

Informace z kontrolní akce č. 11/16

Peněžní prostředky určené na výstavbu silničního okruhu kolem hlavního města Prahy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na výstavbu silničního okruhu kolem hlavního města Prahy (dále jen „SOKP“).

Kontrolováno bylo období od ledna 2006 do září 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června 2011 do ledna 2012.

Kontrolované osoby:

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

I. Úvod

MD v procesu přípravy a realizace výstavby SOKP především zodpovídá za zpracování koncepčních a strategických materiálů, zabezpečování zdrojů financování a schvalování investičních záměrů akcí. Je zřizovatelem ŘSD.

SFDI je právnická osoba zřízená zákonem č. 104/2000 Sb.¹ a podřízená MD. Pro každý rozpočtový rok sestavuje návrh rozpočtu, který schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. SFDI je odpovědný za efektivní využití finančních prostředků, na jejichž užití uzavírá s příjemci smlouvy. Prostředky SFDI byly nejvýznamnějším zdrojem financování výstavby SOKP.

ŘSD v oblasti výstavby SOKP vykonává veškeré investorské činnosti, včetně zadávání souvisejících veřejných zakázek.

SOKP (označovaný jako rychlostní silnice R1) má být dlouhý 83 km a má zejména propojit devět komunikací dálničního typu směřujících z Prahy (dálnice nebo rychlostní silnice D1, D3, R4, D5, R6, R7, D8, R10 a D11). Zároveň má rozvádět silniční dopravu po okraji města. Veden je územím hlavního města Prahy a Středočeského kraje. Pro SOKP je charakteristické velké množství mostních objektů (na hlavní trase celkem 129), mimoúrovňových křižovatek (celkem 31), tunelů (celkem osm o délce kolem 6 km), ekoduktů² a protihlukových opatření. Jeho výstavbu převzalo ŘSD v roce 1994 od Magistrátu hl. m. Prahy. SOKP se člení na jedenáct staveb s náklady 104 314 mil. Kč a na zatím třináct souvisejících staveb s náklady 2 505 mil. Kč. Zdrojem financování výstavby jsou prostředky z rozpočtu SFDI (86 686 mil. Kč), z úvěrů se státní zárukou (11 167 mil. Kč), z fondů Evropské unie (8 913 mil. Kč) a ze státního rozpočtu (53 mil. Kč). Trasu SOKP a jeho rozčlenění do staveb ukazuje příloha.

¹ 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.

² Speciální mostní objekty, které umožňují migraci živočichů.

Kontrola byla zaměřena na plnění záměrů výstavby SOKP a na vytváření podmínek pro hospodárnou, efektivní a účelnou realizaci. Byly prověřovány i činnosti ve všech fázích přípravy a realizace staveb SOKP. Podrobněji bylo kontrolováno sedm staveb s náklady 91 944 mil. Kč (k 30. září 2011 z nich bylo uhrazeno 29 108 mil. Kč) a pět souvisejících staveb s náklady 386 mil. Kč (k 30. září 2011 z nich bylo uhrazeno 188 mil. Kč).

Výstavba SOKP byla prověřena NKÚ v roce 2004 kontrolní akcí, která byla především zaměřena na přípravu a vytváření podmínek pro plnění záměrů a cílů výstavby SOKP. V kontrolním závěru³ NKÚ upozornil na problémy, které mohou negativně ovlivnit hospodárnost výstavby SOKP, například:

- nedostatečná koordinace mezi státními a územními orgány,
- značně velké pravomoci ŘSD v rozhodování o technickém řešení stavebních objektů,
- posouvání termínů realizace a růst nákladů vlivem změn, doplňování a aktualizacemi příslušných dokumentací, vyvolaných ve značné míře účastníky územních řízení a jejich odvoláními,
- nedostatky v posuzování vedení trasy v severozápadní části SOKP (úsek Ruzyně–Suchdol–Březiněves).

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Významné skutečnosti zjištěné při kontrole

Výstavba SOKP neprobíhá plynule a tak, aby byla zabezpečována maximální možná míra efektivity vynakládaných finančních prostředků. Termíny dokončení byly několikrát významně posunuty a byly zvyšovány předpokládané náklady. Mezi hlavní příčiny tohoto stavu patří nedostatky v přípravě a problémy se získáváním územních rozhodnutí a stavebních povolení. Závažné nedostatky byly zjištěny i v souvislosti s výkupy pozemků, ve stavební realizaci a v zadávacích řízeních. Přípravu a výstavbu budoucích úseků, navazujících na již zprovozněné úseky, mohou negativně ovlivnit i restrikce ve finančních prostředcích, určených na výstavbu dopravní infrastruktury.

1. Stav v realizaci SOKP

1.1 Výstavba SOKP nevycházela ze závazné koncepce, která by ve vazbě na reálné zdroje financování stanovovala prioritní úseky pro výstavbu dálniční a silniční sítě. MD v rámci koncepční přípravy nevytvořilo předpoklady pro řádný průběh navazujících prací a činností při přípravě a realizaci staveb SOKP, zejména závazně nevymezilo časové a finanční podmínky. Docházelo tak mj. i k vynakládání finančních prostředků na aktualizace již zpracovaných materiálů a dokumentací.

