

Informace z kontrolní akce č. 08/26

Finanční prostředky na pořízení silničního spojení Brno–Vídeň (R52)

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda příprava silničního spojení Brno–Vídeň (R52) dává předpoklad k efektivní realizaci investice, včetně vyhodnocení rizik pro financování této investice prostřednictvím operačního programu *Doprava*.

Kontrola byla prováděna v době od srpna 2008 do března 2009.

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do ukončení kontroly a v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);
Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“);
Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“);
Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“);
Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“).

I. Úvod

Záměr pořídit rychlostní spojení Brno–Vídeň v trase stávající silnice I/52¹ se datuje od doby 2. světové války. Obnovení tohoto záměru pochází z počátku devadesátých let minulého století, kdy vláda České republiky ve svém usnesení ze dne 29. června 1992 č. 465 *o prioritách pro poskytování státních záruk za úvěry a o zásadách pro poskytování státních záruk za úvěry* souhlasila se zařazením akce *Přestavba silnice I/52 Brno – Mikulov – (Vídeň)* do seznamu prioritních projektů. Stavba byla dále potvrzena usnesením vlády ze dne 10. listopadu 1993 č. 631 a usnesením vlády ze dne 16. října 1996 č. 528, ve kterých se počítalo se zahájením stavby úseku Pohořelice–Nová Ves–Nový Přerov–státní hranice České republiky (dále jen „ČR“) s Rakouskem až po roce 2005. MD zdůvodnilo plánované vedení rychlostní silnice R52 na Nový Přerov problematickým vedením trasy rychlostní silnice na Mikulov přes vodní nádrž Nové Mlýny, negativními dopady na životní prostředí a vyšší nákladů na pořízení této rychlostní komunikace.

NKÚ se problematikou přestavby silnice I/52 Brno–Mikulov zabýval již v kontrolní akci č. 96/19 – *Hospodaření s prostředky státního rozpočtu při stavbě silnice I/52 Brno–Rajhrad–Mikulov* (KZ byl zveřejněn v částce 1/1997 Věstníku NKÚ). V rámci kontrolní akce č. 96/19 byly mj. zjištěny skutečnosti, které jsou pro tuto kontrolní akci podstatné:

- V úseku Rajhrad–Pohořelice byla vybudována čtyřpruhová rychlostní silnice o délce 16,682 km.

¹ I/52 – pro účely tohoto dokumentu se jedná o stávající silnici první třídy v úseku Pohořelice–Mikulov.

- Výhledové dopravní zatížení pro rok 2020 na úseku Rajhrad–Pohořelice se předpokládá mezi 12–16 tisíci vozidly/24 hod. a na úseku Pohořelice–Mikulov 5–8 tisíc vozidel/24 hod.
- Pro úsek Pohořelice–Mikulov–státní hranice ČR s Rakouskem nebyla plánována silnice rychlostního typu.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

ČR vstupem do Evropské unie (dále jen „EU“) převzala v roce 2004 závazky související s budováním sítě TEN-T² [čl. 5 rozhodnutí Evropského parlamentu (dále jen „EP“) a Rady č. 884/2004/ES]. Zároveň by ČR měla dodržovat základní principy optimální alokace zdrojů z hlediska národních zájmů a udržitelného rozvoje. Řádná koncepční příprava³ je základním předpokladem pro objektivní rozhodování o efektivní alokaci národních a evropských zdrojů. Pro zabezpečení společensko-ekonomické efektivnosti⁴ silničního spojení Brno–Vídeň je nutné sladit mezinárodní aspekt silničního spojení Brno–Vídeň a společensko-ekonomickou efektivnost pro ČR.

A) Mezinárodní aspekty přípravy spojení Brno–Vídeň

Mezinárodní aspekty jsou determinovány jednak jasně deklarovaným zájmem EU vytvořit takovou dopravní infrastrukturu, která by umožnila další udržitelný rozvoj, a jednak zájmem Rakouska a ČR na vybudování takové národní sítě, která by byla efektivní a co nejvíce šetrná k životnímu prostředí.

Evropská komise (dále jen „EK“) iniciovala v roce 1998 v souvislosti s přípravou kandidátských zemí do EU a potřebou dalšího rozvoje sítě TEN-T proces TINA⁵. V průběhu procesu TINA byly identifikovány vazby a styčné body různých druhů dopravy jako složek budoucí transevropské dopravní sítě. V roce 1998 bylo silniční spojení Brno–Vídeň v trase silnice I/52 zařazeno v procesu TINA jako tzv. dodatečný komponent sítě TINA.

V rámci EU byla zřízena „skupina na vysoké úrovni“⁶ pro transevropské dopravní sítě (dále jen „HLG“), která měla v letech 2002 až 2003 navrhnout řešení začlenění sítě TINA do stávající dopravní sítě TEN-T. Vzhledem ke skutečnosti, že transevropská síť je příliš rozsáhlá a není možné realizovat ji najednou v celém rozsahu, navrhla HLG prioritní projekty k realizaci do roku 2020. Na základě závěrečné zprávy z činnosti HLG bylo v rozhodnutí EP a Rady č. 884/2004/ES, které určuje hlavní směry TEN-T, definováno 30 prioritních nadnárodních projektů. Prioritní projekt č. 25 je veden v dálniční ose z Gdaňsku na Katovice, odkud jedna větev směřuje do Brna a Vídně a druhá větev přes Žilinu do Bratislavy. Projekt je definován strategickými body Gdaňsk–Brno/Bratislava–Vídeň bez určení konkrétního místa

² Transport European Network – transevropská dopravní síť, která byla v roce 1993 schválena Evropským parlamentem. Jedná se o síť silničních a železničních koridorů, mezinárodních letišť a vodních cest.

