2,90 % při diskontní sazbě 6,95 %) a přes zápornou čistou současnou hodnotu -267,7 mil. Kč, ovšem s doporučením mj. výrazně snížit náklady akce ve výši 1 055,7 mil. Kč (v cenové úrovni roku 2002). MD schválilo IZ dne 31. května 2004. Akce byla zařazena do rozpočtu SFDI pro rok 2008 s celkovým objemem výdajů 1 466,3 mil. Kč, takže místo doporučeného snížení nákladů došlo k jejich navýšení.
- Akce *I/35 Holice obchvat* nebyla ve studii ekonomické proveditelnosti tvořící součástí IZ z května 2004 doporučena k realizaci z důvodu záporného vnitřního výnosového procenta -8 % a také z důvodu záporné čisté současné hodnoty -191,62 mil. Kč. MD přesto IZ schválilo. Ve svém stanovisku tento postup zdůvodnilo potřebou řešit průjezd Holicemi kvůli velkému dopravnímu zatížení obce tranzitní dopravou (což je důvod obecně platný téměř pro všechny dosud nerealizované obchvaty obcí) a pochybností o termínu realizace výstavby rychlostní silnice R35 (její urychlené dokončení je přitom v koncepčních materiálech uváděno jako jedna z nejvyšších priorit dostavby české dálniční sítě). Důsledky odložení realizace výstavby rychlostní silnice R35 ve vztahu k jiným investičním akcím a situaci v ostatních obcích neúměrně zatížených tranzitní dopravou na stávající silnici I/35 se MD nezabývalo. V letech 2007–2009 bylo na realizaci akce vyčerpáno z rozpočtu SFDI celkem 340,6 mil. Kč.

c) V dokumentu *Dopravní sektorové strategie*⁷ byly potřeby financování projektů dopravní infrastruktury počínaje rokem 2010 vyčísleny na 853,7 mld. Kč, z toho 517 mld. Kč na dostavbu a modernizaci dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy. Potřebu na dokončení již rozestavěných staveb vyčíslilo MD na základě podkladů od ŘSD na 113,7 mld. Kč (z toho na dálnice 36,3 mld. Kč, rychlostní silnice 44,8 mld. Kč a silnice I. třídy 32,6 mld. Kč).

Pro období let 2011–2012 se v HVDI předpokládá vynaložení 126 mld. Kč na investiční akce týkající se oprav a výstavby dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy. Podle střednědobého výhledu pro období 2011–2012 tvořícího součást schváleného rozpočtu SFDI na rok 2010 je to však s ohledem na schválené výdajové rámce již jen 42,5 mld. Kč. Celkový propad prostředků pro období 2011–2012 překračuje 83,5 mld. Kč, tj. 66 % původně uvažovaného objemu výdajů.

1.4 Změny v ročních rozpočtech SFDI

Při skutečném čerpání prostředků dochází ke značným změnám oproti schválenému rozpočtu SFDI. Podle § 5 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb. sestavuje SFDI pro každý rozpočtový rok návrh rozpočtu, který předkládá prostřednictvím ministra dopravy vládě a vláda jej po případných změnách, které v něm provede, předkládá ke schválení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR současně s návrhem státního rozpočtu České republiky. Součástí rozpočtu SFDI je mj. jmenový seznam akcí financovaných ze SFDI obsahující celkové náklady akce, částku rozpočtovanou pro běžný rok a lhůtu realizace akce.

7 Interní materiál MD schválený v březnu 2010 poradou ministra dopravy.



Tabulka č. 1 – Čerpání prostředků určených na investiční akce v oblasti výstavby a oprav dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy (příjemce ŘSD) (v mil. Kč)

		HVDI 2008	Rozpočet SFDI		
			Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Čerpání
2008	Celkem	44 035	44 013	41 147	37 847
	– SFDI	19 963	19 940	27 370	24 580
	– ostatní zdroje*	24 072	24 073	13 777	13 267
2009	Celkem	47 469	33 719	41 252	40 059
	– SFDI	19 155	13 767	18 725**	17 823**
	– ostatní zdroje*	28 314	19 952	22 527	22 236
2010	Celkem	40 218	39 543***	-	-
	– SFDI	19 944	9 427**	-	-
	– ostatní zdroje*	20 273	30 116	-	-

Zdroj: rozpočty SFDI na roky 2008, 2009 a 2010.

* Ostatní zdroje = operační program *Doprava*, Evropská investiční banka a ostatní fondy EU.