Podle *Harmonogramu a finančního zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010*⁴ z roku 2001 měla být výstavba SOKP dokončena s náklady 48 229 mil. Kč do roku 2008. Po roce 2001 vypracovalo MD několik dalších koncepčních materiálů, ty však nebyly schváleny nebo neřešily výstavbu ucelených dopravních tahů a nestanovovaly termíny realizace a finanční zdroje v delším časovém horizontu. ŘSD v době kontroly předpokládalo termín dokončení SOKP v období kolem roku 2020 a náklady na výstavbu již 106 819 mil. Kč.

³ Kontrolní akce č. 04/26 – *Výstavba silničního okruhu kolem hlavního města Prahy*, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2005 *Věstníku NKÚ*.

⁴ Koncepční dokument MD, který vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 14. února 2001 č. 145, *k návrhu Harmonogramu a finančního zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010*.

1.2 V době ukončení kontroly bylo zprovozněno sedm staveb v úsecích Satalice–Běchovice a D1–Slivenec–Ruzyně o celkové délce 41 km, tj. 50 % celkové délky SOKP. Na realizaci SOKP bylo ke konci roku 2011 vynaloženo 34 818 mil. Kč.

V souvislosti s restrikcemi ve finančních prostředcích určených na výstavbu dopravní infrastruktury vydalo ŘSD v prosinci 2010 opatření k dočasnému pozastavení veškerých činností spojených se zpracováním a aktualizací investičních záměrů. Pozastavení mělo trvat do doby dokončení koncepčního materiálu *Strategie dopravy jako nevyhnutelná součást rozvoje ČR do roku 2025 (Superstrategie – green paper)*. Tento materiál však nebyl vládou projednán a MD s ním přestalo v průběhu roku 2011 pracovat.

V případě SOKP tak byla pozastavena příprava zbylých čtyř staveb v úsecích Ruzyně–Suchdol–Satalice a Běchovice–D1 a výstavba související stavby R1 ul. Na Radosti – napojení na SOKP. Příprava staveb v uvedených úsecích SOKP by však musela být pozastavena nebo výrazně zpomalena bez ohledu na restrikce ve finančních prostředcích, a to z důvodu problémů při získávání územních rozhodnutí, jak je dále rozvedeno. V případě pozastavení výstavby související stavby probíhala jednání s dodavatelem ohledně výše a úhrady nákladů vzniklých z důvodu pozastavení výstavby.

V lednu 2012 vzala vláda na vědomí⁵ harmonogram výstavby dopravní infrastruktury pro roky 2012 až 2013 s výhledem do roku 2014 předložený MD. Z harmonogramu vyplývá, že **s pokračováním výstavby SOKP není do roku 2014 počítáno.** Další pokračování výstavby SOKP by mělo být zřejmé z koncepčního materiálu, který by měl stanovit rozvoj dopravní infrastruktury v časovém horizontu 2014 až 2020⁶. Tento materiál má MD předložit k projednání vládě do května 2013⁷.

1.3 Problémy v plynulosti přípravy akcí SOKP významně ovlivňovaly i schválený rozpočet SFDI, který byl proto často upravován. Například:

- Na akci *R1 512 D1 – Vestec* bylo z rozpočtu SFDI na rok 2006 ze schválených 250 mil. Kč vyčerpáno jen 10 mil. Kč. V roce 2007 byly schválené prostředky 115 mil. Kč navýšeny v květnu a srpnu na 355 mil. Kč, ale vyčerpáno bylo jen 94 mil. Kč. V roce 2008 byly schválené prostředky 633 mil. Kč navýšeny na 2 098 mil. Kč, ale vyčerpáno bylo jen 1 364 mil. Kč.

2. Územní a stavební řízení

2.1 Územní řízení představovalo významnou část z doby přípravy staveb. U staveb jihozápadní části SOKP (část mezi dálnicemi D1 a D5) trvalo v průměru 1,5 roku. U stavby *R1 511 Běchovice – D1* však již trvá pět let a nebylo ukončeno. Územní rozhodnutí nebyla dosud vydána také u staveb severozápadní části SOKP (úsek Ruzyně–Suchdol–Březiněves), u kterých ŘSD zadalo vypracování dokumentace pro územní rozhodnutí již v roce 1998.

Příčiny prodlužování územního řízení nelze přesně vyhodnotit, neboť jednotlivé negativní vlivy se vzájemně prolínají. **Jedním ze zásadních vlivů byly požadavky samosprávných orgánů a zájmových skupin na doplňování staveb o další objekty** (mosty pro polní cesty, obslužné a místní komunikace, další protihluková opatření apod.). V řadě případů šly tyto požadavky nad rámec podmínek stanovených v rozhodnutí o posuzování vlivů na životní

⁵ Usnesení vlády ze dne 11. ledna 2012 č. 25, k Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013.

⁶ Jde o materiál *Dopravní sektorová strategie 2. fáze – Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem (časový horizont 2014–2020)*.

⁷ Podle usnesení vlády ze dne 11. ledna 2012 č. 24, ke Strategii rozvoje dopravní infrastruktury v České republice.

prostředí nebo nad rámec platných územních plánů. Některé z nich se bez ohledu na efektivitu a účelnost výstavby stávaly formou závazných podmínek územního rozhodnutí součástí SOKP, nebo docházelo k zablokování územních řízení a napadání územních rozhodnutí. **Příčinou prodlužování územních řízení bylo i nerespektování příslušných ustanovení zákona č. 183/2006 Sb.⁸, popř. zákona č. 50/1976 Sb.⁹, ze strany ŘSD, které předkládalo k návrhům na vydání územního rozhodnutí neúplné podklady neumožňující stavebním úřadům posoudit zamýšlené umístění stavby.** Z důvodu doplňování podkladů musela být územní řízení až na rok přerušována.

