

Informace z kontrolní akce č. 09/16

Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D47 Lipník nad Bečvou – státní hranice s Polskem

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořízení dálnice D47 Lipník nad Bečvou – státní hranice s Polskem (dále jen „dálnice D47“) a zabezpečení hospodárnosti a účelnosti její realizace.

Kontrolováno bylo období od roku 2005 do roku 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června 2009 do ledna 2010.

Kontrolované osoby:

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

I. Úvod

Tato kontrola přímo navazuje na kontrolní akci č. 04/25 – *Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko* (kontrolní závěr byl publikován v částce 2/2005 *Věstníku NKÚ*) a je kontrolou následnou. Kontrolní akce č. 04/25 se zabývala volbou varianty napojení Ostravska na dálniční síť, prioritami pořízení staveb, společensko-ekonomickým zdůvodněním, problematikou řízení a průběhem přípravy a realizace projektu dálnice D47 a rychlostní komunikace R48 Běltoín – Frýdek–Místek – Český Těšín (dále jen „rychlostní silnice R48“), zejména zajištěním území, činností investora a součinností ministerstev.

O pořízení dálnice D47 rozhodlo MD v roce 1993 na základě usnesení vlády České republiky ze dne 10. listopadu 1993 č. 631 *o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v ČR do roku 2005* a usnesení vlády České republiky ze dne 17. listopadu 1993 č. 651 *o změně usnesení vlády ze dne 10. listopadu 1993 č. 631*. Celkovým záměrem podle strategických a koncepčních materiálů MD bylo docílit, aby páteřní infrastrukturu pro ostravský region tvořila jak dálnice D47, tak rychlostní silnice R48.

V druhé polovině devadesátých let minulého století v rámci přístupových jednání České republiky s Evropskou unií vyvinulo MD úsilí, aby byl VI. panevropský multimodální koridor¹, původně vymezený z území Polska na Slovensko, helsinskou konferencí² přesměrován na naše území v trase Ostravsko – jižní Morava. MD ujišťovalo Evropskou unii, že tento koridor bude veden po rekonstruovaných rychlostních silnicích, včetně rychlostní silnice R48, a teprve později bude pořízena nová dálnice D47. Podle těchto záměrů mělo být propojení mezi Českou republikou a Polskem po trase rychlostní silnice R48 zprovozněno do roku 2005. MD kolem roku 2000 začalo upřednostňovat pořízení dálnice D47 před realizací rychlostní silnice R48. Skutečné důvody tohoto rozhodnutí nebyly doloženy žádným oficiálním rozhodovacím aktem. Netransparentnost změny priority z rychlostní silnice R48

¹ Jedna z tras dopravního spojení mezi důležitými městy a hospodářskými centry střední a východní Evropy. Určení těchto dopravních sítí proběhlo na tzv. panevropských dopravních konferencích.

² Třetí panevropská dopravní konference, která se konala v roce 1997 a definovala transevropské dopravní sítě a multimodální dopravní koridory ve středoevropských a východoevropských státech.

na dálnici D47 způsobila, že Evropská unie nadále spolufinancovala pouze rychlostní silnici R48 a odmítla finanční spoluúčast na výstavbě dálnice D47.

V usnesení ze dne 7. května 2003 č. 437 *k návrhu závazného aktualizovaného věcného a časového harmonogramu přípravy a výstavby dálnice D47* vzala vláda na vědomí harmonogram přípravy a výstavby, podle kterého měla být dálnice D47 zprovozněna do konce roku 2008. Dne 24. listopadu 2004 schválila vláda usnesením č. 1167 program č. 327 240 – *Výstavba dálnice D47 Lipník nad Bečvou – Ostrava – státní hranice ČR/Polsko* (dále jen „Program D47“). V Programu D47 je výstavba dálnice určena jako prioritní akce s náklady na pořízení ve výši 51 041 mil. Kč včetně DPH. Podle druhé změny Programu D47 ze září 2009 byly celkové náklady stanoveny ve výši 59 849 mil. Kč včetně DPH. Součástí Programu D47 byly od roku 2004 také tzv. přivaděče³ s náklady ve výši cca 10 743 mil. Kč včetně DPH, které v podstatě slouží jako infrastruktura statutárního města Ostravy.

