



Kde se ztrácejí miliardy?

Plánování a financování dopravní infrastruktury v ČR. Analýza problémů a návrhy řešení.



Martin Fadrný a kol.



Autoři: Martin Fadrný (EPS), Pavel Příbyl (CEE Bankwatch Network), Pavel Doucha (Dopravní federace)

Vydavatelé: Ekologický právní servis, CEE Bankwatch Network, Dopravní federace

Brno–Praha, červenec 2010

ISBN: 978 - 80 - 86544 - 12 - 0

© Ekologický právní servis, 2010

Sestavení a vydání této publikace umožnila laskavá finanční podpora Evropské komise, Open Society Institute a Nadace Open Society Fund Praha.



OPEN SOCIETY INSTITUTE



Tato analýza byla zpracována za finanční podpory Evropské komise.

Za obsah této publikace je výhradně odpovědný zpracovatel a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské komise.

Obsah

1 Úvod. Rezort dopravy jako „černá díra“ veřejných rozpočtů?	5
1.1 Otázky daňového poplatníka aneb „je něco shnilého ve státě dánském“	5
Plytvání penězi	5
Podezření z korupce	7
Nespokojení uživatelé	8
Rezort dopravy jako “černá díra“ veřejných rozpočtů?	8
1.2 Vliv lobbistů v rezortu dopravy versus veřejný zájem	9
Volba priorit, strategická alokace omezených veřejných zdrojů	9
Odpovědné plánování a financování jednotlivých projektů	9
Transparentnost a kontrola	10
1.3 Příčiny problému	10
2 Plánování dopravní infrastruktury. Problémy a návrhy řešení.	12
2.1 Problémy v oblasti plánování dopravní infrastruktury	12
Usnesení vlády č. 631 z roku 1993 o rozvoji dálnic	12
Návrh rozvoje dopravních sítí do roku 2010	13
Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury (GEPARDI)	13
Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury (HVDI)	13
Dopravní sektorové strategie (tzv. SeStra)	14
„První vlašťovka“ po GEPARDech	14
Negativní důsledky stávajícího stavu	14
2.2 Doporučení pro tvorbu strategie a pro posouzení vlivů strategie na životní prostředí	16
GEPARDI II - příležitost, kterou je třeba využít	17
Správná definice potřeb	17
Vhodná metodika posouzení potřebnosti projektů, forma a váha kritérií	18
Včasná a efektivní účast veřejnosti a zapojení odborné veřejnosti	19
Závaznost koncepce a stanovených priorit pro rezort	20
Zajištění kapacity pro plánování dopravních sítí a aktualizaci koncepce	21
3 Posuzování vlivů dopravních projektů na životní prostředí a veřejné zdraví. Problémy a návrhy řešení.	23
3.1 Problémy ve fázi posuzování vlivů projektů	23
Neprovázanost procesů SEA a EIA	23
Nekvalitní EIA na dopravní (liniové) stavby	23
3.2 Doporučení pro fázi posouzení vlivů jednotlivých projektů na životní prostředí	24
Základní doporučení	24
4 Financování dopravní infrastruktury. Problémy a návrhy řešení.	26
4.1 Problémy v oblasti financování dopravní infrastruktury	26
Stavíme, co nepotřebujeme	26
Cena českých dálnic	26

Problémy ve fázi řízení financování dopravní politiky	27
Problémy ve fázi financování a kontroly jednotlivých projektů:	29
Veřejné zakázky, ÚOHS	30
NKÚ	30
4.2 Doporučení pro řízení financování dopravní politiky	31
Tvorba cenových odhadů jednotlivých projektů HVDI	31
Transparentní proces tvorby rozpočtu SFDI	32
Globální položky	32
Schvalování rozpočtu a závěrečné zprávy SFDI v parlamentu	33
4.3 Doporučení pro řízení financování jednotlivých projektů	34
Expertní oponentura efektivity projektového řešení a stanovení ceny investičních záměrů	34
Uplatnění cenových normativů, zdůvodňování odchylek, reportování o fungování normativů	34
Veřejné zakázky	34
4.4 Nezávislá kontrola	36
Kontrola provádění staveb	36
Dozorčí rada SFDI	36
NKÚ	37
5 Závěr. Shrnutí nejdůležitějších doporučení.	38
5.1 Hlavní doporučení	38
I. Strategické určení priorit	38
II. Financování na základě skutečných potřeb a dat	38
III. Transparentnost a efektivnost financování	39
IV. Kontrola a komunikace s veřejností	39
5.2 Specifická doporučení k jednotlivým oblastem plánování a financování dopravní infrastruktury	39
Doporučení pro tvorbu strategie (proces GEPARDI II)	39
Doporučení pro financování dopravní politiky	40
Doporučení pro financování jednotlivých projektů	41
Doporučení pro veřejnou kontrolu	41
Doporučení pro procesy posouzení vlivů jednotlivých projektů na životní prostředí	41
Příloha I	43
Návrhy pro optimalizaci metodiky hodnocení efektivity dopravních staveb (MKA)	43
Příloha č. II	44
Dílní doporučení pro fázi posouzení vlivů jednotlivých projektů na životní prostředí	44
Seznam zkratk	45
Přehled odborných analýz EPS a Dopravní federace k tématu	46

1 Úvod. Rezort dopravy jako „černá díra“ veřejných rozpočtů?

1.1 Otázky daňového poplatníka aneb „je něco shnilého ve státě dánském“

Kvalita plánování a cena výstavby dopravní infrastruktury budí v české společnosti čím dál více otázek.

Plýtvání penězi

Řeší se otázka možného **předražování českých „dálnic“** resp. infrastrukturních projektů. Skrývá se zde několik problémů. České dálnice byly nejednou označeny za předražené ve srovnání se zahraničím.¹ Takovéto analýzy jsou ze strany ministerstva dopravy kritizovány jako nepřesné² – bohužel zhusta nikoliv v diskuzi s kritiky, ale pouze jednostrannou prezentací závěrů analýz vytvořených na objednávku ministerstva³. Je však zřejmé, že finanční prostředky jsou ze strany Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD) v průběhu přípravy a realizace jednotlivých projektů vydávány často ne hospodárně, neúčelně a neefektivně.

Za takového špatné hospodaření, které vede v důsledku k předražení či postupnému „prodražování“ konkrétních projektů pro státní kasu, je ministerstvo dopravy dlouhodobě kritizováno ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) – srov. nálezy týkající se dálnice D 8⁴ nebo nález týkající se dálnice D47⁵. Ministerstvo, respektive ŘSD, čelí oprávněné kritice i za to, že podléhá různým tlakům a nad rámec nezbytných prvků projektu financuje i objekty které s původním záměrem přímo nesouvisí.⁶ Dalším symptomem problému je fakt, že snad neexistuje v ČR významnější stavba dálnice, jejíž cena by v průběhu času nerostla oproti ceně původně ministerstvem odhadované a to mnohdy o desítky procent. Ilustrovala to zcela jasně analýza Cena dálnic na příkladu dálnic D 8 a D 11.⁷ Nejnověji viz např. kauzu rychlostní silnice R6 mezi Lubencem a Bošovem na Žatecku – jde o čtyřkilometrový úsek jehož cena během několika let vzrostla o 600 miliónů korun.⁸ Tato praxe bohužel znamená, že nelze vůbec důvěřovat číslům, na základě kterých se posuzuje socioekonomická návratnost jednotlivých projektů.

¹Cena Dálnic. Analýza výstavby a financování dopravní infrastruktury v ČR, Oživení a Ekologický právní servis, 2008. Dostupné na www.cenadalic.cz.

²Příkladem může být seminář Cenová politika výstavby dálnic pořádaný Úřadem vlády 24. listopadu 2009. Na semináři zabývajícím se srovnání ceny dálničních staveb v ČR a zahraničí bohužel nevystupoval jako panelista nikdo z kritiků praxe ministerstva dopravy a ŘSD.

³Experti ministerstva dopravy se snaží doložit, že z hlediska nákladů na samotné stavby silničních objektů u nás nedochází zásadním odchylkám ve srovnání se zahraničím. Viz výsledky studie Eurostat a OECD http://portal.gov.cz/wps/portal/_th/601/_mx.302/2105/_lpid.711/715/_l/cs_CZ/_lp.711/0/_s.155/7226/_ps.2105/X/_s.155/10202?docid=116562.

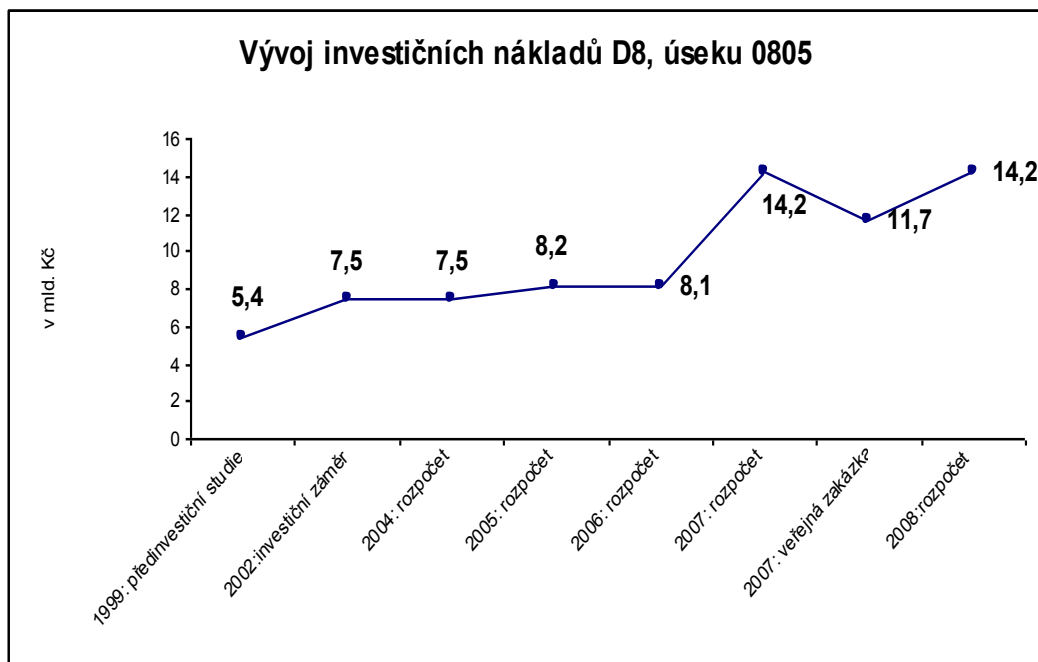
⁴Viz <http://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=1375>

⁵Viz např. <http://www.nku.cz/cz/media/nku-zjistil-nedostatky-souvisejici-s-dokumentaci--uzemni-pripravenosti-a-se-systemem-financovani-realizace-vystavby-dalnice-d47-id5237/>.

⁶Srov. zprávu NKÚ k dálnici D 47, kde se říká že ŘSD "...z důvodu zabránění dalších komplikací v procesu stavebních řízení hradilo komunální sféře investice do obecní infrastruktury, která věcně nesouvisela s výstavbou dálnice D47." A dále že "obdobná situace se týká také přivaděčů, které byly do programu D47 zařazeny z důvodů, které ministerstvo dopravy nedoložilo. Dle sdělení ministersva o tom rozhodl Řídicí a koordinační výbor pro výstavbu dálnice D47, který byl jmenován vládou. Přestože tyto přivaděče řeší především infrastrukturu Statutárního města Ostravy a nejsou vyvolanou investicí, nepodílí se ani Moravskoslezský kraj ani Statutární město Ostrava na jejich financování. Navíc byly natolik územně nepřipraveny, že realizace některých z nich je zpožděna nebo nebyla zahájena vůbec." (v době psaní tohoto textu ještě nezveřejněný kontrolní závěr, tisková zpráva NKÚ dostupná zde: <http://www.nku.cz/cz/media/nku-zjistil-nedostatky-souvisejici-s-dokumentaci--uzemni-pripravenosti-a-se-systemem-financovani-realizace-vystavby-dalnice-d47-id5237/>).

⁷Viz kapitola Vývoj nákladů u vybraných staveb dálnic D8 a D11 in Cena Dálnic. Analýza výstavby a financování dopravní infrastruktury v ČR, Oživení a Ekologický právní servis, 2008. Dostupné na www.cenadalic.cz.

⁸http://byznys.lidovky.cz/novy-cesky-rekord-za-dva-roky-narostla-cena-dalnice-o-70-procent-pbs-/statni-pokladna.asp?c=A100623_100106_statni-pokladna_abc.



Obrázek 1: Zdroj: Cena dálnic. Analýza výstavby a financování dopravní infrastruktury v ČR, Oživení a Ekologický právní servis, 2008. Viz kapitola Vývoj nákladů u vybraných staveb dálnic D8 a D11 in Cena Dálnic. Dostupné na www.cenadalic.cz.

Ministerstvo dopravy přišlo v reakci na snížení rozpočtu na výstavbu v létě roku 2009 s „krizovým plánem“, který sliboval využití celé série možných úsporných opatření a tedy fakticky využití rezerv ve stávající praxi přípravy a výstavby dopravní infrastruktury.⁹ A předpoklad ministerských úředníků, že je kde šetřit, se také potvrdil.¹⁰

Ne tak zjevný, ale zato systémově důležitější, je problém, na který v roce 2009 poukázala Národní ekonomická rada vlády (NERV).¹¹ Z hlediska makroekonomického se podle NERVu České republiky dlouhodobě **nedaří rozdělovat investice do staveb**, které jsou z hlediska své ekonomické návratnosti **pro společnost skutečně nepotřebnější a nejvýnosnější**. Znepokojivý je i jiný závěr NERVu, podle kterého jsou **české infrastrukturní zakázky dražší o 62%** oproti cenové hladině v oblasti bytové výstavby a o 38% oproti cenám výstavby celkem, zatímco ve srovnatelném zahraničí (např. v Rakousku), tomu tak není.¹²

⁹Krizový plán ministra dopravy Gustáva Slamečky k dosažení úspor při výstavbě dopravní infrastruktury, 19. červen 2009. Dostupný např. na [http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/fd1c2c3a1103ca85c1256a0f00330868/73b58bfe14c0bf63c12575e00042dcde/\\$FILE/Krizov%C3%BDpl%C3%A1n.pdf](http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/fd1c2c3a1103ca85c1256a0f00330868/73b58bfe14c0bf63c12575e00042dcde/$FILE/Krizov%C3%BDpl%C3%A1n.pdf).

¹⁰Viz kapitola 4.1 této práce. Reakce médií např. zde: <http://domaci.ihned.cz/c1-37293720-dalnice-jsou-zbytecne-drahe-priznal-stat>.