V současné době přetrvávají zásadní problémy se získáváním územních rozhodnutí u stavby *R1 511 Běchovice – D1* a u staveb severozápadní části SOKP.

2.1.1 Pro stavbu *R1 511 Běchovice – D1* nechalo ŘSD vypracovat dokumentaci pro územní rozhodnutí již v roce 2003. Tato dokumentace byla vyhotovena v souladu se stanoviskem k dokumentaci vlivu stavby na životní prostředí vydaným Ministerstvem životního prostředí i na základě vyjádření dotčených obcí, orgánů státní správy a veřejnosti. V průběhu let 2004 a 2005 byla dokumentace pro územní rozhodnutí upravována podle nových stanovisek orgánů státní správy, včetně orgánů životního prostředí a hygieny. V průběhu územního řízení, které bylo zahájeno v prosinci 2006, byla dotčenými obcemi a zájmovými skupinami požadována řada změn, např. komplexní řešení silnic navazujících na SOKP, zapuštění silničního tělesa do 10 až 15 m hlubokého zářezu nebo kapotování mostu.

Z výše uvedených důvodů nechalo ŘSD zpracovat v letech 2007 až 2008 novou dokumentaci pro územní rozhodnutí, na jejímž základě vydal Magistrát hl. m. Prahy v prosinci 2008 územní rozhodnutí. Na základě 181 odvolání dotčených subjektů Ministerstvo pro místní rozvoj v lednu 2010 zrušilo vydané územní rozhodnutí a vrátilo celou záležitost k novému projednání. Jedním z důvodů zrušení bylo to, že stavba byla v souladu s územním plánem hl. m. Prahy ve znění změny, která byla Nejvyšším správním soudem v říjnu 2008 zrušena. Vznikla tak pochybnost o souladu záměru stavby s územním plánem. Kromě toho Ministerstvo zdravotnictví na základě části uplatněných odvolání změnilo souhlasné stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy.

Nové územní rozhodnutí vydal Magistrát hl. m. Prahy v říjnu 2010 poté, co ŘSD předložilo požadovaná doplnění žádosti o vydání územního rozhodnutí. Na základě 180 odvolání dotčených subjektů Ministerstvo pro místní rozvoj územní rozhodnutí v srpnu 2011 opětovně zrušilo. Jedním z důvodů byla skutečnost, že **Nejvyšší správní soud zrušil v lednu 2011 v Zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy části týkající se staveb SOKP v úsecích Březiněves – Horní Počernice a Běchovice–D1. Nelze tak rozhodnout o umístění staveb SOKP v příslušných územích.** Kromě toho přetrvávaly mj. spory ohledně výše hluku a řešení protihlukových opatření.

Náklady na úpravy dokumentace pro územní rozhodnutí stavby *R1 511 Běchovice – D1* činily dosud 38 mil. Kč.

2.1.2 Příprava severozápadní části SOKP je od počátku provázena spory o vedení trasy. MD a ŘSD prosazují jižní variantu vedení trasy tunelem přes městskou část Suchdol, která byla zapracována ve schváleném územním plánu hl. m. Prahy. Dotčené městské části a občanská sdružení s touto variantou nesouhlasí a prosazují trasu cca 3,5 km severněji od jižní varianty (severní varianta).

⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný od 1. ledna 2007 s výjimkou některých ustanovení.

⁹ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný do 31. prosince 2006.

Posouzením obou variant se zabývala řada materiálů (studií, analýz nebo hodnocení), které nechalo vypracovat ŘSD, MD a Ministerstvo životního prostředí. **Výsledky posouzení byly rozporuplné.** Některé severní variantu vylučovaly z důvodu neprůchodnosti prostorem mezi Ústavem jaderného výzkumu Řež a národní přírodní rezervací Větrušická rokle, ukazovaly na zásadní rozpory v ocenění variant apod. U severní varianty bylo argumentováno i prodloužením doby uvedení do provozu, neboť tato varianta nebyla zapracována v územních plánech. Například:

- Ve studii posouzení variant, kterou nechalo v roce 2007 vypracovat MD, bylo poukázáno na nedostatky v ocenění s tím, že severní varianta není o 5 000 mil. Kč dražší než jižní, ale o 4 000 mil. Kč levnější. Studie poukázala i na řešitelnost průchodnosti severní varianty a obdobnou dobu uvedení do provozu u obou variant. MD s výsledky posouzení nesouhlasilo. **Nepředložilo však žádné doklady, ze kterých by bylo možno posoudit objektivnost jeho výhrad.**

Vedení trasy této části SOKP měla podle usnesení vlády ze září 2007¹⁰ vyhodnotit skupina odborníků složená ze zástupců jmenovaných MD a Ministerstvem životního prostředí. Z dokladů předložených MD nebylo možno ověřit, jaké podkladové materiály měla skupina odborníků k dispozici. Podle zápisů z jednání této skupiny jim byly prezentovány výsledky studií, které nechalo vypracovat ŘSD. V prosinci 2009 skupina odborníků doporučila jižní variantu. MD doporučení předložilo vládě a ta uložila ministru dopravy pokračovat v přípravě SOKP s přihlédnutím k závěrům skupiny odborníků¹¹. MD a ŘSD tak pokračovaly v přípravě jižní varianty.