³ Pro účely této zprávy se jedná o období přípravy investiční akce od definování jejího záměru do zahájení prací na projektové dokumentaci pro územní řízení.

⁴ Vztah mezi předpokládanými, případně skutečnými společenskými výnosy, a předpokládanými, případně skutečnými společenskými náklady. Vstupem pro posouzení tohoto vztahu jsou kvantifikované předpokládané výnosy a náklady. Výstupem jsou údaje použitelné pro vzájemné porovnání výhodnosti jednotlivých investic (v případě této zprávy investic do dopravních sítí). Jako kritéria srovnání se používají údaje jako ve finančních analýzách, zejména vnitřní výnosové procento, čistá současná hodnota apod.

⁵ Transport Infrastructure Needs Assessment – posouzení potřeb dopravní infrastruktury.

⁶ Skupina na vysoké úrovni – High Level Group (HLG).

přechodu státní hranice ČR s Rakouskem. Pouze v mapovém podkladu 2.11. Rakousko je specifikován silniční úsek Brno–Vídeň v trase Brno–Pohořelice–Mikulov/Drasenhofen. Trasy zakreslené v tomto mapovém podkladu jsou však jen orientační, závazné jsou pouze určené strategické body, v tomto případě Brno a Vídeň. Konkrétní vedení tras mělo být vybráno příslušnými státy jako optimální propojení závazných uzlových bodů koridorů TEN-T na základě posouzení z hlediska ekonomického, dopravního a environmentálního.

EU vytvořila v rámci procesu TINA prostor pro pochopení významu tvorby sítě TEN-T a jejího budoucího financování. EU se šestiletým předstihem v tomto procesu vysvětlila přístupujícím zemím hlavní podmínky rozvoje infrastruktury TEN-T, které vycházely zejména z rozhodnutí EP a Rady č. 1692/96/ES a z jeho novelizace č. 884/2004/ES. V těchto dokumentech je mj. uvedeno, že projekty by měly:

- být pokud možno ekonomicky životaschopné⁷;
- respektovat zájmy životního prostředí;
- zajistit pokud možno intermodalitu⁸ a interoperabilitu⁹ dopravy;
- být u přeshraničních úseků navrženy v úzké spolupráci se státy EU, které participují na trase, a s Výborem pro transevropskou dopravní síť.

V materiálu TINA-report 1998 byly v části *Metodologie pro posouzení potřeb dopravní infrastruktury (TINA PROCES)* určeny další podmínky pro zařazení dodatečných komponentů do sítě TEN-T, a to zejména:

- Musí být schopné vytvořit síť odpovídající požadavkům uvedeným ve směrnicích EU.
- Tam, kde je to možné, je třeba dát prioritu lepšímu využití existující infrastruktury.
- Předpokládá se dokončení realizace do roku 2015.

Kandidátské země byly upozorněny, že spolufinancování jakéhokoliv projektu je vázáno na plnění výše uvedených podmínek. Na základě připomínek EK byla tato skutečnost rovněž zapracována do preambule operačního programu *Doprava*.

Proces koncepční přípravy silničního spojení Brno–Vídeň zahájilo Rakousko a ČR na počátku roku 1998. V té době existovaly tři možnosti vedení tras silničního spojení Brno–Vídeň:

- Brno–Pohořelice–Nový Přerov s pokračováním na rakouské straně – tento návrh prosazovalo MD a ŘSD z hlediska nižších stavebních nákladů, jeho nekonfliktnosti s životním prostředím a méně náročné technické stránky realizace;
- Brno–Pohořelice–Mikulov–státní hranice ČR s Rakouskem–Schrick–Vídeň, kterou prosazovalo Rakousko. Tato trasa však má na české straně vysoké stavební náklady, technické problémy při vedení trasy přes vodní nádrž Nové Mlýny a podstatné konflikty s životním prostředím;
- Brno–Břeclav (D2)–státní hranice ČR s Rakouskem–Schrick–Vídeň, kterou prosazovalo MŽP z důvodu šetrnosti k životnímu prostředí a vzhledem k širším dopravním vztahům.

Dne 7. května 1999 proběhlo setkání expertů obou států ve Valticích. Na tomto jednání rakouská strana odmítla české návrhy tras jak přes Nový Přerov, tak přes Břeclav. Česká

⁷ Termín používaný autory analýz 2000 a 2001; který vyjadřuje rovnováhu mezi čistou současnou hodnotou nákladů a výnosů investice při určené diskontní sazbě 7 %.

⁸ Intermodální přepravní systém je druh kombinované přepravy využívající více dopravních oborů při přepravě nákladů.

⁹ Mezinárodní kompatibilita dopravy.

strana ponechala veškerou iniciativu rakouské straně, která vypracovala všechny předprojektové studie týkající se komplexní problematiky silničního spojení Brno–Vídeň.