¹¹Viz Národní ekonomická rada vlády, Závěrečná zpráva, září 2009, viz <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-narodni-ekonomicke-rady-vlady-nerv-61645/>. Viz také slova ekonoma Miroslava Záměčnicka, člena NERV, na semináři Cenová politika výstavby dálnic pořádaný Úřadem vlády 24. listopadu 2009 (sborník ze semináře, str. 35).

¹²Národní ekonomická rada vlády, Závěrečná zpráva, září 2009, str. 36-37. Podle jiných odborníků je ale toto číslo srovnatelné s dalšími tranzitivními ekonomikami a může být způsobeno také vlivem mezd a odlišným zastoupením kapitálových statků ve stavebnictví soukromém a veřejném. Každopádně si ale tento závěr zaslouží další analýzu.

Ministerstvo dopravy a jeho agentury prosazují **kontroverzní projekty**, které budí pochopitelnou negativní reakci veřejnosti. Jde o projekty,

- které se necitlivě dotýkají zdraví desítek tisíc obyvatel,¹³
- u kterých nebyly zvažovány varianty a reálná potřebnost dané stavby,¹⁴
- které nenávratně ničí cenné ekosystémy,
- které mnohdy zcela nepochopitelně vycházejí daňového poplatníka zřejmě draž než variantní trasy.¹⁵

Jde o projekty mnohdy převzaté z dob normalizace (viz k tomu níže v kap. 2.1) a protlačované bez ohledu na změnu podmínek v území a bez ohledu na změnu celkové společenské situace.

Podezření z korupce

Jsme svědky nesrozumitelných tahanic mezi ministerstvy v případech, kdy je třeba vykoupit pozemky pro stavbu komunikace.¹⁶ A naopak i svědky obdivuhodné kooperace poslanců napříč politickým spektrem, když byla z popudu ministerstva dopravy změkčena zákonná úprava **vyvlastňování soukromých pozemků** ve prospěch stavitelů komunikací.¹⁷

V médiích si může český daňový poplatník čas od času přečíst informace o podivných **korupčních praktikách v rezortu dopravy** – vzpomeňme například nákladnou oslavu narozenin jednoho z vysokých manažerů Ředitelství silnic a dálnic Michala Haly,¹⁸ raketový vzestup stavební obchodní společnosti Viamont vlastněné ministrem dopravy Topolánkovy vlády Řebíčkem,¹⁹ na kauzu dálničních zmocněnců²⁰ a řadu dalších.²¹

¹³Například pražský dálniční okruh (viz např. <http://domaci.ihned.cz/c1-40421390-stavba-prazskeho-okruhu-se-muze-kvuli-hluku-zpozditi-az-o-nekolik-let>), rychlostní komunikace R 43 vedená přes brněnskou městskou část Bystrc (viz stránky místního sdružení na <http://www.r43.cz/>).

¹⁴Viz informace EPS k případu na <http://zurjmk.cz/zasady-uzemniho-rozvoje/R52> a <http://eps.cz/cz2054582pr/pripady/>.

¹⁵Např. v případě pražského okruhu je prosazovaná varianta Sj, oproti levnější a šetrnější Ss v SZ části.

¹⁶Kauzu vyjednávání s farmářkou Havránkové může česká veřejnost sledovat takřka v přímém přenosu už několik let. Viz přehled kauzy zde <http://www.silnice-zeleznice.cz/clanek/dalnice-d11-se-stavi-vice-nez-30-let/>, vývoj aktuální v době psaní této analýzy zde <http://hn.ihned.cz/c1-44134660-sance-pro-havrankovou-vyvlastneni-pocka>.

¹⁷Výhrady EPS a dalších nevládních organizací (NNO) z doby projednávání návrhu zákona zde <http://www.zelenykruh.cz/cz/tiskove-zpravy/pravni-stat-se-otrasy-poslanci-chteji-znarodnovat/>. Zhodnocení přijatého zákona zde <http://www.zelenykruh.cz/cz/tiskove-zpravy/stavebni-firmy-zvitezily-mohou-stavet-na-ukradenych-pozemcich/>.

¹⁸Výkonný ředitel státní příspěvkové organizace ŘSD Michal Hala se dostal do širšího povědomí veřejnosti svou narozeninovou oslavou za cca 800 000 Kč. Této oslavě se zúčastnili také zástupci stavebních firem, jež získávají od ŘSD lukrativní zakázky (Více viz např. Respekt č. 44/2009, Sacher, Tomáš: „Podle not M. Haly“, s. 22, 23.). Hala byl známý i tím že jezdil rallye závody v autě, polepeném reklamou na stavební firmu, jež dostávala od ŘSD v následujících letech pravidelně zakázky - viz například na <http://www.ct24.cz/domaci/61305-sefa-silnicaru-sponzorovala-stavebni-firma/>.

¹⁹Bývalý ministr dopravy Aleš Řebíček byl jedním ze společníků stavební obchodní společnosti Viamont. Po nástupu do funkce ministra dopravy z ní údajně odešel, nicméně během jeho působení ve vládě firma získávala několikanásobně více zakázek (především od státních podniků, které patří pod ministerstvo dopravy) než v předchozím období. Více např. <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=640685> nebo <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=658930>.

²⁰Topolánkova vláda jmenovala svého času řadu „dálničních zmocněnců“ z řad krajských stranických hodnostářů, kteří za nezanebatelné měsíční odměny údajně napomáhali prosazení a realizaci konkrétních projektů. „Mandát“ některých z nich již skončil, jejich přínos je sporný, finanční prostředky v milionových objemech jsou však samozřejmě utraceny a o užitečnosti jejich utracení lze jen spekulovat. K tomu viz např. http://www.financninoviny.cz/zpravy/dalnicni-zmocnenci-si-prijdou-na-60-000-kc-mesicne/385709&id_seznam=19054. Na krajské úrovni byla známá aféra šéfa jihomoravské ODS a kandidáta na hejtmana Milana Venclika, viz např. http://brnensky.denik.cz/zpravy_region/podle-televize-brnenska-firma-uplacela-ods20080830.html.

²¹Např. v roce 2008 se do médií dostala kauza předraženého nájmu sídla Ředitelství silnic a dálnic - viz např. <http://www.ct24.cz/domaci/17299-reditelstvi-silnic-a-dalnic-plati-nevychodne-najmy-spriznenym-firmam/>.

Spekuluje se o tom, že důvodem hladce fungující shody poslanců většiny politických stran ve věci financování dopravních staveb (a hospodaření Státního fondu dopravní infrastruktury) je to, že velké dopravní stavby slouží jako **penězovod do stranických pokladen**.

I kdyby byla jenom část z těchto podezření pravdivá, je to minimálně důvodem požadavku na větší transparentnost v rezortu dopravy.

Nespokojení uživatelé

Málo důvodů ke spokojenosti má občan také jako uživatel silnic a dálnic – chabá údržba většiny komunikací způsobuje nepohodlí, nadměrné opotřebování vozidel a někdy i dopravní nehody. Málo důvodů ke spokojenosti mají i obyvatelé mnoha měst a obcí, které fungují jako průtahy pro dopravu, zejména je-li to doprava tranzitní. Jak ukazují “hlukové mapy“ (viz <http://hlukovemapy.mzcr.cz/>), v České republice je nadměrným hlukem postiženo zhruba čtyři sta tisíc až půl milionu obyvatel. Jako hlavní zdroj hluku je jednoznačně identifikována silniční doprava (více než 95 %).²²

Ministerstvo nebylo za dvacet let schopné přijít s koncepčním řešením – nikdo například vážně nevyhodnotil to, jestli není mnohde vhodnější investovat peníze do obchvatů než do stavby rychlostních komunikací v nových koridorech.

Rezort dopravy jako “černá díra“ veřejných rozpočtů?

Nabízí se tak otázka kardinální – totiž jestli vůbec a za jakých podmínek směřovat obrovský objem veřejných prostředků do rezortu který se – a je to veřejným tajemstvím – stal jakousi černou dírou veřejných rozpočtů.



²²K tomu viz informace na <http://hluk.eps.cz/index.php?section=hluk&page=vliv-hluku-na-zdravi>.

Pro představu o objemu prostředků, které chce Ministerstvo dopravy investovat do „dostavby páteřní sítě dálnic a rychlostních silnic“:

Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury (GEPARDI, 2005-7) počítal s potřebnou finanční částkou na léta 2007-2013 ve výši 311 miliard. Operační program Doprava (OP Doprava 2007): „Celkově na dostavbu plánované sítě dálnic a rychlostních silnic v délce cca 1 200 km je potřeba 400 mld. Kč.“ Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury (HVDI) z roku 2009 uvádí sumu 296 miliard potřebnou na dostavbu páteřní sítě dálnic a rychlostních silnic (198 mld. na rychlostní silnice a 98 miliard na dálnice, po odečtení nákladů na údržbu). Poslední plán ministra Slamečky z května 2010 pak hovoří o potřebě cca 475 miliard do roku 2025.²³

1.2 Vliv lobbistů v rezortu dopravy versus veřejný zájem

Média, mnohé NNO, ale i NKÚ, ombudsman či Evropská komise nebo doporučení NERVu upozorňují na to, že implementace dopravní politiky se v ČR vyznačuje nekonceptností, nehospodárností a neefektivitou ve vynakládání veřejných prostředků. Minimálně média (ale také třeba BIS)²⁴ jdou ještě dále a naznačují, že jde o oblast, ve které dochází k masivnímu prorůstání politiky a soukromých „podnikatelských“ zájmů a vlivů, které jsou na ministerstvu masivně lobovány. Pokud je tomu tak, nutně to brání racionálnímu rozhodování o projektech, pokrývá proces porovnání alternativ atd.

Zkusme tuto hypotézu vzít vážně a podívat se, jak by vypadal rezort dopravy, kdyby byl řízen s ohledem na zájmy občana a daňového poplatníka. Srovnání s realitou možná mnohé napoví.

Volba priorit, strategická alokace omezených veřejných zdrojů

Pomyslným bodem nula, který předchází veškeré výstavbě dopravní infrastruktury, by měla být tvorba koncepce či strategie výstavby. Veřejných prostředků je totiž vždy omezené množství, přesněji řečeno z hlediska pokrytí všech veřejných potřeb jich je nedostatek. Proto je potřeba výdaje pečlivě plánovat. Koncepční dokumenty mají být závazným vodítkem, ovšem závaznost a autorita nemá plynout jen z „vrchnostenského rozhodnutí“. Závaznost má být založena na co nejširším věcném konsensu politiků, odborníků a občanů. Má být založena také na dodržení pravidel hry v procesu jejich přípravy (transparentnost, efektivní účast široké veřejnosti, respektování práv všech stran).

Jaký je skutečný stav? Ministerstvo dopravy dlouhodobě neinvestuje veřejné prostředky podle toho, co je ve veřejném zájmu²⁵. Ani tak činit nemůže, protože se tento veřejný zájem ani nesnažilo definovat... Naopak je udržován stav, kdy dochází k nepřehlednému, netransparentnímu a veřejnosti uzavřenému rozhodování o miliardách bez jasné koncepce a analýzy. Žádná z vlád tento stav nezměnila. Je tedy na místě se ptát, čím zájem je hájen.

Odpovědné plánování a financování jednotlivých projektů

Zájmem daňového poplatníka také je, aby také u jednotlivých projektů byla posouzena jejich skutečná potřeba (např. i ve srovnání s jinými dopravními mody), a byla vybrána vhodná varianta řešení. Pravidla hry

²³http://www.mdcr.cz/cs/Media/Tiskove_zpravy/TZ_17_05_2010.htm.

²⁴ „Služba se také zajímala o přípravu realizace některých významných projektů dopravní infrastruktury (např. komunikace R52) a o situaci v Českých drahách a obecně na železnici. Jednalo se o případy, v nichž se zájmové skupiny snažily účelově ovlivnit rozhodování organizací podřízených ministerstvu dopravy, a to i za pomoci různých nátlakových metod.“ Viz Výroční zpráva BIS za rok 2009, <http://www.bis.cz/n/2009-08-31-vyrocní-zprava-2008.html>.

²⁵Viz např. definici tohoto pojmu na http://iuridictum.pecina.cz/w/Ve%C5%99ejn%C3%BD_z%C3%A1jem.

by přitom měla vylučovat projekty, které by řešení zbytečně prodražovaly (nadstandardní technologie nebo parametry staveb).

Realita je opět jiná. Je zde množství příkladů, které dokládají, že se odpovědně nezvažují varianty projektů, nezvažuje se plná cena řešení pro veřejné rozpočty a z hlediska dopadu na další veřejné zájmy, vědomě nedochází k zahrnutí externalit do ceny projektů (např. minimální zájem o investice do protihlukových opatření při územním povolování).²⁶

Transparentnost a kontrola

Konečně, nad celým procesem by jménem plátců daní měly bdít nezávislé a efektivní kontrolní orgány. Právo by mělo poskytovat účinnou obranu v případech, kdy některý z hráčů postupoval nezákonně.

I zde bude daňový poplatník zklamán. Vnitřní kontrolní mechanismy jsou často zcela nepřesvědčivé.²⁷ Kontrola ze strany NKÚ sice přichází s konkrétními podněty, doporučení NKÚ jsou ale dlouhodobě ignorována a bagatelizována. Právní prostředí nepřispívá k transparentnosti poměrů (nedobytnost informací z rezortu²⁸, problémy s účastí ve správním řízení²⁹, nemožnost domoci se včasné a efektivní soudní ochrany³⁰ nebo faktická neodpovědnost úředníků za nezákonná nebo věcně špatná rozhodnutí³¹).

1.3 Příčiny problému

Výše popsané informace a indicie vypovídají o tom, že v oblasti plánování a výstavby efektivní dopravní infrastruktury má ČR vážný problém. Podle názoru zpracovatelů této analýzy, který v dalších kapitolách přibližujeme, jsou zde tři hlavní příčiny, které se vzájemně posilují a podmiňují:

Především je to **selhání ministerstva dopravy (a potažmo i vlády) v oblasti plánování a tvorby strategie**. Plánování v oblasti dopravní infrastruktury ČR probíhá bez stanovování socio-ekonomicky zdůvodněných priorit. Ministerstvo mělo bezmála dvacet let na to, definovat si na základě dobře zvolených kritérií priority a vytvořit strategii k jejich dosažení. To se ovšem dosud nestalo (viz kapitolu 2). Plánuje se také bez znalosti reálných čísel jak o jednotlivých stavbách a jejich ceně, tak i o celkových nákladech na plány dokončení infrastrukturních projektů (viz kapitolu 3).

