

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/27

Peněžní prostředky určené na akce oprav a údržby pozemních komunikací

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/27. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na akce oprav a údržby pozemních komunikací.

Kontrolováno bylo období od roku 2010 do září 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od července 2013 do února 2014.

Kontrolované osoby:

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

I. Úvod

Kontrola byla zaměřena na zabezpečování zimní a letní údržby a na akce charakteru oprav a údržby na silnicích I. třídy a na dálnicích. Prověřovány byly především podkladové materiály zdůvodňující nezbytnost akcí, zadávací řízení na výběr dodavatelů projekčních, stavebních a souvisejících prací a průběh přípravy a realizace akcí.

V oblasti oprav a údržby pozemních komunikací:

- **MD** zabezpečovalo především koncepční a koordinační činnost. V případě zimní a letní údržby uzavíralo a financovalo i část smluv s jejími dodavateli. Schvalovalo investiční záměry u jmenovitých akcí¹ s předpokládanými náklady nad 20 mil. Kč.
- **SFDI** (zřízený zákonem č. 104/2000 Sb.², je podřízen MD) zabezpečoval činnosti týkající se financování oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic. Odpovídal za efektivní využití poskytnutých finančních prostředků podle rozpočtu SFDI projednaného vládou a schváleného Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky.
- **ŘSD** (státní příspěvková organizace, zřízená MD) zabezpečovalo výkon správy, oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic (např. návrhy a schvalování akcí k realizaci, přípravu a realizaci akcí, zadávací řízení na výběr dodavatelů). Příslušné činnosti zabezpečovalo uvnitř ŘSD jeho Generální ředitelství (dále jen „GR“), dva závody a jedenáct správ.

Na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic byly v letech 2010 až 2012 poskytnuty z rozpočtu SFDI a ze státního rozpočtu (z kapitoly MD) prostředky ve výši 23 157 mil. Kč a na rok 2013 bylo předpokládáno vynaložit 8 402 mil. Kč. Kontrolní zjištění a vyhodnocení týkající se oprav silnic I. třídy a dálnic vycházela mj. z podrobné kontroly 45 akcí o celkových nákladech 2 324 mil. Kč, z nichž v kontrolovaném období bylo 35 akcí ukončeno, čtyři byly v přípravě

¹ Jmenovité akce jsou akce, které nejsou v rámci rozpočtu SFDI zařazeny do tzv. globálních položek (v kontrolovaném období šlo o čtyři globální položky zaměřené na údržbu silnic I. třídy, na opravy silnic I. třídy, na údržbu dálnic a na opravy dálnic). Akce zařazené do globálních položek mají zjednodušený režim (např. se na ně nezpracovává investiční záměr, změny v rámci specifikace globálních položek nejsou rozpočtovými opatřeními SFDI apod.). Většina akcí oprav a údržby byla financována z globálních položek.

² Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

a u šesti nebyla dokončena stavební realizace. Kontrola akcí byla provedena na GR, Závodě Brno a na správách Hradec Králové, Chomutov, Jihlava, Liberec, Olomouc a Ostrava.

NKÚ provedl v roce 2009 obdobně zaměřenou kontrolní akci č. 08/27³, kterou bylo zjištěno:

- odkládání některých oprav z důvodu nedostatku finančních prostředků o několik let,
- ročně až o 296 mil. Kč dražší způsob zabezpečování zimní a letní údržby zavedený MD od září 2007,
- v ojedinělém rozsahu nedostatky v oblasti hospodárnosti při realizaci akcí a zadávání veřejných zakázek.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Finanční prostředky na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic

Podle vývoje čerpání uvedeného v tabulce č. 1 by měly být finanční prostředky poskytnuté na opravy a údržbu v roce 2013 o cca 13 % vyšší proti roku 2010.

Tabulka č. 1 – Finanční prostředky na opravy a údržbu (v mil. Kč)

Položka (zdroj)	2010	2011	2012	2013*	Celkem
Silnice I. třídy (SFDI)	4 546	4 562	5 249	5 067	19 424
Dálnice (SFDI)	1 186	1 940	1 869	2 180	7 175
Část údržby (MD)**	1 732	997	1 076	1 155	4 960
Celkem	7 464	7 499	8 194	8 402	31 559

Zdroj: sdělení MD a sdělení ŘSD.

* Předpokládané plnění podle stavu v době kontroly.

** Část zimní a letní údržby, na jejíž zajištění uzavřelo smlouvy MD (viz následující bod 2) a která byla hrazena z prostředků státního rozpočtu z kapitoly MD.

MD v průběhu let 2010 až 2013 navyšovalo rozpočet SFDI dotacemi ze státního rozpočtu, určenými na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic, v celkové výši 3,4 mld. Kč. Téměř polovina této částky se týkala roku 2013. Uváděným důvodem navyšování byl nedostatek finančních prostředků v rozpočtu SFDI.

