

09/19

Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/19. 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 III. a IV. železničního koridoru a na přípravu výstavby vysokorychlostních tratí.

Kontrolováno bylo období od roku 2006 do září 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června 2009 do ledna 2010.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);

Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“);

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, (dále jen „SŽDC“) a její organizační jednotky Ředitelství, Stavební správa Plzeň a Stavební správa Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SŽDC – Ředitelství a Stavební správa Praha, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání nebyla podána.

Kolegium NKÚ na svém X. zasedání, konaném dne 11. května 2010,

schválilo usnesením č. 6/X/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Projekty modernizace III. a IV. železničního koridoru vycházejí z dohod na evropské úrovni, zejména z *Evropské dohody o hlavních mezinárodních železničních tratích* z roku 1985 a z *Evropské dohody o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy a souvisejících objektech* z roku 1991 (sdělení č. 35/1995 Sb.). Modernizované koridory jsou součástí transevropské železniční a dopravní sítě (III. koridor je součástí hlavní a IV. koridor vedlejší železniční sítě). Jedním z cílů projektů je mj. zkrácení jízdních dob zvýšením traťových rychlostí v osobní dopravě až na 160 km/hod. a v nákladní dopravě až na 120 km/hod.

Projekt modernizace III. koridoru představuje 16 staveb (dále také „akcí“) v trasách státní hranice – Cheb – Plzeň – Praha, Česká Třebová – Přerov a Dětmárovice – Mosty u Jablunkova – státní hranice v celkové délce 316 km. Trasa III. koridoru se v úseku Praha – Česká Třebová překrývá s trasou I. koridoru a v úseku Česká Třebová – Přerov – Dětmárovice s trasou II. koridoru.

Projekt modernizace IV. koridoru představuje 12 staveb v trase Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště – státní hranice v celkové délce 176 km.



Vysokorychlostními tratěmi se rozumí zvláště postavené tratě pro rychlosti minimálně 250 km/hod. nebo zvláště modernizované tratě pro rychlosti okolo 200 km/hod. Podle *Politiky územního rozvoje České republiky 2008* (schválené vládou usnesením ze dne 20. července 2009 č. 929¹⁾) jsou pro budoucí výstavbu územně chráněny trasy v koridorech Praha – státní hranice (směr Drážďany), Praha – Brno – státní hranice (směr Vídeň/Bratislava), Praha – Plzeň – státní hranice (směr Norimberk) a Brno – Ostrava – státní hranice (směr Katovice).

Prověřováno bylo plnění předpokládaných záměrů a cílů výstavby III. a IV. železničního koridoru, příprava výstavby vysokorychlostních tratí, zajišťování funkce řídicího orgánu operačního programu *Doprava* pro akce financované z prostředků Evropské unie a příprava a realizace 28 akcí III. a IV. železničního koridoru s celkovou investiční potřebou 135,5 mld. Kč, z nichž bylo podrobněji prověřeno 12 akcí s celkovou investiční potřebou 49,4 mld. Kč.

Kontrola navázala na kontrolní akci č. 03/26 – *Výstavba a provozování železničních koridorů* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2004 *Věstníku NKÚ*).

II. Závažné skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Záměry a cíle výstavby III. a IV. železničního koridoru

1.1 Realizace projektů modernizace III. a IV. koridoru se značně odchylovala od vládou schválených modelů financování, jak ukazuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Modely financování

(v mil. Kč)

Položka	Původní model ¹⁾	Aktualizovaný model ²⁾	Stav k 30. 9. 2009
III. koridor			
Investiční potřeba	58 542	75 631	88 005 ³⁾
Zdroje krytí investiční potřeby:			
– prostředky SFDI	17 092	32 433	7 897 ⁴⁾
– prostředky Evropské unie	26 950	25 818	8 478 ⁴⁾
– úvěry	14 500	17 380	1 694 ⁴⁾
IV. koridor			
Investiční potřeba	38 535	41 925	47 481 ³⁾
Zdroje krytí investiční potřeby:			
– prostředky SFDI	16 035	15 956	7 003 ⁴⁾
– prostředky Evropské unie	12 500	17 072	2 866 ⁴⁾
– úvěry	10 000	8 897	1 062 ⁴⁾

Zdroj: předkládací zprávy MD pro jednání vlády a písemné informace MD a SŽDC.