²⁶ Pro ilustraci viz informace o případech řešených EPS na <http://hluk.eps.cz/index.php?page=kauzy>.

²⁷ K tomu viz např. závěr NKÚ z kontrolní akce č. 09/22 zaměřené na Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu ministerstva dopravy za rok 2008. „Z rozsahu zjištěných celkových nesprávností v účetní závěrce ve výši přes 19,7 mld. korun a z jeho porovnání se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence (hladinou významnosti 1) je zřejmé, že účetní závěrka ministerstva dopravy k 31. prosinci 2008 nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví v souladu se zákonem o účetnictví a příslušnými právními předpisy platnými v České republice pro oblast účetnictví,“ konstatoval prezident NKÚ František Dohnal. Viz TZ NKÚ zde <http://www.nku.cz/cz/media/ucetni-zaverka-ministerstva-dopravy-nepodava-podle-nku-verny-a-poctivy-obraz-predmetu-ucetnictvi-id5258/>, samotný nálezk NKÚ zde <http://www.nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=09/22&rok=0&sestava=0>. Reakce ministerstva dopravy zde http://www.mdcr.cz/cs/Media/Tiskove_zpravy/TZ_7_6_2010.htm.

²⁸ Nedobytnost informací z rezortu ministerstva dopravy potvrdí zřejmě všechny občanské iniciativy, které na ministerstvo podávají žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Poměrně častá je praxe, kdy ministerstvo raději na žádost o informace nereaguje a riskuje tak, že bude – byť po mnoha měsících čekání – soudem za nezákonný postup odsouzeno. Jako ilustraci viz např. TZ Děti Země na <http://detizeme.cz/zprava.shtml?x=2219713>.

²⁹ K tomuto tématu stále aktuální shrnutí právníka EPS na <http://www.viajuris.cz/index.php?p=msg&id=176>, novější analýzy např. http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Access_to_justice_collection.pdf nebo zprávy o implementaci Aarhuské úmluvy v ČR na <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zpravy-o-implementaci/>.

³⁰ Viz analýza EPS Předběžné nástroje soudní ochrany jako cesta k posílení její efektivity, Brno, 2009, dostupné na http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Analiza_predbezne_nastroje_EPS_1.pdf.

³¹ Viz analýza EPS Klientelistický nebo právní stát? Příčiny nedostatečné odpovědnosti úředníků za nezákonné rozhodování, Brno, 2010. Dostupné na http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Analiza_urednici_2010.pdf.

Zadruhé jsou to **“kartely“ obchodních a politických zájmů konkrétních subjektů, kterým se daří lobořit a “privatizovat“ veřejný zájem a nahradit jej zájmem svým.** Obchodní zájem je dán přístupem k zakázkám rezortu (jak na lokální, tak na celostátní úrovni). Jednání politiků funguje jako účinné krytí tohoto mechanismu (nezájem o tvorbu závazné strategie v rezortu, neefektivita kontroly a dokonce podrývání postavení NKÚ) anebo přímo přihrává zakázky a peníze. **Lobbing už nemá formu vnějšího tlaku na ministerské úředníky, lobbisté fakticky ovládají chod ministerstva.**

Zatřetí, **selhávají kontrolní mechanismy a standardy fungování právního státu.** Netransparentnost a uzavřenost (tedy procesy probíhající bez efektivní účasti veřejnosti) klíčových správních procesů, stejně jako neefektivní postup soudů a kontrolních institucí, vytváří manévrovací prostor kartelu.

Pojmu “kartel“ zde užíváme pro zhuštěný popis fenoménu, na který poukazuje stále větší počet českých opinion makerů a novinářů. Podle těchto hlasů došlo během posledních několika málo let k těsnému propojení politiků a politických stran se soukromými zájmy velkých ekonomických hráčů. Nejde už o pouhý lobbing, ale přímo o prorůstání politiky a veřejné správy se skupinami, které ji ve svém zájmu ovlivňují. Na existenci organizovaných skupin zaměřených na ovlivňování veřejné správy, klientelismus a působení různých podnikatelsko – lobbistických skupin upozorňuje i BIS.³¹ Tuto tezi dokládají a ilustrují některé mediálně známé kauzy. Podporují ji také vleklé a dlouhodobě neřešené problémy v oblastech, ve kterých by se politici naopak měli snažit o co největší transparentnost a efektivitu. Přijímají se zákony, které jsou zjevně šité na míru zájmu konkrétních průmyslových lobby. Množí se důkazy o tom, že politici lobují zákony na objednávku byznysu. Systémové změny v legislativním procesu – např. zákaz změn návrhu ve třetím čtení, omezení poslanecké zákonodárné iniciativy, regulace lobbingu – jsou dlouhodobě politicky neprůchodné s klasickou výmlouvou, že se čeká na „opravdu systémové“ řešení. Prorůstání veřejné správy, politiky a soukromých „podnikatelských“ zájmů a vlivů brání racionálnímu a otevřenému rozhodování o státních strategiích, sektorových koncepcích a o velkých projektech. V mnoha oblastech státní politiky (pokud jde o dopravu, viz níže v kapitole 2. 1.) se nikdo nesnaží uspokojivě definovat ani to, na čem je veřejný zájem, ani to, jak jej co nejefektivněji uspokojit. Nezvažují se varianty, nezvažuje se plná cena řešení pro veřejné rozpočty či z hlediska dopadu na další veřejné zájmy, vědomě nedochází k zahrnutí externalit. Převodní pákou k realizaci kontroverzních záměrů jsou správní a samosprávní orgány, jejichž úředníci konají v konkrétních případech na politickou objednávku, nesledují veřejný, ale privátní zájem, rozhodují nezákonně. Namísto toho, aby se přijímala systémová opatření, která by zvyšovala transparentnost a efektivitu výkonu veřejné moci (zákon o úřednících, oddělení samosprávy a státní správy, vymáhání osobní odpovědnosti úředníků), zakončovala se situace, která vyhovuje a umožňuje fungování „kartelu“.

³¹Viz Výroční zpráva BIS za rok 2009, <http://www.bis.cz/n/2009-08-31-vyrocní-zpráva-2008.html>.

2 Plánování dopravní infrastruktury. Problémy a návrhy řešení.

2.1 Problémy v oblasti plánování dopravní infrastruktury

Plánování dopravních staveb v České republice trpí dlouhodobým nedostatkem odpovědnosti a racionality. Pokud vyjdeme z premisy, že předpokladem účelného nakládání s veřejnými rozpočty by v oblasti výstavby dopravní infrastruktury měl být plán údržby stávající a výstavby nové infrastruktury, který by stanovil priority, zdroje financování a srovnal jednotlivé varianty včetně dopadů na životní prostředí, pak nelze stav v této oblasti výkonu státní správy označit jinak, než jako tristní.



Usnesení vlády č. 631 z roku 1993 o rozvoji dálnic

Chronologicky řazeno prvním dokumentem sektorového plánování po změnách v roce 1989, který se týkal výstavby dopravní infrastruktury, bylo usnesení vlády č. 631 z roku 1993 o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla do roku 2005. Schválením tohoto usnesení založila tehdejší vláda na problémy, které tento sektor provázejí již téměř dvacet let. Uvedeným usnesením byla pouze převzata koncepce rozvoje dálniční sítě z roku 1963, aniž by byly zohledněny hodnotové a legislativní změny, kterými od té doby společnost prošla (větší důraz na ochranu životního prostředí, kolize s vyhlášenými chráněnými územími, stanovení limitů hluku a znečištění ovzduší atd.).

Kromě toho trpěla koncepce těmito základními nedostatky:

- nestanovila prioritní úseky dopravní infrastruktury, na jejichž přípravu a financování je potřeba klást větší důraz,
- neřešila otázku financování (a to jak náklady na výstavbu, tak zdroje příjmů k pokrytí těchto nákladů),
- koncepce neprošla procesem hodnocení vlivů na životní prostředí dle tehdy platného zákona č. 244/1992 Sb., a byla tedy schválena v rozporu s tímto zákonem.

Návrh rozvoje dopravních sítí do roku 2010

Na toto usnesení navázal o pět let později proces přípravy Návrhu rozvoje dopravních sítí do roku 2010 (dále jen Návrh), který měl být aktualizací předchozí koncepce a byl završen usnesením vlády č. 741/1999. Cílem dokumentu bylo mimo jiné odstranit některé nedostatky předchozí koncepce, včetně chybějícího posouzení vlivů na životní prostředí.

K Návrhu proběhla v rámci procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí veřejná diskuse. Přes to však nelze hovořit o tom, že by nová koncepce odstranila nedostatky té předchozí, a to zejména z těchto důvodů:

- ani Návrh rozvoje dopravních sítí do roku 2010 nestanoví prioritní stavby a záměry,
- podobně chybí jakákoliv ekonomická úvaha o tom, jaké náklady si realizace záměrů obsažených v Návrhu vyžádá a z jakých zdrojů budou tyto náklady hrazeny,
- finální podoba Návrhu neakceptovala ani jedno z doporučení stanoviska ministerstva životního prostředí (MŽP) k hodnocení vlivů na životní prostředí, což nesevředly o objektivním vyvažování zájmů na zlepšování dopravní obslužnosti a ochraně životního prostředí.

Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury (GEPARDI)

Pokusem zavést do procesu výstavby dopravní infrastruktury prvky racionality bylo v letech 2005 až 2007 zpracovávání Generálního plánu rozvoje dopravní infrastruktury (GEPARDI) 2007 – 2013. Zpracování tohoto dokumentu navazovalo na Dopravní politiku z roku 2005³² a jeho cíle byly poměrně ambiciózní:

- srovnat jednotlivé varianty rozvoje dopravní infrastruktury (včetně variant pro případ výpadků příjmů ve státním rozpočtu),
- stanovit prioritní stavby,
- stanovit odhad nákladů na výstavbu a odhad příjmů (a jejich zdrojů),
- posoudit tento dokument postupem podle nového zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který je v souladu s příslušnými směrnici EU.

Paroubkova vláda a ministr dopravy Šimonovský práce na GEPARDI ukončili, aniž by došlo ke schválení dokumentu.³³ Tak skončil prozatím nejambicióznější pokus stanovit transparentní kritéria pro státní investice do dopravní infrastruktury.

Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury (HVDI)

Namísto GEPARDŮ, kteří byli uloženi k tvrdému spánku, schválila vláda v roce 2007 usnesením č. 1064 tzv. Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury (HVDI).³⁴

Z obsahu tohoto dokumentu je zřejmé, že jeho zpracovatelé nedodrželi ani vládní zadání, na jehož základě je zpracován, a které ukládá stanovit priority na základě jejich dopravního a ekonomického významu a jejich

³²Viz http://www.mdcz.cz/cs/Strategie/Dopravni_politika/.

³³Podle kuloárních informací proto, že záměry preferované tehdejšími ministrem Šimonovským na jižní Moravě, jako např. železniční uzel Brno a rychlostní silnice R 52, skončily na chvostu záměrů vyhodnocených multikriteriální analýzou.

³⁴Viz podklady shromážděné jako příloha k analýze Cena dálnic na <http://cenadálnic.oziveni.cz/2-dopravni-politika/>.

vlivu na životní prostředí. HVDI je ve skutečnosti pouhou tabulkou, obsahující všechny plánované stavby a opravy dálnic, silnic, železnic a dalších dopravních staveb v ČR. Aniž by nějakým způsobem zdůvodňoval jejich dopravní a společenskou potřebu, počítá HVDI s postupnou realizací všech těchto staveb s tím, že zcela nerealisticky předpokládá, že státní rozpočet za pomoci půjček (EIB, dluhopisy, projekty PPP) spolu s příspěvky Evropských fondů, zvládne všechny ufinancovat. Aby bylo možné dojít k takovému závěru, HVDI výrazně podceňuje skutečné náklady staveb a nadhodnocuje plánované příjmy státního rozpočtu.³⁵

Dopravní sektorové strategie (tzv. SeStra)

Jedná se o doplňkový dokument k Operačnímu programu Doprava. Jeho první fáze byla završena v březnu 2010 (SeStra I). Měl se v optimálním případě stát východiskem pro pokračování v před lety „zaparkovaném“ procesu GEPARDI.³⁶ Dokument byl na objednávku ministerstva zpracován externí firmou, neprošel ovšem procesem SEA (posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí) a neproběhlo jeho veřejné projednání.

V SeStra nedošlo ani k úplnému porovnání projektů za účelem jejich prioritizace. Projekty se posuzovaly zvláště v podskupinách každého dopravního modu (různé typy projektů u silnice a železnice), projekty vodní dopravy se neposuzovaly vůbec.

SeStra tedy není plnohodnotnou strategií ani z hlediska kvality obsahu, ani z hlediska právního. Chybějící SEA je závažnou vadou jak z hlediska českého práva, tak z hlediska práva EU. Tyto vady mohou být relevantní zejména ve vztahu k bezproblémovému čerpání peněz z OP Doprava.

„První vlaštovka“ po GEPARDech

V květnu 2010 pak prezentoval ministr dopravy nový model financování dostavby dopravní infrastruktury do roku 2025. Ministerstvo zde jaksi mimochodem přiznává, že pokud bychom chtěli pokračovat v zasetém modelu (modelu neřízené rozestavenosti, která nereflektuje ani reálné potřeby ani možnosti financování), bylo by takto pojatou sítí potřeba „budovat“ až do roku 2400... Cílem prezentace ministra bylo především upozornit na propastný rozdíl mezi údajnou potřebou financování v objemu cca 500 mld. Kč (na dobudování tzv. páteřní sítě do roku 2020), a reálnou možností financování, která se pohybuje asi kolem 96 mld. Kč. Ministerstvo zároveň přichází s návrhem řešení, které má spočívat jednak v posunu „reálného“ termínu dobudování této tzv. páteřní sítě do roku 2025,³⁷ a jednak v zavedení nových forem financování (dluhopisy SFDI, PPP projekty).

Domníváme se, že zjevným účelem tohoto poněkud teatrálního kroku ministerstva je tlačit na prosazení nových zdrojů financování pro Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI). Hroživé je ovšem to, že ministerstvo vůbec nezvažuje debatu o novém nastavení cílů výstavby (tak aby lépe odpovídaly jak skutečným dopravním potřebám, tak i finanční realitě). Na místo toho je zde řeč pouze o finančních potřebách.

Negativní důsledky stávajícího stavu

Dlouhodobý nesystémový přístup státu k výstavbě dopravní infrastruktury s sebou přináší řadu negativních společenských důsledků:

³⁵Viz výše zmiňovaná analýza Cena dálnic, část 2. Selhání dopravní politiky českého státu, na <http://cenadálnic.oziveni.cz/documents/cenadálnic-cast2-dopravnipolitika.pdf>.