Z podkladů MD a ŘSD vyplývá, že v oblasti oprav a údržby je dlouhodobým problémem její podfinancování. Na tuto skutečnost upozornil NKÚ rovněž v předchozí kontrolní akci č. 08/27. Podle ŘSD by se roční objem prostředků na řádné zajištění oprav měl pohybovat u silnic I. třídy kolem 1,0 mil. Kč/km a u dálnic kolem 1,5 mil. Kč/km. V případě údržby by se tento objem měl pohybovat u silnic I. třídy kolem 0,7 mil. Kč/km a u dálnic kolem 1,3 mil. Kč/km. Tomu by odpovídala celková roční potřeba finančních prostředků kolem 12 000 mil. Kč. Finanční prostředky poskytnuté v letech 2010 až 2013 na opravy a údržbu byly o více než třetinu nižší, přičemž u silnic I. třídy byly nižší o více než polovinu. **Docházelo tak k několikaletému odsouvání realizace plánovaných oprav a neprovádění některých prací běžné údržby. To následně vedlo ke zvyšování nákladů na odstraňování vážných závad.**

Například oprava závad mostu na silnici I/14 zjištěných již v roce 1997 byla oddalována až do roku 2011. Mezitím se stav mostu zhoršil až na havarijní a náklady na opravu vzrostly z 28 mil. Kč na téměř 60 mil. Kč.

³ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 08/27 byl zveřejněn ve *Věstníku NKÚ* v částce 2/2009.

Dlouhodobý nedostatek finančních prostředků na opravy a údržbu se projevil na zhoršení stavu zejména silnic I. třídy a mostů. V roce 2013 se proti roku 2000 zvýšil počet nevyhovujících a havarijních úseků silnic I. třídy z hlediska únosnosti ze 17,2 % na 34,2 % a z hlediska plošné deformace a trhlin vozovky z 0 % na 9,4 %. Na silnicích I. třídy se v uvedeném období zvýšil počet mostů s vážnými závadami⁴ na nosné konstrukci z 5,7 % na 11,6 % a na spodní stavbě z 5,0 % na 9,3 %. Na dálnicích se počet mostů s vážnými závadami na nosné konstrukci zvýšil z 0 % na 3,2 % a na spodní stavbě z 0,5 % na 2,9 %.

Například u dvou souběžných mostů z roku 1977, převádějících silnici I/31 přes vodní tok Orlice, nebyla z důvodu nedostatku finančních prostředků prováděna téměř žádná stavební údržba. Jejich stav se tak začal od roku 2007 výrazně zhoršovat až na havarijní v roce 2012.

ŘSD však nevyužilo všechny prostředky vyčleněné v rozpočtech SFDI na opravy a údržbu. V letech 2010 až 2013 šlo o cca 8 % prostředků. Příčinou byly především problémy v přípravě akcí a v plánování jejich realizace. V letech 2010 a 2012 ovlivnila nečerpání prostředků i rozhodnutí o pozastavení akcí⁵. Realizace akcí se tak dostávala do nepříznivého klimatického období a práce musely být na několik měsíců přerušovány nebo zahajovány až v následujícím roce, jak je uvedeno v bodu 4 této části.

2. Zimní a letní údržba na silnicích I. třídy

Předchozí kontrolní akcí č. 08/27 bylo v oblasti zimní a letní údržby na silnicích I. třídy zjištěno:

- MD využilo oprávnění dané zákonem č. 13/1997⁶ Sb. a uzavřelo pro období od září 2007 v krajích, kde byly kraji zřízeny příspěvkové organizace pro provádění údržby silnic, smlouvy na zajišťování zimní a letní údržby přímo s těmito organizacemi.
- Jednotkové ceny v těchto smlouvách byly většinou vyšší než v předchozích smlouvách na zajišťování této údržby, které v zadávacích řízeních uzavřelo ŘSD. Roční náklady na zabezpečování údržby se tak zvýšily až o 296 mil. Kč.
- MD neuvedlo konkrétní důvody tohoto kroku a ani neprovedlo posouzení výhodnosti změny proti předchozímu stavu.

V období od září 2007 do září 2013 byla zimní a letní údržba zabezpečována na základě 24 smluv uzavřených ŘSD (z toho 13 smluv bylo uzavřeno v otevřených řízeních a 11 smluv v jednacích řízeních bez uveřejnění s předem oslovenými poskytovateli) a 14 smluv uzavřených MD s příspěvkovými organizacemi krajů.

Pro období od října 2013 předpokládalo MD vybrat poskytovatele zimní a letní údržby pro 58 oblastí pokrývajících celé území České republiky v otevřených řízeních. Tento záměr však vzhledem k připomínkám krajů nerealizovalo. Místo toho rozhodlo vybrat v rámci pilotního projektu v otevřených řízeních dodavatele zimní a letní údržby jen pro pět oblastí ležících ve Zlínském a Karlovarském kraji. Smlouvy s dodavatelem uzavřelo s platností do září 2017. ŘSD dále uzavřelo nové smlouvy v jednom případě v jednacím řízení bez uveřejnění (z důvodu, že Liberecký kraj nesouhlasil s prodloužením smlouvy s krajskou správou silnic) s platností smlouvy do září 2014 a ve dvou případech v otevřených řízeních s platností smluv do září

⁴ Jde o závady klasifikované na základě periodických prohlídek mostů ze sedmibodové stupnice stupni V – špatný až VII – havarijní.

⁵ V roce 2010 šlo o rozhodnutí ministra dopravy o pozastavení přípravy a realizace některých akcí a v roce 2012 o rozhodnutí GR ŘSD o zastavení kroků vedoucích k uzavření smluv z důvodu probíhající kontroly SFDI.

⁶ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ustanovení § 9 odst. 2.

2017. Pro zabezpečení zimní a letní údržby na zbylém území prodloužilo MD dodatky ke smlouvám jejich platnost do září 2017⁷ a ŘSD do září 2014.