Investorem výstavby dálnice D47 je ŘSD. Původně měla být dálnice D47 financována z privátních prostředků formou PPP projektu⁴. Nezávislý zahraniční poradce však došel k závěru, že tento model není pro stát výhodný. Záměr se v důsledku vysokého finančního rizika hrozícího z územní nepřipravenosti stavby neuskutečnil. Na základě rozhodnutí vlády Česká republika odstoupila od spolupráce s privátním partnerem a vyplatila mu odstupné ve výši 635 mil. Kč.

V letech 2000–2003 a od roku 2006 do současnosti byla výstavba dálnice D47 financována ze SFDI. V letech 2004–2005 byla výstavba financována z prostředků státního rozpočtu prostřednictvím MD. V roce 2009 byly k financování dálnice D47 prostřednictvím rozpočtu SFDI použity výnosy z dluhopisového programu dle zákona č. 220/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s výstavbou dálnice D47 (dále jen „zákon č. 220/2003 Sb.“).

Do 31. prosince 2009 bylo na dálnici D47 vyčerpáno z rozpočtu MD a SFDI 46 664 mil. Kč. V kontrolovaném období bylo vyčerpáno 40 733 mil. Kč. Do roku 2012 má být dokončena zbývající levá polovina úseku Bělotín – Hladké Životice, úsek Bohumín – státní hranice s Polskou republikou, obchvat Bohumína a některé ostravské přivaděče.

Tato kontrolní akce se zabývala realizací vybraných staveb dálnice D47, použitím finančních prostředků na jejich realizaci, hospodárností, účelností a efektivností vynaložených finančních prostředků a dále vyhodnocením rizik spojených s dostavbou dálnice D47 a došetřením některých skutečností zjištěných v kontrolní akci č. 04/25.

Poznámka: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Zjištěné skutečnosti

Při kontrole realizace výstavby dálnice D47 byly zjištěny nedostatky, které obecně ovlivňují účelnost a hospodárnost vynaložených prostředků státního rozpočtu a jiných prostředků státu a současně snižují společenskou a ekonomickou efektivnost dálnice D47. Jedná se především o nedostatky související s dokumentací Programu D47, územní připraveností a se systémem financování.

³ V normě ČSN 73 6100-1 *Názvosloví pozemních komunikací* je uvedeno, že přivaděč je úsek silnice nebo místní komunikace s omezeným přístupem umožňující propojení dálnice se sítí silnic nebo místních komunikací.

⁴ *Public Private Partnership* – partnerství veřejného a soukromého sektoru za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury.

A. Dokumentace programu dálnice D47

Systém financování programů reprodukce majetku státu má zabezpečit požadavky na účelnost, hospodárnost a efektivnost užití peněžních prostředků prostřednictvím sledování kvantitativních indikátorů, parametrů a dalších ukazatelů zabezpečujících věcnou a časovou stránku investice do pořízení majetku státu.

NKÚ v rámci kontrolní akce č. 09/16 prověřil změny dokumentace Programu D47 z let 2005 a 2009, a to zejména z pohledu jejich dopadu na další vývoj efektivnosti výstavby dálnice D47, a zjistil následující skutečnosti:

1. Indikátor efektivnosti EIRR⁵, který uváděla dokumentace Programu D47 z r. 2004, nebyl objektivní:
 - Do výpočtu EIRR nebyly zahrnuty výnosy a náklady přivaděčů. Přivaděče byly zařazeny do Programu D47 na základě rozhodnutí Řídícího a koordinačního výboru pro výstavbu dálnice D47⁶. Náklady na výstavbu přivaděčů činily přibližně 9 000 mil. Kč bez DPH (v cenové úrovni 2004). Vzhledem k výši kalkulovaných stavebních nákladů na pořízení vlastního tělesa dálnice, které činily 30 300 mil. Kč (bez DPH v cenové úrovni 2004), může toto nezahrnutí podstatným způsobem ovlivnit vypočtený indikátor EIRR. Byly tak porušeny formální a obsahové zásady kalkulace EIRR při zpracování analýz výnosů a nákladů.
 - Do výpočtu EIRR nebyly zahrnuty výnosy a náklady na pořízení ostravského úseku dálnice D47, které byly proinvestovány do roku 2003 ve výši cca 3 279 mil. Kč bez DPH.
 - V podkladech pro dokumentaci Programu D47 byl indikátor efektivnosti EIRR stanoven ve výši 7,5 %, zatímco ve schválené dokumentaci Programu D47 a ve všech jeho změnách byl uveden ve výši 8 %, ačkoliv nový výpočet EIRR nebyl proveden.