³⁶<http://www.opd.cz/cz/sestra>.

³⁷http://www.mdcz.cz/cs/Media/Tiskove_zpravy/TZ_17_05_2010.htm.

- O prioritách ve výstavbě dopravní infrastruktury de facto rozhodují úředníci Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD) podle toho, jak rychle se jim která stavba podaří připravit k výstavbě (k „připravenosti“ stavby jakožto kritériu pro výstavbu viz níže v kap. 2. 2.) a tlak politiků „za náš region“. To znamená, že větší šanci na realizaci mají prostě ty stavby, kde úředníci ŘSD vyvinuli větší aktivitu, případně stavby, kde se v průběhu povolovacích řízení nakumulovalo méně problémů. To vede mimo jiné k tomu, že se staví úseky, které nemají v dohledné době návaznost, že se staví či plánují dvě duplicitní komunikace³⁸ a jinde v důsledku chybějících obchvatů trpí lidé tranzitní dopravou.
- Priority výstavby se s každou novou politickou garniturou stávají předmětem politického lobbingu, protože nejsou jasně na celostátní úrovni stanoveny. Mění se s každým novým ministrem a jsou ovlivňovány lobbinkem krajů.
- Výstavbu dopravní infrastruktury provázejí v některých případech neakceptovatelné environmentální důsledky, vyplývající z toho, že koncepce výstavby buď nebyla posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí, nebo výsledky tohoto posouzení nebyly vzaty v úvahu. Typickým příkladem je stavba dálnice D8 0805, procházející CHKO České středohoří, která nikdy nepodstoupila proces srovnání variant z hlediska dopadů na životní prostředí.³⁹ V důsledku toho se dokončení dálničního spojení mezi Prahou a Drážďany neúměrně protahuje, stavba je zatížena mnoha právními spory a otazník visí i nad jejím financováním z fondů EU kvůli nedodržení předpisů EU na ochranu životního prostředí.
- Neracionální plánování výstavby dopravní infrastruktury má jednoznačně negativní dopady na státní rozpočet. Nekritické přijetí odhadů příjmů státního rozpočtu, které se posléze ukázaly jako nadhodnocené,⁴⁰ přispělo k vysoké míře rozestavenosti a následně hledání krizových scénářů v okamžiku, kdy se (nejen v důsledku ekonomických problémů) ukázalo, že představa o finančních možnostech stojí na vodě.
- Z politických důvodů dochází k manipulacím předpokládaných nákladů na výstavbu dopravní infrastruktury, které jsou nezřídka výrazně podhodnocovány tak, aby bylo možné pokračovat v přípravě projektů.⁴¹ Srovnání nákladů na dostavbu dálniční sítě, jak s ním počítají shora popsané koncepce, dokládá, jak je těžké se dostat k celkovým údajům o odhadovaných nákladech na výstavbu.
- Nerealné odhady příjmů a výdajů vedly k tomu, že se neprioritizovalo a nehledala levnější řešení. Příkladem může být odmítání alternativy k vedení severozápadní části pražského okruhu, která by podle odhadů společnosti Mott MacDonald vedla k úspoře 6-7 mld. Kč⁴², nebo alternativní koncepce rozvoje dopravní infrastruktury na Jižní Moravě, která dospěla k možnosti úspor dokonce ve výši 30 mld. Kč⁴³.

³⁸ Příkladem může být paralelní vedení části R48 a D47 v Moravskoslezském kraji, jak potvrzuje ve svých zjištěních i NKÚ <http://nku.cz/assets/media/informace-09-16.pdf> (str. 1 dole).

³⁹ Jak potvrdil například Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 1 As 111/2008 ze dne 20. května 2009.

⁴⁰ Viz k tomu výše citovaná analýza Cena dálnic, část 2. Selhání dopravní politiky českého státu, str. 11, dostupné na <http://cenadalic.oziveni.cz/documents/cenadalic-cast2-dopravnipolitika.pdf>.

⁴¹ K tomu viz např. materiál Výhrady Ekologického právního servisu k srovnávacím studiím objednaným ŘSD jakožto srovnávací studie alternativ dálničního spojení Brno – Vídeň na http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/V_hrady_EPS_k_studi_m_SD.pdf. Kontext případu viz <http://eps.cz/cz2054582pr/pripady/>.

⁴² Viz podklady uvedené na <http://cenadalic.oziveni.cz/1-predrazene-dalnice/>.

⁴³ Strnad, M: Posouzení alternativní koncepce komunikační sítě v širším okolí brněnské aglomerace (leden 2007), shrnutí na str. 13. Kontext případu viz <http://eps.cz/cz2054582pr/pripady/>.



- Nekoncepční přístup státu k výstavbě dopravní infrastruktury přináší problémy s financováním projektů z fondů EU. To se ukázalo zejména v průběhu schvalování Operačního programu Doprava, který byl ze strany EU kritizován právě z toho důvodu, že nedával odpověď na otázku, na základě jakých kritérií byly vybrány konkrétní projekty navržené k financování. V důsledku toho se pak v současné době potýkají konkrétní projekty s problémy se schválením financování (zmiňovaná dálnice D8 0805), nebo byly dokonce českou stranou z plánů na evropské financování vzhledem k neochotě úřadů vyjít vstříc požadavkům EK v tichosti staženy (např. část SZ okruhu Prahy)...

Závěrem lze shrnout, že přes opakovanou kritiku Nejvyššího kontrolního úřadu, Veřejného ochránce práv, Evropské komise i nevládních organizací nedokázalo ministerstvo dopravy za dvacet let přistoupit odpovědně a racionálně k plánování výstavby dopravní infrastruktury. To lze pokládat za zásadní selhání státní správy v této oblasti.

2.2 Doporučení pro tvorbu strategie a pro posouzení vlivů strategie na životní prostředí

Ministerstvo dopravy dlouhodobě bagatelizovalo potřebnost strategického dokumentu a prioritizace staveb a zdůvodňovalo dostatečnost HVDI zejména argumentem, že budeme mít k dispozici dostatečný objem financí na realizaci všech staveb, které jsou do HVDI zařazeny.⁴⁴

⁴⁴Proto se podle ministerstva nemusely dále vyhodnocovat a poměřovat různé stavby a varianty řešení mezi sebou, neboť všechny plánované stavby mohly být postaveny bez finančních potíží: „Prioritizace akcí je dána investiční připraveností staveb a jejich technickou realizovatelností v čase. Je zásadní, že HVDI je postaven na reálných finančních zdrojích a neřeší tedy otázku upřednostnění některých akcí vzájemně, ale je zacílen na jejich proinvestování v čase tak, aby využití prostředků bylo maximálně efektivní tj. nekladlo zvýšené finanční nároky na neopodstatněné urychlení staveb, nebo naopak jejich konzervaci v případě přílišné rozestavěnosti.“ Na

Nesprávnost přístupu ministerstva dopravy byla čím dál zjevnější. Ze zaběhaných kolejí ho přiměla vystoupit až finanční realita v roce 2009, kdy muselo zásadním způsobem přehodnotit své plány na výstavbu (a z velké části na krizi svěst i problémy, které byly zjevné již před krizí – nemožnost naplnit megalomanské a neseriózní představy o finančních možnostech státu).

GEPARDI II - příležitost, kterou je třeba využít

Ministerstvo dopravy je kvůli tomuto nedostatku financí a také kvůli požadavkům Evropské komise tlačeno k oprášení GEPARDI, k vypracování tzv. **GEPARDI II**. To je **příležitost k tomu, aby konečně vznikl kvalitní strategický dokument**, po kterém odborníci, kontrolní instituce i NNO dlouho volají. Harmonogram pro celý proces počítá s konečným schválením GEPARDI II na konci roku 2011.

V této souvislosti vidíme čtyři oblasti klíčové pro kvalitu výsledného dokumentu. Jsou to:

- Definice dopravních potřeb ČR.
- Metodika posouzení potřebnosti projektů, forma a váha kritérií.
- Včasná a efektivní účast občanské a odborné veřejnosti (proces SEA v rané fázi tvorby dokumentu).
- Skutečná závaznost koncepce pro rezort, která zaručí, že se budou připravovat a financovat pouze prioritní projekty ve schváleném pořadí.

Správná definice potřeb

Strategie musí **vycházet z jasně a správně definovaných potřeb** (multimodální dopravní prognóza, návaznost na potřeby veřejné dopravní obslužnosti území, logistická centra) a **brát v úvahu pravděpodobné budoucí vlivy na poptávku** (ceny paliva, spotřební daně, mýtné). Dopracování těchto odborných materiálů musí být prioritou, bez nich není možné strategii navrhovat:

- V tuto chvíli bohužel ministerstvo dopravy nemá k dispozici jednotnou **multimodální dopravní prognózu**, ve které by bylo obsaženo rozdělení prognózovaných dopravních výkonů na jednotlivé prvky dopravní sítě. Chybějící prognóza představuje významné riziko, že socio-ekonomické analýzy jednotlivých dopravních staveb nebudou vycházet z objektivních údajů o intenzitě budoucího provozu.
- Prognóza by měla být založená i na predikci dlouhodobých **tržních i regulačních vlivů na poptávku** po tom kterém způsobu dopravy (např. cena paliva, vliv plošného výkonového zpoplatnění nákladní a popřípadě i osobní dopravy). Predikce očekávaných přepravních proudů v budoucnu je přitom věcí, jež by měla být v celém plánování vytknuta před závorku. Je tedy třeba tyto prognózy připravit.
- Předpokladem tvorby koncepce je dále vyjasnění návaznosti navrženého rozvoje dopravních sítí na potřeby dopravní obsluhy území a zejména veřejné dopravy osob. Obdobně v oblasti nákladní dopravy byla sice připravena **koncepce podpory vzniku veřejných logistických center** včetně jejich umístění, avšak k jejímu naplňování se přistupuje liknavě.⁴⁵

riziko nedostatku financí v důsledku podhodnocování nákladů přitom soustavně upozorňoval NKÚ, s krizovými scénáři nedostatku financí pracovalo i GEPARDI. Viz výše citovaná analýza Cena dálnic, část 2. Selhání dopravní politiky českého státu, str. 6 a násl., na <http://cenadálnic.oziveni.cz/documents/cenadálnic-cast2-dopravnipolitika.pdf>.

⁴⁵Pro ilustraci viz kritiku postupu státu ze strany dopravců např. na <http://technik.ihned.cz/c1-43433120-tuzemska-kombinovana-doprava-v-nasi-logistice-stale-nedocenena>, ke stažení na http://www.mdcr.cz/cs/Drazni_doprava/Kombinovana_doprava/Kombinovana_doprava.htm.

Potřeby je nutno definovat i s přihlédnutím k tomu, jaký potenciál mají různé nástroje ovlivňování poptávky. Stávající koncepční dokumenty při analýze faktorů ovlivňujících poptávku v tržních segmentech s **problematikou ovlivňování poptávky** po dopravě téměř nepracují (viz výše zmíněná SeStra). Poptávku je možné ovlivňovat pomocí různých motivačních, cenových a restriktivních opatření. Zejména lze využít k její změně směrem k příznivějším druhům dopravy prvek zahrnutí externalit do ceny dopravy (princip znečišťovatel platí). Podobně zde dosud nefiguroval ani princip harmonizace poplatků za dopravní cestu, který by zreálnil náklady v relaci železnice - silnice - popř. vodní doprava. **Rezignace na možnosti ovlivňování poptávky po mobilitě u jednotlivých druhů dopravy** posiluje váhu trendů „business as usual“, tedy vizi soustavného nárůstu objemů silniční dopravy a apriorní předpoklad nepostradatelnosti stovek kilometrů nových tahů typu D a R.

Je také potřeba ujasnit si váhu potřebnosti nových projektů v situaci, kdy odhadovaný deficit v údržbě činil již kolem roku 2000 u silnic a železnic cca 800 mld. Kč a kdy jen těžká silniční nákladní doprava působí roční škody na infrastruktuře ve výši nejméně 55 miliard korun.⁴⁶ Formálně přitom Operační program Doprava, SeStra i starší dokumenty (viz výše) obsahují jasně stanovenou prioritizaci výdajů na údržbu před výdaji na novou výstavbu. **Potřebnost investic do údržby by měla být systémově a objektivně porovnávaná s potřebností investic do výstavby.** V zahraničí je standardní součástí dopravní politiky strategie údržby a obnovy sítě s jasně nastaveným financováním. Platí, že průběžná údržba má potenciál obrovských úspor (jak z hlediska investic do infrastruktury tak i z hlediska opotřebení vozového parku) a proto také vysokou míru ekonomické návratnosti.

Upřednostnění údržby – jen na papíře

SeStra v kapitole Údržba a obnova stávající infrastruktury a dokončení rozestavěných staveb správně uvádí, že: „Tato základní služba reaguje především na požadavek uživatelů i poskytovatelů přepravních služeb na racionální využití veřejných finančních zdrojů. Odráží skutečnost, že v případě nutnosti volby mezi výstavbou nové infrastruktury a nezbytnou údržbou infrastruktury stávající (resp. dokončení rozestavěné) je vyšší užitek zpravidla generován údržbou, resp. dokončením infrastruktury. Důvodem jsou nižší jednotkové náklady na zabezpečení dopravní služby. Například výstavba 1 km nové dálnice je zpravidla stejně nákladná jako uvedení několika kilometrů stávající dálnice do požadovaného technického stavu.“ Avšak u vědomí masivního deficitu v údržbě je potřeba jednoznačně určit, jak v tom případě s dostupnými finančními prostředky naložit. Je zjevné, že všechny disponibilní prostředky by bylo bez problémů možné směřovat jen a pouze do údržby. V souvislosti s výše uvedeným je nutno také uvést, že žádný z finančních scénářů SeStra (restriktivní, minimalistický a rozvojový) potřebu pokrýt primárně deficit v údržbě ne-reflektuje.

Vhodná metodika posouzení potřebnosti projektů, forma a váha kritérií

Zásadní otázkou bude forma a váha kritérií pro posouzení priorit. Z minulého (oficiálně uspaného) GEPARDI i z analýz v rámci SeStra vyplývá, že se - kvůli údajné neporovnatelnosti vstupních informací - **dosud projekty posuzovaly v podskupinách každého dopravního modu (různé typy projektů u silnice a železnice) zvlášť, projekty vodní dopravy se z pohledu náklady versus přínos neposuzovaly vůbec.**⁴⁷ To je samozřejmě podstatná vada, neboť tímto budou závěry o absolutních prioritách významně zkresleny. Máme

⁴⁶ Analýza CDV viz http://hnutiduha.cz/uploads/media/Slepa_ulice_preprava_kamiony.pdf.