ŘSD ještě předtím podalo v lednu 2007 neúplné žádosti o vydání územních rozhodnutí (územní řízení byla proto v březnu 2007 přerušena) pro jižní variantu. Územní rozhodnutí byla vydána v srpnu 2008. Ministerstvo pro místní rozvoj je však v roce 2010 na základě odvolání více než 200 subjektů zrušilo. Důvodem byly mj. nedostatky v podkladech pro územní řízení a pochybnost o souladu umístění staveb s územním plánem¹². **Kromě toho Nejvyšší správní soud v květnu 2010 zrušil v Zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy částí týkající se staveb SOKP v severozápadním segmentu. Nelze tak rozhodnout o umístění staveb v příslušných územích.**

Příprava staveb severozápadní části SOKP byla zahájena v devadesátých letech, přesto dosud nebyla uspokojivě prokázána výhodnost k realizaci prosazované jižní varianty oproti severní variantě. Náklady na studie a další podklady pro výběr variant tras a na dokumentaci pro územní řízení činily do doby kontroly více než 200 mil. Kč. Realizaci lze předpokládat až kolem roku 2020.

2.2 Stavební řízení trvalo u staveb jihozápadní části SOKP v průměru dva roky. Často docházelo k tomu, že **ŘSD zadávalo zpracování dokumentací pro stavební povolení v době, kdy ještě nebylo vydáno územní rozhodnutí.** Z důvodu následného přizpůsobování dokumentací pro stavební povolení podmínkám vyplývajícím z územního rozhodnutí rostly náklady na jejich zpracování. Například u dvou staveb úseku Vestec–Slivenec činil nárůst nákladů 26 mil. Kč. Obdobně jako v případě územních řízení **nerespektovalo ŘSD příslušná ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., popř. zákona č. 50/1976 Sb. tím, že k návrhům na vydání stavebních povolení předkládalo neúplné podklady.** Z důvodu doplňování podkladů byla stavební řízení až na rok přerušována.

¹⁰ Usnesení vlády ze dne 19. září 2007 č. 1064, o Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013.

¹¹ Usnesení vlády ze dne 31. května 2010 č. 431, k závěrečné zprávě o vyhodnocení variantního řešení výstavby silničního okruhu kolem hlavního města Prahy, dálnice D3 ve Středočeském kraji a rychlostní silnice R55 v úseku Otrokovice – Rohatec.

¹² Jde o stav, který nastal po vydání územních rozhodnutí zrušením změny územního plánu hl. m. Prahy v roce 2008 Nejvyšším správním soudem, jak je uvedeno v předchozím bodu 2.1.1.

2.3 Uvedený stav v průběhu územních a stavebních řízení vedl k nárůstu nákladů na výstavbu SOKP. Konkrétní výši nárůstu nebylo možno z dokladů na ŘSD zjistit. Podle odhadu NKÚ však jde o významné částky zvyšující předpokládané náklady v řádu desítek procent, jak ukazují případy uvedené v bodě 6.1. Náklady výstavby zvyšuje také několikaletý odklad stavební realizace z důvodu vleklých územních a stavebních řízení. Musí být také přepracovávány nebo aktualizovány projektové dokumentace. Například náklady na přepracování a aktualizace dokumentací pro územní rozhodnutí u čtyř staveb úseku Běchovice–D1–Slivenec činily 47 mil. Kč, tj. více než trojnásobek původních nákladů na zpracování těchto dokumentací.

3. Výkup pozemků pro křížení SOKP s dálnicí D1

Mimoúrovňová křižovatka pro křížení SOKP s dálnicí D1 byla součástí stavby **R1 512 D1 – Vestec. Místo křížení nebylo vybráno na základě posouzení možných variant.** Podle přípravných dokumentací stavby z let 2000 až 2006 i územního rozhodnutí z února 2007 měla být v souvislosti s výstavbou křižovatky provedena změna dispozičního uspořádání plochy čerpací stanice pohonných hmot, která je provozována na pozemcích jiného vlastníka. Její provoz měl být zachován.

ŘSD však řešení mimoúrovňové křižovatky změnilo tak, že na pozemcích, na kterých stál mj. areál čerpací stanice, měly být umístěny dvě větve mimoúrovňové křižovatky. Čerpací stanice již nemohla být provozována a byla určena k demolici. Podle ŘSD byl důvodem změny rozpor s platnými normami a bezpečnostní rizika původního řešení. Změna územního rozhodnutí byla vydána v červenci 2008 a stavební povolení v prosinci 2008. Jednou z podmínek stavebního povolení bylo, že stavba bude realizována pouze na pozemcích, ke kterým ŘSD vzniklo vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu.

