

## Část B

## Kontrolní závěry z kontrolních akcí

12/18

### Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/18. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit plnění záměrů v budování sítě dálnic a rychlostních komunikací a prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na pořízení vybraných úseků dálnic a rychlostních komunikací.

Kontrolováno bylo období od roku 2008 do září 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od dubna 2012 do února 2013.

**Kontrolované osoby:**

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

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD a ŘSD – Generální ředitelství a závody Brno a Praha, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání nebyla podána.

**Kolegium NKÚ** na svém XI. zasedání, konaném dne 24. června 2013,

**schválilo** usnesením č. 7/XI/2013

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Kontrola byla především zaměřena na významné problémy, které negativně ovlivňovaly hospodárnost, efektivnost a účelnost realizace akcí výstavby dálnic a rychlostních komunikací. Z tohoto pohledu byly prověřovány koncepční činnost, plnění účelu SFDI a průběh přípravy a realizace akcí, včetně zadávacích řízení na výběr dodavatelů projekčních, stavebních a souvisejících prací; zvláštní pozornost byla věnována nákladům a jejich analýze.

**Dálnice** (dále též „D“) je pozemní komunikace pro silniční motorová vozidla, která je budována bez úrovnových křížení<sup>1</sup>. **Rychlostní komunikace** (dále též „R“) je pozemní komunikace obdobného stavebně technického vybavení jako dálnice<sup>2</sup>, zpravidla však nižšího standardu.

1 § 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

2 § 5 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb.

Úloha a postavení kontrolovaných osob v procesu přípravy a realizace výstavby dálnic a rychlostních komunikací:

- **MD** odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a její uskutečňování, zpracovává koncepční a strategické materiály, analyzuje dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek<sup>3</sup>. Schvaluje stavby (akce) na D a R k realizaci. Je zřizovatelem ŘSD.
- **SFDI** (státní fond, zřízen zákonem č. 104/2000 Sb.<sup>4</sup>) odpovídá za financování akcí a efektivní využití finančních prostředků podle rozpočtu projednaného vládou a schváleného Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Je podřízen MD.
- **ŘSD** (státní příspěvková organizace, zřízena MD) zabezpečuje podklady pro stanovení koncepcí a realizuje schválené dopravní politiky a koncepce. Vykonává veškeré investorské činnosti, včetně zadávání veřejných zakázek. Svou činnost zabezpečuje prostřednictvím Generálního ředitelství (dále jen „GR“), dvou závodů a 11 správ. Kontrola byla provedena u GR, závodů Praha a Brno a u správ Karlovy Vary, Chomutov, Olomouc a Zlín.

Kontrolní zjištění a závěry vycházejí z poznatků o všech akcích výstavby D a R, které byly v kontrolovaném období v přípravě nebo realizaci. Jednalo se o 74 staveb, z toho bylo 33 staveb na D a 41 staveb na R (příloha č. 1), s celkovými náklady 215 mld. Kč<sup>5</sup>. Podrobně bylo kontrolováno 29 staveb, z toho 6 staveb na D a 23 na R, s celkovými náklady 83 mld. Kč.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Koncepční činnost

- 1.1** Celková délka sítě D a R má podle MD činit 2 179 km, k 31. prosinci 2012 bylo zprovozněno 1 187 km, tj. 54 %. V letech 2000 až 2012 bylo postaveno 402 km D a R s náklady 212 mld. Kč, tj. 34 % z celkově zprovozněných úseků. **Výstavba sítě D a R však neodpovídala předpokladům.** Především se posouvaly termíny a zvyšovaly předpokládané náklady na realizaci koncepčních záměrů.

Například podle *Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010*<sup>6</sup> mělo být v období let 2000 až 2010 s náklady 317 mld. Kč postaveno 1 419 km D a R a síť D a R měla být dobudována. Ve skutečnosti bylo postaveno 391 km s náklady 185 mld. Kč. **Věcný záměr tak byl splněn v rozsahu 28 %, přičemž předpokládané náklady byly čerpány na 58 %.**

**MD nedisponovalo v době kontroly žádným koncepčním materiálem, ze kterého by bylo možno zjistit termíny a náklady dokončení sítě D a R.** Z předložených materiálů lze pouze usuzovat, že MD předpokládá její dokončení za horizontem roku 2020. Podle dosavadního vývoje plnění záměrů však bude dokončení výstavby sítě D a R trvat ještě 32 let a na dokončení bude potřeba vynaložit přes 520 mld. Kč, tj. o 64 % více, než bylo na dokončení předpokládáno v roce 1999.

- 1.2** Příprava ani realizace akcí na D a R nevycházely z vládou schváleného koncepčního materiálu, který by měl dlouhodobou závaznost a vymezoval priority a naléhavost realizace staveb při zohlednění reálných zdrojů financování. Na tento stav NKÚ již několikrát upozorňoval v minulých kontrolních akcích zaměřených na výstavbu D a R. **MD od roku 2007 nedisponuje žádným schváleným**

<sup>3</sup> § 17 a § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Jde o orientační údaj, neboť v některých případech nebyly podklady, které poskytlo ŘSD, úplné nebo věrohodné, a u nezrealizovaných staveb jde o předpokládané náklady.

<sup>6</sup> Koncepční materiál MD, který definoval síť D a R. Byl schválen usnesením vlády ze dne 21. července 1999 č. 741, k *Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010*.

**střednědobým ani dlouhodobým koncepčním materiálem, přitom v letech 1999 až 2012 zpracovalo několik materiálů koncepčního charakteru:**

- Na roky 2005 až 2013 byla výchozím strategickým dokumentem pro koncepční plánování *Dopravní politika ČR*<sup>7</sup>. Její cíle a opatření pro období let 2007–2013 měly být konkretizovány v *Generálním plánu rozvoje dopravní infrastruktury*, který měl stanovit harmonogram plnění a priority a měl zajistit rozsah investic rozvoje dopravní infrastruktury odpovídající reálným možnostem a potřebám. MD generální plán vypracovalo v roce 2006, ale vláda jej neschválila<sup>8</sup>.
- Od roku 2007 vycházela realizace akcí na D a R z *Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury*<sup>9</sup>. Tento materiál, který měl nahradit generální plán, však nebyl koncepčním materiálem. Jednalo se v podstatě o seznam staveb na příslušný rok s výhledem na další dva roky. Podle MD šlo o překlenovací materiál, který byl vypracován pro čerpání evropských prostředků. Priorita navrhovaných staveb byla dána především jejich investiční připraveností. Termíny jejich realizace a finanční zdroje byly upravovány podle aktuálního stavu. Harmonogram výstavby byl každoročně aktualizován a jeho finanční rámec byl závazně stanoven pouze na příslušný rok. Od roku 2010 byl harmonogram výstavby zásadně ovlivněn restrikcemi ve zdrojích určených na financování rozvoje dopravní infrastruktury. U řady akcí došlo ke změně nebo prodloužení termínů přípravy a realizace, některé akce byly úplně zastaveny. Aktualizaci harmonogramu výstavby na rok 2011 MD vládě ke schválení nepředložilo s tím, že předpokládalo do konce roku 2010 vypracovat novou strategii rozvoje dopravní infrastruktury<sup>10</sup>. MD však předložilo vládě strategii až v lednu 2012. Realizace akcí na D a R tak v roce 2012 vycházela opět z aktualizace harmonogramu výstavby<sup>11</sup>.
- V lednu 2012 vzala vláda na vědomí strategii rozvoje dopravní infrastruktury vypracovanou MD a uložila ministru dopravy předložit do května 2013 *Dopravní sektorové strategie 2. fáze – Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem (časový horizont 2014–2020)*<sup>12</sup>. Strategie nebyla koncepčním materiálem rozvoje dopravní infrastruktury, neřešila otázku financování a nevycházela z priorit realizace jednotlivých projektů. V podstatě byla informací o obtížnosti zpracování strategie s tím, že hotova bude na přelomu let 2012 a 2013.
- Předtím v březnu 2010 zpracovalo MD strategický dokument *Dopravní sektorová strategie*, který měl být krátkodobým konceptem do roku 2013. Měl být základem pro druhou fázi dokumentu, která měla podrobně rozpracovávat střednědobý a dlouhodobý výhled až do roku 2030. MD sektorovou strategii vládě k projednání nepředložilo.
- V lednu 2011 zpracovalo MD další materiál *Strategie dopravy jako nevyhnutelná součást rozvoje ČR do roku 2025 (Superstrategie – green paper)*. V materiálu bylo uvedeno, že mj. reaguje na kritický nedostatek finančních prostředků vyvolaný hospodářskou situací a na absenci dlouhodobého plánu rozvoje dopravní infrastruktury. Materiál nebyl ucelenou koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury a nebyl zpracován na základě příslušných analýz a hodnocení. Materiál měl být dopracován do podoby *Superstrategie – white paper* a dále využit při zpracování dopravní sektorové strategie – 2. fáze. Ani tento materiál MD nepředložilo vládě k projednání a v době kontroly již s tímto materiálem nepracovalo.