Pozn.: 1) Schválený v případě III. koridoru v roce 2002 a v případě IV. koridoru v roce 2001, jak je rozvedeno v části 1.1a).

2) Schválený v případě obou koridorů v roce 2005, jak je rozvedeno v části 1.1b).

3) Orientační předpoklad celkové investiční potřeby.

4) Skutečné čerpání (za oba koridory bylo celkem 29,0 mld. Kč).

a) Realizaci výstavby a způsob financování modernizace III. koridoru schválila vláda usnesením ze dne 5. června 2002 č. 575² a IV. koridoru usnesením ze dne 10. prosince 2001 č. 1317³. Investiční potřeba obou koridorů měla činit 97,1 mld. Kč a výstavba měla být dokončena do roku 2010.

MD navržené a vládou schválené krytí předpokládané investiční potřeby zdroji financování akce neodpovídalo možnostem. Problematické bylo především zabezpečení finančních prostředků z rozpočtu SFDI a z úvěrů. V případě úvěrů šlo o nesouhlas Ministerstva financí s dalším zatížením státního rozpočtu vlivem úvěrů přijatých pro resort dopravy. Nevyřešení finančního krytí realizace projektů modernizace III. a IV. koridoru a nebezpečí opakování obdobných problémů jako u I. a II. koridoru bylo již NKÚ konstatováno v kontrolní akci č. 03/26.

Jednou z příčin tohoto stavu bylo, že MD nedostatečně posoudilo možnosti zdrojů financování ve vazbě na budoucí potřeby financování, vyplývající z realizace dalších akcí obnovy a rozvoje dopravní infrastruktury. Souviselo to i s tím, že MD nepracovalo odpovídající koncepční materiál, který by byl objektivním podkladem pro rozhodování o prioritách pořadí výstavby dopravních staveb schvalovaných k realizaci a pro reálnější stanovení investičních potřeb a harmonogramů přípravy a realizace, jak bylo NKÚ zjištěno v kontrolní akci č. 06/36 – *Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice* (kontrolní závěr byl zveřejněn v části 3/2007 *Věstníku NKÚ*).

Problematika zdrojového krytí financování staveb dopravní infrastruktury vyústila v přijetí usnesení vlády ze dne 25. února 2004 č. 164⁴, kterým bylo mj. uloženo ministru dopravy aktualizovat modely financování projektů modernizace III. a IV. koridoru.

b) MD navrhlo řešit jím vyvolaný nedostatek finančních prostředků na krytí investičních potřeb prodloužením termínů dokončení výstavby o 6 let do roku 2016. Výstavba tak měla místo cca 7 let trvat 13 let. Navrhlo také zvýšit investiční potřebu obou koridorů o 20,5 mld. Kč, tj. o 21 %, na 117,6 mld. Kč. Zvýšení nákladů zdůvodnilo prodloužením termínů a změnou koncepce modernizace úseku Praha–Beroun ve stávající trase na výstavbu nové trasy v tunelech s možností využití pro budoucí vysokorychlostní trať. Tato skutečnost dále prohloubila problém ve financování modernizace III. a IV. koridoru.

Návrh aktualizace projektů modernizace III. a IV. koridoru schválila vláda usnesením ze dne 13. července 2005 č. 885⁵. Z údajů uvedených v tabulce č. 1 vyplývá, že zvýšená investiční potřeba měla být v rozsahu 15,3 mld. Kč pokryta z prostředků SFDI, v rozsahu 3,4 mld. Kč z prostředků Evropské unie a v rozsahu 1,8 mld. Kč z úvěrů.

c) Ani aktualizované modely financování a realizační termíny nebyly dodržovány. MD i SŽDC předpokládaly v době kontroly další zvýšení investiční potřeby obou koridorů o celkem 17,9 mld. Kč, tj. o 15 %, na 135,5 mld. Kč. Dodržen nebude, zejména v případě III. koridoru, upravený termín dokončení do roku 2016.

Opoždování realizace potvrzuje také skutečnost, že bylo vyčerpáno 25 % předpokládaných finančních prostředků, avšak uplynula téměř polovina předpokládané doby realizace projektů modernizace III. a IV. koridoru. Z celkové stavební délky obou koridorů 492 km byly dokončeny

2 k návrhu na modernizaci III. tranzitního železničního koridoru České republiky v úsecích Cheb státní hranice – Plzeň – Praha, Česká Třebová – Přerov a Dětmárovice – Mosty u Jablunkova – státní hranice, včetně modelu jeho financování.