Strategickým materiálem, ze kterého vycházela rakouská strana při preferování trasy Vídeň–Drasenhofen–Mikulov, byla studie z ledna 1999 s názvem *Utváření silniční sítě v dunajsko-evropském prostoru se zvláštním zřetelem na hospodářský prostor Rakousko* (dále jen „GSD 1999“). Tato studie identifikovala „přednostní směry tržního potenciálu Rakouska“.

Další studie již zadávala ke zpracování převážně země Dolní Rakousko. Výsledky těchto rakouských studií byly shrnuty v materiálu *Argumentarium A5 Nord Autobahn*, který byl vydán dne 31. ledna 2005 (dále jen „Argumentarium“).

Dne 9. listopadu 2005 oba ministři odpovídající za resort dopravy podepsali memorandum, ve kterém byl uveden přechodový bod v prostoru obcí Drasenhofen a Mikulov, který by měl být dále upřesněn v následné mezistátní dohodě. Zároveň se obě strany dohodly, že vyvinou maximální úsilí získat finanční podporu EU.

Dne 9. června 2008 vláda ČR přijala usnesení č. 735, ve kterém rozhodla propojit R52¹⁰ a rakouskou dálnici A5 mezi městy Mikulov a Drasenhofen a propojit rychlostní silnici R55¹¹ na rakouskou dálniční a silniční síť mezi městem Břeclav, místní část Poštorná, a obcí Reintal.

Dohoda mezi vládou ČR a vládou Rakouské republiky o propojení kapacitních pozemních komunikací A5 a R52 na státní hranici ČR s Rakouskem mezi obcemi Drasenhofen a Mikulov byla podepsána dne 23. ledna 2009.

Termín dokončení R52 je plánován na rok 2012 v celkových nákladech ve výši 10 mld. Kč. Podle údajů MD, které zpracovalo časový harmonogram jednání s rakouskou stranou o napojení R55 na rakouskou silniční síť, budou ukončeny přípravné práce a podepsána mezinárodní dohoda s Rakouskou spolkovou vládou v červnu 2010.

V souvislosti s možností spolufinancování z finančních prostředků EU ve výši 7 mld. Kč předložila ČR v roce 2008 komparativní studii¹² dvou alternativ¹³ silničního spojení Brno–Vídeň k objektivnímu posouzení příslušným evropským orgánům tak, aby mohla EK kompetentně rozhodnout o spolufinancování projektu. Komparativní studie doporučila realizovat spojení Brno–Vídeň v trase R52 a A5 přes Mikulov.

Celý proces jednání mezi ČR, Rakouskem a EU o přípravě realizace stavby rychlostní silnice R52 se vyznačoval rozpory v jednání a rozhodování příslušných orgánů státní správy, nesouhlasnými námitkami veřejnosti a dotčených obcí.

B) Koncepční příprava ČR k pořízení silničního spojení Brno–Vídeň

¹⁰ R52 – pro účely tohoto dokumentu se jedná o plánovanou rychlostní silnici v úseku Pohořelice–Mikulov–státní hranice ČR s Rakouskem (alternativa Mikulov).

¹¹ R55 – pro účely tohoto dokumentu se jedná o plánované prodloužení budované rychlostní silnice R55 z dálnice D2 obchvatem Břeclavi na státní hranici ČR a Rakouska (alternativa Břeclav).

¹² Porovnávací studie dvou možných alternativ vedení trasy pozemní komunikace, která má určit, která alternativa je společensko-ekonomicky optimální.

¹³ Alternativa – jedna možnost ze dvou možností zásadního řešení potřeby dopravní obslužnosti, která je dána trasou s vytyčenými uzlovými body.

Cílem koncepční přípravy je zajistit věrohodné podklady pro rozhodnutí, která by respektovala zejména:

- budoucí společensko-ekonomickou efektivnost;
- zabezpečení co nejmenších dopadů na životní prostředí.

Za zabezpečení věrohodných podkladů je odpovědné MD, které je nejvyšším správním orgánem pro resort dopravy a které dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, je povinno:

- respektovat zákony, usnesení vlády, mezinárodní smlouvy aj.;
- zkoumat společenskou problematiku resortu dopravy.

V období přístupových jednání před vstupem ČR do EU byl usnesením vlády ze dne 21. července 1999 č. 741 schválen koncepční dokument *Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010*, který však nezohledňoval příslušné požadavky EU na tvorbu sítě TEN-T. Tuto skutečnost konstatovala společná kontrolní akce NKÚ a BRH¹⁴ č. 02/10, která byla provedena v rámci twinningového projektu v době přístupových jednání mezi ČR a EU (KZ byl zveřejněn v částce 2/2003 Věstníku NKÚ). V rámci této kontroly bylo mj. zjištěno že:

- neexistuje vazba mezi strategickými, koncepčními a programovými cíli;
- nebyl zpracován systém alokace zdrojů do projektů podle výše společensko-ekonomické efektivnosti.