Plánování akcí výstavby D a R tak od roku 2007 vycházelo z ročně aktualizovaných harmonogramů. Kritériem pro schválení akcí k realizaci byla především jejich stavební připravenost a možnost financování z prostředků EU, a to bez ohledu na potřebnost a realizování například ucelených souvislých tahů. Tato praxe nevedla k dosahování optimálních přínosů z realizace akcí. Byla i jednou z příčin neúměrného růstu rozestavěnosti akcí v minulých obdobích.

<sup>7</sup> Byla schválena vládou usnesením ze dne 13. července 2005 č. 882, k *Dopravní politice České republiky pro léta 2005–2013*.

<sup>8</sup> Podrobněji je tato problematika rozvedena v kontrolních závěrečích z kontrolních akcí č. 06/36 a č. 09/27 (kontrolní závěry byly zveřejněny ve *Věstníku NKÚ* v částkách 3/2007 a 4/2010).

<sup>9</sup> Materiál schválila vláda usnesením ze dne 19. září 2007 č. 1064, o *Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013*.

<sup>10</sup> Strategii mělo MD předložit vládě na základě úkolu z usnesení vlády ze dne 29. září 2010 č. 693, o *rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2011 a o střednědobém výhledu na roky 2012 a 2013*.

<sup>11</sup> Vláda vzala aktualizaci na vědomí usnesením ze dne 11. ledna 2012 č. 25, k *Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013*.

<sup>12</sup> Usnesení vlády ze dne 11. ledna 2012 č. 24, ke *Strategii rozvoje dopravní infrastruktury v České republice*.



Na zpracování koncepčních materiálů, kromě harmonogramů výstavby dopravní infrastruktury, vynaložilo MD 10,7 mil. Kč a na zpracování dopravní sektorové strategie – 2. fáze, kterou má vládě předložit do května 2013, předpokládá vynaložit 19,2 mil. Kč. MD na její zpracování uzavřelo dodavatelskou smlouvu. Náklady mají být z 85 % hrazeny z prostředků EU.

**1.3** V souvislosti s koncepčními záměry rozvoje dopravní infrastruktury předpokládalo MD realizaci řady opatření, zejména v oblasti finančních zdrojů. **Opatření však nebyla často naplněna nebo jejich přínos byl ve skutečnosti minimální.**

V souvislosti s přijetím *Dopravní politiky ČR pro léta 2005 až 2013* nebylo realizováno žádné z těchto MD předpokládaných opatření:

- možnost zvýšení zdrojů SFDI navýšením podílu na výnosu ze spotřební daně z minerálních olejů;
- stabilizování zdrojů SFDI na úrovni 2,5 % hrubého domácího produktu;
- zapojení soukromých zdrojů do financování údržby a rozvoje dopravní infrastruktury formou realizace projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru (například na přípravu těchto projektů, týkajících se dálnice D3, vynaložily MD, SFDI a ŘSD minimálně 120 mil. Kč<sup>13</sup> a další projekt na dálnici D3 v hodnotě 5 mld. Kč, který začalo MD připravovat v době kontroly, nebude podle informace předložené MD vládě v dubnu 2013 realizován);
- zpracování plánu rozvoje dopravní infrastruktury s časovým horizontem cca 15 až 20 let jako podkladu pro územní ochranu;
- zpracování harmonogramu rozvoje dopravní infrastruktury na 5 až 10 let s přesným stanovením finančních prostředků a harmonogramem výstavby pro jednotlivé roky.

MD také předpokládalo<sup>14</sup>, že oficiální odhady nákladů a přínosů vybraných akcí budou porovnávány s nezávislými oceněními. Dále předpokládalo, že pro komplexní posouzení akcí bude vytvořena podrobná databáze s příslušnými údaji (např. pro hodnocení nálehavosti realizace, ekologických rizik, přínosů pro uživatele infrastruktury). Tato opatření MD rovněž nerealizovalo.

Obdobně MD v souvislosti s vypracováním *Generálního plánu rozvoje dopravní infrastruktury v roce 2006* nerealizovalo tyto základní předpoklady:

- stanovení priorit rozvoje dopravní infrastruktury ve střednědobém horizontu,
- přednostní dokončení rozestavěných staveb,
- stabilizování potřebných zdrojů a vytvoření efektivního rámce financování rozvoje dopravní infrastruktury.

## 2. Státní fond dopravní infrastruktury

**2.1** Příjmy SFDI jsou především určeny k financování potřeb dopravní infrastruktury<sup>15</sup>. Zdroje finančních prostředků SFDI byly tvořeny tzv. veřejnými zdroji<sup>16</sup> a ostatními zdroji<sup>17</sup>. Přehled příjmů SFDI a výdajů na dálnice a rychlostní komunikace je uveden v tabulce č. 1.

<sup>13</sup> Podrobněji je tato problematika rozvedena v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 10/15, který byl zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*.

<sup>14</sup> Podle předkládací zprávy k usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 882, kterým byla *Dopravní politika ČR pro léta 2005–2013* schválena.

<sup>15</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb.

<sup>16</sup> Veřejné zdroje: převody části výnosů z bývalého Fondu národního majetku, výnos silniční daně, podíl na výnosech spotřební daně z uhlovodíkových paliv a maziv, výnosy z poplatků za použití dálnic a rychlostních komunikací a dotace ze státního rozpočtu.

<sup>17</sup> Ostatní zdroje: prostředky EU, úvěry, státní dluhopisy a ostatní (například úroky, pojistná plnění).

**Tabulka č. 1 – Struktura příjmů SFDI a výdaje na D a R** (v mil. Kč)

	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>1)</sup>	2013 <sup>1)</sup>
Příjmy celkem <sup>2)</sup>	27 251	69 533	87 714	87 989	77 684	62 035	58 267	60 023
- z toho:								
- veřejné zdroje	27 251	65 873	62 415	46 006	35 304	37 545	41 000	37 000
- prostředky EU			20 265	25 683	24 897	19 943	13 527	18 263
- úvěry			5 034	7 950	5 951	4 429	3 740	4 760
- státní dluhopisy		3 660		8 350	11 532	118		
Výdaje na D a R	4 532	28 975	29 369	29 355	25 918	19 387	20 485	17 553
- z toho:								
- investiční	3 696	26 593	26 710	26 619	22 978	16 255	17 462	14 567
- neinvestiční	836	2 382	2 659	2 736	2 940	3 132	3 023	2 986

Zdroj: evidence SFDI.

Pozn.:

1) Schválený rozpočet.

2) Bez prostředků na aparát SFDI.

Jedním z důvodů zřízení SFDI v roce 2000 bylo zajištění stabilizace zdrojů financování dopravní infrastruktury. To mělo také vytvořit předpoklad pro zvýšení správnosti predikce finančních zdrojů na jednotlivé roky pro zpracovávání koncepčních materiálů. Stabilizace zdrojů je žádoucí i s ohledem na skutečnost, že doba přípravy a realizace akcí rozvoje dopravní infrastruktury je víceletá. Pohybovala se kolem dvanácti let. **Správnost predikce zdrojů SFDI v dlouhodobém i střednědobém časovém horizontu však byla značně omezena**, mj. i proto, že SFDI sestavuje podle zákona č. 104/2000 Sb. rozpočet jen na příslušný rok. Součástí jednoletých rozpočtů byl sice i střednědobý výhled na následující dva roky, ten však byl nestabilní a nespolehlivý.

Například výdajový rámec<sup>18</sup> rozpočtu SFDI na rok 2010 byl o 1,5 mld. Kč (o 3,9 %) nižší a na rok 2011 o 7,3 mld. Kč (o 19,2 %) nižší, než byl výhled uvedený v rozpočtu SFDI na rok 2009. Na rok 2012 byl stanoven výdajový rámec o 6,3 mld. Kč (o 20,5 %) vyšší, než byl výhled uvedený v rozpočtu SFDI na rok 2011.

## 2.2 SFDI účinně nenaplnoval zákonem<sup>19</sup> stanovenou odpovědnost za efektivní využití prostředků poskytovaných podle schváleného rozpočtu. Její naplňování v podstatě omezil na dodržení výdajových limitů daného rozpočtového roku. Vycházel z toho, že návrh akcí na D a R je především v kompetenci ŘSD a zajištění naplnění požadavků vyplývajících z koncepčních materiálů a příslušných usnesení vlády, je v kompetenci MD. **Skutečností je, že SFDI není v nastavených podmínkách schopen danou odpovědnost naplnovat, neboť to vyžaduje aktivní součinnost účastníků sestavování a schvalování jeho rozpočtu.**

Podle sdělení SFDI je efektivita vynaložených finančních prostředků zabezpečována již ve fázi přípravy akcí schválením investičního záměru. Problémem však je, že investiční záměry schvalovalo MD s tím, že akce budou zahájeny podle rozpočtových možností SFDI. Akce tak byly do rozpočtu SFDI zařazovány až po několika letech od schválení investičních záměrů. Rozhodující vstupní údaje pro hodnocení efektivity, zejména investiční náklady a termíny výstavby, se při zařazení akce do rozpočtu SFDI neshodovaly s údaji v investičních záměrech, přičemž v průběhu přípravy i realizace byly dále zvyšovány náklady a prodlužovány realizační termíny akcí na D a R.