⁴⁷ MKA využítá pro SeStra velké investice dělí na investice do dálnic, jim velmi podobných rychlostních silnic, do výstavby silnic 1. třídy nedálničních, do modernizace tranzitních železničních koridorů, do modernizace uzlů na nich, do elektrizace tratí, do modernizace příměstských tratí a do dálkového řízení tratí. Efektivnost je posuzována jen v rámci každé z uvedených skupin.

za to, že by se **záměry měly posuzovat** všechny naráz a **vůči sobě navzájem** tak, aby bylo jasné „absolutní“ **pořadí** záměrů projektů z hlediska jejich přínosu a tedy priority pro veřejné rozpočty. **Porovnání alternativ řešení představované různými mody dopravy** by mělo být běžnou a obligatorní praxí.

Optimalizace metodiky multikriteriálního hodnocení efektivnosti dopravních staveb (MKA) podle našeho názoru⁴⁸ dále vyžaduje zejména:

- Hodnotit všechny náklady na dopravní stavby, tedy i se započtením nákladů na údržbu.
- Hodnotit i náklady na menší dopravní stavby. Tak by se mohlo ukázat, zda nejsou efektivnější malé a střední investice do dopravní infrastruktury, než investice do velkých projektů.
- Je třeba jinak nadefinovat ekologické hledisko. Metodika použitá v SeStra vede k nepřijatelným důsledkům. Např. špatně trasovaný vnější okruh Prahy přes Suchdol, ohrožující životní prostředí asi 11 500 obyvatel, SeStra uvádí jako stavbu maximálně zlepšující životní prostředí, přestože posuzování vlivů na životní prostředí tohoto projektu jasně říká, že opak je pravdou.
- MKA by rozhodně neměla jako kritérium zahrnovat stav připravenosti stavby. Stav připravenosti projektu k realizaci neříká nic o jeho dopravní potřebnosti a efektivnosti.
- Metodika by měla vzít v potaz rozvojový potenciál železnic (zejména vysokorychlostní tratě, které by železnici umožnily reálně konkurovat autům z hlediska času potřebného na přepravu).

Další podněty k metodice viz Příloha č. I.

Je nezbytné vést **debatu širšího spektra odborníků o tom, jak by měla být kritéria MKA nastavena a využít její závěry**. Diskutovat na otevřené platformě a inspirovat se i progresivními trendy ze zahraničí. Není přijatelné, aby kritéria vznikala za zavřenými dveřmi uvnitř rezortu a aby pouze metodou „copy+paste“ přejímaly předpoklady stávající, mnohdy ostře kritizované „politiky“ ministerstva v jednotlivých modech dopravy. **Návrh metodiky by měl být ministerstvem předložen k připomínkování jak odborné obci, tak veřejnosti**. Teprve po zpracování připomínek může být v definitivní verzi schválen (pokud možno konkrétní odpovědnou osobou nebo komisí, která takto zaštití výsledek předcházejících diskuzí).

Včasná a efektivní účast veřejnosti a zapojení odborné veřejnosti

Pro hladké přijetí koncepce je klíčové, aby byla připravována v co nejotevřenějším procesu a to jak vůči odborné veřejnosti, tak i vůči občanům a NNO (nemluvě o průběžné komunikaci mezi rezorty a komunikaci s orgány EU).

Veřejnost (a odborníci mimo rezort) by měli být zapojeni ve dvou fázích. Za prvé **už ve fázi zadání koncepce (což odpovídá fázi oznámení koncepce v procesu SEA)** by mělo ministerstvo životního prostředí dát veřejnosti reálnou možnost vyjádřit se ke klíčovým problémům ještě ve fázi, kdy jsou otevřena variantní řešení.

Za druhé by mělo v rámci **formulace stanoviska SEA dojít k rámcovému nastavení vztahů mezi procesem SEA a jednotlivými procesy posuzování vlivů (EIA) u dílčích projektů** a to zejména projektů, které pokrývají území několika krajů nebo jsou přeshraniční (k tomu viz níže v kapitole 3.). Podle zákona SEA „stanoví rámec pro budoucí povolení“ záměrů předpokládaných v koncepci. Stanovisko SEA by proto mělo zformulovat požadavek na logické pořadí hodnocení prováděných v dalších fázích přípravy projektů anebo

⁴⁸Vycházíme z připomínek uplatněných v procesu pořizování SeStra Ing. Janem Zemanem, CSc.

územních plánů – ve smyslu „od obecnějšího ke konkrétnímu“, a to především ve vztahu k hodnocení alternativ jednotlivých rozsáhlejších záměrů (především liniových staveb) a k hodnocení kumulativních vlivů jednotlivých záměrů. Předejde se tak situacím, kdy procesy SEA a EIA opakovaně hodnotí obdobné vlivy záměrů na životní prostředí, nebo situacím, kdy dochází k „obrácení logické posloupnosti“ SEA a EIA (viz též kapitola 3. 1.). Nejedná se o pouhou proklamaci, tyto požadavky vycházejí z platné legislativy a jsou



také předpokladem efektivního výkonu státní správy. Pokud postup úřadů neumožní transparentní debatu v době, kdy se o záměru fakticky rozhoduje, uplatní se námitky odpůrců projektu v pozdějších fázích povolování stavby. Soudy pak mohou dát zpětně po několika letech za pravdu námitkám, které měly být vyslyšeny mnohem dříve. Vyblokování veřejnosti a přenesení problému do pozdějších stádií povolování pak znamená dodatečné náklady pro všechny zúčastněné.

Závaznost koncepce a stanovených priorit pro rezort

Přijatá koncepce musí být závazným vodítkem pro činnost ŘSD, Správy železniční dopravní cesty (SŽDC) i Ředitelství vodních cest ČR (ŘVC). Příprava a financování jednotlivých projektů by nadále měla probíhat jenom tam, kde je v souladu s koncepcí. Přitom je klíčovým předpokladem, že navržené priority budou vycházet z potřeb a z multikriteriální analýzy, a nikoliv z politického handlování a stanovování dodatečných priorit. Koncepce musí být závazným způsobem provázána s úkoly státních agentur v přípravě jednotlivých projektů a s procesy tvorby dalších koncepcí, politik a zejména územních plánů. Výsledek MKA a socioekonomického posouzení přínosu stavby by také měl být provázán s dalšími povolovacími procesy. Například tak, že pro stavby, které nejsou prioritou pro svůj nízký společenský přínos, nebude možné vydávat např. povolení o výjimkách z ochrany přírody a krajiny.

V GEPARDI, tak jak byl dokument předložen vládě počátkem roku 2006, byly zařazeny i některé dopravní stavby strategického charakteru které posuzovacími fázemi buď vůbec neprošly, anebo u nich byla při socio-ekonomickém posouzení zjištěna nízká efektivnost: železniční uzel Brno, R 52, vysokorychlostní tratě, VRT, napojení letiště Ruzyně na železnici.

Díky závazné koncepci by měly být vyloučeny některé kritizované nešvary stávající praxe v rezortu, např.:

- aby ŘSD připravovalo projekt mimo stanovené priority, investovalo do něj nemalé veřejné prostředky a „protlačovalo jej“ tak na seznam projektů „v přípravě“ nebo „rozestavěných“ (viz kap. 4. 2. o tzv. globálních položkách),
- aby SFDI financoval projekty, které jsou mimo závazný rámec priorit financování nastavený podle GEPARDI,
- „porcování medvěďů“ a regionální lobbying za různé stavby, domněle „významné pro region“. Pokud budou krajší politici chtít prosadit novou prioritu, nechť tak činí transparentně ve veřejné debatě o celkové koncepci. V takové debatě ať nové priority navrhnou, zdůvodní a podílí se i na debatě o tom jak (nebo spíše odkud – totiž z jakého jiného projektu) vzít disponibilní prostředky veřejných rozpočtů.

Doporučujeme proto, aby součástí práce na GEPARDI II byl i **úkol navrhnout způsob jak tuto koncepci promítnout závazným způsobem do právního řádu.**

Vidíme dva možné způsoby toho jak zajistit, aby přijatá strategie (a prioritizace staveb kterou doporučuje) byla politickou reprezentací dlouhodobě respektována. Jednou z nich je „rakouský“ model, kdy jsou priority pro výstavbu přijaté formou zákona. Výhodou by mohla být skutečnost, že by přijetí zákona předcházela politická debata, další výhodou by mohla být transparentnost přijatého rozhodnutí a závaznost přijatého zákona. Nevýhodou je skutečnost že by nebylo příliš obtížné zákon novelizovat a to třeba i účelově jako ústupek regionálnímu lobbyingu nebo jiným partikulárním zájmům.

Druhou možností je **integrovat výslednou strategii a prioritizaci záměrů do Politiky územního rozvoje.** Politika má z našeho pohledu výhodu v tom že:

- pro její přijetí je stanoven konkrétní postup zahrnující mj. i účast veřejnosti,
- zákon předpokládá její aktualizace v pětiletém cyklu,
- je závazným podkladem pro další stupně územního plánování,
- přitom nic nebrání tomu, aby některé záměry vytyčovala variantně nebo pouze co do cíle (a tím by konkrétní formy dopravy a trasy ponechávala na nižších stupních veřejné správy).

Tato možnost podle našeho závěru lépe odpovídá potřebám a je z hlediska platné právní úpravy realističtější co do provedení. Podle našich zkušeností s Politikou ovšem vyžaduje zvýšení standardu (spolu)práce relevantních ministerstev (ministerstvo dopravy, ministerstvo pro místní rozvoj, ministerstvo životního prostředí). Bylo by také vhodné více respektovat hlas zúčastněné veřejnosti (a předejít tak tomu, že námítky nevyslyšené veřejnosti se posléze vrátí formou soudních sporů).

Zajištění kapacity pro plánování dopravních sítí a aktualizaci koncepce

Podle našich poznatků (a vyplývá to dle našeho názoru i ze závěrů NKÚ) je zjevné, že při plánování infrastruktury je faktické těžiště odbornosti i iniciativy spíše na straně ŘSD než na straně ministerstva. Ztrácí se tím „strategický“ pohled na rozvoj dopravní infrastruktury podle priorit a převládá spíše model, kdy se staví podle toho, co je rozestavěné nebo povolené. Nedostatek odbornosti a know-how (a také ochoty nést odpovědnost) na straně úředníků ministerstva dokládá i fakt, že si ministerstvo na důležité aktivity najímá externí subjekty.⁴⁹ Tento stav má dva důležité důsledky:

⁴⁹ Jako příklad mohou sloužit kauzy, kdy se ministerstvo nechává zastupovat právními kancelářemi, jejichž úkolem je hájit nezákonný postup ministerstva v kauze D 8, D 11 nebo obchvatu Frýdku Místku. Další ilustrací této praxe je fakt, že pilotní dopravní projekt

- Prohlubuje se tím tendence k “salámování” a živelné přípravě a průběžnému stavu rozestavenosti stavebních projektů bez ohledu na zastřešující celkovou koncepci rozvoje dopravních sítí.
- Hrozí (pokud už není realitou...) propojování zájmů stavebních firem s “jejich” kontaktem na ŘSD v situaci, kdy je tvorba jednotlivých projektů i jejich rozpočtů pro veřejnost naprosto netransparentní.

Výše popsany stav odporuje principům dobré správy a odporuje i základním principům předcházení rizik korupce a klientelizmu při nastavování podmínek pro čerpání velkého objemu veřejných prostředků.

Jsou zde ovšem i další důsledky. Neexistuje kvalitní oponentura vůči návrhům jednotlivých agentur (ŘSD, ŘVC atd.) protože nejsou dány předpoklady odborné ani názorové. Odborníci a rozhodující úředníci ministerstva dopravy a agentur (zejm. ŘSD) navíc podle naší zkušenosti nejsou vždy ochotni k tomu brát v potaz argumenty společenské, ekologické, urbanistické (či v širším smyslu ekonomické).

V této situaci by mělo ministerstvo převzít iniciativu a posílit odbor, který by se primárně zabýval koncepcí dopravní sítě. Mělo by ovšem jít o tým se zastoupením odborníků z více oborů. Jako vhodný se nám jeví model systematické spolupráce i s externími odborníky formou pracovních skupin. Úkolem tohoto odboru by mělo být mj.:

- vyhodnocování potřeby změn navržené koncepce / jednotlivých projektů,
- vést průběžný dialog s dalšími ministerstvy, odborníky a jinými stakeholdery zaměřený na koncepci rozvoje dopravní sítě resp. dopravní politiku v souvislostech agendy dalších ministerstev. Komunikace by ovšem měla být obousměrná, tj. mělo by docházet i k průběžnému přehodnocování aktuálnosti koncepce vzhledem k vývoji v dalších oblastech.

PPP připravuje „za ministerstvo“ najatá agentura. Viz studie Transparency International - Česká republika: Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice. Problémy současného stavu pilotních projektů a dalších strategických zakázek, Praha, prosinec 2009. Dostupné na http://www.transparency.cz/pdf/TIC_PPP_2009.pdf.

3 Posuzování vlivů dopravních projektů na životní prostředí a veřejné zdraví. Problémy a návrhy řešení.

3.1 Problémy ve fázi posuzování vlivů projektů

Občanská sdružení aktivní v oblasti dopravy monitorují a účastní se desítek a stovek správních řízení, kterými se dopravní projekty povolují. Z jejich zkušeností vyplývá, že dochází k chybnému a ve výsledku neefektivnímu postupu úřadů zejména v úvodní fázi přípravy projektů, tedy procesech posuzování vlivů (a tedy vhodnosti) záměru (procesech SEA a EIA).

Neprovázanost procesů SEA a EIA

Platná česká právní úprava nevymezuje jasně vztah mezi věcně souvisejícími procesy SEA a EIA, nedošlo ani ke koordinaci a vyjasnění standardů ze strany ministerstva životního prostředí. Důsledkem tohoto stavu jsou na jedné straně situace, kdy procesy SEA a EIA v některých případech opakovaně hodnotí obdobné vlivy záměrů na životní prostředí. Na druhé straně v některých případech dochází k „obrácení logické posloupnosti“, kdy vydání stanoviska EIA pro určitý záměr (stavbu) předchází schválení strategie (zejména územního plánu), která tvoří rámec pro jeho budoucí povolení. Nastávají rovněž situace, kdy v procesech EIA nejsou respektovány závěry věcně souvisejících, dříve vydaných stanovisek SEA. Specifickým projevem téhož systémového problému na krajské nebo mezinárodní úrovni jsou projekty, které zasahují do dvou a více krajů, nebo projekty staveb, které spojují ČR se zahraničím. Tento stav není efektivní, znamená totiž, že jsou na dané procesy vynaloženy velké náklady a přitom nedochází ke skutečně kvalitnímu posouzení vlivů.