3 k návrhu na modernizaci IV. tranzitního železničního koridoru České republiky v úseku Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště, včetně modelu jeho financování.

4 o strategii financování rozvoje a obnovy dopravních sítí v letech 2003 až 2007.

5 k návrhu aktualizace projektů modernizace III. a IV. tranzitního železničního koridoru České republiky jako prioritních projektů evropského zájmu včetně modelu jejich financování.



úseky o celkové délce jen 28 % a ve výstavbě byly úseky o celkové délce 39 %. Je zřejmé, že realizace staveb se kumuluje do zbývajících let výstavby.

Tato kumulace prohlubuje problémy v zajišťování finančních prostředků pro realizaci staveb v následujících obdobích, umocněné současnou ekonomickou situací a stavem veřejných financí. Po roce 2009 mají být podle stavu k 30. září 2009 realizovány stavby s investiční potřebou 106,5 mld. Kč. Z podkladů SFDI a MD však vyplynulo, že v době kontroly byly zajištěny finanční zdroje jen v rozsahu 18 % potřeby, tj. v objemu 19,0 mld. Kč. Zvyšuje se tak riziko dalšího prodloužení termínů dokončení modernizace III. a IV. koridoru, a tedy i snížení efektivity výstavby.

Posuny termínů a nezajištění finančních prostředků na stavby III. a IV. koridoru po roce 2012 vyplývají i z aktualizace *Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013* na roky 2010–2012, schválené vládou usnesením ze dne 16. září 2009 č. 1177⁶.

MD k neplnění aktualizovaných modelů financování sdělilo, že připravuje návrh na změnu usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 885, který předpokládá předložit vládě v průběhu roku 2010. Současně s tím předpokládá změnit i v předchozím odstavci uvedený aktualizovaný harmonogram výstavby dopravní infrastruktury.

SŽDC předpokládá v rámci další aktualizace modelu financování řešit také problematiku 6,5 km dlouhého úseku vyřatého v roce 2004 ze stavby *Optimalizace trati Český Těšín – Dětmovice* s odůvodněním, že v něm dochází k poklesům území způsobeným důlní činností. V tomto úseku byly provedeny jen dílčí práce a navržena rychlost do 50 km/hod. Úsek se tak stal úzkým místem, neboť v navazujících úsecích byla projektována rychlost 160 km/hod. Předpokládané náklady na realizaci tohoto úseku činí 2,0 mld. Kč. Vyřešeno nebylo také financování výstavby úseku Praha–Beroun, u kterého byly předpokládány náklady kolem 30,0 mld. Kč, tj. vyšší proti stavu z roku 2005 o cca 50 %.

1.2 Nedodržování modelů financování a realizačních termínů snižuje efektivnost výstavby, kterou MD uvedlo v podkladových materiálech pro schválení realizace projektů modernizace III. a IV. koridoru. Vývoj efektivnosti výstavby v ukazatelích *čistá současná hodnota* (dále jen „NPV“)⁷ a *vnitřní výnosové procento* (dále jen „IRR“)⁸ ukazuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Hodnocení efektivnosti

Zdroj dat	Rok zpracování	NPV (mil. Kč)	IRR (%)
III. koridor			
Studie proveditelnosti	2002	17 850	8,95
Materiál pro usnesení vlády č. 885	2005	1 850	5,60
Studie proveditelnosti, úsek Praha–Plzeň ¹⁾	2008	5 953	6,54
Studie proveditelnosti, úsek Plzeň–Cheb ¹⁾	2008	1 083	6,22
IV. koridor			
Studie proveditelnosti	2001	4 171	8,00
Materiál pro usnesení vlády č. 885	2005	- 26	4,98
Studie proveditelnosti, aktualizace	2008	2 079	6,16

Pozn.: 1) Aktualizace studie proveditelnosti byly zpracovány jen pro uvedené úseky III. koridoru.

⁶ k Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013, aktualizace pro roky 2010–2012 (2015).

⁷ *Net present value*. Vyjadřuje rozdíl mezi současnou hodnotou přínosů z pořizované investice a hodnotou investičních výdajů. Slouží pro posouzení výnosnosti investice.