**SFDI stanovil ve smlouvách uzavíraných s příjemci finančních prostředků na příslušný rok<sup>20</sup> náklady a realizační termíny pouze jako orientační ukazatele.** Ve smlouvách uzavřených s ŘSD byla pouze stanovena povinnost sdělit písemně změny do deseti dnů ode dne, kdy k nim došlo. Změny ročních

18 Výdajový rámec bez prostředků na předfinancování akcí spolufinancovaných z prostředků EU.

19 § 3 zákona č. 104/2000 Sb.

20 Podle § 3 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb.



finančních částek na akce byly následně prováděny formou rozpočtových opatření. Jejich schvalování bylo pouze formální. Naproti tomu u akcí spolufinancovaných z prostředků EU byly příslušné rámcové smlouvy o financování projektů uzavírány na celou dobu výstavby a náklady a termíny realizace v nich byly stanoveny jako závazné.

#### **SFDI v posledních letech přijal některá dílčí opatření, která mohou kladně ovlivnit hospodárnost realizace akcí na D a R:**

- zadal veřejnou zakázku, která se týká aktualizace cenových normativů MD, s termínem do března 2013;
- v červenci 2009 stanovil povinnost vyžádat si před zahájením zadávacího řízení a uzavřením smlouvy na dodavatele stavby a v případech, kdy kumulativní navýšení ceny přesáhne 5 % od poslední hodnoty, ke které se vyjadřoval, stanovisko SFDI k rozpočtovému krytí; obdobnou povinnost stanovil v dubnu 2011 pro případy, kdy vybraná nabídka překročí předpokládanou hodnotu o 5 %;
- ve smlouvách o poskytnutí finančních prostředků uzavíraných s ŘSD si vyhradil právo, aby do hodnotící komise u nadlimitních veřejných zakázek byl jmenován jím navržený zástupce;
- nechal v roce 2012 zpracovat manuál ke kontrole ocenění staveb;
- uzavřel v roce 2012 rámcové smlouvy na posouzení připravovaných projektů staveb (do doby kontroly nechal posoudit jen investiční záměr souboru staveb rekonstrukce úseků na D1, přičemž projektová dokumentace nebo otázky efektivity a hospodárnosti nebyly posuzovány).

### **3. Příprava výstavby dálnic a rychlostních komunikací**

Doba výstavby akcí na D a R od schválení investičního záměru nebo zadání vypracování dokumentace pro územní rozhodnutí<sup>21</sup> do ukončení realizace byla nebo bude (u nedokončených akcí podle stavu v přípravě nebo realizaci) v porovnání s předpokládanou dobou neúměrně dlouhá. Pohybovala se nejčastěji kolem 12 let. **K časovým skluzům docházelo především v činnostech souvisejících s územními a stavebními řízeními.** Vznikaly problémy s návazností na dokončené související úseky. Z důvodu protahující se doby přípravy musely být s náklady dosahujícími řádově desítek mil. Kč aktualizovány i příslušné dokumentace.

Od listopadu 2009 je účinný zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. V důvodové zprávě k tomuto zákonu bylo uvedeno: „*Veřejný zájem spočívá nejen na výstavbě veřejně prospěšné vybrané infrastruktury, ale ve veřejném zájmu je i urychlení její realizace a zabránění případnému zbytečnému či dokonce záměrnému prodlužování přípravy její výstavby, které zvyšuje i nároky na veřejné rozpočty. Účelem návrhu zákona je umožnit v této souvislosti zjednodušení a urychlení jednání o majetkoprávním vypořádání s vlastníky nemovitostí dotčených výstavbou, jakož i racionalizaci příslušných správních řízení, při maximálním zachování oprávněných zájmů vlastníků dotčených nemovitostí i třetích osob.*“ **Zjištění z této kontrolní akce ukázala, že efekt tohoto zákona se v urychlení výstavby D a R neprojevil.**

V rámci podrobně kontrolovaných 29 akcí byly identifikovány především tyto problémy, které prodlužovaly délku územních a stavebních řízení:

#### **3.1 Přetrvávaly problémy ve vymezení vedení tras dopravních staveb příslušnými územními.** Konkrétní nástroje územního plánování vymezuje stavební zákon<sup>22</sup> (účinný od 1. ledna 2007). Vymezení koridorů dopravní infrastruktury má být podle stavebního zákona obsahem politiky územního rozvoje<sup>23</sup>. Na úrovni krajů má být politika územního rozvoje zpřesněna a rozvinuta v zásadách územního rozvoje. Jejich pořízení bylo stavebním zákonem odsunuto z původních tří na pět let od nabytí jeho účinnosti.

Územní řízení protahovalo nejednoznačné vymezení tras dopravních staveb v územně plánovací dokumentaci krajů a obcí. V některých případech nebyly zásady územního rozvoje platné nebo obce

<sup>21</sup> U akcí zahájených v devadesátých letech, kdy investiční záměr nebyl vypracován.

<sup>22</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>23</sup> Politiku územního rozvoje schválila vláda usnesením ze dne 20. července 2009 č. 929, o *Politice územního rozvoje České republiky 2008*.

neměly schválené územní plány. Problémem byly i změny územních plánů obcí a nesoulad vedení tras mezi obcemi. V průběhu územních řízení tak obce prosazovaly i protichůdné zájmy a docházelo k úspěšnému napadání vydaných územních rozhodnutí.

Například nejvýhodnější vedení trasy R35 v úseku Křelov–Slavonín navrhlo ŘSD na základě multikriteriálního hodnocení již v roce 1993. Stavební náklady měly podle dokumentace pro územní rozhodnutí z roku 1996 činit 683 mil. Kč. **S návrhem však nesouhlasila dotčená obec, která prosazovala jinou variantu vedení trasy, se kterou zase nesouhlasilo dotčené město.** ŘSD proto nechalo v letech 1994 až 2007 vypracovat několik dalších expertních posouzení. V roce 2001 bylo z důvodu nedohody s obcí a městem rozhodnuto o rozdělení stavby na dva úseky. **V rámci stavby prvního úseku muselo být s náklady 59,9 mil. Kč vybudováno provizorní napojení na silnici I/35.** Výstavbu zbylé části začalo ŘSD připravovat ve variantě s využitím návrhu dotčené obce. **Tato obec však v roce 2008 schválila územní plán s vedením trasy v původní variantě z roku 1993, kterou ŘSD akceptovalo.** ŘSD předpokládá zpracování nové dokumentace pro územní rozhodnutí koncem roku 2013 a stavební náklady na realizaci druhého úseku 1 329 mil. Kč (na realizaci prvního úseku činily náklady 776 mil. Kč).

### 3.2 Vydaná stavební a územní rozhodnutí byla neúměrně napadána odvoláními, často i opakovaně.

Tato řízení v některých případech prodlužovaly i změny požadované ŘSD v jejich průběhu. Územní a stavební řízení tak v řadě případů trvala několik let.

Například proti územnímu rozhodnutí obchvatu Frýdku-Místku na R48 se v listopadu 2006 odvolalo 28 subjektů. Odvolací orgán územní rozhodnutí v březnu 2007 zrušil z důvodu věcných a procesních vad. Proti novému územnímu rozhodnutí ze srpna 2007 se odvolalo 17 subjektů (11 z nich napadlo i rozhodnutí z roku 2006). Odvolací orgán v listopadu 2007 odvolání zamítl. Územní rozhodnutí však krajský soud na základě žaloby jednoho z odvolatelů zrušil z důvodu procesních chyb. **Územní rozhodnutí tak nabylo platnosti až po čtyřech letech v listopadu 2010, přičemž se v něm z věcného hlediska nic nezměnilo.**

Pro stavbu D1 v úseku Přerov – Lipník nad Bečvou bylo územní rozhodnutí vydáno v dubnu 2004. Územní rozhodnutí bylo opakovaně napadáno a jeho platnost byla potvrzena až v říjnu 2007 zamítnutím odvolání. Předtím ŘSD v prosinci 2006 doplnilo stavební objekty a upřesnilo některá technická řešení, což vyžadovalo vydání nového územního rozhodnutí. Důvodem změn bylo i opoždění přípravy navazujícího úseku. Nové územní rozhodnutí nabylo po vyřízení odvolání platnosti v únoru 2008. O stavební povolení požádalo ŘSD v říjnu 2009 a MD jej vydalo až v červnu 2011 po vyřízení připomínek účastníků stavebního řízení. **Příprava od zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí po vydání všech stavebních povolení trvala přes 7 let.**

### 3.3 Majetkoprávní vypořádání nemovitostí a pozemků potřebných k výstavbě akcí na D a R trvala běžně dva až tři roky. V některých případech však trvala (nebo v době kontroly probíhala) déle než 5 let,

zejména v případech, kdy bylo z důvodu nesouhlasu vlastníka přikročeno k vyvlastňovacímu řízení<sup>24</sup>. Od února 2013 je účinná novela zákona č. 416/2009 Sb., která v případě uzavření kupní smlouvy umožňuje zvýšit cenu stanovenou znaleckým posudkem u nestavebních pozemků až o 100 % a u stavebních pozemků až o 15 %.