Vlastník pozemků návrh ŘSD na jejich odkoupení za cenu 43 mil. Kč (stanovenou podle znaleckého posudku) odmítl. ŘSD proto v červenci 2008 podalo k příslušnému vyvlastňovacímu úřadu¹³ žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení na cenu 43 mil. Kč. Vlastník pozemků a provozovatel čerpací stanice požadovali na základě znaleckých posudků celkovou náhradu 632 mil. Kč (v průběhu vyvlastňovacího řízení požadavek snížili na 394 mil. Kč, rovněž na základě znaleckých posudků). **ŘSD nakonec na základě dalších znaleckých posudků akceptovalo Rozhodnutí o vyvlastnění a v červenci 2011 uhradilo za vyvlastnění pozemků o rozloze 9 719 m² částku 300 mil. Kč, tj. 30 867 Kč/m², a 0,3 mil. Kč za znalecký posudek pro jejich vyvlastnění.** Provozovatel čerpací stanice se nestal účastníkem vyvlastňovacího řízení a v rámci tohoto řízení mu nebyla stanovena náhrada.

ŘSD stavbu zahájilo již v roce 2008, přestože v té době ještě nesplnilo výše uvedenou podmínku stavebního povolení ohledně vlastnictví pozemků. Vlastník pozemků proto podal proti pokračování stavby 21 podání k příslušným soudům a orgánům státní správy. Řízení ve věci podání nebyla do doby ukončení vyvlastňovacího řízení většinou ukončena. ŘSD v červnu 2011 uzavřelo s vlastníkem pozemků v souvislosti s ukončením vyvlastňovacího řízení dohodu o ukončení veškerých právních sporů dosud pravomocně neukončených.

Stavba byla uvedena do předčasného užívání v září 2010. Kolaudaci ŘSD předpokládá do konce roku 2012 až po definitivním dokončení stavby.

¹³ Městský úřad Říčany, odbor – Stavební úřad.

4. Stavební realizace

Stavební realizace byla prověřována u tří staveb v úseku dálnice D1 – Vestec – Lahovice – Slivenec, které byly zprovozněny v říjnu 2010. Celkové náklady na jejich výstavbu činily 32 433 mil. Kč. Vzhledem k problémům vyplývajícím ze zkušebního provozu a z měření hlukové zátěže nebyly stavby zkolaudovány. ŘSD předpokládá kolaudaci v druhé polovině roku 2012. Proti předpokladům z roku 2001 jde o více než pětileté zpoždění. Kromě toho byla prověřována stavební realizace šesti souvisejících staveb s celkovými náklady 1 881 mil. Kč.

V průběhu stavební realizace byly zjištěny nedostatky, které vedly k podstatnému zvýšení předpokládaných nákladů a v řadě případů měly i negativní dopad na hospodárnost vynakládaných finančních prostředků. Například:

- Smluvní cena stavby **R1 513 Vestec – Lahovice** činila 5 465 mil. Kč bez rezervy 452 mil. Kč. Po projednání s ŘSD provedl dodavatel v průběhu výstavby 468 změn, kterými se cena zvýšila o 1 091 mil. Kč bez DPH (šlo o vícepráce v ceně 4 136 mil. Kč bez DPH a méněpráce v ceně 3 045 mil. Kč bez DPH). **Změny a jejich ocenění byly oprávněným zaměstnancem ŘSD většinou schváleny až po jejich realizaci. Smluvně však nebyly upraveny a smluvní cena stavby nebyla změněna. ŘSD přesto do doby kontroly uhradilo dodavateli 6 124 mil. Kč, tj. o 659 mil. Kč více, než byla smluvní cena bez rezervy.** Postup ŘSD byl i v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, jak je uvedeno v následujícím bodu 5. Příčinami změn byly mj. následující nedostatky:
 - ŘSD uzavřelo smlouvu na realizaci stavby, přestože na 60 % její délky nemělo stavební povolení. To bylo vydáno až po necelých dvou letech od uzavření smlouvy. Dodavatel na základě požadavku ŘSD souhlasil s dodržáním smluvního termínu dokončení stavby v dubnu 2010 s tím, že bude nezbytné změnit organizaci výstavby. Navýšení ceny z tohoto titulu činilo podle odhadu NKÚ 225 mil. Kč.
 - ŘSD řešilo bezpečnostní požadavky na tunely, vyplývající z příslušné směrnice¹⁴ Evropského parlamentu a Rady EU z dubna 2004, až v průběhu stavební realizace. To vedlo k navýšení ceny o cca 529 mil. Kč.
 - Neujasněná koncepce řídicích systémů v době zpracovávání projektové dokumentace, dodatečné požadavky ŘSD, nevhodná technická řešení a další.
- Na stavbě **R1 514 Lahovice – Slivenec** bylo obdobně realizováno 325 změn (více- a méněpráce), které nebyly smluvně upraveny, s dopadem na zvýšení ceny o 1 068 mil. Kč. Proplaceno z nich do doby kontroly bylo 583 mil. Kč.