⁸ *Internal rate of return*. Diskontní (úroková) míra, při které je NPV rovna nule. Investice je přijatelná, je-li IRR větší než požadovaná minimální výnosnost, zpravidla diskontní sazba použitá při výpočtu NPV.

Z tabulky č. 2 je zřejmé, že v případě III. koridoru se po aktualizaci modelu financování v roce 2005 snížila NPV o 90 % a IRR o 37 %. Obdobně tomu bylo i u IV. koridoru, kde se NPV dostala do záporné hodnoty a IRR pokleslo o 38 %. Nárůst ukazatelů efektivity v aktualizovaných studiích proveditelnosti z roku 2008 proti výpočtům z roku 2005 byl ovlivněn použitím vyšších sazeb pro ocenění společensko-ekonomických účinků. Zpracovatelé použili v roce 2008 sazby z materiálů Evropské komise, které byly v některých případech i více než desetinásobně vyšší, než například stanovilo MD v prováděcích pokynech z roku 2006.

Další růst nákladů a prodloužení realizace výstavby III. a IV. koridoru, jak bylo uvedeno v předchozím bodě kontrolního závěru, ukazatele efektivity zhorší. Ukazuje na to analýza citlivosti uvedená v aktualizovaných studiích proveditelnosti z roku 2008 (zpracovaných pro SŽDC), která potvrdila téměř lineární nepřímou závislost IRR na nákladech.

Například:

Předpokládaný nárůst nákladů na výstavbu úseku Plzeň–Cheb z 15,5 mld. Kč na 17,0 mld. Kč snížil podle orientačního propočtu provedeného NKÚ hodnotu IRR z 6,22 % na 5,54 %. Tento úsek se tak při použité diskontní sazbě 5,50 % dostává na hranici efektivity.

- 1.3** Parametry koridorových staveb, zejména pokud jde o náklady a traťové rychlosti⁹, ovlivňuje to, zda je v příslušném úseku navrhovaná tzv. modernizace¹⁰ nebo optimalizace¹¹. V případě modernizací činily průměrné náklady 236 mil. Kč/km a projektové rychlosti se pohybovaly kolem 155 km/hod. V případě optimalizací činily průměrné náklady 180 mil. Kč/km, tj. o 24 % méně než u modernizací, avšak projektové rychlosti se pohybovaly kolem 110 km/hod. a v některých případech byly i podstatně nižší.

2. Příprava a realizace akcí III. a IV. koridoru

Výchozí věcné, časové a finanční parametry akcí stanovila SŽDC v přípravných dokumentacích staveb, které v procesu schvalování akcí k realizaci plní funkci investičních záměrů. MD se k přípravným dokumentacím vyjadřovalo a stanovovalo limitní náklady akcí. Ke změnám parametrů akcí, zejména pokud šlo o prodloužování termínů a zvyšování nákladů, docházelo především v průběhu přípravy. Změny v průběhu stavební realizace nebyly zásadní a navýšení cen SŽDC zpravidla pokryla z rozpočtové rezervy, kalkulované v cenách staveb ve výších 7 až 10 %.

- 2.1** K prodloužování termínů docházelo již při zpracovávání přípravných dokumentací. **Příčinou byly především problémy související s územními řízeními a v případě III. koridoru i zásadní koncepční změna realizace úseku Praha–Beroun.**

Například:

- Přípravná dokumentace stavby *Modernizace trati České Budějovice – Nemanice I* měla být schválena podle aktualizovaného modelu financování do října 2004. Ve skutečnosti byla schválena až v červnu 2009. Příčinou byly průtahy při schvalování změny územního plánu českobudějovické aglomerace. Změna plánu byla orgánem územního plánování schválena až v září 2008.
- V průběhu zpracování přípravné dokumentace úseku Praha–Beroun v letech 2003 a 2004 zastavila SŽDC práce na koncepci navržené územně technickou studií. Optimalizace tohoto úseku ve stávající trase s traťovými rychlostmi 80 až 120 km/hod. měla být nahrazena modernizací vedením v nové trase. Změnu SŽDC zdůvodnila tím, že ve stávající trase nelze dosáhnout významnějšího zvýšení rychlosti, a dále rozpory se Správou CHKO Český

⁹ Ve výpočtech nebyly zahrnuty stavby III. koridoru v úseku Česká Třebová – Zábřeh, kde po vyčlenění příslušných úseků ze staveb II. koridoru nebylo v některých případech možno příslušné údaje objektivně zjistit, a stavba Praha–Beroun, u které nebyla v době kontroly dokončena přípravná dokumentace.