Z porovnání cen uvedených ve smlouvách na zimní a letní údržbu⁸ vyplynul **velký rozptyl jednotkových cen údržbových prací, který nelze v plné výši odůvodnit místními podmínkami. To ukazuje, že existuje prostor pro snížení cen údržbových prací.** Porovnání také potvrdilo, že nižších jednotkových cen bylo dosaženo většinou u smluv uzavřených v zadávacích řízeních, kterých se mohlo zúčastnit více zájemců.

Například:

- V případě „frézování sněhu z vozovky“ byla průměrná cena ve Zlínském kraji 2 273 Kč/hod. téměř 3,2krát vyšší než v okrese Žďár n. S. (v Kraji Vysočina), kde byla 712 Kč/hod. V případě „posypu vozovek chemicky se zkrápěním (bez materiálu)“ byla průměrná cena ve Zlínském kraji 148 Kč/km téměř 1,9krát vyšší než v okrese Žďár n. S., kde byla 80 Kč/km. V případě „čištění vozovek metením strojně bez nakládky“ byla průměrná cena ve Zlínském kraji 1,41 Kč/m² téměř 1,8krát vyšší než v okrese Žďár n. S., kde byla 0,80 Kč/m². Celkem byly ve smlouvách uzavřených ŘSD v oblastech Zlínského kraje jednotkové ceny údržbových prací v průměru téměř dvojnásobné proti těmto cenám v okrese Žďár n. S. Ve Zlínském kraji tak existuje prostor pro možnou úsporu v ročním objemu kolem 11,5 mil. Kč.
- Ve smlouvách uzavřených ŘSD na zajištění zimní a letní údržby v jednacích řízeních bez uveřejnění v Královéhradeckém kraji byly v průměru jednotkové ceny o 65 % vyšší a v Libereckém kraji o 17 % vyšší než jednotkové ceny ve smlouvě uzavřené v otevřeném řízení pro území města Ostravy, přičemž vyšší jednotkové ceny byly zjištěny i v položkách, které nejsou významně ovlivněny místními podmínkami.

ŘSD z důvodu nedostatku finančních prostředků dohodlo v listopadu 2012 v jedné oblasti Zlínského kraje s dodavatelem zimní a letní údržby vypuštění některých prací týkajících se letní údržby a snížení jednotkových cen prací zimní údržby v rozsahu 10 % až 22 %. Tím se snížila celková cena za poskytované činnosti o 14 %, tj. o 13,2 mil. Kč. Snížené jednotkové ceny jsou však v porovnání s cenami ve smlouvách uzavřených ŘSD v Kraji Vysočina nebo Královéhradeckém kraji dvojnásobné.

ŘSD sice omezováním prací vykazovalo v rámci letní údržby úspory finančních prostředků, jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, ale následně zadávalo provedení některých vypuštěných prací jako veřejné zakázky malého rozsahu. V případě zmíněné oblasti Zlínského kraje byly jednotkové ceny za samostatně zadávané práce nižší než jednotkové ceny ve smlouvě s dodavatelem zimní a letní údržby. **To rovněž ukazuje na možnost snížení jednotkových cen příslušných prací.**

ŘSD provádělo kontrolu prací provedených dodavateli v rámci zimní a letní údržby vlastními zaměstnanci, s výjimkou Ústeckého a Moravskoslezského kraje. V těchto krajích prováděly správy ŘSD Chomutov a Ostrava tyto kontroly externími dodavateli. V letech 2010 až 2013 za ně uhradily 10,5 mil. Kč. **Ekonomickou výhodnost provádění kontroly externími dodavateli proti jejímu zajišťování vlastními zaměstnanci ŘSD nevyhodnotilo.**

⁷ MD původně předpokládalo uzavřít smlouvy s platností do září 2014. Termín byl podle informace MD změněn na základě rozhodnutí ministra dopravy.

⁸ Porovnávány nebyly smlouvy, které uzavřelo MD v otevřených řízeních v rámci pilotního projektu. U těchto smluv MD nově zavedlo pro některé činnosti paušální položky, které mají být hrazeny bez ohledu na množství výkonů, vyplývajících například pro zimní údržbu z množství sněhu nebo průběhu teplot. Nebylo tak možno provést ani porovnání jednotkových cen proti předchozím smlouvám uzavřeným přímo s příslušnými dodavateli. Porovnání bude možné až v delším časovém horizontu.

3. Oprava a modernizace dálnice D1

Kontrola NKÚ byl podroben stav v přípravě a realizaci opravy a modernizace (dále jen „modernizace“) dálnice D1 v úseku Mirošovice–Kývalka o délce 161 km. Modernizace byla rozdělena do 21 úseků, dokončena má být do roku 2020 a celkové stavební náklady na ni mají činit 22 592 mil. Kč. Kontrola byla zaměřena na akce zařazené do první etapy. Šlo o pět akcí v úsecích Šternov–Psáře, Lohet–Hořice, Větrný Jeníkov – Jihlava, Lhotka – Velká Bíteš a Velká Bíteš – Devět křížů, které měly být podle investičních záměrů dokončeny do listopadu 2013, resp. poslední úsek do listopadu 2015, a celkové stavební náklady na ně měly činit 5 097 mil. Kč.