Při zohlednění uvedených skutečností je zřejmé, že dle hodnocení podle Českého systému hodnocení silnic⁷ (dále jen „ČSHS“) by byla efektivnost Programu D47 od počátku pod hranicí efektivnosti, která má dle uvedeného systému přesahovat 7 %. Zejména zahrnutím nákladů na pořízení ostravského úseku dálnice D47 v letech 2000–2003 se hodnota EIRR snížila pod tuto hranici.

2. Další vývoj realizace výstavby D47 se výrazně lišil od předpokladů, ze kterých vycházela dokumentace Programu D47, a to jak v předpokladu termínu zprovoznění dálnice, tak i ve výši investovaných prostředků:
 - Termín zprovoznění dálnice D47 byl oddálen z roku 2008 na rok 2012, čímž se časově posunuly i předpokládané výnosy investice.
 - Stavební náklady tělesa dálnice D47, které byly kalkulovány v podkladech pro dokumentaci Programu D47 ve výši 30 300 mil. Kč bez DPH (v cenové úrovni z roku 2004), se navýšily v roce 2009 na 32 100 mil. Kč bez DPH (v cenové úrovni z roku 2004). Podle údajů ŘSD dosáhnou stavební náklady ke dni zprovoznění dálnice D47 v celé trase v roce 2012 výše 35 500 mil. Kč bez DPH (v cenové úrovni z roku 2004). K těmto nákladům je však nutno připočíst i výše uvedené náklady, které byly proinvestovány do roku 2003 ve výši 3 279 mil. Kč bez DPH.

⁵ *Economic Internal Rate Of Return* – ukazatel ekonomické vnitřní míry výnosnosti. EIRR vyjadřuje vztah mezi výnosy a náklady procentem ekonomické vnitřní výnosnosti investice, která charakterizuje její míru návratnosti (efektivity).

⁶ Řídící a koordinační výbor pro výstavbu dálnice D47 byl vytvořen usnesením vlády ze dne 7. 4. 2003 č. 358 ke Zprávě o ukončení smlouvy o výstavbě dálnice D47 a o dalším postupu. Členy výboru byli zástupci Ministerstva dopravy, Ministerstva financí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu, hejtmán Moravskoslezského kraje, primátor města Ostravy a vládní zmocněnec pro dálnici D47. Ministr dopravy jmenoval pracovní skupinu výboru, jejímž prostřednictvím MD ověřovalo stav výstavby dálnice D47.

⁷ Český systém hodnocení silnic je uživatelský návod vydaný MD pro hodnocení ekonomické efektivnosti dopravních staveb v předprojektové a projektové přípravě. Kromě závazných postupů výpočtu je zde uvedena limitní hodnota efektivnosti projektu ve výši 7 %.

3. I když výše uvedené skutečnosti nasvědčovaly snižování efektivnosti, nepřijalo MD jako správce programu opatření, kterými by negativní trend zastavilo nebo zmírnilo. Protože MD jako správce programu průběžně nesledovalo a nevyhodnocovalo ve smyslu ustanovení § 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), efektivnost výstavby dálnice D47 a nepřijalo příslušná opatření, zvyšuje se riziko, že při závěrečném hodnocení bude Program D47 vyhodnocen jako neefektivní.

NKÚ zjistil, že MD u investora neprovedlo v kontrolovaném období žádnou kontrolu, která by hodnotila nakládání s prostředky státního rozpočtu z hlediska efektivnosti celého Programu D47.