U souvisejících staveb bylo obdobně jako u staveb SOKP zjištěno prodloužování realizačních termínů a zvyšování nákladů. Byly zjištěny i další nedostatky. Například:

- U stavby **R1 515 Slivenec – Třebonice rekonstrukce** byla zvýšena cena z 1 505 mil. Kč na 1 518 mil. Kč, tj. o 13 mil. Kč, a prodloužen termín dokončení o 21 měsíců. Technicko-organizačními změnami dodavatele stavby vznikla na stavbě úspora 77 mil. Kč. Z této částky měl dodavatel použít 22 mil. Kč k úhradě nákladů na realizaci prodloužených směn a zbylých 55 mil. Kč k úhradě víceprací, na které tak nepředložil změnové listy. **ŘSD však nedoložilo, jaké práce v rámci této částky dodavatel provedl.**

5. Zadávací řízení

NKÚ prověřil 200 veřejných zakázek v objemu 28 683 mil. Kč na přípravu a realizaci výstavby SOKP. Z uvedeného počtu bylo 164 veřejných zakázek malého rozsahu, které

¹⁴ Směrnice č. 2004/54/ES ze dne 29. dubna 2004.

nemusí být zadávány podle zákona o veřejných zakázkách¹⁵, avšak i při jejich zadávání musí být dodrženy zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. **Porušení zákona o veřejných zakázkách bylo zjištěno u devíti veřejných zakázek (bez zakázek malého rozsahu) zadávaných ŘSD. Celková cena těchto zakázek činila 14 152 mil. Kč.** Podle § 44 zákona č. 218/2000 Sb.¹⁶ jde o porušení rozpočtové kázně. Například:

- Na stavbě **R1 513 Vestec – Lahovice** byly realizovány vícepráce v ceně 4 136 mil. Kč, které činily 91 % smluvní ceny (bez rezervy) vzešlé ze zadávacího řízení na výběr dodavatele stavby. Vícepráce realizoval dodavatel stavby bez smluvního zajištění¹⁷. Obdobně ŘSD postupovalo u stavby **R1 514 Lahovice – Slivenec**, kde byly realizovány vícepráce v ceně 1 591 mil. Kč, které činily 21 % smluvní ceny.

Vícepráce představovaly z pohledu zákona o veřejných zakázkách novou veřejnou zakázku, která musí být realizována na základě písemné smlouvy a zadána v novém zadávacím řízení. **V uvedených případech ŘSD písemné smlouvy na realizované vícepráce neuzavřelo a jejich realizaci zadalo původnímu dodavateli bez zadávacího řízení nebo bez jeho ukončení. Nedodrželo tím § 7 a § 21 zákona č. 137/2006 Sb.**

- U související stavby **R1 ul. Na Radosti – napojení na SOKP** v ceně 146 mil. Kč nedodrželo ŘSD při výběru jejího dodavatele zásadu transparentnosti (§ 6 zákona č. 137/2006 Sb.), neboť z předložené dokumentace nebylo možné ověřit správnost stanovení pořadí zájemců, a tedy ani správnost vyloučení zájemce na posledním místě z další účasti v užším řízení. Vybraní zájemci byli k podání nabídky vyzváni až po roce a půl po provedeném omezení počtu zájemců.
- ŘSD v rozporu s § 18 zákona č. 40/2004 Sb. rozdělilo dvě veřejné zakázky v celkové hodnotě 17 mil. Kč na pět zakázek. Tyto zakázky místo v otevřeném řízení zadalo v jednacím řízení bez uveřejnění na základě výzvy vybraným zájemcům.
- ŘSD v zadávacím řízení na výběr dodavatele související stavby **SOKP 515 Slivenec – Třebonice rekonstrukce** v ceně 1 554 mil. Kč nepostupovalo v souladu s § 28 a § 61 zákona č. 137/2006 Sb., když nesprávně vyřadilo nabídku jednoho zájemce.

U veřejných zakázek malého rozsahu s předpokládanou hodnotou do 0,5 mil. Kč nemohlo být ověřeno dodržování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, neboť podle sdělení ŘSD byli dodavatelé vybíráni na základě telefonických konzultací a doklady o výběru nebyly vyhotovovány.

6. Další skutečnosti ovlivňující náklady na výstavbu SOKP

6.1 V řadě případů byly náklady staveb SOKP zvyšovány realizací dodatečně zařazených stavebních objektů a prací, které požadovaly samosprávné orgány a zájmové skupiny. Požadavky šly i nad rámec podmínek stanovených v rozhodnutích o posuzování vlivů na životní prostředí. V některých případech se staly součástí podmínek územních rozhodnutí. ŘSD na své náklady realizovalo i práce, kterými zhodnotilo majetek jiných osob. Například:

- V průběhu územního řízení na stavbu **R1 511 Běchovice – D1** byla dotčenými obcemi a zájmovými skupinami požadována výstavba nových komunikací, vedení jiným územím, kapotování mostu, vedení v zářezu apod., a to i přesto, že dokumentace pro územní řízení z roku 2003 byla v souladu s výsledky posuzování vlivů stavby na životní prostředí,

¹⁵ Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, účinný do 30. června 2006, nebo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, účinný od 1. července 2006.