Podle smluv uzavřených s dodavateli stavebních prací má být termín dokončení dvou úseků Větrný Jeníkov – Jihlava a Lhotka – Velká Bíteš do listopadu 2014⁹, tj. o 12 měsíců později proti předpokladu v investičním záměru, a dvou úseků Šternov–Psáře a Lohet–Hořice do března 2015¹⁰, tj. o 16 měsíců později proti předpokladu. Celkové stavební náklady na tyto úseky mají podle smluv činit 2 897 mil. Kč (tj. o 34 % méně, než bylo předpokládáno v investičních záměrech). Realizace pátého úseku první etapy Velká Bíteš – Devět křížů nebyla zahájena. Důvodem je nedokončené zadávací řízení na dodavatele stavby, které od dubna 2013 šetří Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. ŘSD předpokládá dokončení tohoto úseku do roku 2016.

Hlavní příčinou prodloužení termínů dokončení modernizace dálnice D1 v úsecích zařazených do 1. etapy byly **nedostatky v kvalifikačních dokumentacích pro účast v užším řízení a v zadávacích dokumentacích pro podání nabídek na dodavatele stavebních prací** v zadávacích řízeních vyhlášených ŘSD. Především šlo o diskriminační kvalifikační kritéria a nejasné podmínky a požadavky v zadávacích dokumentacích, které ŘSD muselo měnit a upravovat na základě požadavků uchazečů na dodatečné informace (například u akce Lhotka – Velká Bíteš bylo 468 dodatečných informací). Z důvodu odstraňování nedostatků v dokumentacích se délka zadávacích řízení prodloužila o pět měsíců a byla ukončena v zimním období. Termín zahájení realizace modernizace uvedených úseků se tak posunul o devět až deset měsíců na duben a květen 2013.

ŘSD si na zabezpečení některých činností v rámci výše uvedených zadávacích řízení, včetně zpracování kvalifikačních dokumentací, najalo advokátní kancelář, které uhradilo 22,6 mil. Kč.

U sedmi dalších úseků neprobíhá podle předpokládaného časového harmonogramu projektová příprava a inženýrská činnost pro vydání příslušných povolení. Důvodem jsou především problémy v majetkoprávním vypořádání. To představuje významné riziko pro dodržení termínu dokončení celé modernizace dálnice D1 do roku 2020.

4. Příprava a realizace akcí

Průběh přípravy a realizace, s výjimkou zadávacích řízení¹¹, byl na ŘSD kontrolován u 45 akcí (44 akcí bylo na silnicích I. třídy a jedna akce na dálnici D11), z nichž se 26 akcí týkalo oprav vozovek a souvisejících stavebních objektů, 15 akcí oprav mostů, dvě akce oprav škod po povodních a dvě akce obnovy vodorovného dopravního značení. **Nedostatky, které měly nebo mohly mít dopad na hospodárnost a efektivnost užití finančních prostředků, byly zjištěny u 19 akcí.** Šlo především o prodlužování termínů přípravy a realizace akcí, nedoložení potřebných dokladů pro vydání stavebních povolení, zahajování

⁹ Kvůli problémům při stavební realizaci předpokládá ŘSD dokončení až v srpnu 2015.

¹⁰ Jde o termíny dokončení vyplývající z délek trvání prací uvedených ve smlouvách.

¹¹ Výsledek kontroly zadávacích řízení je uveden v následujícím bodu 5.

stavební realizace z pohledu klimatických podmínek v nevhodných termínech, netransparentní úhrady provedených prací apod.

Například:

- Na akci *I/20 Třebčice, most* bylo stavební povolení vydáno se 17měsíčním zpožděním. Jednou z příčin bylo pozastavení přípravy z důvodu rozhodnutí ministra dopravy⁵. Realizace se proto dostala do období nepříznivých klimatických podmínek a stavební práce musely být na několik měsíců přerušeny. To vedlo ke vzniku víceprací v ceně 756 tis. Kč.
- U akcí *I/2 Říčany (Olivovna) – Vyžlovka* a *I/27 Jesenice – Žďár* uhradilo ŘSD dodavateli v prosinci 2012 plnou cenu, ačkoliv práce v ceně 10 184 tis. Kč byly provedeny až v roce 2013.
- U akce *I/55 Přerov – Lověšice* trvala příprava od uzavření smlouvy s dodavatelem projektové dokumentace do vydání stavebního povolení tři roky. Důvodem byly změny technického řešení, které vedly v projektové dokumentaci ke změně v ceně 29 tis. Kč, změna kladného stanoviska dotčeného orgánu a nedoložení všech dokladů požadovaných stavebním zákonem¹². Smlouva s dodavatelem stavebních prací tak byla uzavřena až v prosinci 2010, ačkoliv zadávací řízení zahájilo ŘSD v srpnu 2009. Práce však byly zahájeny z důvodu nevhodných klimatických podmínek až v dubnu 2011. ŘSD u této akce vykázalo úsporu 3 600 tis. Kč. Šlo však o fiktivní úsporu, neboť se týkala jen rezervní položky na nepředvídatelné vícepráce a nešlo o úsporu ze snížení ceny stavebních prací.
- Na akci *I/27 Hrob, most* byla zpracována projektová dokumentace již v roce 1997, ale následná realizace nebyla zahájena. V roce 2007 byla v ceně 345 tis. Kč zpracována její aktualizace a v březnu 2009 bylo vydáno stavební povolení. Z důvodu nezajištění financování akce však byla smlouva s dodavatelem stavebních prací uzavřena až v prosinci 2011. Stavební práce byly zahájeny až v červenci 2012, neboť ŘSD v dubnu 2012 pozastavilo realizaci akce⁵. Z důvodu nepředvídatelných překážek byla akce v listopadu 2012 ukončena. Za provedené práce uhradilo ŘSD 957 tis. Kč a dalších 1 177 tis. Kč uhradilo za dočasné zprovoznění mostu. V dubnu 2013 byla v ceně 229 tis. Kč opět aktualizována projektová dokumentace. Nová smlouva na realizaci akce byla uzavřena v září 2013.
- Akce *I/14 Trutnov – Horní Staré Město, most* měla být realizována v roce 2000. Realizována však nebyla. V dubnu 2007 byla proto v ceně 480 tis. Kč aktualizována projektová dokumentace a v květnu 2008 bylo vydáno stavební povolení na opravu. Realizace však byla podle záznamů ve stavebním deníku zahájena až v prosinci 2011 (v době, kdy ještě nebylo vydáno nové stavební povolení). V ceně 55 tis. Kč musela být proto aktualizována projektová dokumentace. Zpracovatel projektové dokumentace měl také zajistit nové stavební povolení. Ten jej zajistil v červnu 2012, přesto mu ŘSD uhradilo celou cenu již v prosinci 2011. ŘSD dále dodavateli stavebních prací uhradilo v prosinci 2011 za osm dní práce částku 19 993 tis. Kč, což představovalo 29 % celkové ceny (termín plnění podle smlouvy byl říjen 2012). Bylo zjištěno, že v době úhrady nebyly provedeny práce ve výši minimálně 10 000 tis. Kč.
- U akce *I/13 Liberec – Pertoltice oprava* uhradilo ŘSD v srpnu 2011 dodavateli stavebních prací celou smluvní částku, ačkoliv nebyly provedeny práce v ceně 3 752 tis. Kč. Dodavatel do fakturovaných prací připočetl další práce ve stejné ceně. Tyto práce se však týkaly jiné akce *I/13 Liberec – Pertoltice oprava po povodni 2010*, kterou ŘSD tomuto dodavateli zadalo v jednacím řízení bez uveřejnění až v listopadu 2011. Dodavatel provedl práce na druhé akci před uzavřením smlouvy (viz bod 5).
- U akce *I/14 Poniklá – Vichová* uzavřelo ŘSD smlouvu s dodavatelem stavby v červenci 2012. Jednání o povolení částečné uzavírky silnice zahájilo až po uzavření smlouvy. Povolení tak dostalo v říjnu 2012 a zahájení akce se dostalo do období nevhodných klimatických podmínek. Dodavatel provedl v roce 2012 pouze vykácení dřevných porostů

¹² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

a ostatní práce zahájil až v červnu 2013. Termín dokončení se tak posunul z listopadu 2013 na srpen 2014.

- V rámci akce *Odkladné povodňové škody na silnicích I. tříd v Moravskoslezském kraji* byly realizovány i opravy vozovek, u kterých nebyla zřejmá souvislost mezi jejich poškozením a povodní. ŘSD zadalo vypracování projektových dokumentací na stavební objekty ve dvou případech v ceně 535 tis. Kč přímo zpracovateli a ve čtyřech případech v ceně 4 842 tis. Kč prostřednictvím zprostředkovatele. V prvním případě byla cena stanovena z hodinových sazeb projekčních prací a činila 0,6 % a 2,6 % z předpokládaných stavebních nákladů. Ve druhém případě byla cena vyšší, a to 3,5 % ze stavebních nákladů podle projektantem oceněného položkového rozpočtu. ŘSD dále uhradilo dodavateli stavebních prací 5 364 tis. Kč za práce, které byly podle příslušných dokladů provedeny v menším rozsahu.

5. Zadávací řízení na opravy a údržbu

Průběh zadávacích řízení byl kontrolován u 100 veřejných zakázek týkajících se oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic. Jejich celkový objem byl 4 487 mil. Kč. **U více než třetiny z těchto zakázek byly zjištěny nedostatky, které mohly mít dopad na hospodárnost užití finančních prostředků.**

a) U 30 veřejných zakázek v celkovém objemu 1 096 mil. Kč bylo zjištěno nedodržení zákona o veřejných zakázkách¹³. V 10 případech šlo o **zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění jako krajně naléhavého případu, kdy ŘSD oslovilo přímo jednoho nebo více uchazečů o veřejnou zakázku, přičemž pro tento druh zadávacího řízení nebyly splněny podmínky stanovené zákonem o veřejných zakázkách.**¹⁴ Celkový objem takto zadávaných zakázek činil 811 mil. Kč. ŘSD omezovalo počty zájemců o veřejné zakázky i snižováním jejich předpokládaných hodnot tím, že je v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách rozdělovalo do dvou i více zakázek. Ty pak mohlo zadat v jednodušších druzích zadávacích řízení s využitím přímého oslovení konkrétních zájemců. Nedostatky se dále týkaly nesprávného zadávání víceprací, nedodržení zásady transparentnosti nebo rovného zacházení při postupu podle zákona o veřejných zakázkách a dalších porušení zákona o veřejných zakázkách.