Stanovisko EIA pro rychlostní silnici R52 Pohořelice-Mikulov bylo vydáno před schválením územního plánu Břeclavska, který (následně) vymezil koridor této silnice, a před posouzením návrhu tohoto územního plánu v procesu SEA. Krajský úřad i MŽP odmítly při pořizování územního plánu zvažovat jiné varianty (koridory) dálničního spojení Brno-Vídeň právě s odkazem na již vydané souhlasné stanovisko EIA. Alternativní koridory tohoto spojení tak nebyly posouzeny ani v procesu SEA, ani v procesu EIA.

Již více než šest let probíhají procesy EIA pro jednotlivé úseky záměru výstavby rychlostní silnice R 43 (Brno-Moravská Třebová). Stanovisko MŽP ze dne 24. 6. 1999, vydané na závěr procesu SEA k Návrhu rozvoje dopravních sítí ČR, přitom výstavbu této rychlostní silnice vylučuje.

Nekvalitní EIA na dopravní (liniové) stavby

Zkušenost z mnoha řízení, kterých se NNO účastní, je taková, že ve správních řízeních není respektován smysl stávající právní úpravy, pokud jde o rozsah hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (kumulativních vlivů, hodnocení záměru jako celku):

- **Posuzování kumulativních vlivů:** Zákon EIA výslovně požaduje, aby při posouzení kumulace vlivů posuzovaného záměru s ostatními záměry, ať již uskutečněnými nebo teprve plánovanými, byly tyto vlivy posouzeny ve vzájemných souvislostech (tj. posouzení tzv. kumulativních nebo synergických vlivů záměru). Tento požadavek však v praxi často není naplňován. Vlivy záměrů na určité území (například jeho zatížení hlukem či imisemi z plánované dopravní stavby) jsou popsány izolovaně, bez zohlednění již existující nebo hrozící zátěže podobného typu. Není tak naplňován požadavek, aby proces

EIA zajišťoval dodržení obecné zásady, podle níž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.⁵⁰

V procesech EIA týkajících se záměrů rychlostní silnice R52 Pohořelice-Mikulov, rychlostní silnice R43 (úsek Kuřim-Troubsko) a rozšíření dálnice D1 v úseku Holubice – Kývalka nebyly posouzeny kumulativní vlivy. Tento fakt je jedním z bodů žaloby podané na proces EIA.

- **Posuzování záměrů jako celků:** Souvisejícím problémem je častá tzv. „salámová metoda“, týkající se zejména posuzování záměrů dopravních, resp. liniových staveb. Dílčí úseky těchto záměrů jsou často posuzovány a následně povolovány bez posouzení „v kontextu vlivů záměru jako celku“, jak zákon EIA vyžaduje. Vůči životnímu prostředí méně problematické části záměrů jsou tak většinou „logicky“ povoleny a postaveny nejdříve, což ve skutečnosti určuje i pokračování trasy záměru i přes ekologicky hodnotná území.

3.2 Doporučení pro fázi posouzení vlivů jednotlivých projektů na životní prostředí

Cílem by měla být zejména **eliminace výše popsaných nesprávných postupů** a to jak na straně úřadů, tak i na straně investora, tedy agentur ministerstva dopravy (ŘSD, SŽDC a ŘVC). Dále pak nastavení takových pravidel, která by vedla investory (agentury) k tomu, aby sami (už jen z ekonomických a organizačních důvodů) preferovali posuzování záměru jako celku v jednom procesu EIA, před dílčím posuzováním jednotlivých úseků.

Lze také uvažovat o posílení povinnosti studovat varianty záměrů, které jsou financovány z veřejných prostředků. Bylo by také možné posílit roli veřejnosti při navrhování variant, například tak, že by měla možnost přistoupit do řízení s vlastní variantou, pokud by doložila znaleckým posudkem, že její varianta je reálná. Posílení role veřejnosti se jeví jako velmi důležité a legitimní v případě záměrů financovaných či spolufinancovaných z veřejných prostředků.

„Reálnost“ navrhovaných variant by se samozřejmě neměla posuzovat jen podle environmentálních, ale také podle technických a ekonomických měřítek. Považujeme tedy za chybu, že zákon, ani směrnice nepožadují provést tzv. cost-benefit analýzu, která by ověřila celkové přínosy a náklady navrhované varianty záměru, resp. kompenzačních opatření, která mají snížit jeho vlivy na životní prostředí. Cílem hledání variant by tedy nebylo vyhledat environmentálně nejpříznivější variantu a přitom pomíjet její technické či ekonomické aspekty. Cílem by bylo vyhledat variantu takovou, která všechny relevantní aspekty optimálně vyváží. Speciálním případem by bylo hodnocení záměru s vlivy na soustavu NATURA, kde evropské právo a v návaznosti na ně i české právo automaticky upřednostňuje ochranu životního prostředí před jinými aspekty.

Základní doporučení

Právní úprava (nebo alespoň lepší praxe spolupráce mezi ministerstvem dopravy a ministerstvem životního prostředí) by měla zajistit:

- **koordinaci a logickou souslednost mezi věcně souvisejícími procesy SEA a EIA** a jejich výstupy. Inspirací by mohla být například německá právní úprava a praxe,
- **strategické posouzení vlivů na životní prostředí v rámci SEA musí** (zejména k návrhům územně plánovací dokumentace) **předcházet „projektové EIA“**,

⁵⁰ § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

- explicitním cílem procesu EIA má být **nepřekračování míry únosného zatížení území lidskou činností,**
- posuzování vlivů zejména rozsáhlých a liniových staveb a záměrů musí probíhat **ve vzájemných souvislostech, nejlépe jako celků,**
- **provedení cost-benefit analýzy.** Na podkladě této analýzy by mohlo být mimo jiné **určováno, co se považuje za „reálnou variantu“ záměru,**
- **posílení role veřejnosti při navrhování variant.**

Další podněty k procesům SEA a EIA viz příloha č. II.



4 Financování dopravní infrastruktury. Problémy a návrhy řešení.

4.1 Problémy v oblasti financování dopravní infrastruktury

Stavíme, co nepotřebujeme

Klíčovým problémem, na který v roce 2009 poukázal NERV,⁵¹ je fakt, že už z hlediska makroekonomického se České republice dlouhodobě nedaří alokovat investice do staveb, které jsou z hlediska cost-benefit analýzy, z hlediska své ekonomické návratnosti, pro společnost skutečně nejpotřebnější a nejvýnosnější. „To co stavíme dnes, není tím, co naše ekonomika nejvíc potřebuje“ přímo říká expert NERVu.⁵² Založili jsme tím dopravní infrastrukturu, v níž některé stavby budou mít návratnost až za tři generace – to vše v situaci kdy se v analýzách návratnosti ještě nepočítá s hrozbou nutnosti celkové restrukturalizace v sektoru dopravy vlivem zvyšujících se cen ropy!

Cena českých dálnic

Dalším problémem je otázka „ceny českých dálnic“, tedy otázka jestli české dálnice jsou nebo nejsou „předražené“ ve srovnání se zahraničím. Těto otázce se mj. věnovala analýza nazvaná „Cena dálnic“ a to se závěrem, že výrazné předražování je skutečným a závažným problémem výstavby českých dálnic.⁵³

V reakci ministerstva dopravy na kritiku a především na hrozbu omezení financování v souvislosti s finanční krizí je třeba rozlišit několik aspektů. Především, ministerstvo se snaží pod heslem, že „srovnávat je třeba jen srovnatelné“, prezentovat čísla údajně prokazující srovnatelnost cen českých dálnic se zahraničím.⁵⁴ Na jednu stranu je třeba ocenit snahu ministerstva dostat se k relevantním číslům a vůbec tuto problematiku debatovat. Na stranu druhou je třeba říci, že výsledky podobných snah budou mnohem přesvědčivější, budou-li založeny na otevřené diskusi s dalšími hráči, včetně zástupců firem (a to i těch menších), ekonomů a NNO. Např. někdejší ministr financí Janota se v diskuzi o ceně českých dálnic v roce 2009 přiklonil k názoru, že ceny dálnic jsou u nás vyšší a to především v důsledku faktorů jako jsou vysoká rozestavěnost vynucená vlivem různých lobby, nekvalitně připravené tendry, pasivita státní správy v situaci, kdy má hájit finanční zájem státu atd.⁵⁵

Zadruhé, je třeba si uvědomit, že v situaci, kdy k tomu ministerstvo bylo dotlačeno hrozcími škrty v rozpočtu, bylo schopné přijít **s úspornými opatřeními v řádu miliard**. Ministerstvo také identifikovalo konkrétní oblasti, ve kterých jsou rezervy z hlediska řádného hospodaření se svěřenými prostředky (jako např. aplikace cenových normativů, audit projektů z hlediska vhodnosti jejich technického řešení, zrealnění ekonomických odhadů ceny projektů a tím celého rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury, jiné chování státu v tendrech a další).⁵⁶ To zcela zjevně svědčí o tom, že **v rezortu dopravy rezervy v nakládání**

⁵¹Viz Národní ekonomická rada vlády, Závěrečná zpráva, září 2009, viz <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-narodni-ekonomicke-rady-vlady-nerv-61645/>.

⁵²Viz slova ekonoma Miroslava Záměčnicka, člena NERV, na semináři Cenová politika výstavby dálnic pořádaný Úřadem vlády 24. listopadu 2009 (sborník ze semináře, str. 35).

⁵³Viz výše citovaná analýza Cena dálnic, dostupná na www.cenadalic.cz.

⁵⁴Viz seminář Cenová politika výstavby dálnic pořádaný Úřadem vlády 24. listopadu 2009 (sborník ze semináře), příspěvek Jaké jsou reálné ceny dálnic v česku a v zahraničí?, Alfred Brunclík, generální ředitel Ředitelství silnic a dálnic.

⁵⁵Viz seminář Cenová politika výstavby dálnic pořádaný Úřadem vlády 24. listopadu 2009 (sborník ze semináře, str. 33).

⁵⁶Viz Krizový plán ministra dopravy Gustáva Slamečky k dosažení úspor při výstavbě dopravní infrastruktury, 19. červen 2009, dostupný např. na [http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/fd1c2c3a1103ca85c1256a0f00330868/73b58bfe14c0bf63c12575e00042dcde/\\$FILE/Krizov%C3%BDpl%C3%A1n.pdf](http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/fd1c2c3a1103ca85c1256a0f00330868/73b58bfe14c0bf63c12575e00042dcde/$FILE/Krizov%C3%BDpl%C3%A1n.pdf), viz také vystoupení pánů Slamečky a Brunclíka na semináři Cenová politika výstavby dálnic, pořádaném Úřadem vlády 24. listopadu 2009 (sborník ze semináře).

s veřejnými prostředky jsou!

Zatřetí, ministerstvo dopravy a ŘSD poměrně agresivně⁵⁷ označují za viníka předražování projektů dopravních staveb údajně naddimenzovaná kompenzační opatření pro ochranu životního prostředí a protihluková opatření. Je to vidět i z úspor, které ŘSD (zatím interně) navrhuje z hlediska objektové skladby v rámci auditu projektů (velmi často jde o protihlukové stěny nebo kompenzační opatření k ochraně životního prostředí).⁵⁸ Tuto tendenci je třeba odmítnout. Není možné se tvářit, že škody na životním prostředí nebo na zdraví neexistují a jsou výmyslem „ekologistů“ nebo občanů, kteří by rádi viděli silnici na sousedově pozemku. Tyto škody reálně vznikají, jsou vyčíslitelné a je třeba, aby je společnost započítala do nákladu na daný projekt a také je v souvislosti s daným projektem nesla.

Jak ukazují nově vytvořené "hlukové mapy" (viz <http://hlukovemapy.mzcr.cz/>), v České republice je podle odhadů nadměrným hlukem postiženo zhruba čtyři sta tisíc až půl milionu obyvatel. Hlavním zdrojem hluku je jednoznačně identifikována silniční doprava (více než 95%). Odborné studie prokazují, že hluk představuje v současnosti jeden z nejvýznamnějších zdrojů obtěžování lidského života, a v mnoha případech i bezprostřední riziko pro lidské zdraví (viz např. <http://europa.eu.int/comm/environment/noise/greenpap.htm>). Předmětem studií jsou i ekonomické škody působené hlukem. Škody jsou dány snížením cen nemovitostí a cen za bydlení, náklady na lékařskou péči, snížením možností využívání území, ztrátou produkce vzhledem k neodpracované pracovní době atd. Jistě neméně významnou skutečností je snížení kvality života lidí obtěžovaných hlukem. Ukazuje se, že protihluková opatření by obecně byla levnější než dodatečné napravování škod (což ostatně platí i pro jiné složky životního prostředí).