B. Územní připravenost

1. V rámci kontrolní akce č. 04/25 NKÚ poukázal na nereálnost termínů přípravy a realizace stavby dálnice D47. V průběhu kontrolní akce č. 09/16 se tato skutečnost potvrdila. Investor vycházel z předpokladu, že územní rozhodnutí získá za cca šest měsíců a stavební povolení do dvou let od podání žádosti, tzn. v minimálních zákonných lhůtách. U tří staveb významných pro zprovoznění dálnice D47 byla územní řízení prodloužena v průměru o 25 měsíců a stavební řízení o 64 měsíců. Důvodem prodloužení územních řízení byla zejména odvolání účastníků řízení, získání výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů a procesní nedostatky u stavebních úřadů prvního stupně, které vedly k opakování řízení. U ostatních třinácti staveb Programu D47 byla doba pro získání stavebních povolení prodloužena o 18–44 měsíců.

Příčiny prodlužování přípravy, a tím i realizace výstavby D47 spočívaly především ve vypořádání majetkoprávních vztahů a v získávání pravomocných stavebních povolení, které bylo zejména komplikováno následujícími skutečnostmi:

- Jednání s velkým množstvím vlastníků probíhala obtížně a zdlouhavě.
- Vlastníci pozemků nesouhlasili s nízkou nabízenou kupní cenou stanovenou podle platné vyhlášky o oceňování. To vedlo k tomu, že vlastníci raději přistoupili na „dobrovolné“ vyvlastnění pozemků. V rámci vyvlastňovacího řízení byla výše náhrady stanovena jako obvyklá cena, která podle znaleckého posudku více odpovídala tržní ceně pozemků.
- Nemovitosti byly zatíženy právy třetích osob (zástavní právo, exekuce, konkurz), která lze zrušit pouze ve vyvlastňovacím řízení.
- Bylo obtížné nacházet závazná kompromisní řešení mezi požadavky účastníků územních a stavebních řízení a veřejným zájmem na realizaci dálnice. Tato skutečnost vedla ve fázi rozhodovacích řízení k uplatňování opakovaných připomínek a k podávání opravných prostředků (námitky, odvolání, soudní spory).

2. Snaha investora dodržet vládou schválený časový harmonogram realizace stavby dálnice D47 vedla během realizace k nestandardním krokům. Tyto kroky nebyly v souladu s právními předpisy a vyvolávaly vícepráce, které měly dopad na zvyšování ceny i na vznik dalších rizik. Jednalo se zejména o tyto skutečnosti:

- ŘSD vyhlášovalo veřejné soutěže na realizaci staveb v době, kdy nemělo potřebná stavební povolení. Rozsah staveb se proto dodatečně měnil.
- ŘSD realizovalo některé stavby na rozhodující hlavní trase i bez stavebních povolení, a to za cenu obcházení nebo porušování stavebního zákona. ŘSD se tak vystavilo riziku uložení správních sankcí. ŘSD udělovalo zhotovitelům souhlas k zahájení stavebních prací pouze na základě ohlášení přípravných prací stavebnímu úřadu, ačkoli stavební zákon požadoval stavební povolení (porušení ustanovení § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu).

- ŘSD ve snaze zabránit dalším komplikacím v procesu stavebních řízení hradilo komunální sféře investice do obecní infrastruktury v rozsahu, který neodpovídal potřebě užívání obecního majetku pro účely výstavby dálnice D47.

C. Financování výstavby dálnice D47

Po neúspěšném záměru financovat v roce 2003 dálnici D47 z privátních prostředků byla v roce 2004 pro tento prioritní projekt zvolena jako optimální varianta financování z výnosů dluhopisového programu. K využití dluhopisového programu došlo až v roce 2009. Následující tabulka uvádí přehled způsobů financování výstavby dálnice D47 v kontrolovaném období.

Tabulka č. 1 – Přehled způsobů financování dálnice D47

Rok	Forma financování	Zdroj financování
2005	Financování Programu D47	Státní rozpočet – kapitola <i>Ministerstvo dopravy</i>
2006	Financování Programu D47	Státní rozpočet – kapitola <i>Ministerstvo dopravy</i> (dočerpání rezervního fondu)
2006	Účelová dotace MD pro SFDI na výstavbu dálnice D47	Státní rozpočet – kapitola <i>Ministerstvo dopravy</i>
2007	Rozpočet SFDI	Rozpočet SFDI
2008	Rozpočet SFDI	Rozpočet SFDI
2009	Účelová dotace MD pro SFDI na výstavbu dálnice D47 z dluhopisového programu	Rozpočet SFDI