Například:

- ŘSD zadalo v prosinci 2011 realizaci akce *I/14 Trutnov – Horní Staré Město, most* v jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb. Pro tento druh zadávacího řízení nebyla splněna ani jedna podmínka stanovená v zákoně o veřejných zakázkách.¹⁴ ŘSD kompletní opravu mostu plánovalo od roku 2002 a v roce 2008 na ni bylo vydáno i stavební povolení (viz předcházející bod 4). V rámci zadávacího řízení provedlo ŘSD opakované hodnocení nabídek, což zákon o veřejných zakázkách neumožňuje. Druhé hodnocení provedlo poté, co s uchazečem, který nabídl nejnižší cenu, dohodlo snížení ceny z původní nabídky o 4,3 %. S jinými uchazeči však takto nejednalo. ŘSD tím mj. nedodrželo zásadu rovného zacházení (nedodržení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.). ŘSD vydalo rozhodnutí o výběru nejhodnější nabídky 1. 12. 2011, ale oznámení o výběru nejhodnější nabídky předalo uchazečům den předtím. Ve smlouvě s vybraným uchazečem byl odkaz na sníženou cenovou nabídku, avšak s nesprávným datem podání původní nabídky. Jednacím řízením bez uveřejnění na vícepráce v hodnotě 4,5 % z ceny realizovalo ŘSD formálně až po dokončení opravy mostu v prosinci 2012.
- U akce *Odkladné povodňové škody na silnicích I. tříd v Moravskoslezském kraji* ŘSD nevyloučilo z účasti v užším řízení dva zájemce (s jedním z nich uzavřelo smlouvu na

¹³ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁴ Podle § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb. může zadavatel tento druh zadávacího řízení použít v krajně naléhavém případě, který svým jednáním nezpůsobil a ani jej nemohl předvídat, a kdy z časových důvodů není možné veřejnou zakázku zadat v jiném druhu zadávacího řízení.

realizaci akce), kteří nesplnili kvalifikační kritéria v požadovaném rozsahu (nedodržení § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.). Zájemce k podání nabídky vybralo podle metod hodnocení, které nebyly uvedeny v kvalifikační dokumentaci (nedodržení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.). Z dokumentace nebyl dostatečně zřejmý způsob omezení počtu zájemců (nedodržení § 61 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb.). Vítězný uchazeč prokázal splnění kvalifikace pouze prostřednictvím subdodavatelů, kteří se na plnění veřejné zakázky nakonec nepodíleli. Vícepráce v ceně 66,3 mil. Kč, které nebyly nezbytné pro provedení původních stavebních prací, zadalo ŘSD nesprávně v jednacím řízení bez uveřejnění (nedodržení § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb.).

- ŘSD zahájilo v roce 2009 projektovou přípravu opravy mostu v Mohelnici. Před zahájením zadávacího řízení na dodavatele stavebních prací rozdělilo akci na akci *Oprava mostu Mohelnice pravá strana*, kterou realizovalo v roce 2009, a na akci *Oprava mostu Mohelnice levá strana*, kterou realizovalo v roce 2010. Každou z nich pak zadalo ve zjednodušeném podlimitním řízení. Akce byly realizovány na základě jednoho stavebního povolení, jedním dodavatelem a kolaudační souhlas byl vydán jeden pro obě poloviny mostu. Předpokládaná hodnota obou veřejných zakázek byla 32,7 mil. Kč, zakázka tedy měla být zadána v otevřeném nebo užším řízení (nedodržení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb.).
- ŘSD zadalo v říjnu 2012 akce *I/2 Říčany (Olivovna) – Vyžlovka, I/2 Malotice – Zásmyky, I/9 Předboj – Štěpán a I/27 Jesenice – Žďár* v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny všechny podmínky pro použití tohoto druhu zadávacího řízení¹⁴. ŘSD byl stav komunikací znám minimálně od roku 2011. Zvolená zadávací řízení odůvodnilo ŘSD výzvami Krajského úřadu Středočeského kraje ze srpna a září 2012 k provedení udržovacích prací v uvedených úsecích. Po zadání veřejných zakázek vydal krajský úřad rozhodnutí, kterými provedení oprav nařídil.
- ŘSD zadalo v listopadu 2011 v jednacím řízení bez uveřejnění akci *I/13 Liberec – Pertoltice oprava po povodni 2010*, aniž by byly splněny všechny podmínky pro použití tohoto druhu zadávacího řízení¹⁴. Předmětem opravy byly závady, které byly zjištěny po zimním období 2010/2011 a podle ŘSD souvisely s následky povodně ze srpna 2010 a přívalovými dešti z dubna a července 2011. Stavební práce přitom byly realizovány v letech 2010 a 2011 před vyhlášením zadávacího řízení a uzavřením smlouvy s dodavatelem stavebních prací (nedodržení § 7 zákona č. 137/2006 Sb.).
- U akce *I/14 Lhota u Červeného Kostelce, most* nepovažovala hodnotící komise cenu nabídnutou vybraným uchazečem, která byla o 43 % nižší než předpokládaná hodnota a o 24 % nižší než průměrná cena nabídek uchazečů umístěných na čtvrtém až desátém místě, za mimořádně nízkou a nevyžádala si její písemné zdůvodnění (nedodržení § 77 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.). Průběh realizace nebylo možno ověřit, protože do konce roku 2013 nebyly stavební práce zahájeny, i když smlouva byla na základě zadávacího řízení zahájeného v dubnu 2013 podepsána v červenci 2013.
- ŘSD u dvou akcí týkajících se vodorovného dopravního značení silnic I. třídy na území Moravskoslezského kraje sdělilo, že výměry jednotlivých typů prací ve výkazech výměr (ty byly podle § 44 zákona č. 137/2006 Sb. součástí zadávacích dokumentací) stanovilo odborným odhadem. V zadávacích dokumentacích pak uvedlo, že jednotlivé práce budou zadávány podle potřeb. Předměty veřejných zakázek tak nebyly vymezeny jednoznačně. V průběhu realizace byly u každé akce provedeny práce v cenách kolem 45 % ze smluvní ceny, které byly nad rozsah výkazu výměr a rámeček sjednaný ve smlouvách. ŘSD tyto práce nezadalo postupem podle zákona č. 137/2006 Sb. (nedodržení § 21 tohoto zákona).