** Včetně dluhopisů dle zákona č. 220/2003 Sb.⁸

*** Příloha č. 2 – *Základní databáze akcí rozpočtu SFDI*.

Z tabulky č. 1 jsou patrné značné rozdíly skutečného čerpání prostředků oproti předpokladu HVDI z roku 2008 a oproti rozpočtům SFDI na jednotlivé roky, a to v celkové výši i struktuře. Čerpání fondů EU je podmíněno i použitím prostředků SFDI, které jsou nutné pro zajištění spolufinancování. Situaci, kdy jsou na akce čerpány prostředky z fondů EU, může zhoršit další pokles disponibilních národních zdrojů.

Do schváleného rozpočtu SFDI na rok 2008 bylo dodatečně zařazeno 57 akcí s celkovou finanční potřebou 1 038 mil. Kč (z toho 46 meziročními převody), jedenáct akcí s finančním objemem 172 mil. Kč bylo naopak vyřazeno. Do schváleného rozpočtu SFDI na rok 2009 bylo dodatečně zařazeno 81 akcí s celkovou finanční potřebou 1 972 mil. Kč (z toho 72 meziročními převody), 17 investičních akcí s celkovým finančním objemem 213 mil. Kč bylo naopak vyřazeno.

SFDI zařazoval do schváleného rozpočtu formou meziročních převodů a rozpočtových opatření na základě schválení výborem SFDI akce, které nebyly součástí jmenovitého seznamu akcí financovaných z rozpočtu SFDI pro daný rok, a nebyly tedy předloženy ke schválení vládě ani Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Těmito úpravami byla fakticky měněna struktura schváleného rozpočtu SFDI daná jmenovitým seznamem akcí, který byl podle § 5 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb. součástí schváleného rozpočtu.

Změny schválených rozpočtů SFDI byly prováděny meziročními převody prostředků a rozpočtovými opatřeními, jejichž zdůvodnění byla často jen obecná, neurčitá a v řadě případů obsahovala věcné chyby a rozpory.

Například:

- U akce *R6 Lubenec–Bošov* bylo v žádosti o rozpočtové opatření z dubna 2009 požadováno **zvýšení** objemu výdajů pro rok 2009 o 10 mil. Kč s protichůdným zdůvodněním: **Snižováno ve prospěch mandatorních výdajů**. Bližší vysvětlení v žádosti uvedeno nebylo.
- U akce *D11 1105/2 Osíčky – Hradec Králové* byl objem výdajů pro rok 2009 nejprve snížen rozpočtovým opatřením v březnu 2009 o 30 mil. Kč (z důvodu použití finančních prostředků

k dokončení stavby 1105-1 Chýšť–Osičky) a v dubnu 2009 o dalších 20 mil. Kč (z důvodu převodu finančních prostředků ve prospěch mandatorních výdajů). Dalšími opatřeními byl naopak objem výdajů zvýšen, a to v červenci 2009 o 30 mil. Kč, v říjnu 2009 o 15 mil. Kč a v listopadu 2009 o 52,6 mil. Kč. Obě poslední zvýšení objemu výdajů byla zdůvodněna pouze obecně, a to použitím peněžních prostředků na úhradu faktur za stavební práce.

Některé akce byly do schválených rozpočtů zařazovány tímto způsobem opakovaně v několika letech po sobě, jiné akce byly naopak vyřazeny, protože nebyly připravené k realizaci.

Například:

- Akce *I/22 Strakonice* byla zařazena do schválených rozpočtů SFDI postupně již v letech 2004 až 2007, přičemž náklady se změnily ze 199,8 mil. Kč v roce 2004 na 239,4 mil. Kč v roce 2007 a ukončení se posunulo z roku 2006 na rok 2010. Podle zúčtování SFDI za rok 2007 byla na akci vyčerpána pouze částka 269 Kč. V HVDI na rok 2008 byla akce uvedena s celkovým objemem výdajů 228,5 mil. Kč s dobou realizace v období 06/2008–10/2010. Ve schváleném rozpočtu SFDI na rok 2008 však akce nebyla uvedena a byla sem zařazena dodatečně. Podle zúčtování SFDI za rok 2008 byla na akci vyčerpána částka pouze 1,9 mil. Kč. Ve schváleném rozpočtu SFDI na rok 2009 akce uvedena nebyla a opět sem byla zařazena dodatečně. Podle zúčtování SFDI za rok 2009 byla na akci vyčerpána částka 3,237 mil. Kč. Ve schváleném rozpočtu SFDI na rok 2010 akce opět není uvedena.
- Akce *I/31 Hradec Králové – křižovatka Mileta* byla zahrnuta do HVDI na rok 2008 i do schváleného rozpočtu SFDI na rok 2008 se stanoveným objemem výdajů 211,4 mil. Kč (z toho 4,2 mil. Kč v roce 2008) a termínem realizace v období 05/2009–12/2010. Na akci nebyly čerpány žádné prostředky, protože ŘSD nezískalo pro tuto akci územní rozhodnutí. Ve schválených rozpočtech SFDI na roky 2009 a 2010 se již akce neobjevuje.
- Akce *R4 Čimelice–Mirovice* byla zahrnuta do schváleného rozpočtu SFDI na rok 2009 se stanoveným objemem výdajů 25 mil. Kč. Rozpočtovým opatřením ze dne 26. března 2009 byl objem výdajů snížen o 11,4 mil. Kč se zdůvodněním, že dosud nebylo vydáno územní rozhodnutí. Prostředky v roce 2009 čerpány nebyly a v rozpočtu SFDI na rok 2010 není akce obsažena.