MD zahájilo v roce 2003 na základě usnesení vlády ze dne 22. září 2003 č. 938 proces zpracování koncepčního dokumentu *Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury* (dále jen „GEPARDI“). V roce 2007 provedl NKÚ kontrolní akci č. 06/36 – *Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice*, v rámci které prověřil průběh procesu zpracování GEPARDI, který byl v té době předložen vládě ČR ke schválení. Kontrolní závěr (zveřejněný v částce 3/2007 Věstníku NKÚ) konstatoval dobrou úroveň zpracování GEPARDI a objektivitu použitých rozhodovacích procesů. Součástí dokumentu GEPARDI byla tzv. multikriteriální analýza¹⁵, ve které byly seřazeny záměry na pořízení jednotlivých částí dopravní infrastruktury ČR podle tzv. atraktivity (výsledek společensko-ekonomického hodnocení). V tomto materiálu měla R52 nízké hodnocení a byla jí přiřazena malá priorita realizace. Vláda ČR svým usnesením ze dne 12. dubna 2006 č. 381 vzala GEPARDI na vědomí a uložila ministru dopravy dopracovat systém stanovení priorit, dokončit SEA¹⁶ a do 31. prosince 2006 dokument předložit vládě ČR ke schválení. Po skončení kontrolní akce č. 06/36 byly rozhodnutím vedení resortu dopravy práce na GEPARDI zastaveny. MD následně zpracovalo *Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013*, který vychází pouze z technické připravenosti jednotlivých projektů navrhovaných pro rozvoj dopravní sítě ČR, a to bez ohledu na jejich společenskou potřebnost.

MD tak zrušilo základní systémové kroky vedoucí k zabezpečení optimální alokace zdrojů už v rámci své koncepční činnosti.

¹⁴ Bundesrechnungshof – Spolkový účetní dvůr ve Spolkové republice Německo.

¹⁵ Nástroj pro stanovení priorit mezi investičními záměry, projekty apod. na základě bodového hodnocení vah vybraných kritérií. Každé kritérium je bodováno pro každý projekt a celkový počet bodů ze všech kritérií určí konečné priority nebo naopak přispěje k vyloučení projektu. Tento přístup lze použít jak pro konkrétní projekty, tak pro oblast priorit.

¹⁶ Strategic Environmental Assessment – posuzování vlivů koncepce na životní prostředí.

Koncepční příprava silničního spojení Brno–Vídeň probíhala ve dvou etapách:

- v období od roku 1998, kdy byl ukončen proces TINA, do konce roku 2005, kdy bylo podepsáno společné memorandum české a rakouské strany,
- v období od roku 2006 do současnosti, kdy na české straně začala příprava realizace alternativy Mikulov, tj. rychlostní silnice R52.

MD mělo od roku 1998 připravovat záměr silničního spojení Brno–Vídeň z hlediska doporučených postupů EU a z hlediska volby optimální trasy přeshraničních úseků, avšak zůstalo pasivní a přenechalo veškerou iniciativu rakouské straně. Aktivně se nezúčastnilo ani spolupráce na společné rakousko-české předprojektové studii (2003) a přenechalo iniciativu ŘSD. MD nezadalo v období od roku 1998 do roku 2006 žádnou dopravní studii, která by se zabývala vedením alternativní trasy přes Břeclav, tj. prodloužení, R55 z D2 obchvatem Břeclavi na hraniční přechod z ČR do Rakouska Poštorná/Reintal, a nereagovalo na zjevné nedostatky v Argumentariu.

Například:

Argumentarium neobsahovalo hodnocení volby trasy z hlediska širších dopravních vztahů, o čemž svědčí následující skutečnosti:

- V Argumentariu udávaná vzdálenost k průmyslové zóně Katovice přes přechod Reintal v relaci Vídeň–Krakov 470 km zjevně opomíjí možnost využití rychlostní silnice R55, která je také v materiálu TINA uvedena a která zkracuje kalkulovanou vzdálenost v relaci Vídeň–Krakov o 20–30 km.
- Tvrzení, že vedení trasy přes Mikulov vykazuje na české straně nižší konfliktní potenciál než trasa v alternativě Břeclav, nebylo řádně doloženo. Tuto skutečnost potvrzuje i průběh jednání dne 2. února 2005 v Mikulově, kde rakouská strana vznesla dotaz na možné vedení silničního spojení Brno–Vídeň přes Břeclav vzhledem k environmentálním problémům při vedení trasy na Mikulov. Přítomný zástupce MD tuto možnost odmítl.

Na konci roku 2006 schválilo MD investiční záměry tří úseků rychlostní silnice R52 (Pohořelice–Ivaň, Ivaň–Perná, Perná–st. hranice ČR/Rakousko) s celkovými předpokládanými náklady 10 mld. Kč. Ekonomické hodnocení provedené ŘSD dle závazné směrnice MD s názvem *Český systém hodnocení silnic* neprokázalo ekonomickou efektivnost této investice. MD zmíněné investiční záměry schválilo bez připomínek a souhlasilo s jejich registrací. V téže době byl ukončen proces schvalování *Územního plánu velkého územního celku Břeclavska* (dále jen ÚP VÚC Břeclavska⁴), který počítá s vedením trasy alternativy Mikulov, ale trasa druhé alternativy Břeclav zde uvedena není. V průběhu tvorby ÚP VÚC Břeclavska (2004 až 2006) nepodal MD pořizovateli, tj. Jihomoravskému kraji, žádné návrhy a požadavky týkající se trasování silničního spojení Brno–Vídeň.