b) ŘSD omezovalo počty zájemců nebo uchazečů o veřejné zakázky, a tím i možnost dosažení výhodnějších cen, kvalifikačními podmínkami, které nebyly dostatečně odůvodnitelné předměty veřejných zakázek. Šlo zejména o požadavky na disponování obalovnou asfaltových směsí a v menší míře i na vybavení dalšími zařízeními. ŘSD také nevyužívalo zadávání veřejných zakázek po částech v případech, kde by to bylo z hlediska

předmětu veřejné zakázky vhodné. Uvedené způsoby omezování počtu zájemců nebo uchazečů byly zjištěny u 15 veřejných zakázek v celkovém objemu 988 mil. Kč.

Například:

- Veřejnou zakázku na dodavatele stavebních prací u akce *Odkladné povodňové škody na silnicích I. tříd v Moravskoslezském kraji* bylo vhodné rozdělit na části ve smyslu § 98 zákona č. 137/2006 Sb., neboť se v podstatě skládala z deseti samostatných staveb na různých úsecích silnic. O vhodnosti rozdělení svědčí také skutečnost, že dodavatel provedl prostřednictvím subdodavatele opravu jednoho mostu z 94 %, zdi z 85 % apod. ŘSD tuto veřejnou zakázku s předpokládanou hodnotou 420 mil. Kč zadalo jako jeden celek. Tomu pak odpovídaly vysoké požadavky na ekonomické a technické kvalifikační předpoklady. O zakázku se tak mohli ucházet jen zájemci, kteří měli minimální roční obrát stavebních prací 1 261 mil. Kč a realizovali minimálně tři stavby v ceně větší než 421 mil. Kč (tento požadavek mohli splnit pouze zájemci, kteří realizovali dálniční stavby nebo rozsáhlé novostavby silnic I. třídy, přestože akce se týkala pouze oprav). Pokud by ŘSD rozdělovalo tuto veřejnou zakázku na části, mohli by zájemci prokazovat splnění kvalifikačních předpokladů pouze ve vazbě na příslušnou část zakázky, o kterou by měli zájem. To by vytvořilo předpoklady pro účast v zadávacím řízení většinu počtu zájemců. Analýza cen nabídek pěti uchazečů o tuto zakázku ukázala, že při jejím rozdělení na části by bylo možné dosáhnout nižší cenu v rozsahu kolem 10 % z celkové ceny zakázky, tj. úsporu kolem 38 mil. Kč.
- U akce *R46 – Oprava silnice v Olomouckém kraji* stanovilo ŘSD nepřiměřený kvalifikační požadavek na dispozici a výkon obalovny asfaltových směsí. Tento požadavek mohl významně omezit počet uchazečů o veřejnou zakázku. Zadávací dokumentaci si vyzvedlo 13 zájemců, ale nabídku podalo jen pět z nich, přičemž tři byli vyloučeni z důvodu nesplnění uvedené kvalifikační podmínky. Hodnoceni tak byli jen dva uchazeči. Vyloučen byl mj. uchazeč, jehož nabízená cena byla o 39 mil. Kč nižší než cena vybraného uchazeče.
- U akce *I/58 Lichnov, most* stanovilo ŘSD kvalifikační požadavek na dispozici obalovny asfaltových směsí s výkonem, který by objem potřebný pro splnění zakázky zajistil za tři hodiny. Tento požadavek mohl významně ovlivnit počet uchazečů o veřejnou zakázku. Zadávací dokumentaci si vyzvedlo devět zájemců, ale nabídku podali jen dva z nich, přičemž jeden byl vyloučen z důvodu nesplnění uvedené kvalifikační podmínky. Hodnocen tak byl jen jeden uchazeč.
- U akce *Síť Běžné prohlídky – Středočeský kraj* rozdělovalo ŘSD v zadávací dokumentaci předmět zakázky do osmi okruhů. Důvodem byl především rozsah a dopravní vzdálenost provádění prohlídek. Zakázku však nepředpokládalo zadat po částech a požadovalo podat nabídky na celý její předmět. Nabídku tak podali jen tři uchazeči, z nichž jeden byl vyloučen pro nesplnění kvalifikačního požadavku na výši obrátu.

c) V letech 2012 až 2013 dosáhlo ŘSD na základě výsledků zadávacích řízení na výběr dodavatelů stavebních prací u 13 % akcí ceny o cca 30 až 50 % nižší, než byla předpokládaná hodnota příslušných veřejných zakázek stanovená na základě ocenění projektantem. U ostatních akcí byly ceny kolem této hodnoty. To ukazuje na další možný potenciál pro snížení nákladů na opravy a údržbu.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla především zaměřena na hospodárnost, účelnost a efektivnost finančních prostředků vynakládaných na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic v letech 2010 až 2013. V těchto letech bylo na uvedený účel vynaloženo z rozpočtu SFDI a ze státního rozpočtu přibližně 31,5 mld. Kč.