¹⁶ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁷ Viz předchozí bod.

jak je uvedeno v bodě 2.1.1. **Náklady na realizaci uvedených požadavků představují částku vyšší než 1 200 mil. Kč.**

V rámci této stavby předpokládá ŘSD realizovat v místech stanovených územními plány dotčených obcí výstavbu stezek pro pěší a cyklisty s odhadovanými náklady kolem 11,7 mil. Kč. Do nákladů stavby ŘSD zahrnuje i 1,1 mil. Kč na dokumentaci pro zadání rekonstrukce dvou úseků silnice II/101. **Podle ŘSD důvodem byla „satisfakce za zhoršení podmínek životního prostředí a zvýšení intenzit“ na území dotčeného města.**

- Součástí stavby **R1 512 D1 – Vestec** měl být most na biokoridoru o šířce 26 m, který byl v rámci územního řízení rozšířen na 40 m. Ve skutečnosti ŘSD realizovalo most široký 50 m. Proti mostu o šířce 40 m tak vynaložilo o 16 mil. Kč více. **ŘSD rozšíření zdůvodnilo rozporuplně** odkazem na technické podmínky, podle kterých je pro zajištění průchodnosti volně žijících živočichů kategorie B (srnec) ideální šířka 30 m. Podle dokumentace pro územní řízení je v dotčeném území migrace srnce nevýznamná. Rozšíření dalších čtyř mostů na biokoridorech proti požadavkům vyplývajícím z hodnocení vlivů stavby na životní prostředí zvýšilo jejich náklady o celkem 35,5 mil. Kč.

V rámci této stavby byly realizovány dvě cyklostezky v ceně 12 mil. Kč a připraveny byly rekonstrukce tří lávek pro pěší přes potok v ceně 13,4 mil. Kč, jejichž realizaci ŘSD v průběhu kontroly NKÚ vypustilo. **Tyto se stavbou nesouvisející stavební objekty zařadilo ŘSD do stavby na základě požadavku obecního úřadu jako „kompenzaci za zničení životního prostředí“.** Byly realizovány i práce týkající se vyčištění profilu koryta potoka v ceně 3,2 mil. Kč, které měl zabezpečit příslušný správce toku.

- V rámci stavby **R1 514 Lahovice – Slivenec** realizovalo ŘSD na základě územního rozhodnutí lávku přes Berounku v ceně 19 mil. Kč, která měla umožnit vedení cyklostezky. Dále provedlo opravu retenční nádrže v ceně 2,5 mil. Kč, která není v majetku státu a která byla poškozena již před zahájením stavby, a realizovalo úpravy dvou autobusových zastávek a přístupů k nim v ceně 0,4 mil. Kč. Podle ŘSD byla oprava nádrže provedena na základě posouzení bezpečnosti hráze, které bylo uloženo územním rozhodnutím, a důvodem úprav zastávek bylo jejich poškození staveništní dopravou, které však ničím nedoložilo.

Dále bylo zjištěno, že ŘSD:

- nedoložilo nezbytnost realizace šesti veřejných zakázek na urychlení zápisů geometrických plánů u katastrálních úřadů v celkové ceně 1,2 mil. Kč; z dokladů předložených ŘSD ani nebylo možno posoudit vliv těchto zakázek na zkrácení doby zápisů geometrických plánů,
- zahrnuje do nákladů staveb SOKP výdaje za využívání programu ASPE v ceně 0,2 mil. Kč a vypracování materiálu o problematice výstavby silnic a dálnic v České republice v ceně 1,8 mil. Kč, přestože tyto výdaje se stavbami nesouvisely.

6.2 Průměrná vzdálenost mimoúrovňových křižovatek na dálnicích v České republice 5,3 km je kratší než v některých evropských státech (např. v Německu je 6,4 km). Na SOKP má být tato vzdálenost ještě kratší, a to 2,6 km, přičemž v některých úsecích má být jen 0,5 km. Průměrné náklady na výstavbu jedné mimoúrovňové křižovatky činí 300 mil. Kč. V některých případech nebyla potřeba výstavby mimoúrovňových křižovatek na SOKP dostatečně zdůvodněna. Například:

- ŘSD předpokládá realizovat na úseku Běchovice–D1 o délce 12,6 km čtyři mimoúrovňové křižovatky. Přitom jedna je od předchozí mimoúrovňové křižovatky vzdálena jen 0,5 km a dvě napojují na SOKP dopravně málo významné silnice III. třídy, přičemž jedna z nich je od následující mimoúrovňové křižovatky vzdálena 1,5 km.

Podle sdělení ŘSD jsou mimoúrovňové křižovatky uplatněny v příslušných územních plánech, popř. zásadách územního rozvoje, závazných pro vydávání územních rozhodnutí.

6.3 ŘSD neprokázalo, že by se možnostmi snižování nákladů na výstavbu SOKP aktivně zabývalo:

- Podle obchodních podmínek náležela dodavateli stavby **R1 513 Vestec – Lahovice**, pokud navrhne změnu, kterou se sníží náklady, polovina z takto ušpořené částky (po odečtení vyvolaných nákladů). V případě, že tuto změnu navrhne ŘSD, sníží se cena stavby o celou ušpořenou částku. Kontrolou bylo zjištěno, že **takovéto změny navrhoval pouze dodavatel**. Například u stavebních objektů týkajících se tunelů navrhl dodavatel změny, které vedly ke snížení ceny stavby o 51 mil. Kč. Pokud by změny navrhlo ŘSD, činilo by snížení ceny 99 mil. Kč.
- **ŘSD neposuzovalo možnost dosažení příznivějších cen rozšířením okruhu možných uchazečů o veřejné zakázky**, a to jejich zadáváním po částech (samostatných funkčních objektech) při respektování příslušných ustanovení zákona č. 137/2006 Sb. Analýza cen uchazečů o veřejné zakázky na realizaci tří staveb SOKP v úseku D1–Vestec–Slivenec provedená NKÚ ukázala na možnost úspor v ceně vybraných stavebních objektů až v rozsahu 20 %.
- Jedním z úkolů krizového plánu pro dosažení úspor při výstavbě dopravní infrastruktury¹⁸ bylo dokončit model práce s cenovými normativy jako nástroji pro kontrolu cen. Cenové normativy staveb pozemních komunikací vydalo MD v roce 2008 a každoročně je aktualizovalo. Určeny jsou pro stanovení ceny v investičním záměru a v dalších fázích přípravy staveb mají plnit srovnávací funkci. ŘSD s cenovými normativy aktivně nepracovalo.