MD bylo v průběhu koncepční přípravy silničního spojení Brno–Vídeň, tj. od roku 1998 do roku 2008, několikrát upozorněno orgány státní správy a občanskými iniciativami na absenci řádného vyhodnocení alternativy Břeclav. MD však zadalo zpracování vyhledávací studie na vedení trasy alternativy Břeclav až v roce 2007 a bez objektivního porovnání obou alternativ dále prosazovalo realizaci alternativy Mikulov. Jeho hlavními argumenty byly:

- neprůchodnost pokračování R55 z D2 obchvatem Břeclavi na státní hranici ČR s Rakouskem, a to jak z ekologického hlediska, tak z hlediska nemožnosti dosáhnout technických parametrů čtyřpruhové rychlostní silnice,
- absence připravenosti trasy alternativy Břeclav,
- absence vedení trasy alternativy Břeclav v ÚP VÚC Břeclavska.

Vyhledávací studie (2007¹⁷, 2008¹⁸) a komparativní studie (2008) však potvrdily průchodnost vedení čtyřpruhové rychlostní silnice v tomto prostoru. MD tímto postojem zapříčinilo nepřipravenost alternativy Břeclav.

Až na základě výsledků šetření a po doporučení veřejného ochránce práv (2007) porovnat ekonomické, ekologické a dopravní parametry obou alternativ pověřilo MD ústním příkazem svou podřízenou organizaci ŘSD zadat zpracování komparativní studie, která by porovnála obě alternativy z hlediska výše zmíněných parametrů. Smlouvu o zpracování komparativní studie uzavřelo ŘSD v průběhu března až května 2008 se třemi dodavateli s termínem dokončení 31. července 2008. Komparativní studie však nesplnila svůj základní účel a smysl, což dokládají následující zjištění:

a) Komparativní studie nebyla podkladem pro rozhodovací proces, protože MD od roku 1999 preferovalo variantu Mikulov, a to i v době, kdy byla komparativní studie rozpracovaná a nemohly být známy její výstupy. O této skutečnosti svědčí neúplné materiály předkládané při jednáních vlády ČR, příslušná usnesení vlády ČR a pokusy předčasně prosadit mezinárodní smlouvu s Rakouskem, ve které je jako přechodový bod určeno území mezi Mikulovem a Drasenhofenem.

b) Zadání komparativní studie nerespektovalo základní požadavky kladené EU na společensko-ekonomické studie v rozhodnutí EP a Rady č. 884/2004/ES, které jsou metodicky rozvedeny v příloze TINA (1999) s názvem *Socio-economic analysis CBA*, zejména když zadavatel:

- zadal komparativní studii pouze jako řešení na regionální úrovni (Jihomoravský kraj a Dolní Rakousko), tj. bez zpracování vlivů evropských dopravních toků;
- nestanovil v zadání, jakým způsobem má zpracovatel postupovat v případě, kdy porovnání obou alternativ bylo prováděno v době, kdy trasy byly v naprosto odlišné fázi přípravy, tak, aby výstupy byly objektivní a vzájemně porovnatelné. Alternativa Mikulov byla ve stupni DÚR a alternativa Břeclav byla ve stupni vyhledávací studie;
- nedefinoval v zadání komparativní studie nulovou variantu¹⁹ a zpracovatel zahrnul do nulové varianty i zatím nerealizovaný dvoupruhový obchvat Břeclavi;
- neurčil v zadání komparativní studie způsob stanovení míry zohlednění vyvolaných investic na české a rakouské straně;
- neurčil v zadání komparativní studie metodiku pro stanovení nákladů;
- zařadil v zadání komparativní studie mezi kritéria hodnocení jednotlivých alternativ také kritéria týkající se úrovně územně plánovacího posouzení, čímž znevýhodnil jednu ze sledovaných alternativ;
- nestanovil v zadání komparativní studie zhotovitelům, jaké váhy mají přiřadit jednotlivým kritériím, a nechal toto rozhodnutí na zhotoviteli.

c) Komparativní studie nebyla zpracována ve spolupráci s rakouskou stranou. Rakouské úseky sice byly do srovnání zahrnuty, ale zpracovatel jejich vyhodnocení neprovedl.

Při analýze komparativní studie zjistil NKÚ následující skutečnosti:

- Pravděpodobně došlo k nadhodnocení stavebních nákladů u alternativy Břeclav, které byly provedeny odborným odhadem (například přeložka transitního plynovodu).

¹⁷ Vyhledávací studie 2007 – zpracovaná Ing. Kalčíkem v roce 2007, zadaná Ministerstvem dopravy.

¹⁸ Vyhledávací studie 2008 – zpracovaná společností HBH, s.r.o., v roce 2008, zadaná Ředitelstvím silnic a dálnic.

¹⁹ Jedná se o vývoj za předpokladu, že by investice nebyla realizována.