Navržený systém financování Programu D47 se v průběhu výstavby dálnice D47 změnil natolik, že v současnosti není dostatek financí na dokončení výstavby dálnice D47 tak, aby se zabránilo dalšímu propadu EIRR v důsledku časového odložení výnosů. (Rozdíl mezi požadavky ŘSD a zdroji ze SFDI v roce 2009 činil 2 917 mil. Kč.) Kromě výše popsané územní nepřipravenosti dálnice D47 se na této skutečnosti podílely:

1. absence dlouhodobého závazného koncepčního materiálu pro stanovení priorit rozvoje dopravní infrastruktury;
2. změna systému financování dálnice D47 a oddělení funkce řídicí a financující;
3. způsob sestavování rozpočtu SFDI.

Ad 1)

Priority rozvoje dopravní infrastruktury jsou určovány usneseními vlády. Vzhledem k tomu, že tato usnesení nemají charakter obecně závazných právních předpisů, mohou se priority rozvoje dopravní infrastruktury dodatečně měnit. Zařazování dalších staveb k financování z rozpočtu SFDI zvýšilo zejména v roce 2007 a 2008 již tak dost vysokou rozestavenost v oblasti dopravní infrastruktury. Důsledkem této skutečnosti ve spojitosti s tím, že prostředky nebyly poskytovány účelově na dálnici D47, byl nedostatek disponibilních zdrojů pro výstavbu dálnice D47. MD ani SFDI nedisponují uceleným obecně platným koncepčním materiálem k systému stanovení priorit výběru akcí k financování. Od roku 2007 předkládá MD vládě každoročně ke schválení harmonogram výstavby dopravní infrastruktury (dále jen „HVDI“), který neurčuje prioritu staveb podle jejich společenské potřeby, ale vychází především z připravenosti staveb k realizaci bez ohledu na finanční rizika spojená s budoucím vývojem možností státního rozpočtu. V případě ekonomických problémů státu dochází k redukci počtu staveb a změnám termínů přípravy a výstavby akcí. Akce jsou do

HVDI zařazovány po jednáních mezi SFDI, MD a ŘSD, a to především podle kritéria stavební připravenosti.

Ad 2)

Usneseními vlády byl rovněž určován i systém financování dálnice D47. Původní financování dálnice D47 formou účelově určených výdajů státního rozpočtu z kapitoly MD se od roku 2007 na základě usnesení vlády České republiky ze dne 16. srpna 2006 č. 970 *k přípravě státního rozpočtu České republiky na rok 2007 a střednědobého výhledu na léta 2008 a 2009* změnilo tak, že SFDI nebyla poskytována účelová dotace na výstavbu dálnice D47, ale výdaje na výstavbu dálnice D47 byly přímo zahrnuty do rozpočtu SFDI. Dálnice D47 již nebyla jmenovitě uvedena v účelu poskytnuté dotace. MD ve stanovisku k návrhu usnesení upozornilo, že převedením financování dálnice D47 na SFDI se ztrácí efekt komplexního sledování dálnice jako celku a financování se roztrhne do jednotlivých akcí. V nastaveném systému financování Programu D47 nemá MD jako správce programu dostatečné nástroje k zabezpečení finančních prostředků na realizaci Programu D47 v souladu s jeho schválenou dokumentací.

V procesu sestavení, schvalování a změn rozpočtu SFDI nemá MD takovou pozici, aby mohlo dostatečně regulovat přísun finančních prostředků na výstavbu dálnice D47 v souladu se schválenou dokumentací Programu D47 na jedné straně a s reálnými požadavky vznesenými ze strany ŘSD jako investora a účastníka Programu D47 na druhé straně. Do roku 2007 nebyly rozpočtované finanční prostředky z důvodu nízké stavební připravenosti vyčerpány. Prostředky určené na výstavbu dálnice D47 byly v letech 2006 a 2007 snižovány rozpočtovými opatřeními a používány na financování jiných projektů, které byly zařazeny k financování z rozpočtu SFDI. Například v roce 2006 byl z důvodu nepřipravenosti staveb snížen rozpočet výdajů na dálnici D47 celkem o 4 331 mil. Kč.