¹⁰ Zahnuje rekonstrukce, přeložky a novostavby souvislého úseku tratě, umožňuje zvýšit rychlost do 160 km/hod.

¹¹ Provádí se na stávajícím tělese trati, umožňuje odstranit lokální omezení rychlosti.



kras ohledně instalace protihlukových stěn, vyplývající z hygienických předpisů. Trasa ani technické řešení tohoto úseku nebyly dosud schváleny. Navrženo je vedení v tunelu, které v budoucnu umožní trasu využít jako vysokorychlostní spojení. Investiční potřeba se má pohybovat kolem 30 mld. Kč a realizace stavby je předpokládána v letech 2012–2018.

2.2 V průběhu zpracovávání nebo schvalování projektů staveb se u 11 z 16 akcí¹² prodloužily termíny realizace uvedené v přípravných dokumentacích o jeden až tři roky. U sedmi z těchto 16 akcí se zvýšily náklady o 4,1 mld. Kč, tj. o 11 %, a naopak u šesti se náklady snížily o 2,7 mld. Kč, tj. o 12 %. Schválené náklady se tak celkově zvýšily o 1,4 mld. Kč. Za doplňování nebo aktualizování projektů staveb uhradila SŽDC 418,3 mil. Kč. Nejvýznamnějšími příčinami uvedeného stavu byly:

a) **Problémy vzniklé v souvislosti s územními a stavebními řízeními**, zejména vypořádávání požadavků účastníků těchto řízení. SŽDC v zájmu neprodlužovat tato řízení v řadě případů přijímala a hradila z prostředků SFDI v téměř plné výši požadavky obcí na řešení problémů komunikačního propojení jejich částí, která byla stavbami III. a IV. koridoru vyvolána pouze nepřímo nebo jejichž potřeba nebyla SŽDC v rámci zpracování projektů staveb iniciována. Problémem byla i zdlouhavá projednávání s vlastníky stavbami dotčených pozemků.

Například:

- Realizace akce *Optimalizace trati Planá u Mar. Lázní – Cheb* měla být podle přípravné dokumentace zahájena v roce 2006. SŽDC v průběhu zpracování projektu stavby akceptovala požadavky města a obce na zrušení stávajícího přejezdu a na vybudování lávky pro pěší. To vyvolalo nutnost změny již vydaného územního rozhodnutí. Nové územní rozhodnutí bylo vydáno v srpnu 2006. Prodloužení termínu vyvolalo také jednání s vlastníky pozemků za účelem získání podkladů pro stavební povolení. Stavební povolení tak bylo vydáno až v červenci 2007 a stavba zahájena s ročním zpožděním.
- Do akce *Optimalizace trati Strančice – Praha Hostivař* bylo na základě požadavků městské části a města dodatečně zařazeno prodloužení dvou podchodů, kterými bylo vytvořeno propojení příslušných městských částí. Náklady na prodloužení podchodů byly 32,5 mil. Kč a 37,6 mil. Kč. V prvním případě poskytla městská část dotaci na krytí těchto nákladů jen ve výši 1 % celkových nákladů a pozemky, jejichž cenu SŽDC neuvedla. Ve druhém případě poskytlo město příslušné pozemky v hodnotě 1,9 mil. Kč.
- Náklady akce *Optimalizace trati st. hr. Mosty u Jablunkova – Bystřice n. Olší* zvýšilo o 170 mil. Kč dodatečné zařazení dvou mostů (každý o délce 20 m a výšce 5 m) pro migraci velké zvěře požadované Ministerstvem životního prostředí.
- Náklady akce *Modernizace trati Ševětín – Veselí nad Lužnicí, 2. část, Horusice – Veselí nad Lužnicí* byly zvýšeny o 17,1 mil. Kč z důvodu vyhovění požadavku města na prodloužení podchodu do prostoru přednádraží s vyústěním ke stanovišti autobusů. K úhradě nákladů poskytlo město pouze pozemky v ceně 2,7 mil. Kč. Zbylé náklady mají být hrazeny z prostředků SFDI.