- Pro stanovení intenzity dopravy²⁰ byl v komparativní studii použit model individuální automobilové dopravy Jihomoravského kraje a do tohoto modelu byla také zpracována predikce intenzity dopravy na rakouské straně. Rakouská strana zpracovala tyto predikce podle rakouské směrnice RVS 2.2; ŘSD však nedoložilo, zda rakouské modely jsou kompatibilní s českými modely.
- Při posuzování vlivů na životní prostředí zpracovatel zahrnul do posouzení i část území, které bylo mimo zájmovou oblast vytyčenou v zadání komparativní studie.
- Zpracovatel nestanovil předpokládané náklady jednotlivých alternativ podle stejné metodiky. Pro stanovení nákladů jednotlivých alternativ byly použity podklady z různých časových období bez provedení úpravy na cenovou úroveň stejného období.
- V komparativní studii byly v několika případech zjištěny rozporné údaje (rozdílná intenzita dopravy na stejném úseku, sumarizace neodpovídala dílčím údajům).
- V celkovém shrnutí a srovnání dopadů hodnocených tras na životní prostředí jsou tyto dopady hodnoceny pomocí nekvantifikovaných indikátorů, přestože některé z nich by mohly být poměrně dobře kvantifikovány a bylo by možné je pro účely objektivnějšího srovnání ocenit (ocenění odstranění hluku, ocenění ztrát zemědělského půdního fondu a ocenění nerostných ložisek).

I přes výše uvedené nedostatky studie potvrdila následující skutečnosti:

- Úsek z křižovatky R55/D2 na státní hranici ČR s Rakouskem mezi Poštornou a rakouskou obcí Reintal je průchozí pro čtyřpruhové vedení rychlostní silnice.
- Z hlediska dopadů na životní prostředí jsou obě alternativy téměř rovnocenné (po vyloučení negativních vlivů na životní prostředí na území, které bylo mimo zájmovou oblast vytyčenou v zadání komparativní studie).

C) Zabezpečení nejmenších dopadů na životní prostředí

Zabezpečení optimalizace dopadů záměrů na životní prostředí vymezují zákony ČR a požadavky EU na „udržitelný rozvoj“, které jsou deklarovány pro oblast dopravy v rozhodnutí EP a Rady č. 884/2004/ES. Pro snížení rizika konfliktu mezi dopravní obslužností a ochranou životního prostředí je ve smyslu směrnice EP a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, požadováno, aby koncepční materiály byly posouzeny procesem SEA. Možné konflikty ve svých důsledcích ztěžují předprojektovou a projektovou přípravu konkrétní investice i její realizaci se všemi důsledky na výslednou efektivitu procesu pořízení veřejné stavby.²¹

Při koncepční přípravě silničního spojení Brno–Viedeň se vycházelo z *Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010*. V souhlasném stanovisku v procesu SEA k tomuto koncepčnímu dokumentu MŽP jasně preferovalo alternativu Břeclav. MD toto stanovisko nerespektovalo a zaměřilo se na přípravu alternativy přes Mikulov. Tím zvýšilo riziko střetu veřejných zájmů při zabezpečení dopravní obslužnosti s ochranou životního prostředí.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že jediným koncepčním dokumentem MD, který prošel procesem SEA je v současnosti *Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice do roku*

²⁰ Vyjadřuje zatížení dopravní cesty počtem vozidel (např. u silniční dopravy se uvádí počet vozidel za den). Intenzitu dopravy lze predikovat pomocí dopravních modelů.

²¹ Například podle zdrojů BRH v průběhu společné kontrolní akce č. 06/03 průtahy s pořízením D8 na české straně snížily plánovaný poměr mezi výnosy a náklady na německé straně o 50 %.

2010. Za stávajícího stavu nebude mít ČR od roku 2010 žádnou koncepci rozvoje dopravní infrastruktury, která by prošla procesem SEA, což je spjato s podstatnými riziky pro zabezpečení minimálních dopadů na životní prostředí.

V roce 2000 se na MD konalo jednání zástupců MD, ŘSD, MMR, komunální sféry a projektových organizací, kteří se shodli na řešení spojení v alternativě trasy Mikulov. MŽP na toto jednání nebylo přizváno, na což reagovalo tím, že zaslalo MD stanovisko, ve kterém mj. sdělilo, že výsledek jednání je v rozporu:

- s usnesením vlády ze dne 21. července 1999 č. 741 (*Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010*),
- s usnesením vlády ze dne 14. dubna 1999 č. 323 (*Státní politika životního prostředí*).

MD na připomínky MŽP a oponentní názory odborné a občanské veřejnosti nereagovalo a bez jakéhokoliv hlubšího rozboru, který by se zabýval otázkou dopadů obou alternativ na životní prostředí, připravovalo pouze projekt alternativy Mikulov. Současná legislativa neumožňuje vstup odborné veřejnosti a dalších dotčených osob do procesu koncepční přípravy, s výjimkou procesu SEA. Nerespektování připomínek a protestů veřejnosti v této fázi přípravy přináší rizika, že připomínky budou uplatňovány v územním a stavebním řízení se všemi negativními vlivy na hospodárnost a efektivnost realizace veřejné stavby (zvýšení nákladů vlivem prodloužení realizace aj.).

MŽP v období let 2003 až 2006 rezignovalo na svá původní stanoviska k vedení trasy silničního spojení Brno–Vídeň, což se projevilo v procesu SEA, jímž prošel ÚP VÚC Břeclavska bez alternativy Břeclav, a MŽP na to nijak nereagovalo.