Od roku 2008, kdy byly stavby územně připraveny, nebyl v rozpočtu SFDI dostatek financí na realizaci výstavby, aby se co nejvíce časově přiblížila vládou sledovanému časovému harmonogramu a aby propady ze ztrát výnosů z pořízení dálnice D47 byly co nejmenší. V letech 2008 a 2009 chyběly v rozpočtu SFDI prostředky pro účely financování výstavby dálnice D47, a to v celkové výši 6 235 mil. Kč.

Situaci nedostatku finančních prostředků na výstavbu dálnice D47 dokresluje i stav, kdy prostředky ve výši 3 321 mil. Kč účelově určené zákonem č. 220/2003 Sb. z výnosů dluhopisového programu na realizaci výstavby byly v roce 2009 použity na jiné akce dopravní infrastruktury. V roce 2010 je v rozpočtu SFDI z výnosů dluhopisového programu určeného na výstavbu dálnice D47 v objemu 11 650 mil. Kč navrženo celkem 5 645 mil. Kč na jiné dopravní akce než na výstavbu dálnice D47. Přitom ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 220/2003 Sb. jednoznačně stanoví účel použití prostředků pro dálnici D47 takto: *Účelem státního dluhopisového programu je úhrada výdajů spojených s výstavbou dálnice D47.* Výnosy z dluhopisového programu ve výši 3 321 mil. Kč byly použity v rozporu se zákonem č. 220/2003 Sb., přestože na výstavbu dálnice D47 chybí v rozpočtu SFDI finanční prostředky ve výši 2 917 mil. Kč.

Ad 3)

Praxe SFDI a pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu SFDI neumožnily investorovi účelově vázat prostředky nedočerpané v daném roce pro výstavbu dálnice D47, převést je do rezervního fondu a vyčerpat v následujících letech stejným způsobem jako u financování prostřednictvím kapitoly státního rozpočtu. Podle stavu rozestavěnosti jednotlivých staveb dálnice D47 byly v rozpočtu SFDI rozpočtovými opatřeními snižovány nefinancované prostředky určené na dálnici D47 ve prospěch jiných akcí.

Nedostatek finančních zdrojů na dokončení dálnice D47 vede k prodloužení doby výstavby, a tím také k navyšování pořizovací ceny dálnice D47 v důsledku inflace. Ve druhé změně dokumentace Programu D47 ze září 2009 byl požadavek MD jako správce Programu D47 z tohoto důvodu vyčíslen na 1 700 mil. Kč. S útlumem, přerušením nebo zastavením stavebních prací vzniká riziko možných vícenákladů vlivem smluvních sankcí, ale i dalších vícenákladů, například v podobě prodloužení bankovních záruk a pojištění stavby.

K 30. září 2009 činil objem nesplacených závazků ŘSD vůči zhotovitelům celkem 1 189 mil. Kč. Zhotovitelům sedmi staveb vznikl v důsledku prodloužení ŘSD s úhradou závazků nárok na uplatnění smluvních sankcí v podobě přerušení, zpomalení nebo zastavení prací, prodloužení doby výstavby, odstoupení od smlouvy, finanční pokuty, náhrady škody a ušlého zisku. Penále z neuhrazených faktur dosáhlo výše cca 200 mil. Kč. Náklady spojené se zastavením a zakonzervováním staveb zhotovitelé vyčíslili nejméně na 939 mil. Kč. Ve stavu ke konci roku 2009 žádný ze zhotovitelů neuplatnil vůči ŘSD sankční nároky. V případě nedostatku finančních prostředků na dofinancování dálnice D47 se může uvedená situace opakovat a riziko vzniku vícenákladů se zvyšuje.

D. Ostatní zjištění

Dálnice D47 měla být dle dohody uzavřené v roce 2002 mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky propojena s polskou dálnicí A1 v roce 2008. Konečný termín propojení obou dálnic nebyl do ukončení kontrolní akce č. 09/16 stanoven. Dochází tak ke stavu, kdy se napojení ostravského regionu na evropskou dálniční síť vůči původním záměrům zpozdí minimálně o pět let, a to se všemi dopady na hospodářský rozvoj regionu (např. snížení nezaměstnanosti, přilákání významných investorů, odvedení dopravní zátěže mimo obytné zóny atd.).

Do Programu D47 byly zařazeny přivaděče, které měly být zprovozněny současně s vlastním dálničním tělesem. Většina z nich ale nebyla územně připravena, proto byla jejich stavební realizace zpožděna nebo doposud nezačala vůbec.