2. Vytvoření podmínek pro hospodárné použití peněžních prostředků

2.1 Změny věcných, časových a finančních ukazatelů akcí

Po schválení IZ docházelo v dalším průběhu přípravy a realizace většiny staveb k podstatným změnám schválených ekonomických a časových parametrů, a to v řadě případů bez náležitého vyhodnocení vlivu těchto změn na ekonomickou efektivnost příslušných akcí, resp. jejich souborů. K významným změnám parametrů akcí docházelo nejen v delším časovém období, ale i meziročně.

Změny ekonomických parametrů byly zjištěny u 41 z kontrolovaných 44 akcí. U tří připravovaných akcí nebylo možné změnu ekonomických parametrů vyhodnotit, neboť akce do doby kontroly nebyly zařazeny do rozpočtu SFDI.

Obdobně tomu bylo v případě časových parametrů akcí. Termíny začátků realizace akcí uváděné v IZ (ze kterých zpravidla vychází i zdůvodnění nezbytnosti akce a hodnocení její ekonomické efektivnosti) se od termínů uváděných v rozpočtech SFDI podstatně lišily.



Například:

- V investičním záměru akce *R7 Postoloprty, zkapacitnění obchvatu* z roku 2002, který MD schválilo v březnu 2003, byly uvedeny stavební náklady ve výši 485,4 mil. Kč a termín realizace stavební části 03/2006–11/2007. Aktualizovaný investiční záměr předložilo ŘSD v červenci 2008 a MD jej v září 2008 schválilo s termínem realizace 03/2010–06/2012 a stavebními náklady ve výši 1 225 mil. Kč. Ve schváleném rozpočtu SFDI na rok 2009 přitom akce byla uvedena s termínem realizace 09/2010–12/2012 a s celkovými náklady 2 022,3 mil. Kč, z toho 243,9 mil. Kč připadalo na rok 2009, 448,1 mil. Kč na rok 2010 a 1,2 mil. Kč na rok 2011. Zbývá částka 1 329,1 mil. Kč ve schváleném rozpočtu SFDI na rok 2009 nebyla pro roky 2009–2011 rozpočtována. K aktuálnímu stavu akce ŘSD uvedlo, že ke dni 30. září 2009 bylo zastaveno územní řízení z důvodu neschválení potřebné změny územního plánu. Dále ŘSD uvedlo, že pro nedostatek finančních prostředků je další příprava akce zastavena. Ve schváleném rozpočtu SFDI na rok 2010 již akce uvedena není.
- V investičním záměru akce *I/37 Březhrad–Opatovice* z roku 2002, který MD schválilo v prosinci 2003, byly uvedeny celkové náklady ve výši 1 067 mil. Kč a termín realizace akce 04/2006–04/2008. Ve schváleném rozpočtu SFDI na rok 2010 byla realizace akce uvažována již v termínu 08/2009–10/2012 a s celkovými náklady 1 798,0 mil. Kč, tj. o 69 % vyššími, než bylo uvedeno v IZ. Stavební realizace akce byla podle zápisu o předání staveniště zahájena až v dubnu 2010 a zprovoznění silnice je plánováno na červenec 2012, což je o více než čtyři roky později, než bylo uvedeno v IZ.

Přestože NKÚ již v KA č. 07/04 konstatoval, že náklady, termíny realizace a další parametry uvedené v IZ schválených MD nebyly závazné a docházelo k prodlužování termínů realizace a změnám ekonomických parametrů, přetrvávaly tyto nedostatky i v letech 2008–2009.