Analýza Cena dálnic⁵⁹ (opřena o závěry dalších subjektů) identifikovala množství slabých míst v přípravě rozpočtů jednotlivých projektů, přípravě rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury a v procesu schvalování jak celkového rozpočtu na dopravu, tak schvalování a řízení výdajů v rámci jednotlivých projektů:

Problémy ve fázi řízení financování dopravní politiky

Těmito problémy jsou⁶⁰:

- Klíčovými vstupními daty pro další ekonomické hodnocení konkrétního projektu (cost benefit analýza) jsou investiční záměr a tzv. předinvestiční studie (ekonomické hodnocení dané stavby). **Ke stanovení investičních nákladů však dochází velmi netransparentním způsobem**, bez jednotného a objasněného způsobu výpočtu ceny. Nejasný způsob stanovení výše investice se negativně projevuje v následném rozhodování o realizaci a financování projektu.
- Na základě předložené žádosti o financování akce z rozpočtu SFDI (ve formě investičního záměru) rozhoduje fond a ministerstvo o zařazení projektu do rozpočtu pro následující rozpočtový rok. **Schvalování staveb na úrovni SFDI je formální záležitost. Neposuzuje se adekvátnost a přiměřenost finančních nákladů.** Systém schvalování akcí v rámci rezortu je zcela neprůhledný a zjevně založený na politických dohodách. **Projevuje se zde absence závazného strategického dokumentu.**

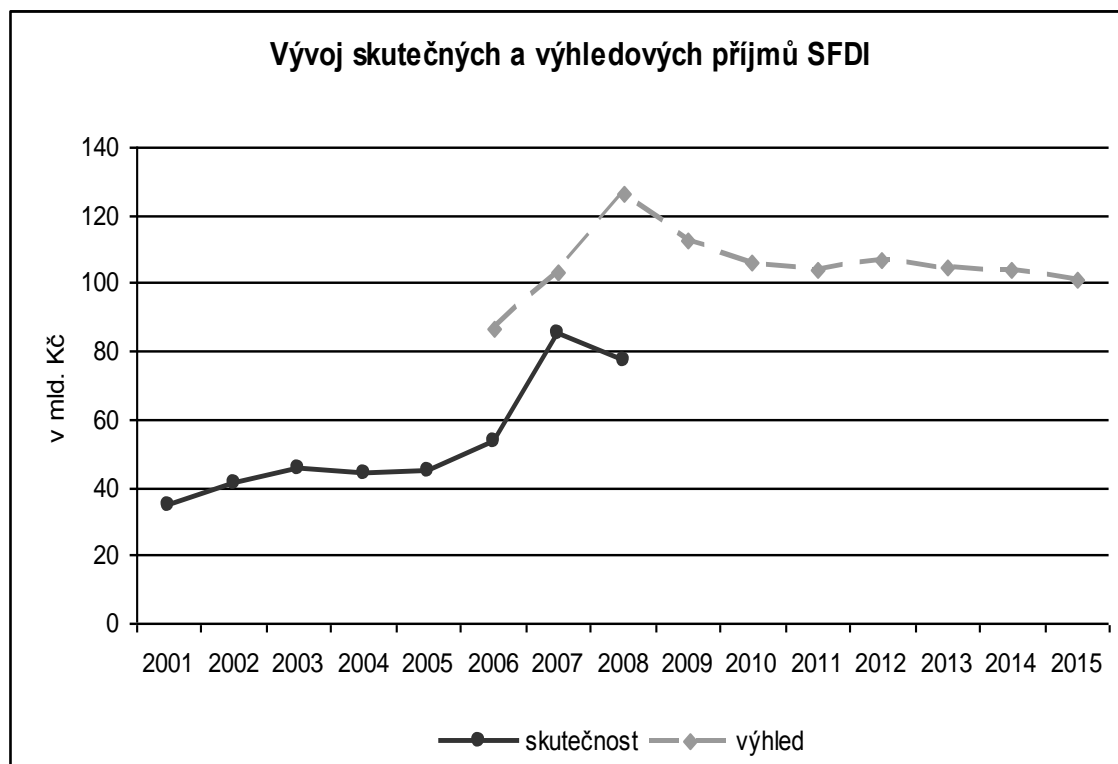
⁵⁷Viz seminář Cenová politika výstavby dálnic pořádaný Úřadem vlády 24. listopadu 2009 (sborník ze semináře).

⁵⁸Odpověď ŘSD na žádost o informace podanou EPS o tom, jak se implementuje výše uvedený Krizový plán ministra dopravy Gustáva Slamečky k dosažení úspor při výstavbě dopravní infrastruktury.

⁵⁹Viz výše citovaná analýza Cena dálnic, dostupná na www.cenadalic.cz.

⁶⁰Viz Cena dálnic, část 2. Selhání dopravní politiky českého státu, na <http://cenadalic.oziveni.cz/documents/cenadalic-cast2-dopravnipolitika.pdf>.

- Při **prognózování příjmů do rozpočtu SFDI dochází k jejich nereálnému nadhodnocení**, což zvyšuje riziko neudržitelnosti vyrovnaného hospodaření SFDI či potenciální zatížení státního rozpočtu v budoucnosti. Jelikož je rozpočet SFDI každoročně koncipován jako vyrovnaný, nepřesná optimistická prognóza příjmů se odráží v růstu plánovaných výdajů na údržbu a modernizaci dopravní infrastruktury.



Obrázek 2: Graf znázorňuje vývoj skutečných celkových příjmů rozpočtu SFDI v letech 2001 až 2008 a vývoj v odhadech příjmů až do roku 2015. Zdroj: Cena dálnic. Analýza výstavby a financování dopravní infrastruktury v ČR, Oživení a Ekologický právní servis, 2008. Dostupné na www.cenadalnic.cz.

- V rozpočtu SFDI dochází k neustálému kumulování nevyčerpaných disponibilních prostředků z předchozích let v řádu miliard korun.⁶¹ **Jedná se o důsledek nekvalitního plánování, který je možné označit i za nevhodné nakládání s veřejnými finančními prostředky.** Dalším důvodem blokování státních financí v rozpočtu SFDI jsou nepřiměřeně vysoké rezervy na některé stavby.⁶²
- **Několik miliard korun ročně se z rozpočtu SFDI utratí netransparentním a neadresným způsobem.**

⁶¹Viz Cena dálnic, část 2. Selhání dopravní politiky českého státu, str. 11 a násl., na <http://cenadalnic.oziveni.cz/documents/cenadalnic-cast2-dopravnipolitika.pdf>. Na tento progresivně stoupající trend opakovaně upozorňují kontrolní zprávy NKÚ (např. 03/24, 07/04). Hlavní příčinou je předkládání žádostí s nedostatečnou připraveností investičních staveb, kdy příjemci předložených žádostí nevyčerpají pro ně uvolněné prostředky, přesto stále trvají na vyčlenění prostředků pro tyto nepřipravené projekty.

⁶²Viz Cena dálnic, část 2. Selhání dopravní politiky českého státu, str. 11 a násl., na <http://cenadalnic.oziveni.cz/documents/cenadalnic-cast2-dopravnipolitika.pdf>. V kapitole 5 citované analýzy (<http://cenadalnic.oziveni.cz/5-navysovani-cen-dalnic/>) rozebíráme příklad stavby posledního úseku dálnice D8, na kterou je v rozpočtu alokováno o 17,5% (2,45 miliardy) více prostředků, než kolik činí vysoutěžená a smluvně zajištěná cena, která sama o sobě již desetiprocentní rezervu zahrnuje.

bem formou tzv. „globálních položek“.⁶³ Z těchto anonymních položek financuje ŘSD nákladnou přípravu projektů, které zatím nebyly schváleny, a jejichž schválení a budoucí realizaci si s argumentem již vynaložených nákladů a započatých projektových prací, předem „pojišťuje“.

- Po kolektivním schválení vládou putuje rozpočet SFDI k vyjádření do Hospodářského výboru poslanecké sněmovny, který je oprávněn vložit do návrhu rozpočtu pozměňovací návrhy; konečnou verzi poté projednává a schvaluje poslanecká sněmovna. **Právě fáze pozměňovacích návrhů řadových poslanců je dalším rizikovým krokem** pro efektivní nakládání s veřejnými prostředky vyčleněnými na dopravní infrastrukturu. **Poslanci nefungují jako pojistka odpovědného a racionálního vynakládání miliard z veřejných rozpočtů**, neboť předloženým rozpočtem SFDI se zabývají zejména s ohledem na možnost ukrojení jeho části pro vlastní region. Toto selhání může pramenit jak z vědomého tolerování netransparentní a neodůvodněné kalkulace nákladů a jejich navyšování, tak z nemožnosti odhalit možné nesrovnalosti či pochybení autorů rozpočtu SFDI z důvodu celkové nepřehlednosti navrhovaného rozpočtu.

Pozměňovací návrhy PSP v rámci schvalování rozpočtu SFDI⁶⁴

Rok	Nové akce		Úprava stávajících akcí		Celkem úprava
	globální	účelové	globální	účelové	
2006	402 325	244 661		-196 000	450 986
2007	170 560	574 723	45 332	38 000	828 615
2008	190 494	14 000		30 000	234 494

Pozn: v tis. Kč, nejsou zahrnuty návrhy na předfinancování staveb z fondů EU

Zdroj: usnesení PSP č. 2041, schválení rozpočtu SFDI na rok 2006

usnesení PSP č. 159, schválení rozpočtu SFDI na rok 2007

usnesení PSP č. 555, schválení rozpočtu SFDI na rok 2008

Problémy ve fázi financování a kontroly jednotlivých projektů:

Podrobněji k tomu viz Cena dálnic, část 4. Proces schvalování dopravních investic.⁶⁵

- Jednotlivé **projekty** a jejich technické řešení **neprocházely** – alespoň donedávna⁶⁶ – soustavnou **oponenturou co do efektivity navrhovaného řešení** z hlediska poměru cena – výkon.
- **Veřejné zakázky v rezortu trpí množstvím systémových nedostatků** (jde o nedostatky, které jsou

⁶³viz kapitola 4.2 Globální položky

⁶⁴Tabulka ukazuje strukturu pozměňovacích návrhů a jejich absolutní výši v jednotlivých letech. Globální položky v rozpočtu, které umožňují následné pozměňovací návrhy poslanců bez účelově vázaných finančních prostředků, prakticky znamenají období „porcování medvěda“ tzn. část financí SFDI se alokuje nikoli podle racionální potřeby sledující veřejný zájem, ale dle osobních zájmů jednotlivých politiků a jejich popularity v domovském regionu. Sloupec globální ukazuje hodnoty těchto částek, nejneprodnější byl rok 2006, kdy do regionů přiteklo na různé stavby 402 mil. Kč, které měly být původně využity na jiné investiční akce. Z celkové hodnoty pozměňovacích návrhů byl významný rok 2007, kdy poslanci změnili v rozporu s původním záměrem alokaci 828 mil. Kč.

⁶⁵Viz <http://cenadálnic.oziveni.cz/4-schvalovani-rozpocetu/>

⁶⁶V současnosti se ministerstvo a) snaží analyzovat běžící projekty z hlediska technického řešení (tzv. audit projektů) a b) uvažuje o větším důrazu na fázi projektové přípravy jakožto klíčovém faktoru pro výslednou cenu řešení. Výsledky těchto opatření bude nicméně možné zhodnotit až po nějaké době. Obecně je třeba varovat před tendencí „škrtat“ opatření k ochraně zdraví a životního prostředí jako nadbytečnou součást řešení stavby. To neumožňuje legislativa (naše ani evropská) a hlavně to není účelné. Naopak efektivní je identifikovat a v rámci projektu si být vědom všech vyvolaných nákladů.

kritizovány obecně jako např. nízká kvalita zadávací dokumentace, neprůhlednost procesu výběru).⁶⁷ V oblasti dopravy považujeme za klíčové dva faktory. Především, zjevně v důsledku celkové **kartelizace poměrů v rezortu** nedochází k reálné soutěži firem o zakázku. ŘSD a další zadavatelé v rezortu neumějí nebo nechtějí využívat to, co by v reálném tržním prostředí mělo fungovat, totiž vliv vyššího počtu soutěžitelů na vytendrovanou cenu zakázky.⁶⁸ Zadruhé, neprobíhá seriózní otevřená debata o tom, jestli by bylo možné dosáhnout úspor rozdělením zakázek na menší a jejich nabídnutí většímu množství firem.

- Kontrola ze strany SFDI směřuje pouze ke kontrole splnění formálních povinností. Tento typ **kontroly selhává** především ve funkci zpětné vazby.
- Nezveřejňují se kontrolní závěry z jednotlivých projektů, zveřejňují se jen obecné (a formální) přehledové informace.
- Jedinou nezávislou veřejnou kontrolu lze spatřovat pouze v NKÚ, který od vzniku SFDI v r. 2001 provedl sérii kontrolních akcí se znepokojujícími závěry. Bohužel, tyto závěry nebyly dosud zpětně efektivně implementovány do systému financování a výstavby dopravní infrastruktury.

Veřejné zakázky, ÚOHS

Veřejné zakázky v rezortu jsou kritizované z několika důvodů. Především, je zjevné, že větší veřejné zakázky v rezortu si mezi sebou rozdělují několik stále stejných hráčů.⁶⁹ Zadruhé, příklad exministra Řebíčka a raketového vzestupu firmy Viamont minimálně vede k pochybnostem o čistotě výběru vítězů tendrů.⁷⁰ Zatřetí, přinejmenším v rovině analýz připravených médiu se ukazuje, že i menší zakázky v regionech jsou zjevně konzumované firmami, které jsou navázány na politika a/nebo mají nejasnou vlastnickou strukturu.⁷¹ Vedle toho je třeba vzít vážně i pochybnosti o kvalitě zadávání veřejných zakázek obecně. Neschopnost českých orgánů veřejné správy zaručit transparentní zadávání veřejných zakázek vede dokonce k iniciativě samotných firem směřující k novelizaci zákonné úpravy!⁷² Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) v oblasti zakázek v rezortu ministerstva dopravy prozatím neučinil žádný vážný krok směřující k objasnění těchto pochybností nebo přímo k dekartelizaci poměrů.

NKÚ

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) má podle § 30 zákona č. 166/1993 Sb. povinnost zveřejnit kontrolní závěry z kontrol provedených podle plánu kontrol a zaslat je Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a na požádání ministerstvům. Není ale upravena odpovídající povinnost kontrolovaných subjektů nebo subjektů jim nadřízených (nadřízený, zřizovatel a podobně) vypořádat se se závěry kontroly a přijmout odpovídající opatření

⁶⁷Viz např. kritika na <http://www.transparentnizakazky.cz/>.

⁶⁸Viz studie Transparency International - ČR: Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004-2007, dostupné na http://www.transparency.cz/pdf/publikace/vz_dalnice2008.pdf.

⁶⁹Viz mediální odezvy na zveřejnění informací o žebříčku firem které vyhrávají zakázky Ministerstva dopravy na <http://ekonomika.ihned.cz/c1-40577760-nejvic-zakazek-na-stavbu-dalnic-ma-metrostav-za-15-miliard> nebo <http://domaci.ihned.cz/c1-40363300-taky-neznate-firmu-silnice-cz-stat-ji-pridelil-zakazky-uz-za-300-milionu>.

⁷⁰Viz výše kap. 1. V médiích např. <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=640685> nebo <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=658930>.

⁷¹Viz např. <http://domaci.ihned.cz/c1-40363300-taky-neznate-firmu-silnice-cz-stat-ji-pridelil-zakazky-uz-za-300-milionu>.

⁷²Viz <http://www.transparentnizakazky.cz/>.

k nápravě.⁷³ Bývá naopak častou praxí, že kontrolovaný či jemu nadřízený subjekt výsledky kontrol rozporují, bagatelizují a nejeví vůli přijmout odpovídající nápravná opatření. Proto také dochází často k tomu, že opakované kontroly NKÚ konstatují stejná nebo podobná pochybení s tím, že nedošlo k přijetí nápravných opatření, která by uvedeným pochybením do budoucna předešla.⁷⁴

4.2 Doporučení pro řízení financování dopravní politiky

Tvorba cenových odhadů jednotlivých projektů HVDI

Ekonomická specifikace projektu⁷⁵ je zásadní informací pro rozhodnutí o zařazení určitého projektu do návrhu rozpočtu SFDI a jeho konečného schválení vládou a poslaneckou sněmovnou. Kvalita veřejného rozhodování o realizaci daného projektu podstatně závisí na kvalitě zpracování ekonomického hodnocení. Cílem by proto mělo být:

- Založit ekonomické hodnocení na co nejrealističtější odhadu ceny pro uskutečnění výstavby nové komunikace včetně zahrnutí kompenzačních opatření.
- Jasně definovat proces tvorby ekonomického hodnocení včetně určení osoby odpovědné za kvalitu a aktuálnost dokumentu a včetně naplnění standardu co nejvyšší transparentnosti.
- Nastavit mechanismy zpětné vazby, díky kterým by si ministerstvo vyhodnocovalo, jak se daří trefovat se do reálné ceny a kde jsou slabá místa stávající procedury.