Extrémním příkladem je výkup pozemků pro stavbu D11 v úseku Osičky – Hradec Králové (2. etapa), který trvá přes deset let a dosud nebyl dokončen pro část stavby v délce 2,2 km. **Z tohoto důvodu muselo být s náklady 194 mil. Kč vybudováno provizorní napojení dokončených částí D11 na silniční síť.**

Neukončená majetkoprávní vypořádání bránila vydání stavebních povolení. **ŘSD přesto u sedmi kontrolovaných akcí uzavřelo smlouvu s dodavatelem stavebních prací v době, kdy ještě nebyla majetkoprávní vypořádání ukončena.** ŘSD k tomu sdělilo, že důvodem byla snaha nezpozdit

24 Podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

následnou realizaci. Tato snaha se však minula účinkem, neboť realizace staveb byla zpožděna o několik let s dopady do aktuálnosti příslušných projektových dokumentací a smluv.

Například na stavbu R7 v úseku Postoloprty–Bítozeves uzavřelo ŘSD na základě zadávacího řízení podle zákona č. 137/2006 Sb.<sup>25</sup> v dubnu 2010 smlouvu s dodavatelem stavebních prací. Po uzavření smlouvy však stavbu z důvodu problémů s majetkoprávním vypořádáním rozdělilo na dvě etapy. Stavební povolení na 1. etapu bylo vydáno až v prosinci 2011. Její realizace však nebyla podle sdělení ŘSD z důvodu nedostatku finančních prostředků zahájena. V případě 2. etapy muselo být změněno technické řešení. Důvodem byl nesouhlas dvou obcí převzít do svého vlastnictví most pro účelovou komunikaci. Změna vyžadovala vydání nového územního rozhodnutí. Územní řízení nebylo v době kontroly zahájeno. **Uvedené změny zásadně ovlivní výsledek zadávacího řízení na výběr dodavatele stavebních prací.**

#### 4. Zadávací řízení

Prověřeno bylo 38 veřejných zakázek v celkovém objemu 6 395 mil. Kč souvisejících s přípravou a realizací akcí na D a R, které zadalo ŘSD. **Nedodržení zákona č. 137/2006 Sb. bylo zjištěno u 21 veřejných zakázek v celkovém objemu 4 303 mil. Kč.** Podle zákona č. 218/2000 Sb.<sup>26</sup> jde o porušení rozpočtové kázně. Například byly zjištěny tyto skutečnosti:

- Vícepráce jsou z pohledu zákona č. 137/2006 Sb. veřejnou zakázkou a musí být zadány v zadávacím řízení a realizovány na základě písemné smlouvy. **ŘSD u 11 akcí zadalo vícepráce ve výši 5 % až 29 % z původní ceny v celkovém objemu 2 356 mil. Kč původnímu dodavateli bez zadávacího řízení nebo bez jeho ukončení a v některých případech i bez písemné smlouvy** (nedodržení § 7 a § 21).
  - ŘSD uzavřelo v březnu 2008 na základě jednacího řízení bez uveřejnění smlouvu na poradenství k problematice rozvoje dopravní infrastruktury, mýtného systému a telematiky v ceně 100 mil. Kč s dobou trvání deseti let. Na základě této smlouvy bylo v době kontroly uhrazeno 50 mil. Kč. **Pro zadání zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění však nebyly splněny zákonné podmínky** (nedodržení § 23). ŘSD navíc specifikovalo zadávací podmínky tak, že je mohl splnit jen dodavatel, se kterým byla uzavřena smlouva (nedodržení § 45).
  - ŘSD zadávalo od listopadu 2011 zakázky na poskytování právních služeb souvisejících s uplatňováním nároků z vad dálnice advokátní kanceláři, se kterou uzavřelo v květnu 2010 prováděcí smlouvu k rámcové smlouvě<sup>27</sup>. Do doby kontroly jí za poskytování těchto služeb uhradilo 32 mil. Kč. Předmětem prováděcí smlouvy však nebyly právní služby související s reklamacemi. **Veřejná zakázka tak nebyla zadána žádným ze způsobů stanovených v zákoně č. 137/2006 Sb.** Jednotková cena této advokátní kanceláře 5 712 Kč/hod. byla o 37 % vyšší než cena u ostatních advokátních kanceláří, se kterými byla rámcová smlouva uzavřena.
- Pro potřeby řízení před rozhodčím soudem ve věci uvedeného reklamačního řízení uzavřelo ŘSD v dubnu 2012 na základě výzvy jednomu zájemci v jednacím řízení bez uveřejnění i smlouvu v ceně 25 mil. Kč na geotechnický a diagnostický průzkum. **Důvod, proč vyzvalo pouze jednoho zájemce, ŘSD dostatečně nedoložilo.** Rozhodčí řízení bylo v průběhu provádění této zakázky v červenci 2012 ukončeno. ŘSD pro řízení před rozhodčím soudem použilo jen tři dílčí zprávy a uvedlo, že závěrečné zprávy byly využity pro žaloby, které podalo v listopadu a prosinci 2012.
- **ŘSD nepředložilo k zadávacímu řízení na výběr dodavatele stavebních prací** na R46 v rámci výstavby mimoúrovňových křižovatek Vranovice–Kelčice a Brodek u Prostějova, které bylo ukončeno v červnu 2008, **úplnou zadávací dokumentaci ani některé další doklady** s odůvodněním, že je již nemá k dispozici (nedodržení § 155). Nebylo tak možno ověřit, zda tato dokumentace odpovídala požadavkům stanoveným v § 44 zákona č. 137/2006 Sb.

25 Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

26 § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

27 Rámcová smlouva byla uzavřena v roce 2007.



- Předmětem veřejné zakázky byly v podmínkách ŘSD nestandardní výkony veškerých inženýrských činností i realizace stavebních prací. V rámci inženýrských činností měl dodavatel mj. vypracovat projektové dokumentace a zajistit územní rozhodnutí a stavební povolení. Z dokladů nebylo zřejmé, jaký stupeň projektové dokumentace měl dodavatel vypracovat, ani její ocenění. ŘSD přitom již mělo k dispozici kompletní dokumentaci pro stavební povolení z roku 2005, která měla sloužit pro vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení.

**Okruh zájemců o tuto veřejnou zakázku mohl být omezen i neodůvodněnými kvalifikačními požadavky.** ŘSD požadovalo, aby zájemci měli dokončeny nejméně tři stavby čtyřpruhových dálnic v objemu 100 mil. Kč, přestože se jednalo o výstavbu mimoúrovňových křižovatek a předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla 70 mil. Kč. Z hodnocených nabídek uchazečů nebylo zřejmé stanovení ceny podle výkazu výměr ani ocenění za vypracování projektových dokumentací nebo konkrétních inženýrských činností. Nabídka vybraného uchazeče s cenou 161 mil. Kč (nejnižší nabídková cena) byla o 130 % vyšší než předpokládaná hodnota. Termín ukončení výstavby červen 2010 byl ve smlouvě stanoven o rok později, než vybraný uchazeč uvedl v nabídce. Ve skutečnosti byla dokončena v listopadu 2011 jen 1. etapa, přičemž termín zahájení stavby 2. etapy nebyl v době kontroly stanoven.

Obdobné **neodůvodněné kvalifikační požadavky**, jako byly uvedeny v předchozím příkladu stavby na R46, které mohly omezovat počet uchazečů o veřejnou zakázku, byly zjištěny i v několika dalších případech veřejných zakázek.