2.2 Zadávání veřejných zakázek na stavební práce

Vyšší počet uchazečů o veřejnou zakázku přirozeným způsobem vytváří konkurenčnější prostředí, které je pro zadavatele veřejné zakázky výhodné, neboť se vytváří potřebný tlak na dosažení nižší ceny.

ŘSD zadalo v letech 2008–2009 celkem 676 veřejných zakázek na stavební práce s předpokládanou hodnotou zakázky minimálně 6 mil. Kč (§ 12 odst. 1 a 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). V rámci těchto 676 veřejných zakázek vybralo ŘSD v zadávacím řízení dodavatele

- v případě 310 zakázek (tj. 45,86 %) s celkovou smluvní cenou 33,5 mld. Kč (tj. 34,44 %) z nabídek pěti a více uchazečů,
- v případě 320 zakázek (tj. 47,34 %) s celkovou smluvní cenou 50,6 mld. Kč (tj. 51,9 %) z nabídek tří nebo čtyř uchazečů,
- v případě 20 zakázek (tj. 2,96 %) s celkovou smluvní cenou 11,8 mld. Kč (tj. 12,14 %) z nabídek dvou uchazečů

a zadalo 26 zakázek (tj. 3,85 %) s celkovou smluvní cenou 1,4 mld. Kč (tj. 1,49 %) na základě nabídky jediného uchazeče.

Celková předpokládaná hodnota těchto 676 veřejných zakázek činila 92,1 mld. Kč, výsledná smluvní cena činila 97,3 mld. Kč. Celkem 141 veřejných zakázek (tj. 20,86 %) s celkovou cenou dle uzavřených smluv 62,8 mld. Kč (tj. 64,43 %) získalo pět firem, a to samostatně nebo v rámci sdružení.



III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena zejména na systém zabezpečení přípravy akcí a výběr akcí k realizaci v rámci ročních rozpočtů SFDI v letech 2008–2010 a dále měla prověřit, zda došlo k odstranění nedostatků zjištěných v předchozích kontrolních akcích (především v KA č. 06/36 a KA č. 07/04). Kontrolou bylo zjištěno, že nedostatky přetrvávají.

Nesplněním usnesení vlády ČR ze dne 12. dubna 2006 č. 381 a zastavením práce na dokončení GEPARDI nemá MD k dispozici materiál, který by určoval pořadí dopravních staveb zejména podle jejich společenské potřeby ve vazbě na reálné možnosti jejich financování. MD také ponechalo v této oblasti velkou pravomoc ŘSD a do průběhu přípravy akcí do schválení IZ prakticky nezasahovalo. V důsledku toho ŘSD nemá stanoveny základní finanční, časové a věcné podmínky pro přípravu akcí.

Nedostatečná koordinace přípravy akcí (která je až do doby zařazení příslušné akce do rozpočtu SFDI financována z tzv. globálních položek rozpočtu SFDI) se zajištěním financování jejich následné stavební realizace neposkytuje záruku účelného a hospodárného vynakládání finančních prostředků státu. Dokončená příprava akcí nezaručuje, že tyto akce budou realizovány v uvažovaných termínech a finančních objemech. ŘSD v srpnu 2009 evidovalo investiční záměry 958 akcí schválených MD, z toho 246 akcí nebylo doposud zahájeno.

MD neprokázalo, podle jakých kritérií byly akce zařazovány do HVDI, a tím i navrhovány a schvalovány k vlastní realizaci. Přitom připustilo, aby byl do HVDI zařazen velký počet akcí (týkajících se různých komunikací) bez odpovídající vazby na disponibilní finanční zdroje, čímž napomohlo vzniku současného stavu, kdy není možné všechny stavby v případě jejich stavební připravenosti realizovat v předpokládaných termínech. Rozestavěné úseky vážou prostředky i do dalších let. Realizace některých souvislých dopravních tahů je značně opožděna, důvodem je např. i nevypořádání majetkoprávních vztahů.

Ve schválených rozpočtech SFDI docházelo ke změnám, které byly prováděny meziročními převody prostředků a rozpočtovými opatřeními, jejichž zdůvodnění byla často jen obecná, neurčitá a v řadě případů obsahovala věcné chyby a rozpory. Těmito úpravami byla fakticky měněna struktura schváleného rozpočtu SFDI daná jmenovitým seznamem akcí, který je podle § 5 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb. součástí schváleného rozpočtu SFDI.

Bylo zjištěno, že v letech 2008–2009 téměř dvě třetiny finančního objemu zakázek (62,8 mld. Kč) získal úzký okruh firem buď samostatně, nebo v rámci sdružení. U 46 zakázek za celkem 13,2 mld. Kč byli pouze dva nebo dokonce jeden uchazeč.