Cenové normativy se tak nestaly objektivním nástrojem působícím k optimalizaci cen staveb. Dokládá to porovnání cen tří staveb SOKP v úseku D1–Vestec–Slivenec s oceněním podle cenových normativů. Dle tohoto porovnání byly ceny staveb o 2 až 37 % nižší než ocenění podle cenových normativů, přestože zjištění NKÚ ukázala, že ceny staveb zvyšovala řada negativních vlivů. K obdobnému závěru dospěl NKÚ i při kontrole výstavby dálnice D3¹⁹.

- **Na možnosti úspor ukázalo i expertní posouzení dokumentací pro územní rozhodnutí**, které ŘSD zadalo v roce 2010 na základě úkolu z krizového plánu, uloženého MD. Například:
 - Posouzení dokumentace mimoúrovňové křižovatky Aviatická úseku Ruzyně–Suchdol ukázalo na neopodstatněnost stavebního objektu cyklostezky, neboť v okolí nejsou plánovány žádné cyklotrasy, na neekonomické a nestandardní řešení mimoúrovňového křížení a napojení letištní komunikace a na další možnosti úspor. Z posouzení konceptu dokumentace stavby **R1 520 Březiněves – Satalice** vyplynulo, že v místě, kde je navrhováno vést trasu v zářezu a vybudovat přechod pro biokoridor, není vyznačen biokoridor, a nelze tedy zhodnotit nutnost navrhovaného řešení.

¹⁸ Krizový plán přijalo MD v návaznosti na usnesení vlády ze dne 8. června 2009 č. 715, o *střednědobých výdajových rámcích vlády na léta 2010 až 2012*.

¹⁹ Kontrolní akce č. 10/15 – *Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D3*, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akcí bylo prověřováno vynakládání finančních prostředků na přípravu a výstavbu SOKP. Podle podkladů MD z roku 2001 měla být výstavba dokončena do roku 2008 s náklady 48 229 mil. Kč. V době kontroly bylo z celkové délky 83 km zprovozněno 41 km v úsecích Satalice–Běchovice a D1–Ruzyně a vynaloženo bylo 34 818 mil. Kč. Termín dokončení není závazně stanoven. ŘSD předpokládá dokončení kolem roku 2020 a celkové náklady na výstavbu 106 819 mil. Kč.

V kontrolním závěru je uvedena řada nedostatků, jejichž odstraněním nebo minimalizací lze podle názoru NKÚ významně zvýšit efektivitu vynakládání finančních prostředků na výstavbu SOKP. Jde zejména o tyto nedostatky:

- vleklá územní a stavební řízení, trvající často více než 10 let,
- prosazování stavebních objektů a prací v rámci územních a stavebních řízení, které se stavbami SOKP mají jen nepřímou souvislost, bez úhrady nebo spoluúhrady od jejich žadatelů,
- nefunkční systém kontroly oprávněnosti cen staveb a chybějící účinné nástroje pro tuto kontrolu,
- prakticky nulová motivace ŘSD k řešení nákladovosti staveb.

NKÚ kontroloval přípravu a výstavbu SOKP již v roce 2004³. K odstranění zjištěných nedostatků navrhl MD opatření, která byla v září 2005 schválena vládou²⁰. Zjištěné skutečnosti uvedené v předchozích částech však ukazují, že účinnost přijatých opatření byla minimální a řada nedostatků, na které NKÚ upozornil předchozí kontrolou, přetrvává i nadále. Například:

- nedostatečná koordinace mezi státními a územními orgány,
- posouvání termínů realizace a růst nákladů vlivem změn vyvolaných ve značné míře požadavky účastníků územních řízení a jejich odvoláními,
- nedostatky v posuzování variant vedení trasy v severozápadní části SOKP.

Další závažné nedostatky, které měly nebo mohou mít negativní dopad na hospodárnost a účelnost finančních prostředků na přípravu a realizaci SOKP, byly zjištěny v oblastech:

- řešení a výkupu pozemků pro křížení SOKP s dálnicí D1,
- změn při realizaci staveb, kterých bylo neúměrné množství,
- zadávacích řízení, zejména v souvislosti s realizací víceprací.

²⁰ Usnesení ze dne 14. září 2005 č. 1177, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 04/26 Výstavba silničního okruhu kolem hlavního města Prahy.

Pražský okruh



Praha

Chomutov

Karlovy Vary

Píseň

úseky okruhu v provozu
připravované úseky okruhu

0 1 2 3 4 5 km



Map showing various districts and landmarks around Prague, including: Čáslava, Litvňovice, Velešovice, Uhřetky, Rostoky, Zbýh, Ústí n. L., Brandýs n. L., St. Boj., Mladá Boleslav, Hradec Králové, Kolin, Kutná Hora, Brno, Strakonice, Česká Buzovice, and many others. Major roads are labeled with numbers like 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100.