## 5. Náklady na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací

- 5.1** Průměrné celkové náklady na výstavbu jednoho kilometru dálnic byly 416 mil. Kč, z toho stavební náklady 368 mil. Kč (příloha č. 1). U rychlostních komunikací byly celkové náklady 378 mil. Kč, z toho stavební 317 mil. Kč (příloha č. 1). **Efektivnost výstavby akcí na D a R a plánování zdrojů SFDI na jejich financování negativně ovlivňoval významný růst nákladů akcí v průběhu příprav a realizace.**

**5.1.1 Nejvíce rostly předpokládané náklady v průběhu územních řízení (nárůst činil 21 927 mil. Kč a představoval zvýšení nákladů o 68 %) a stavebních řízení (nárůst činil 5 919 mil. Kč a představoval zvýšení nákladů o 37 %).** Souviselo to mj. s prodlužováním územních a stavebních řízení, jak bylo uvedeno v bodě 3. kontrolního závěru. Náklady zvyšovaly i požadavky účastníků územních a stavebních řízení na zařazení dodatečných stavebních objektů nebo na změny stávajících. Tyto požadavky však nebyly v některých případech dostatečně odůvodněné. Pokud je ŘSD odmítlo, docházelo k dalším průtahům v přípravě staveb. V některých případech byly tyto požadavky stanoveny jako závazné podmínky územního rozhodnutí, popř. stavebního povolení.

Například u stavby R7 v úseku Slaný – hranice Středočeského kraje uplatnily v letech 2008 a 2009 při projednávání dokumentace pro územní rozhodnutí dotčené orgány nesouhlasná stanoviska především k vedení doprovodných komunikací v prostoru dvou obcí a k napojení silnice II/237. Podle posouzení a dodatku k dokumentaci pro územní rozhodnutí, které v souvislosti s tím nechalo vypracovat ŘSD, **by realizací požadavků došlo ke zvýšení nákladů o 587 mil. Kč**, tj. o 15 %. ŘSD proto přípravu stavby přerušilo. Na projektové dokumentace v letech 2006 až 2010 vynaložilo 25,3 mil. Kč. V době kontroly ŘSD připravovalo v souvislosti s úspornými opatřeními prověření ekonomické výhodnosti zkapacitnění silnice I/7 z Chomutova do Slaného.

U stavby R55 v úseku Bzenec Přívoz – Rohatec nesouhlasila ekologická sdružení s povrchovým vedením trasy. Důvodem byl negativní dopad na chráněné druhy ptactva. ŘSD proto vypracovalo novou variantu vedení trasy v tzv. galerii, která byla o 5 780 mil. Kč dražší. Na novou variantu vydalo Ministerstvo životního prostředí kladné stanovisko. Ekologická sdružení i nadále nesouhlasila ani s touto variantou. Na základě vyhodnocení skupiny odborníků uložila v roce 2010 vláda<sup>28</sup> pokračovat v přípravě stavby v další tzv. tunelové variantě. **Náklady na tunelovou variantu 16 632 mil. Kč jsou však o 115 % vyšší proti variantě v galerii a o 746 % vyšší proti původní variantě.** ŘSD v přípravě stavby nepokračovalo a nestanovilo další postup.

28 Usnesení vlády ze dne 31. května 2010 č. 431, k závěrečné zprávě a vyhodnocení variantního řešení výstavby silničního okruhu kolem hlavního města Prahy, dálnice D3 ve Středočeském kraji a rychlostní silnice R55 v úseku Otrokovice – Rohatec.

**5.1.2 K zvyšování nákladů staveb na D a R docházelo také v průběhu jejich realizace.** U 13 staveb<sup>29</sup> bylo provedeno přes 920 změn (víceprací a méněprací), kterými byly zvýšeny stavební náklady o téměř 2 000 mil. Kč. Příčinami změn byly především nedostatky v přípravě staveb, dodatečné požadavky ŘSD nebo uzavírání smluv s dodavateli stavebních prací před získáním stavebních povolení. Nepředvídatelné vícepráce tvořily jen menší část z realizovaných víceprací.

Například na stavbu R4 v úseku Mirovice–Třebkov vyhlásilo ŘSD zadávací řízení ještě před vydáním stavebního povolení. Na základě vydaného stavebního povolení musela být upravena mimoúrovňová křižovatka a vybudováno provizorní napojení na novou okružní křižovatku, která byla řešena jako samostatná stavba. Tyto změny zvýšily náklady o 9,1 mil. Kč.

**5.1.3 Byly zjištěny i další nedostatky, vyplývající zejména z činnosti ŘSD, které negativně ovlivňovaly náklady, a tím i hospodárnost přípravy a realizace akcí na D a R.** Například:

- U stavby mimoúrovňových křižovatek Vranovice–Kelčice a Brodek u Prostějova na R46 musely být provedeny stavební úpravy v ceně 4,0 mil. Kč. Důvodem byla mýtná brána v místě jednoho stavebního objektu, jejíž umístění neodpovídalo dokumentaci skutečného provedení její výstavby.  
V roce 2010 nechalo ŘSD pro tuto stavbu zpracovat v ceně 0,2 mil. Kč novou projektovou dokumentaci, která byla shodná s dokumentací, kterou v roce 2005 zpracoval stejný dodavatel v ceně 1,0 mil. Kč.
- U stavby D11 v úseku Chýšť–Osičky byla zvýšena cena o 60,3 mil. Kč z důvodu změny zastaralého technického řešení některých částí stavebních objektů.  
Součástí této stavby byla dodávka šesti vozidel Škoda Fabia se zajištěným servisem, pojištěním a limitem pohonných hmot na 3 000 km/měsíc v ceně 6,8 mil. Kč. ŘSD později snížilo počet vozidel na čtyři a cenu na 4,6 mil. Kč. ŘSD nedoložilo, jak byla vozidla využívána.
- U stavby D11 v úseku Osičky – Hradec Králové byla cena navýšena o 16,9 mil. Kč z důvodu změn týkajících se dálničních odpočívek u obce Osičky, které ŘSD dostatečně neodůvodnilo. Z důvodu nedodržení termínu archeologického průzkumu musela být provedena ochrana podloží přes zimní období v ceně 35,2 mil. Kč.
- ŘSD zařadilo dodatečně do staveb D11 v úseku Chýšť–Osičky a do rozšíření dálničních odpočívek u obce Vrbová Lhota výstavbu finančně náročných objektů doplňkového informačního systému, jejichž účelem bylo zpřístupnění informací historického a turistického charakteru příslušného regionu motoristům. V prvním případě byla cena objektů 2,2 mil. Kč, ve druhém již 8,8 mil. Kč. ŘSD předpokládá na základě smlouvy o poskytnutí licence, kterou uzavřelo v roce 2006, vybudování těchto informačních systémů i na dalších odpočívkách na dálnicích D1, D5, D8 a D11.
- Součástí stavby rozšíření dálničních odpočívek u obce Vrbová Lhota na D11 měla být přístupová komunikace k objektu občerstvení. Komunikaci vybudoval z důvodu zpoždění stavby provozovatel občerstvení před zahájením prací na odpočívkách a ŘSD ji na základě smlouvy z prosince 2007 převzalo do své správy s tím, že uhradí cenu výstavby 3,3 mil. Kč. Komunikace však výškově nenavazovala na nově budované plochy a musela být s náklady 1,1 mil. Kč upravena. ŘSD přitom nevzneslo v průběhu stavebního řízení proti výstavbě komunikace žádné námítky.  
V letech 2010 až 2011 uhradilo ŘSD u této stavby daň z přidané hodnoty ve výši 20 %, přestože práce byly provedeny již v roce 2009, kdy sazba této daně byla 19 %. Rozdíl činil 0,1 mil. Kč.
- U stavby R7 v úseku Bitozeves–Vysočany byla zvýšena cena o 27,0 mil. Kč z důvodu změn vyvolaných tím, že se investor stavby průmyslové zóny odchýlil od projektu, který byl s uvedenou stavbou koordinován. ŘSD sdělilo, že jednání o náhradě škody s investorem nebylo úspěšné, avšak doklady o jednáních nepředložilo.

**5.2** V období let 2010 až 2012 přijalo MD a v návaznosti na to i ŘSD **opatření, která měla zefektivnit výstavbu dopravní infrastruktury a přinést další zdroje pro její výstavbu.** Zjištění NKÚ však ukázala, že **účinnost opatření byla zatím minimální.** Důvodem je i to, že účinky některých opatření se mohou projevit až v delším časovém horizontu.

<sup>29</sup> Jde o stavby z podrobně kontrolovaných 29 akcí, u kterých probíhala nebo byla ukončena realizace.

**5.2.1** ŘSD nechalo z pohledu možných úspor prověřit 39 staveb na D a R. Výsledky prověření ukázaly, že byly projektovány nadbytečné šířky komunikací a mimoúrovňová křížení, naddimenzovány migrační mosty, byla vybrána neodůvodněně drahá technická řešení některých objektů apod. Obdobné skutečnosti, jako jsou například krátké vzdálenosti mezi mimoúrovňovými křižovatkami (v řadě případů byly jen 1 až 4 km), byly zjišťovány také kontrolou NKÚ.