V období od roku 2007 MŽP v rámci připomínkového řízení k rozhodnutí vlády ČR o výstavbě R52 znovu upozornilo na možnost vést silniční spojení Brno–Vídeň v alternativě Břeclav. Stanoviska MŽP vedla k rozhodnutí vlády ČR, že se budou připravovat obě alternativy. Výsledkem je skutečnost, že obě území budou postižena dopady na životní prostředí a bude snížena hospodárnost alokace finančních prostředků.

Existují další rizika postižení životního prostředí vlivem vyvolaných investic vzniklých realizací R52. Jedním z důsledků realizace R52, který je uveden v komparativní studii, je nárůst intenzity dopravy na silnici I/40 v úseku mezi Břeclaví a Mikulovem, což může vyvolat další investice. Pokud se uspokojivě nevyřeší vedení dopravy z křižovatky D2/R55 směrem na Vídeň, hrozí na stávající silnici I/40 zvýšená bezpečnostní rizika a s velkou pravděpodobností i kongesce.

MD dokonce uvažovalo s výstavbou rychlostní komunikace v trase silnice I/40, která vede přes Lednicko-valtický areál. Toto území je pro svou unikátnost zapsáno v *Seznamu světového přírodního a kulturního dědictví UNESCO* a rychlostní komunikace by v tomto areálu negativně ovlivnila životní prostředí.

D) Společenská potřeba pořízení rychlostní silnice R52

NKÚ posuzoval společenskou potřebnost pořízení R52 ze tří hledisek:

- mezinárodní potřeba (sítě TEN-T),
- vnitrostátní potřeba (česká síť silnic a dálnic),
- regionální potřeba.

Mezinárodní potřeba

Potřeba jednotlivých úseků sítě TEN-T by měla být obecně posuzována ve smyslu legislativy EU. Z tohoto hlediska a podle použité metody plánování pořízení sítě TEN-T je podstatné spojení koridorových uzlových bodů uvedených v příloze III. rozhodnutí EP a Rady 884/2004/ES, tj. Brna a Vídně, a to jakoukoliv trasou, která je vyhodnocena z hlediska společensko-ekonomické efektivity jako optimální. Z tohoto hlediska trasa přes Mikulov nebyla v materiálech EU definována jako prioritní.

Mezinárodní potřeba R52 i R55 může významně ovlivnit vybudování plánovaných rakouských rychlostních silnic S8 a S3:

- Rychlostní komunikace S8 by měla spojit slovenskou dálnici D2 s okruhem Vídně S1. Tato komunikace odvede tranzitní dopravu severně od Dunaje směrem na Slovensko a představuje alternativu k budované dálnici A5.
- Rychlostní silnice S3 Vídeň–Znojmo, na kterou by měla navazovat modernizovaná silnice I/38, bude z hlediska dopravní vzdálenosti nejvýhodnějším spojením Vídně a Prahy.

Vybudování výše uvedených rakouských rychlostních silnic může snížit predikovanou intenzitu dopravy na R52, popřípadě R55.

Vnitrostátní potřeba

Z hlediska předpokládaného rozvoje českých silnic a dálnic snižují vnitrostátní potřebnost R52 následující skutečnosti:

- Výrazně narůstá intenzita tranzitní dopravy vozidel do 3,5 tuny v ose Katovice – Krakov – Dolní Rakousko, což v případě dokončení R55 z Otrokovic dává předpoklady pro nárůst intenzity dopravy v alternativě Břeclav, která se vyhýbá již dnes přetíženému uzlu Brno.
- Do silnice I/52 bylo v roce 1995 investováno asi 650 mil. Kč (cenová úroveň roku 1995). Predikovaná intenzita dopravy v úseku plánované R52 Pohořelice–Mikulov se v roce 2020 bude pohybovat v rozmezí od 17 544 vozidel/24 hod. do 21 156 vozidel/24 hod. Česká technická norma doporučuje pro rychlostní komunikaci minimální intenzitu 22 000 vozidel/24 hod. a EU norma doporučuje více než 20 000 vozidel/24 hod. Silnice I/52 je v dobrém technickém stavu a podle predikovaného vývoje dopravní intenzity bude stávající stav minimálně do roku 2020 vyhovovat.

Regionální potřeba

Posouzení dopravní potřeby z hlediska regionů Jihomoravského kraje a Dolního Rakouska nebylo vzhledem k zákonným kompetencím NKÚ prověřováno. Avšak z materiálů, které získal NKÚ od MD v rámci kontrolní akce č. 06/36, vyplývá, že silniční síť v jižní části Jihomoravského kraje je dostatečně dimenzovaná.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Záměr realizovat R52 nespĺňoval většinu požadavků EU kladených na tvorbu sítě TEN-T, a to z těchto důvodů:

- projekt není potenciálně životaschopný;
- nebyly dostatečně zohledněny dopady na životní prostředí;
- nebyla analyzována možnost vést spojení Brno–Vídeň v jiných variantách po existující infrastruktuře.