Ve čtyřech případech bylo územní nebo stavební řízení prodlouženo také tím, že SŽDC nepředložila příslušným stavebním úřadům veškeré podklady požadované pro tato řízení stavebním zákonem (zák. č. 50/1976 Sb. nebo č. 183/2006 Sb.).

b) **Doplňování rozsahu staveb** z důvodů koncepčních, technických a dalších změn vyvolaných **dodatečnými požadavky SŽDC nebo MD**.

Například:

- U stavby *Modernizace trati Votice – Benešov u Prahy* byly v roce 2008 zvýšeny náklady proti nákladům uvedeným ve schválené přípravné dokumentaci z roku 2004 o 1 538,4 mil. Kč. Důvodem bylo především vybudování přeložky trati Tomice – Bystřice u Benešova s tunelem,

¹² Hodnocen byl soubor akcí, u kterých byly v době kontroly již schváleny projekty staveb.



jejíž prověření požadovalo MD při schvalování přípravné dokumentace. MD požadavek zdůvodnilo zvýšením rychlosti na tomto úseku ze 105 km/hod. na 160 km/hod. a tím prodloužením úseku s rychlostí 160 km/hod. o čtyři kilometry. Dalším důvodem byly úpravy nástupišť a kolejiště ve stanicích Votice a Olbramovice. Předpokládaný termín ukončení stavby byl proti termínu, který SŽDC předpokládala v přípravné dokumentaci, prodloužen o tři roky na rok 2013.

- SŽDC v roce 2002 dodatečně rozdělila tři stavby s celkovými náklady 12 929,4 mil. Kč v úseku, kde se III. koridor překrývá s II. koridorem. Stavby byly původně pouze součástí projektu modernizace II. koridoru. Rozdělením byla část s náklady 4 146,9 mil. Kč přesunuta do projektu modernizace III. koridoru. Důvodem byl požadavek MD na dodržení limitních nákladů schválených pro II. koridor. U stavby *Modernizace traťového úseku Červenka – Zábřeh na Moravě* se proto opozdilo zpracování projektu o cca tři roky. Náklady na rozdělení projektu činily 5,4 mil. Kč a stavební náklady vzrostly o 781,7 mil. Kč na 4 586,3 mil. Kč (z toho část, která přešla na III. koridor, činila 1 015,1 mil. Kč). Obdobně tomu bylo i u dalších dvou staveb tohoto úseku.
- Stavba *Optimalizace trati Cheb – státní hranice* měla být ukončena v roce 2014. V tomto roce se však podle stavu v době kontroly předpokládá teprve její zahájení. Příčinou zpoždění je nedořešená problematika napojení elektrizovaného úseku na železniční síť Spolkové republiky Německo. Problém je v tom, že německá strana nepočítá v dohledné době s elektrizací návazného úseku. Nedořešená je i problematika napojení úseku z pohledu zabezpečovacích zařízení.

3. Příprava výstavby vysokorychlostních tratí

a) Výchozími materiály, které deklarovaly potřebu výstavby vysokorychlostních tras na území České republiky v evropském kontextu, byly dopravní politiky České republiky, schvalované na příslušná období vládou.

MD nemělo jednoznačně ujasněnou koncepci výstavby vysokorychlostních tratí. Vymezením základních tras se v posledním období zabývaly čtyři studie, které MD nechalo zpracovat v letech 1995–2008. Cena za zpracování dvou z nich činila 2,1 mil. Kč. Ceny studií z roků 1995 a 2008 MD nedoložilo. Základní trasy ve směrech uvedených v části I. tohoto kontrolního závěru byly stanoveny ve studii z roku 1995. Ve studii z roku 2008 však bylo doporučeno navrženou síť vysokorychlostních tratí s rychlostmi v rozmezí 300 až 350 km/hod. redukovat a nahradit některé její části modernizovanými tratěmi s rychlostmi 160 až 230 km/hod. Studie z roku 2008 měla být podle zadávacích podmínek na její vypracování podkladem pro navazující studii (mělo jít o tzv. fázi B této studie z roku 2008), kterou MD předpokládalo zadat v roce 2008.