**Na základě expertních posouzení staveb byly vyčísleny možné úspory 16 100 mil. Kč. V průměru činily přibližně 12 % ze stavebních nákladů.** MD a ŘSD projednaly navrhovaná řešení koncem roku 2011 s dodavateli projektových dokumentací. Konkrétní výsledky z navržených úspor nebyly v době kontroly ještě známy. Dosavadní vývoj však ukazuje, že v řadě případů nebudou úspory realizovány. Například z důvodu nesouhlasu územních samosprávních celků nebudou realizovány navržené úspory v rozsahu 358 mil. Kč.

Skutečnost, že **v procesu výstavby D a R existuje vysoký potenciál možných úspor**, potvrzují také zjištění uvedená v tomto kontrolním závěru i v kontrolních závěrech z kontrolních akcí zaměřených na výstavbu dopravní infrastruktury, které NKÚ provedl v minulých obdobích. **Na základě výsledků této kontroly jej lze odhadnout v rozsahu 12 až 20 % z celkových nákladů staveb**, což u vzorku 74 staveb, na které byla kontrola NKÚ zaměřena, představuje potenciál možných úspor v rozsahu 25 800 mil. Kč až 43 000 mil. Kč.

**5.2.2** ŘSD jednalo o snížení nákladů i s dodavateli staveb, které jsou v realizaci. Konkrétní přínos však byl prakticky nulový. Například:

- U stavby R7 v úseku Vysočany–Droužkovice uzavřelo ŘSD v březnu 2011 dodatek ke smlouvě s dodavatelem stavby, kterým dohodlo snížení ceny o 164,4 mil. Kč. Úspor mělo být dosaženo odpočtem prací, organizačními změnami nebo změnami technických řešení. Do doby kontroly nebyla realizována žádná z navržených úspor. ŘSD dosud schválilo jiné změny (vícepráce a méněpráce), kterými byla cena snížena o 18,9 mil. Kč. Stavba má být dokončena do září 2013.
- U stavby R7 v úseku Droužkovice – Nové Spořice uzavřelo ŘSD v únoru 2011 dodatek ke smlouvě, kterým dohodlo snížení ceny o 174,2 mil. Kč, z toho v částce 123,2 mil. Kč však šlo o nečerpání finanční rezervy, která není součástí ceny stavby, a v částce 51,0 mil. Kč mělo jít o opatření, která navrhne dodavatel. Do doby kontroly dodavatel žádná úsporná opatření nenavrl. ŘSD dosud schválilo změny (vícepráce a méněpráce), kterými byla cena snížena o 0,3 mil. Kč. Stavba má být ukončena v srpnu 2013.
- U stavby R6 v úseku Nové Sedlo – Jenišov dohodlo ŘSD v reakci na požadavek MD k zajištění úsporných opatření na probíhajících stavbách snížení ceny o 20 mil. Kč. Snížení se však týkalo finanční rezervy, která není součástí ceny stavby. Ve skutečnosti byla cena stavby z důvodu změn během výstavby navýšena o 127,8 mil. Kč.

**5.2.3** Opatření k zefektivnění výstavby dopravní infrastruktury se týkala také cenových normativů. Normativy nechalo vypracovat MD v roce 2007 a měly být využívány při stanovování nákladů v investičních záměrech a v dalších fázích přípravy a realizace akcí měly mít srovnávací funkci. Podle zásad jejich používání měly být zdůvodňovány rozdíly cen proti cenám stanoveným podle cenových normativů. **ŘSD srovnávací funkci cenových normativů nevyužívalo a vyhodnocování odchylek neprovádělo.**

Z porovnání průměrných jednotkových cen vybraných stavebních objektů (příloha č. 2) 74 staveb s jejich oceněními podle cenových normativů vyplynul neúměrně vysoký rozptyl hodnot od –28 % do +450 %. U hlavních stavebních objektů<sup>30</sup> byly průměrné jednotkové ceny až na jednu výjimku v průměru o 19 % nižší než ocenění podle cenových normativů, přestože zjištění NKÚ ukázala, že ceny staveb zvyšovala řada negativních vlivů. To ukazuje, že **cenové normativy nebyly zpracovány tak, aby byly objektivním nástrojem působícím k optimalizaci cen staveb na D a R.** Zpracování nových normativů ke kontrole cen staveb zadalo SFDI v roce 2012, jak je uvedeno v bodu 2.2 kontrolního závěru.

30 Stavební objekty dálnice a stavební objekty rychlostní komunikace.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akcí byla prověřována výstavba dálnic a rychlostních komunikací, se zaměřením na významné problémy, které ovlivňovaly náklady na přípravu a realizaci staveb. Kontrolní zjištění vycházela z analýzy 74 staveb o celkových nákladech 215 mld. Kč. Podrobně z nich bylo kontrolováno 29 staveb o celkových nákladech 83 mld. Kč. Průměrné celkové náklady na pořízení jednoho kilometru byly u dálnic 416 mil. Kč a u rychlostních komunikací 378 mil. Kč.

Podle koncepčních záměrů MD z konce devadesátých let již měla být síť dálnic a rychlostních komunikací dokončena. Podle dosavadního vývoje však bude dokončení trvat ještě minimálně 32 let, přičemž na dokončení bude vynaloženo přes 520 mld. Kč, tj. o 64 % více, než bylo předpokládáno v roce 1999. Jde mj. o důsledek nedostatků a problémů, které NKÚ zjistil v koncepční a řídicí činnosti a v oblasti nákladů na přípravu a realizaci staveb. Především:

- MD nezajistilo, aby příprava a realizace staveb vycházely ze závazné koncepce vymezující priority a naléhavost realizace ve vazbě na reálné zdroje financování, přičemž od roku 2007 již nevycházely z žádného schváleného střednědobého ani dlouhodobého koncepčního materiálu, přestože MD takových materiálů zpracovalo několik.
- Pro zajištění koncepčních záměrů předpokládalo MD realizaci řady opatření, zejména v oblasti zabezpečení finančních zdrojů, která však nebyla naplněna nebo jejich přínos byl minimální.
- Stanovení reálné koncepce rozvoje dopravní infrastruktury mj. omezovala nízká úroveň správnosti predikce finančních zdrojů na financování rozvoje dopravní infrastruktury ve střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu.
- MD nevytvořilo podmínky pro účinné naplňování zákonné odpovědnosti SFDI za efektivní využití prostředků z rozpočtu SFDI.
- K zabezpečení hospodárného a účelného financování staveb nevytvořily ŘSD ani SFDI účinné mechanismy pro kontrolu a posuzování cen.
- Účinnost opatření k zefektivnění výstavby dopravní infrastruktury, přijatých MD v období let 2010 až 2012 a v návaznosti na to i ŘSD, se zatím významněji neprojevila.
- Uplatňovaný systém financování umožňoval, aby ŘSD zahajovalo přípravu staveb a často i jejich realizaci bez závazného pokrytí předpokládaných nákladů. Navyšování předpokládaných nákladů v průběhu přípravy a realizace problém financování dále umocňovalo.
- Realizace staveb trvala od schválení investičního záměru, popř. od vypracování dokumentace pro územní rozhodnutí, neúměrně dlouho, nejčastěji se pohybovala kolem 12 let. Jedním z důvodů byla slabší pozice státu v územních a stavebních řízeních a problémy související s majetkoprávním vypořádáním u nemovitostí a pozemků. Dalším důvodem byly procesní vady v územních a stavebních řízeních, které umožňovaly častá i několikerá úspěšná napadání vydaných rozhodnutí.
- Předpokládané stavební náklady se v průběhu územních řízení zvýšily o 68 % a v průběhu stavebních řízení o 37 %. Jedním z důvodů bylo projektování neodůvodněných stavebních objektů a technických řešení, které ŘSD akceptovalo a v některých případech i požadovalo. Dalším důvodem bylo přijetí požadavků účastníků územních a stavebních řízení.
- ŘSD v rámci přípravy staveb nevytvořilo předpoklady pro řádný průběh jejich realizace. Docházelo tak k neodůvodněnému množství změn (vícepracím a méněpracím), přičemž nepředvídatelné vícepráce tvořily jen menší část z celkového objemu víceprací.
- Nedodržování zákona o veřejných zakázkách a další nedostatky byly zjištěny v oblasti veřejných zakázek zadávaných ŘSD.

Potenciál možných úspor v procesu výstavby dálnic a rychlostních komunikací, na který poukazují zjištění uvedená v tomto kontrolním závěru, lze odhadnout v rozsahu 12 % až 20 % z celkových nákladů staveb. Pro ověření odhadu byly porovnány srovnatelné stavební náklady na výstavbu jednoho kilometru dálnic v České republice a v Německu. V České republice byla tato cena 355 mil. Kč a v Německu 260 mil. Kč<sup>31</sup>, tj. o 27 % nižší.