Některé realizované úseky silnic a místních komunikací však na dálnici D47 přímo nenavazují nebo mají převážně jiné funkce, a neplní tak zcela efekt převedení dopravní intenzity na dálnici D47. Jejich zařazení do Programu D47 jako přivaděče tak nebylo dostatečně odůvodněné. Tím se oslabuje hlavní princip programového financování, který je klíčovým nástrojem státu pro optimální alokaci veřejných zdrojů. Byly to např. komunikace:

- silnice I/11 Prodloužená Rudná se stavebními náklady ve výši 2 694 mil. Kč bez DPH,
- silnice I/67 Skřečoň – Bohumín, obchvat se stavebními náklady ve výši 919 mil. Kč bez DPH,
- silnice I/57 Hladké Životice se stavebními náklady ve výši 636 mil. Kč bez DPH.

Území ostravské aglomerace je napojeno na dálnici D47 nadstandardním způsobem prostřednictvím čtyř mimoúrovňových křižovatek, které jsou od sebe vzdáleny v minimálních vzdálenostech daných normou ČSN 73 6101 *Projektování silnic a dálnic*. Takto realizované napojení území ostravské aglomerace prodražuje výstavbu dálnice D47.

Kromě stavby přivaděčů byly do Programu D47 zařazeny i některé další stavby, jejichž věcná souvislost s výstavbou dálnice D47 nebyla v podkladech Programu D47 dostatečně odůvodněna, např.:

- ekodukt na 97. kilometru se stavebními náklady ve výši 273 mil. Kč včetně DPH jako ekologické kompenzační opatření, o jehož realizaci Ministerstvo životního prostředí dosud pravomocně nerozhodlo. Z těchto prostředků byly hrazeny stavební práce, které s ekoduktem nesouvisely, ale které souvisely s Programem D47;
- mimoúrovňová křižovatka silnic I/35 a I/47 se stavebními náklady ve výši 113 mil. Kč včetně DPH, která byla před realizací z rozhodnutí investora vyřazena z Programu D47

- a byla zařazena k realizaci a financování do jiného programu, ale rozpočet dálnice D47 nebyl o tyto náklady snížen. Z těchto prostředků byly hrazeny stavební práce, které s křižovatkou nesouvisely;
- přeložka silnice II/464 o délce 1,8 km se stavebními náklady ve výši 85 mil. Kč včetně DPH.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na realizaci vybraných staveb dálnice D47, poskytování a čerpání prostředků na její realizaci a na hospodárnost, účelnost a efektivnost vynakládání finančních prostředků včetně vyhodnocení rizik spojených s dostavbou dálnice D47. Kontrola navázala na obdobně zaměřenou kontrolní akci č. 04/25.

Z následné kontroly realizace a financování dálnice D47 vyplývá, že výstavba dálničního tělesa D47 měla a má problémy, zejména v územní připravenosti a v současné době i v plynulém zajištění financování stavby. V důsledku obou skutečností dochází k prodlužování doby výstavby, vícenákladům a vznikají další rizika pramenící ze snahy ŘSD jako investora dodržet nereálný, ale vládou schválený časový harmonogram stavby dálnice D47. ŘSD proto realizuje stavbu nestandardními postupy. Např.:

- ŘSD vyhlášovalo zadávací řízení na realizaci staveb a zahajovalo výstavbu v době, kdy nemělo potřebná stavební povolení;
- ŘSD rozhodlo o realizaci některých staveb na rozhodující hlavní trase i bez stavebních povolení, a to za cenu obcházení nebo porušování stavebního zákona. ŘSD se tak vystavilo riziku uložení správních sankcí;
- ŘSD ve snaze zabránit dalším komplikacím v procesu stavebních řízení hradilo komunální sféře investice do obecní infrastruktury, která věcně nesouvisela s výstavbou dálnice D47.

Vzniklé vícenáklady a oddálení zprovoznění dálnice D47 způsobily propad efektivnosti celé investice. Tento propad může být dále prohlouben uplatněním sankcí ze strany orgánů státní správy a ze strany zhotovitelů.