Vynaložené finanční prostředky na opravy a údržbu nebyly dostačující k tomu, aby bylo zamezeno zhoršování stavu dálnic a především silnic I. třídy a mostů v dlouhodobém časovém horizontu. Při hospodaření s uvedeným majetkem státu tak nebyly plněny povinnosti stanovené v § 14 zákona č. 219/2000 Sb.¹⁵ To bylo na jedné straně důsledkem výše finančních prostředků vyčleněných především v rozpočtech SFDI na opravy a údržbu, na druhé straně však jejich potřebu zvyšovaly nedostatky zjištěné v činnostech MD a ŘSD.

Finanční prostředky vynaložené na opravy a údržbu silnic I. třídy a dálnic v letech 2010 až 2013 byly o třetinu nižší proti potřebám uváděným ŘSD. Byla proto odsouvána realizace plánovaných oprav a nebyla prováděna řádná údržba. To v konečném důsledku vedlo ke zvyšování nákladů na odstranění následných vážných závad.

Dosažení výhodnějších cen zadávaných činností a prací v oblasti oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic a tím hospodárnost užití finančních prostředků negativně ovlivňovaly různé způsoby omezování počtu zájemců nebo uchazečů o veřejné zakázky v procesu jejich zadávání. Konkrétně bylo zjištěno:

- MD a ŘSD vybraly podstatnou část dodavatelů zimní a letní údržby silnic I. třídy přímým oslovením konkrétních zájemců. To souviselo především s tím, že MD v roce 2007 využilo oprávnění dané zákonem č. 13/1997 Sb. a uzavřelo v krajích, kde byly krajem zřízeny příspěvkové organizace pro provádění údržby silnic, smlouvy přímo s těmito organizacemi. Neprovedlo však posouzení výhodnosti nového způsobu zabezpečování údržby, ačkoliv byl ročně dražší až o 296 mil. Kč, jak bylo zjištěno kontrolní akcí NKÚ č. 08/27. MD pro období od října 2013 (po skončení platnosti smluv uzavřených v roce 2007) sice přijalo záměr vybrat poskytovatele zimní a letní údržby v otevřených řízeních, ale ten s ohledem na připomínky krajů nerealizovalo.
- ŘSD zadávalo akce na opravy a údržbu silnic I. třídy v jednacích řízeních bez uveřejnění, kdy přímo oslovovalo jednoho nebo více zájemců o veřejnou zakázku, aniž by pro tento druh zadávacího řízení byly splněny podmínky stanovené zákonem č. 137/2006 Sb.
- ŘSD omezovalo počty zájemců nebo uchazečů o veřejné zakázky kvalifikačními podmínkami, které nebyly dostatečně odůvodnitelné předměty veřejných zakázek.
- ŘSD v případech, kde to bylo z hlediska předmětu veřejné zakázky vhodné, nevyužívalo zadávání veřejných zakázek po částech.

Omezování počtu zájemců nebo uchazečů o veřejné zakázky bylo zjištěno u 25 veřejných zakázek (bez započtení zakázek na zimní a letní údržbu), tj. u čtvrtiny ze 100 prověřovaných veřejných zakázek, týkajících se oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic. Dále v 30 případech veřejných zakázek bylo zjištěno nedodržení zákona č. 137/2006 Sb.

Na možný potenciál pro dosažení úspor v oblasti oprav a údržby silnic I. třídy a dálnic ukázala i některá další zjištění NKÚ:

- Vysoký, až dvojnásobný rozptyl jednotkových cen údržbových prací mezi smlouvami uzavřenými na zimní a letní údržbu.
- Prodlužování termínů přípravy a realizace akcí, zahajování stavební realizace z pohledu klimatických podmínek v nevhodných termínech, netransparentní úhrady provedených prací a další nedostatky zjištěné u 19 ze 45 prověřovaných akcí oprav a údržby.

Kontrola NKÚ byl podroben také stav v přípravě a realizaci opravy a modernizace dálnice D1 v úseku Mirošovice–Kývalka. Bylo zjištěno, že příprava a realizace neprobíhaly podle předpokládaného časového harmonogramu. U úseků, které byly v době kontroly v realizaci, byly z důvodu nedostatků v zadávacích řízeních vyhlášených ŘSD posunuty termíny zahájení realizace o devět až deset měsíců. Šlo především o nedostatky v kvalifikačních

¹⁵ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Podle § 14 tohoto zákona si mají organizace při hospodaření s majetkem státu počínat tak, aby nedocházelo k poškozování majetku státu, mají pečovat o jeho zachování a údržbu a mají jej chránit před poškozením.

a zadávacích dokumentacích pro výběr dodavatelů stavebních prací. ŘSD přitom za činnosti týkající se těchto zadávacích řízení uhradilo advokátní kanceláři 22,6 mil. Kč. U dalších sedmi akcí, které byly v přípravě, byly problémy především s majetkoprávním vypořádáním.

Oproti předchozí kontrolní akci č. 08/27 nedošlo k významné změně v oblasti včasného odstraňování zjištěných závad na silnicích I. třídy a dálnicích. Z pohledu hospodárnosti nedošlo k uspokojivému posunu v zajišťování zimní a letní údržby na silnicích I. třídy. Ke zhoršení došlo v oblasti zadávání veřejných zakázek souvisejících s opravami a údržbou silnic I. třídy a dálnic.