31 Údaj 10,4 mil. €/km byl získán v rámci spolupráce s německým Spolkovým účetním dvorem při provádění paralelních kontrol zaměřených na zadávání veřejných zakázek a s tím spojenou problematiku prevence korupčních jednání. Ceny v České republice a Německu jsou v cenové úrovni roku 2012.

## Příloha č. 1

## Přehled jednotkových nákladů staveb

## 1. Dálnice

Stavba	Kategorie	Jednotkové náklady bez DPH (v mil. Kč/km)					
		Inženýrská činnost	Projektová dokum.	Výkupy	Ostatní	Stavební	Celkem
D1 0135 Kroměříž východ – Říkovice <sup>R</sup>	D 26,5	5,7	4,5	9,1	14,1	345,4	378,8
D1 0136 Říkovice – Přerov <sup>DSP</sup>	D 26,5	13,8	2,0	59,3	32,7	813,3	921,1
D1 0137 Přerov–Lipník <sup>DSP</sup>	D 26,5	7,8	0,8	14,9	16,9	392,2	432,6
D3 0305/II Nová Hospoda – Mezno <sup>R</sup>	D 26,5	9,4	10,7	5,9	11,2	351,3	388,5
D3 0306/I Mezno–Chotoviny <sup>D</sup>	D 26,5	3,6	0,4	12,2	10,6	340,0	366,8
D3 0307 A Tábor–Soběslav <sup>R</sup>	D 27,5	x	1,8	9,1	4,1	243,7	272,4
D3 0307 B most přes rybník Koberný <sup>R</sup>	D 27,5	x	6,7	4,7	7,1	823,7	880,5
D3 0307 C most přes údolí Čern. potoka <sup>R</sup>	D 27,5	x	10,7	11,2	5,4	772,7	840,8
D3 0308 A Soběslav – Veselí nad Lužnicí <sup>R</sup>	D 27,5	x	5,3	8,0	x	253,9	282,5
D3 0308 B most přes Lužnici <sup>R</sup>	D 27,5	x	16,2	10,4	10,4	1 372,3	1 414,8
D3 0308 C Veselí nad Lužnicí – Bošilec <sup>DSP</sup>	D 27,5	9,5	5,8	12,9	2,0	221,6	251,8
D3 0309/I Bošilec–Ševětín <sup>DSP</sup>	D 27,5	6,5	3,9	7,5	3,7	313,6	335,2
D3 0309/II Ševětín–Borek <sup>DUR</sup>	D 27,5	4,6	3,6	2,0	0,8	177,2	188,2
D3 0309/III Borek–Úsilné <sup>DSP</sup>	D 27,5	15,6	7,3	6,6	2,5	525,4	557,4
D3 0310/I Úsilné–Hodějovice <sup>DUR</sup>	D 27,5	x	15,6	11,1	1,2	257,6	311,2
D3 0310/II Hodějovice–Třebonín <sup>DUR</sup>	D 27,5	x	14,8	11,7	1,0	262,1	303,1
D5 0510/IB Černice–Útušice <sup>D</sup>	D 27,5	x	10,6	10,4	33,8	741,4	796,3
D8 0805 A – trasa Lovosice–Řehlovice <sup>R</sup>	D 27,5	x	0,9	4,3	35,6	265,9	430,2
D8 0805 B – most Vchynice <sup>R</sup>	D 27,5	x	14,9	4,2	350,8	1 297,3	2 325,7
D8 0805 C – most Oparno <sup>R</sup>	D 27,5	x	10,9	11,0	326,9	1 187,0	2 003,2
D8 0805 D – most Dobkovičky <sup>R</sup>	D 27,5	x	5,1	4,7	148,3	695,0	1 160,5
D11 1104/2 D – most Žiželice <sup>D</sup>	D 27,5	3,4	0,9	3,4	3,1	822,8	833,6
D11 1104/2 E – most Olešnice a Rakousy <sup>D</sup>	D 27,5	2,3	0,5	3,5	1,2	424,0	431,5
D11 1104/2 F – hl. tr. km 62,1 – 68,1 <sup>D</sup>	D 27,5	0,2	0,3	2,0	5,9	154,6	163,0
D11 1105/1 Chýstě–Osičky <sup>D</sup>	D 27,5	1,9	2,2	2,8	6,0	225,7	238,6
D11 1105/2 Osičky – Hradec Králové <sup>R</sup>	D 27,5	2,7	2,2	17,1	x	368,5	390,6
D11 1106 Hr. Králové – Smiřice <sup>DSP</sup>	D 27,5	25,7	x	1,4	3,6	423,9	457,0
D11 1107 Smiřice–Jaroměř <sup>DSP</sup>	D 27,5	13,1	x	1,4	5,6	539,1	562,7
D47 4704 Lipník–Bělotín <sup>R</sup>	D 27,5	5,9	6,0	7,4	12,5	515,2	547,0
D47 4705 Bělotín – Hladké Životice <sup>D</sup>	D 27,5	3,2	8,6	5,3	9,3	219,8	246,2
D47 4706 Hladké Životice – Bílovec <sup>D</sup>	D 27,5	5,7	11,4	5,4	8,9	262,7	294,1
D47 4707 Bílovec – Ostrava Rudná <sup>D</sup>	D 27,5	9,5	10,5	29,1	21,7	602,5	673,3
D47 47092 Bohumín – státní hr. ČR/PR <sup>R</sup>	D 27,5	x	x	x	x	474,6	571,5
<b>Vážený průměr za stavby na dálnicích</b>		<b>5,5</b>	<b>4,9</b>	<b>10,4</b>	<b>11,6</b>	<b>368,2</b>	<b>416,3</b>

## 2. Rychlostní komunikace

Stavba	Kategorie	Jednotkové náklady bez DPH (v mil. Kč/km)					
		Inženýrská činnost	Projektová dokum.	Výkupy	Ostatní	Stavební	Celkem
R1 512 D1–Vestec <sup>R</sup>	R 27,5	x	17,8	155,1	5,4	480,4	1 007,2
R1 513 Vestec–Lahovice <sup>D</sup>	R 27,5	3,5	16,8	128,6	89,1	611,2	849,2
R1 514 Lahovice–Slivenec <sup>D</sup>	R 27,5	5,0	21,1	121,0	164,1	1 443,7	1 754,9
R3 0311 Třebonín – Kaplice nádraží <sup>DUR</sup>	R 25,5	x	2,6	3,9	1,6	203,4	211,6