Obdobná situace se týká také přivaděčů, které byly do Programu D47 zařazeny z důvodů, které MD nedoložilo. Dle sdělení MD o tom rozhodl Řídící a koordinační výbor pro výstavbu dálnice D47, který byl jmenován vládou. Přestože tyto přivaděče řeší především infrastrukturu statutárního města Ostrava a nejsou vyvolanou investicí, nepodílí se ani Moravskoslezský kraj ani statutární město Ostrava na jejich financování. Navíc byly natolik územně nepřipraveny, že realizace některých z nich je zpožděna nebo nebyla zahájena vůbec.

Výše popsany stav má hlubší systémové příčiny, které spočívají v rozporu mezi postupy státních orgánů a principy programového financování, které jsou zakotveny v rozpočtových pravidlech. Z obdobných principů vycházejí i možnosti finanční spoluúčasti Evropské unie a Evropské investiční banky. Zásadní nedostatky v této oblasti jsou následující skutečnosti:

- MD nedisponuje uceleným a obecně platným koncepčním materiálem stanovujícím priority pro výběr akcí k financování.
- Akce jsou do HVDI zařazovány především podle kritéria stavební připravenosti, nikoli podle společenské potřeby.
- Přejít financování výstavby dálnice D47 z MD na SFDI od roku 2006 a zejména pak ztráta účelovosti finančních prostředků poskytnutých MD do rozpočtu SFDI od roku 2007 negativně ovlivnilo financování dálnice D47, neboť byla oddělena činnost správce programu od činnosti financujícího orgánu.
- MD jako správce programu nemá v nastaveném systému financování Programu D47 od roku 2007 dostatečné nástroje k zabezpečení finančních prostředků na jeho realizaci

v souladu s jeho schválenou dokumentací na jedné straně a s požadavky ŘSD na druhé straně. V důsledku toho dochází k prodlužování doby výstavby a s tím souvisejícímu nárůstu celkových výdajů na výstavbu dálnice D47. Oddělením funkce řídicí a financující byla ztracena možnost komplexního sledování výstavby dálnice jako celku.

V České republice dosud nebyla vytvořena závazná pravidla, která by zaručila optimální alokaci zdrojů státu do rozvoje dopravní infrastruktury, především do její „páteřní sítě“. Zejména ve fázi koncepční přípravy, která má zdůvodnit společenskou potřebu investice jako základní podklad pro politické rozhodnutí, jsou patrné systémové poruchy umožňující i taková rozhodnutí, kterými lze chaoticky měnit priority a financování. Poruchy v koncepční přípravě vyvolávají následně praktické problémy v projektové přípravě a v realizaci.

Obecně se podceňuje průběžné sledování míry dosahování investičních cílů stanovených v dokumentacích programů, které jsou vyjadřovány v parametrech a indikátorech. Týká se to zejména indikátoru efektivity, který je vyjádřen očekávanou hodnotou vnitřní míry výnosnosti (EIRR). Stát tak ztrácí nástroj kontroly nad vývojem vztahu mezi náklady a výnosy a musí následně pasivně investovat i do neefektivních akcí.

Zákonná odpovědnost MD za optimální určení investičních prostředků státního rozpočtu vyčleněných na rozvoj dopravní infrastruktury je oslabována existencí různých komisí, ve kterých jsou prosazovány regionální, lokální nebo jiné zájmy na úkor strategických priorit, a stávajícím systémem financování akcí v rámci SFDI.

Podceňování řádné předprojektové a projektové přípravy dálnice D47 vedlo mj. k:

- podstatnému zpoždění napojení regionu Ostravsko na národní a mezinárodní síť se všemi ekonomickými dopady na region (podle původních záměrů z let 1997 až 1998 bylo kalkulováno s dokončením napojení v roce 2006);
- financování Programu D47, který byl od počátku pod hranicí efektivity (ve smyslu podmínek českého systému hodnocení silnic), a to i za cenu zvýšení zadlužení České republiky (použití výnosů dluhopisového programu na dostavbu dálnice D47).

S výnosy z dluhopisového programu ve výši 3 321 mil. Kč bylo naloženo v rozporu se zákonem č. 220/2003 Sb., neboť byly použity na jiné akce, než ukládá tento zákon. Na výstavbu dálnice D47 v rozpočtu SFDI chybí finanční prostředky ve výši 2 917 mil. Kč.