MD o koncepci výstavby nerozhodlo a navazující studii nenechalo zpracovat. Důvody nesdělilo. Navazující studie měla mj. obsahovat výsledný návrh řešení a ekonomické hodnocení vysokorychlostních tras. MD místo toho zadalo v březnu 2009 zpracování dalších čtyř studií, jejichž předmětem byly ve třech případech dílčí trasy a v jednom případě provozní řešení páteřní železniční sítě s využitím vysokorychlostních tratí. Studie měly být vypracovány v lednu a únoru 2010 a smluvní ceny za zpracování činily celkem 8,6 mil. Kč.

Podle zprávy o přípravě výstavby vysokorychlostních tratí, předložené MD v dubnu 2009 pro informaci vládě, je současnou hlavní prioritou výstavba trati Praha–Brno v letech 2017–2024. Další výstavba vysokorychlostních tratí má pokračovat po roce 2024. Ze zprávy také vyplývá, že náklady na jejich výstavbu mají v průměru činit 550 mil. Kč/km. MD však nepředložilo žádné podklady, z nichž by bylo možné posoudit opodstatněnost tohoto údaje.

b) Rozhodnutí o návrhu tras výstavby vysokorychlostních tratí také významně ovlivňuje problematika napojení na železniční síť sousedních států, které nebylo dořešeno. Z podkladů



MD vyplývá, že **sousední státy v dohledné době neplánují výstavbu odpovídajících tratí, které by předpokládanou síť vysokorychlostních tratí napojily na evropskou síť**. Nově pořizované vysokorychlostní tratě, které jsou předmětem společného zájmu Evropské unie, byly vymezeny v rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996¹³. Rozhodnutí však neobsahuje žádné vysokorychlostní tratě na území České republiky. MD předpokládá, že tento problém bude odstraněn při aktualizaci příslušné legislativy Evropské unie. Tomu má předcházet konkretizace míst napojení v dvoustranných dohodách se sousedními státy, jejichž uzavření však nelze podle výše uvedené zprávy z dubna 2009 v nejbližší budoucnosti očekávat.

c) MD nemělo ani objektivní hodnocení efektivnosti výstavby vysokorychlostních tratí. Ekonomické posouzení výstavby bylo provedeno pouze ve studii z roku 1995. Nebylo však provedeno pomocí standardních ukazatelů NPV a IRR. Hodnocení bylo provedeno metodou prosté návratnosti, kdy ke stanovené době návratnosti 25 let od uvedení do provozu a příslušným nákladům byl dopočten potřebný počet vlaků, resp. cestujících za den tak, aby bylo dosaženo příslušné efektivnosti výstavby vysokorychlostních tratí. Takto stanovený denní počet cestujících nebyl, kromě trasy Praha–Brno, reálný, jak ukázala studie z roku 2008.

d) MD dlouhodobě zajišťuje na základě usnesení vlády ze dne 21. července 1999 č. 741¹⁴ územní ochranu koridorů¹⁵ budoucích tras vysokorychlostních tratí v neschválených variantách tras stanovených ve studii z roku 1995 a její aktualizaci z roku 2004. Tento stav přitom v některých případech omezuje i rozvoj obcí. Opodstatněnost územní ochrany nelze z důvodu nejasnosti koncepce výstavby objektivně posoudit.

Například:

Studie doporučovaly pro trasu Praha–Brno tzv. kolínskou variantu. V politikách územního rozvoje České republiky schválených v roce 2006 a 2009 však byla vymezena územní ochrana pro tzv. havlíčkobrodskou variantu a MD, podle výše uvedené zprávy z dubna 2009, navrholo dopracovat další variantu Jihlava.

Prověření reálnosti a účelnosti územní ochrany koridorů vysokorychlostních tratí bylo MD uloženo vládou v souvislosti se schválením *Politiky územního rozvoje České republiky* v roce 2006 a následně i v roce 2009 při schválení *Politiky územního rozvoje České republiky 2008*. **MD pro plnění úkolů stanovených politikami územního rozvoje ustavilo příslušnou komisi, ale reálnost a účelnost územní ochrany prověřena nebyla.**

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na výstavbu III. a IV. železničního koridoru, na kterou bylo ze schválené investiční potřeby 117,6 mld. Kč k 30. září 2009 vyčerpáno 29,0 mld. Kč. Dále byl prověřován stav v přípravě výstavby vysokorychlostních tratí.

a) MD k výstavbě III. a IV. koridoru navrholo v letech 2001 a 2002 vládě ke schválení podhodnocenou investiční potřebu 97,1 mld. Kč. Problematické bylo i krytí investiční potřeby zdroji financování, zejména šlo o prostředky SFDI a úvěry. Do jisté míry se tak opakovaly nedostatky, které NKÚ zjistil v minulých kontrolních akcích zaměřených na výstavbu I. a II. železničního koridoru¹⁶.