R3 0312/I Kaplice nádraží – Nažidla <sup>DÚR</sup>	R 25,5	0,6	1,8	2,6	1,4	239,7	246,1
R3 0312/II Nažidla – Dolní Dvořiště st. hr. <sup>DÚR</sup>	R 25,5	0,5	3,6	4,5	0,3	329,9	338,8
R4 Milín–Lety <sup>DSP</sup>	R 25,5	x	2,0	4,7	x	230,2	236,9
R4 Skalka – kříž. II/118 <sup>DSP</sup>	R 22,5	x	2,6	7,2	x	167,9	177,8
R4 Mirovice–Třebkov <sup>D</sup>	R 22,5	x	2,3	2,8	x	162,2	167,3
R4 Čimelice–Mirovice <sup>DSP</sup>	R 25,5	x	3,3	x	x	265,5	268,8
R6 Nové Sedlo – Jenišov <sup>D</sup>	R 24,5	4,1	3,2	5,2	5,8	367,0	385,3
R6 Nové Sedlo – Sokolov <sup>D</sup>	R 24,5	3,5	2,8	5,8	2,4	288,3	302,8
R6 Sokolov–Tisová <sup>D</sup>	R 24,5	5,1	0,4	14,6	6,5	422,2	448,8
R6 Tisová – Kamenný Dvůr <sup>D</sup>	R 24,5	3,9	2,4	2,0	2,9	333,6	344,8
R6 Karlovy Vary – Olšová Vrata <sup>P</sup>	R 22-25,5	3,7	5,6	6,9	1,3	345,3	362,8
R6 Lubenec obchvat <sup>Z</sup>	R 25,5	4,0	3,4	4,0	1,3	316,5	329,2
R6 Praha–Pavlov <sup>D</sup>	R 24,5	3,5	2,0	10,1	0,6	298,7	314,9
R7 Slaný – hranice Středočeského kraje <sup>DÚR</sup>	R 25,5	1,4	3,0	4,2	0,2	232,9	241,7
R7 Postoloprty – MÚK Bítovo <sup>R</sup>	R 25,5	x	2,0	2,5	1,1	93,4	99,0
R7 MÚK Bítovo – MÚK Vysočany <sup>D</sup>	R 25,5	0,7	0,6	0,8	x	111,5	113,6
R7 MÚK Vysočany – MÚK Droužkovice <sup>R</sup>	R 25,5	1,7	0,9	6,4	1,7	254,4	265,1
R7 MÚK Droužkovice – MÚK N. Spořice <sup>R</sup>	R 25,5	2,3	1,9	5,6	2,5	324,6	336,9
R7 Sulec obchvat <sup>D</sup>	R 25,5	1,2	5,0	5,5	x	220,9	232,6
R35 Bílý Kostel – Hrádek n. N. <sup>R</sup>	x	1,1	0,6	4,1	5,6	224,7	x
R35 Úlibice – obchvat <sup>DÚR</sup>	R 25,5	0,8	1,6	x	x	284,5	x
R35 3508.1 Křelov – Slavonín 1. etapa <sup>D</sup>	R 22,5	x	x	x	x	165,5	x
R35 3508.2 Křelov – Slavonín 2. etapa <sup>Z</sup>	R 22,5	6,8	21,3	71,1	57,3	449,7	606,2
R35 Hradec Králové (Sedlice) – Opatovice <sup>D</sup>	R 24,5	x	x	x	x	357,8	357,8
R46 MÚK Vranovice, MÚK Brodek u Př. <sup>R</sup>	R 22,5	2,3	0,5	0,1	x	74,1	77,0
R48 MÚK Rybí – MÚK Rychaltice <sup>DSP</sup>	x	4,5	1,4	2,8	17,5	291,5	317,7
R48 MÚK Běloutín – Rybí <sup>DSP</sup>	x	1,0	0,8	3,8	11,0	210,9	227,5
R48 Frýdek-Místek – obchvat <sup>DSP</sup>	R 25,5	9,6	1,4	23,6	21,2	427,8	483,6
R48 Rychaltice – Frýdek Místek <sup>R</sup>	R 25,5	6,1	1,1	14,2	5,0	357,7	384,1
R49 4902.1 Frýšták – Lípa 1. etapa <sup>DÚR</sup>	R 25,5	4,8	7,6	35,6	47,5	568,2	663,7
R52 5204 Pohodělce–Ivaň <sup>DÚR</sup>	R 25,5	2,5	5,4	24,2	5,9	246,0	x
R52 5206 Perná – st. hr. ČR/Rakousko <sup>DÚR</sup>	R 25,5	8,1	16,2	7,7	12,7	374,5	419,2
R55 5503 Skalka–Hulín <sup>R</sup>	R 24,5	5,1	3,8	6,1	8,8	281,6	305,4
R55 5506 Napajedla–Babice <sup>DÚR</sup>	R 24,5	2,9	5,0	31,7	41,2	412,1	492,9
R55 5508 Staré Město – Moravský Písek <sup>DÚR</sup>	R 24,5	2,0	4,3	18,1	15,2	152,1	191,7
R55 5510 Bzenec – Bzenec Přívoz <sup>DÚR</sup>	R 24,5	2,9	5,8	19,1	17,6	182,2	227,6
R55 Otrokovice obchvat JV <sup>DSP</sup>	R 25,5	1,3	6,4	40,4	21,3	346,1	415,5
<b>Vážený průměr za stavby na rychlostních komunikacích</b>		<b>2,7</b>	<b>4,4</b>	<b>19,5</b>	<b>14,7</b>	<b>316,9</b>	<b>378,1</b>

Zdroj: podklady správ a závodů ŘSD.

Pozn.: V údajích sdělených ŘSD byly opraveny zjevné početní chyby.

**Vysvětlivky:**

- x – Neuvedené údaje ŘSD nesdělilo nebo byly vypuštěny z důvodu zjevných chyb.
- MÚK – Mimoúrovňová křižovatka.
- Z – Úsek je v počáteční fázi přípravy (zpracování investičního záměru).
- DÚR – Úsek ve fázi dokumentace pro územní rozhodnutí.
- DSP – Úsek ve fázi dokumentace pro stavební povolení.
- R – Úsek v realizaci.
- D – Dokončený úsek.

## Příloha č. 2

**Přehled jednotkových cen vybraných stavebních objektů**  
(ceny v mil. Kč/km)

Stavební objekt (SO)	Kategorie	Počet SO	Min. cena	Max. cena	Průměr	Cenový normativ
Dálnice, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	D 33,5	1	196,0	196,0	196,0	207,3
Dálnice, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	D 27,5	20	56,2	222,2	140,9	166,1
Dálnice, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	D 26,5	5	125,7	240,4	174,2	
Rychl. sil., extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	R 27,5	3	120,7	153,1	138,3	153,3
Rychl. sil., extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	R 25,5	19	34,8	162,8	107,4	143,9
Rychl. sil., extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	R 24,5	11	46,3	193,2	107,2	
Rychl. sil., extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	R 22,5	9	52,4	184,1	108,4	
Siln. I. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 24,5	5	46,3	193,2	107,2	119,7
Siln. I. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 20,75	3	55,0	86,9	77,7	108,8
Siln. I. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 11,5	11	1,2 <sup>N</sup>	85,1	35,2	48,7
Siln. I. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 9,5	6	13,8	143,5	52,9	39,4
Siln. II. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 9,5	32	8,5	225,4	48,1	29,8
Siln. II. třídy, intravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 9,5	1	54,1	54,1	54,1	35,4
Siln. II. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 7,5	16	7,4	367,2	50,0	22,7
Siln. II. třídy, intravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 7,5	2	19,6	207,2	113,4	27,1
Siln. III. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 7,5	34	4,4	205,2	35,2	20,3
Siln. III. třídy, extravilán, novostavba, hornaté území	S 7,5	2	18,5	61,1	39,8	27,1
Siln. III. třídy, intravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 7,5	2	18,3	92,2	55,3	26,5
Siln. III. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 6,5	5	11,3	20,6	16,9	17,2
Siln. III. třídy, intravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 6,5	2	20,2	156,0	88,1	22,3
Siln. III. třídy, extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 4,0	1	7,1	7,1	7,1	9,3
Siln. III. třídy, intravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	S 4,0	1	7,6	7,6	7,6	12,2
Míst. kom., extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	MS(O) 7,5	6	7,5	42,8	20,3	19,2
Míst. kom., extravilán, novostavba, rovinné a pahorkovité území	MS(O) 7	6	6,7	325,2	71,9	
Polní cesta, extravilán, novostavba	P5	7	1,4	70,9	17,3	9,1
Polní cesta, extravilán, novostavba	P4	47	0,5	17,8	6,2	6,8
Stezka pro pěší a cyklisty, novostavba	š 3,0 m	10	1,0	15,2	5,5	6,3

Most dálniční, novostavba	D 33,5	2	1 085,5	1 386,2	1 235,9	1 332,1
Most dálniční, novostavba	D 27,5	27	278,5	1 971,3	1 023,0	1 101,0
Most dálniční, novostavba	D 26,5	5	674,2	1 620,8	1 094,6	
Most silniční, novostavba	R 27,5	3	1 153,2	1 457,0	1 331,2	1 101,0
Most silniční, novostavba	R 25,5	18	1,1 <sup>N</sup>	1 623,9	768,9	1 043,3
Most silniční, novostavba	R 24,5	9	575,5	1 485,2	1 019,6	
Most silniční, novostavba	R 22,5	6	504,5	1 588,3	872,0	
Most silniční, novostavba	S 24,5	3	1,1 <sup>N</sup>	817,5	502,6	1 004,8
Most silniční, novostavba	S 20,75	1	652,0	652,0	652,0	927,8
Most silniční, novostavba	S 11,5	9	27,4	762,5	399,8	548,4
Most silniční, novostavba	S 9,5	21	19,5	3 275,9	561,6	461,3
Most silniční, novostavba	S 7,5	38	38,5	632,6	349,4	374,3
Most silniční, novostavba	S 6,5	12	99,9	485,5	344,4	330,7
Most silniční, novostavba	S 4,0	1	152,1	152,1	152,1	222,0
Most silniční, novostavba	P 6	11	227,4	1 026,0	398,6	273,1
Most silniční, novostavba	P 5	3	115,6	314,4	201,0	234,6
Most silniční, novostavba	P 4	11	2,6 <sup>N</sup>	2 335,5	392,7	196,2
Most přesýpaný, novostavba		11	0,0	34,6	3,2	0,0
Biomost, novostavba		11	0,0	835,7	73,2	0,0
Lávka pro pěší, novostavba	š 3,0 m	5	97,0	137,3	145,5	108,6
Mimoúrovňové křižovatky na silnicích I. třídy		30	6,9	240,4	63,9	62,1

**Zdroj:** vlastní výpočty vycházející z podkladů správ a závodů ŘSD a cenové normativy MD pro stavby pozemních komunikací.

**Pozn.:** Ceny jsou uvedeny v cenové úrovni z roku 2010.

N – Z vyhodnocení vyplývá, že ŘSD poskytlo nepřesné podklady.