Veškeré zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že alokace veřejných finančních prostředků na pořízení rychlostní silnice R52 nebo R55 je v současnosti riskantním investičním krokem. Z evropského hlediska klesá důležitost spojení Brno–Vídeň zejména proto, že společenský a hospodářský vývoj ve střední Evropě se vyvíjí jinak, než jak bylo předpokládáno v procesu TINA. Rakouská strana plánuje výstavbu rychlostních silnic S8 ve směru Vídeň–Slovensko–Krakov a S3 ve směru Vídeň–Znojmo–Praha. Realizace těchto silnic je významným rizikem pro předpokládaný vývoj dopravní intenzity zejména pro přeshraniční úsek rychlostní silnice R52 Mikulov/Drasenhofen, který v současné době vykazuje nízkou intenzitu dopravy. V dlouhodobých prognózách je korelace mezi dopravní poptávkou a čtyřpruhovou komunikací na hranici zdůvodnitelnosti.

Rovněž z hlediska nároků vnitrostátní dopravy je potřeba pořízení silničního spojení Brno–Vídeň obtížně zdůvodnitelná. Toto prokázaly výsledky multikriteriální analýzy, která byla provedena v rámci tvorby GEPARDI (viz KZ 06/36), kde byl tento projekt i přes deklarovanou evropskou prioritu vyhodnocen jako „málo atraktivní“ ve smyslu společensko-ekonomické efektivnosti. Také investiční záměr projektu výstavby rychlostní silnice R52 a komparativní studie konstatují, že tento projekt není ekonomicky životaschopný.

Výše zmíněné skutečnosti mohou podstatně změnit rozložení stávající dopravní intenzity na česko-rakouských hranicích. K tomu je nutné ještě přičíst fakt, že silnice I. třídy I/52 byla v roce 1995 rekonstruována, je v dobrém technickém stavu a vzhledem k vývoji dopravní intenzity bude minimálně do roku 2020 plně postačovat.

Vedení tras R55 a R52 územím, které je hodno ochrany, přináší další rizika, která snižují atraktivitu území a mají negativní dopad na zachování kulturních a přírodních hodnot, do kterých EU a ČR investovaly nemalé prostředky. Stávající nejistota ve vývoji dopravní intenzity při pořízení pouze R52 nevyklučuje možnost, že kromě vedení trasy přes CHKO Pálava bude nutná i rychlostní silnice přes Lednicko-valtický areál se všemi negativními dopady na životní prostředí.

MD zanedbalo koncepční přípravu silničního spojení Brno–Vídeň zejména tím, že:

- dlouhodobě opomíjí zásady nejlepší mezinárodní praxe doporučené EU v procesu TINA, které v koncepční fázi pořízení veřejné stavby zajišťují podklady pro taková rozhodnutí vlády, která minimalizují vnitřní rozpory investičního procesu. Nevyřešené rozpory v této fázi pak komplikují jak projektovou fázi, tak fázi realizační, což má negativní dopad na společensko-ekonomickou efektivnost;
- průběžně od ukončení procesu TINA v roce 1998 nepřehodnocovalo a nevyhodnocovalo potřebnost R52 pro realizaci sítě TEN-T;
- se nezabývalo společenskou problematikou pořízení silničního spojení Brno–Vídeň v rámci koncepční přípravy a přenechalo veškerou iniciativu na rakouské straně, což

v konečném důsledku vedlo z hlediska ČR k přijetí nejrizikovějšího řešení silničního spojení;

- nerespektovalo stanovisko MŽP k procesu SEA ke koncepčnímu dokumentu *Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010* a v průběhu let 1998 až 2006 neřešilo dopady realizace záměru na pořízení R52. Stejně tak bez řádné analýzy a řádného projednání opomíjelo oponentní návrhy, podněty a stanoviska odborné a laické veřejnosti. Tím se prodlužuje proces pořízení veřejných staveb v důsledku uplatňování těchto námitek v územním a stavebním řízení se všemi negativními dopady na konečnou efektivnost investic;
- zůstalo pasivní a ponechalo veškerou iniciativu na ŘSD, kterému zadalo vypracovat srovnání alternativ silničního spojení Brno–Vídeň. ŘSD však pracuje s datovou základnou a metodikou, které jsou vhodné pro ekonomické srovnání investičních záměrů, ale nejsou vhodné pro společensko-ekonomické porovnání.

Veškeré výše uvedené nedostatky v koncepční přípravě silničního spojení Brno–Vídeň vyplývají z dlouhodobé koncepční nečinnosti MD.

MD svou nečinností v oblasti zabezpečení optimální alokace veřejných zdrojů podle zásad společenské efektivnosti, litery a smyslu pravidel EU vážně ohrožuje finanční spoluúčast EU (7 mld. Kč) na projektu spojení Brno–Vídeň.

MD zastavilo práce na koncepčním dokumentu GEPARDI, u něhož existovaly předpoklady, že zabezpečí optimální alokaci veřejných zdrojů do dopravní infrastruktury. Koncepční dokument GEPARDI byl nahrazen dokumentem *Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013*, který vychází z postoje MD, že realizační prioritou má stavba, která je technicky a ekonomicky nejlépe připravena. Tento argument je také jediný, kterým MD v tomto dokumentu zdůvodňuje realizaci R52. Harmonogram neprošel procesem SEA, protože dle vyjádření MŽP se nejedná o koncepční dokument. ČR tak od roku 2010 nebude mít žádný dokument týkající se rozvoje dopravní infrastruktury, který by měl koncepční charakter.

V případě trvání stávající praxe ze strany MD může být vážně ohrožena finanční spoluúčast EU i na dalších projektech indikovaných v operačním programu *Doprava*.