¹³ o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, ve znění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1346/2001/ES a č. 884/2004/ES.

¹⁴ k návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010.

¹⁵ Koridorem se podle stavebního zákona rozumí plocha pro umístění vedení dopravní infrastruktury.

¹⁶ Např. kontrolní závěr z kontrolní akce č. 00/29 (zveřejněný v části 2/2001 *Věstníku NKÚ*) nebo z kontrolní akce č. 03/26.



Modely financování proto vláda musela již v roce 2005 na základě návrhu MD aktualizovat. Investiční potřeba se zvýšila o 21 % na 117,6 mld. Kč a termín dokončení výstavby se posunul o 6 let do roku 2016. Efektivnost výstavby, kterou MD uvedlo při schvalování projektu modernizace III. a IV. železničního koridoru k realizaci, tak klesla o více než jednu třetinu.

MD nepřijalo žádná opatření k zajištění realizace modernizace III. a IV. koridoru podle aktualizovaných modelů financování. Zjištěný stav v realizaci výstavby koridorů ukázal, že ani aktualizované modely financování nebudou dodrženy, neboť:

- je vysoce pravděpodobné, že dokončení výstavby si vyžádá další navýšení investiční potřeby o 15 % na 135,5 mld. Kč a termín dokončení se posune minimálně o dva roky;
- vyčerpáno bylo 29,0 mld. Kč, tj. 25 % předpokládaných finančních prostředků, a dokončeno bylo 28 % z celkové stavební délky III. a IV. koridoru, přestože již uplynula téměř polovina předpokládané doby realizace.

Tento vývoj investiční potřeby a časové realizace modernizace III. a IV. koridoru dále zhorší efektivnost výstavby. Přitom přepočty ukazatelů efektivnosti z roku 2008 provedené SŽDC u dvou úseků III. koridoru a u IV. koridoru ukázaly, že vypočtená efektivnost (vyjádřená ukazatelem IRR) kolem 6,3 % byla, i při použití vyšších sazeb pro ocenění společensko-ekonomických účinků proti původním hodnocením, blízko hranice efektivnosti 5,5 %.

Nesoulad mezi možnostmi pokrytí finančních potřeb akcí obnovy a rozvoje dopravní infrastruktury, který MD v minulých obdobích připustilo nekonceptním schvalováním velkého množství akcí k realizaci, kumulace realizací staveb III. a IV. koridoru do druhé poloviny let výstavby a i současná ekonomická situace České republiky vedly ke stavu, kdy na další výstavbu koridorů jsou zajištěny finanční zdroje jen v objemu 18 % z předpokládané potřeby na dokončení výstavby po roce 2009.

K opoždování realizace a zvyšování nákladů akcí docházelo především ve fázi zpracování přípravných dokumentací a projektů staveb. Nejvýznamnějšími příčinami byly:

- problémy vzniklé v souvislosti s územními a stavebními řízeními, zejména vypořádávání požadavků jejich účastníků;
- koncepční změny realizace úseku III. koridoru Praha–Beroun a úseku IV. koridoru Tomice – Bystřice u Benešova;
- změny vyvolané požadavky SŽDC nebo MD po schválení přípravné dokumentace staveb.

b) MD nemělo ujasněnou koncepci výstavby vysokorychlostních tratí, zejména pokud jde o varianty tras, a její příprava prakticky od roku 2008 stagnovala. Nebylo provedeno ani objektivní hodnocení společensko-ekonomické efektivnosti výstavby. MD přitom dlouhodobě zajišťuje územní ochranu koridorů vysokorychlostních tratí v dosud neschválených a nevyhodnocených variantách, která v některých případech omezuje rozvoj obcí. Opodstatněnost územní ochrany, jak mělo v roce 2006 a následně v roce 2009 uloženo vládou, neprověřilo.