Do odhadu by měly být rutinně zařazovány vybrané externí náklady (například opatření proti hluku a emisní zátěži), mělo by se využívat inovované verze programu HDM-4 která toto má umožnit. Je potřeba zavést i jasný způsob stanovení investičních nákladů na stavbu (namísto dosavadního uvádění pouze celkové částky bez stanovení parametrů kalkulace a zdrojů dat).⁷⁶ Cenové normativy lze považovat za pozitivní krok k zefektivnění plánování a financování modernizace silniční infrastruktury, zejména vzhledem ke způsobu objektivního stanovení výše jednotlivých normativů. Záleží ovšem na způsobu implementace normativů do praktického plánovacího a rozhodovacího procesu ŘSD a ministerstva dopravy. Tato implementace by měla být ze strany Ministerstva dokladována a vyhodnocována.

Na závěr je třeba zdůraznit nutnost důkladného posouzení a ideálně i expertní oponentury navrhovaného technického řešení projektu. O tom však více níže.

⁷³S výjimkou obecného ustanovení § 22 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, podle kterého „kontrolní orgány předávají své zjištění o nedostatcích příslušným orgánům, které ve své působnosti činí opatření k nápravě zjištěného stavu.“

⁷⁴Viz kontrola financování realizace výstavby dálnice D47 z roku 2010 (<http://www.nku.cz/cz/media/nku-zjistil-nedostatky-souvisejici-s-dokumentaci--uzemni-pripravenosti-a-se-systemem-financovani-realizace-vystavby-dalnice-d47-id5237/>), viz Kontrolní akce č. 04/25 Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko (<http://www.nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=04/25>), viz Kontrolní akce 08/26 Finanční prostředky na pořízení silničního spojení Brno–Viedeň (R52) na www.nku.cz/kon-zavery/K08026.pdf, viz Kontrolní akce č. 07/04 Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací (www.nku.cz/informace/informace-07-04.pdf), viz Kontrolní akce č. 06/36 Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice (www.nku.cz/kon-zavery/K06036.pdf), viz Kontrolní akce č. 06/37 Hospodaření státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR s majetkem státu (www.nku.cz/kon-zavery/K06037.pdf) a viz Společná zpráva o paralelních kontrolách výdajů na stavbu dálnice Praha – Drážďany (2006) na <http://www.nku.cz/pages/cs/publikace/ostatni.htm> nebo na www.cenadalic.cz. Viz také např. článek předsedy NKÚ <http://nku.cz/cz/media/negativni-zjisteni-se-opakuji-id1639/>.

⁷⁵Formou tzv. předinvestiční studie, která je součástí každého investičního záměru projektu. Pro detaily viz Cena dálnic, část 4. Proces schvalování dopravních investic, str. 3, na <http://cenadalic.oziveni.cz/4-schvalovani-rozpoctu/>.

⁷⁶Srov. závěry z Kontrolní akce 07/04: Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací, NKÚ 2007, str. 367, dostupné na www.nku.cz/informace/informace-07-04.pdf.



Transparentní proces tvorby rozpočtu SFDI

Debatě o rozpočtu SFDI je nutné dát patřičnou kvalitu a otevřenost. SFDI musí podrobovat investiční záměry expertní oponentuře, jak z hlediska zajišťování vyšší hospodárnosti při rozdělování dotací, tak z hlediska posuzování dostatečné připravenosti stavby. Navrhovaný rozpočet musí být jasně navázán na plnění priorit závazné strategie. Musí skončit stávající neprůhledná praxe zařazování projektů do rozpočtu formou jakési kombinace politické dohody a zvažování připravenosti projektů na úrovni ministerstva dopravy.

Jak informace o jednotlivých stavbách, tak i všechny důležité fáze procesu tvorby a schvalování rozpočtu SFDI jako celku, by měly být zveřejněny na internetu ve formě, která umožňuje práci s dokumenty a jejich připomínkování ze strany veřejnosti. Měla by být také jasně identifikovaná osoba odpovědná za jednotlivá rozhodnutí v té které fázi přípravy návrhu rozpočtu.

Globální položky

Z globálních položek, jejichž vyúčtování veřejnost nikdy neviděla, ŘSD mnohdy financuje přípravu podrobné a nákladné dokumentace a další přípravné práce pro stavby, které nejsou dosud obsaženy v územním plánu, nemají dokončeno posouzení vlivů na životní prostředí apod. Formálně tím porušuje své povinnosti jako státní příspěvková organizace nevystavovat majetek státu riziku zbytečných nákladů (pokud by výsledkem procesů bylo neschválení stavby). Fakticky tím naopak „pojišťuje“ povolení a realizaci stavby. Financování, které by teoreticky mělo být posledním krokem přípravy kvalitní strategie a plánování, tak naopak „předbíhá“, a přispívá tím k nesystémovému rozvoji dopravní sítě. Příprava, zabezpečení a vypořádání staveb by měly být součástí nákladů na konkrétní schválené stavby v rozpočtu SFDI.

Určité množství a určitý typ globálních položek jsou samozřejmě přijatelné. Současný stav však vyžaduje navzájem provázané systémové změny:

- výraznou redukcí objemu globálních položek (hranice například 3% rozpočtu SFDI),
- zveřejňování, na jaké akce byly globální položky čerpány,
- výdaje související se stavbami uvedenými v rozpočtu k těmto stavbám povinně přiřazovat,
- nefinancovat z rozpočtu SFDI přípravu projektů, které dosud nebyly řádně schváleny a jmenovitě zařazeny do rozpočtu SFDI.

Globálními položkami v rozpočtu SFDI rozumíme takové položky, které nemají dostatečnou specifikaci předpokládaného užití a jsou bez územní alokace (určení místa užití). Nacházejí se ve všech třech hlavních oblastech dopravní infrastruktury (silniční, železniční i vodní). Celková hodnota nákladů na výstavbu dopravní infrastruktury od roku 2008 do roku 2015 má podle odhadů HVDI z roku 2007 činit 830 miliard Kč, z toho hodnota globálních položek (bez územní alokace) činí přes 71 miliard Kč (8,6%). Například pro rok 2008 činil podíl globálních položek na celkových nákladech rekordních 16% (7 mld. Kč)!

Schvalování rozpočtu a závěrečné zprávy SFDI v parlamentu

Poslanci selhávají ve své úloze zástupců veřejnosti, kteří by měli kontrolovat opodstatněnost a výši výdajů na dopravní infrastrukturu. Jako poslední schvalovací instance nejsou zárukou efektivního posuzování výdajů.

Toto selhání může pramenit i z nepřehlednosti navrhovaného rozpočtu a z nemožnosti odhalit možné nesrovnalosti či pochybení autorů rozpočtu SFDI (v rozpočtu SFDI chybí informace o změnách v plánovaných výdajích včetně zdůvodnění navýšení, chybí srovnávací a vývojové ukazatele plánů a reality z předešlých let atd.). Proto je nutné:

- zpřehlednit strukturu rozpočtu,
- sledovat víceletý horizont financování projektů,
- rozpočet každoročně aktualizovat ve všech jeho položkách s tím, že případné změny většího rozsahu by měly být vysvětleny obhájeny.

Poslancům (a veřejnosti) mají být dostupné přehledné informace o odhadech nákladů z minulosti. Součástí procesu předkládání rozpočtu by měla být povinnost ministra dopravy odůvodňovat rozpočet a obhajovat větší změny v něm činěné.

Fáze pozměňovacích návrhů od řadových poslanců je dalším rizikovým krokem pro efektivní nakládání s veřejnými prostředky vyčleněnými na dopravní infrastrukturu.⁷⁷ Pozměňovací návrhy představují prostor pro uplatnění a prosazování úzce skupinových či lokálních zájmů, které mnohdy nekorespondují s potřebami výstavby a modernizace dopravní infrastruktury v ČR. Tato praxe by měla být zrušena – nejlépe legislativní úpravou.⁷⁸ Pokud se toto nepodaří, měl by alespoň předkladatel návrhu rozpočtu SFDI požadovat od autorů dílčích pozměňovacích návrhů i návrh na to odkud (a tedy komu) se mají prostředky vzít (nesmí k tomu sloužit globální položky). Zde by měl svou roli sehrát i tlak médií a veřejnosti.

⁷⁷Viz Cena dálnic, část 4. Proces schvalování dopravních investic, str. 11, tabulka pozměňovací návrhy PSP v rámci schvalování rozpočtu SFDI v letech 2006-8. Dostupné na <http://cenadálnic.oziveni.cz/4-schvalovani-rozpocetu/>.

⁷⁸Skutečnost, že příliš benevolentní úprava jednacího řádu parlamentu a konkrétně možnost podávat pozměňovací návrhy je prostorem hojně využívaným pro prosazování zájmů nejrůznějších lobbyistů, se hovoří už dlouho - srov. k tomu např. <http://www.borisstastny.cz/Media/Tajne-bratrstvo/>. Neúspěšný pokus o novelu jednacího řádu z dílny zelených komentuje časopis Veřejná správa zde <http://www.mvcr.cz/clanek/snemovna-zrejme-marny-boj-proti-prilepkum.aspx>.

4.3 Doporučení pro řízení financování jednotlivých projektů

Expertní oponentura efektivity projektového řešení a stanovení ceny investičních záměrů

Jednotlivé projekty a jejich technická řešení neprocházely soustavnou oponenturou z pohledu efektivity (poměru cena/přínos). V současnosti se ministerstvo dopravy snaží analyzovat běžící projekty z hlediska technického řešení (tzv. audit projektů).⁷⁹ Expertiza stavebních nákladů ukázala, že lepšími řešeními je možné u těchto projektů dosáhnout úspor řádově stovek miliónů korun! Je tedy účelné uvažovat o tomto typu expertízy jako obligatorní fázi standardního procesu přípravy projektových prací. (A stejně tak podrobit tomuto typu expertízy už hotové projekty).

Výsledky těchto opatření bude nicméně možné zhodnotit až po nějaké době. Je třeba varovat před tendencí „škrtat“ opatření k ochraně zdraví a životního prostředí a vydávat je za nadbytečnou součást řešení stavby. To neumožňuje legislativa (naše ani evropská) a hlavně to není účelné (náklady se buď reálně přenesou na jinou kapitolu rozpočtu nebo se externalizují na zdraví lidí, zhoršení stavu krajiny, fragmentaci ekosystémů atp.).

Uplatnění cenových normativů, zdůvodňování odchylek, reportování o fungování normativů

Implementace cenových normativů by měla být ze strany ministerstva dokladována a vyhodnocována.

Ministerstvo přichází s iniciativou, jejímž cílem by mělo být zrealizování údajů o cenách jednotlivých projektů. Principem by mělo být to, že pokud se cena v jednotlivých etapách investičního procesu liší více než o 10% od ceny předpokládané na základě cenových normativů, mělo by dojít k aktualizaci ceny v investičním záměru. Ministerstvo chce také přehodnocovat technické řešení projektu v případě, že cena navržená v soutěži je o více než 10% vyšší než cena předpokládaná na základě normativu.⁸⁰

Tyto iniciativy samozřejmě vítáme, bylo by vhodné, kdyby jejich výsledky byly veřejnosti průběžně reportovány. Podle našeho názoru by navíc v případě navýšení ceny mělo automaticky také docházet k novému vyhodnocení celkové cost-benefit rozvahy projektu.

Veřejné zakázky

Zadavatelé v rezortu nevyužívají dostatečně tržních mechanismů k tomu, aby snížili cenu zakázky pro veřejný rozpočet. Zadavatelé velkých zakázek by se měli řídit empiricky doloženým faktem, že větší počet posuzovaných nabídek je přínosem pro veřejný sektor. Dodatečné administrativní náklady spojené s aktivním vyhledáváním nových nabízejících či vyhodnocením vyššího počtu nabídek jsou, v porovnání s potenciálními úsporami, naprosto nevýznamné.

Nepřímo úměrný vztah mezi počtem nabízejících a cenou veřejné zakázky jednoznačně prokázala analýza Transparency International.⁸¹ Stejně tak konstatovala pozitivní dopady otevřených soutěží na cenu. Na konkrétních empirických číslech se tak jednoznačně potvrzuje, že je v zájmu veřejného sektoru přilákat maximální počet účastníků tendru. Neboť s jejich růstem, otevřeností soutěže a eliminací subjektivně hodno-

⁷⁹ Ministerstvo provedlo podle svých slov analýzu cca 15 projektů, malých i velkých, které byly připraveny k realizaci. Viz prohlášení pracovníka ministerstva dopravy Ing. Veselého na semináři Cenová politika výstavby dálnic pořádaného dne 24. listopadu 2009 (Sborník ze semináře, str. 40-41).

⁸⁰ Viz prohlášení ministra dopravy na semináři Cenová politika výstavby dálnic pořádaného dne 24. listopadu 2009 (Sborník ze semináře, str. 10).

⁸¹ Jan Pavel, Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury, 2004 – 2007, Transparency International Česká republika, Praha, 2008. Dostupné na http://www.transparency.cz/pdf/publikace/vz_dalnice2008.pdf.

cených kritérií klesá konečná cena. Přitom rozdíl oproti ceně předpokládané při střední míře konkurence, za kterou můžeme označit otevřenou soutěž se sedmi nabídkami, činí v průměru 30%. To jsou úspory velmi podstatné, zejména pokud uvážíme celkový objem prostředků alokovaných na stavby v oblasti dopravní infrastruktury.

Transparency International navrhuje⁸² mimo jiné:

- vyhnout se vypisování technicky rozsáhlých veřejných zakázek v situaci, kdy to není technicky nezbytné,
- omezit vyřazování nabídek z formálních důvodů, (zde se domníváme, že by bylo vhodné nabídnout konzultační proces, který by uchazečům pomohl s formální stránkou nabídky),
- preferovat volbu kritéria nejnižší nabídkové ceny,
- snižovat administrativní náklady (předběžné transakční náklady) soukromých subjektů spojené s účastí v soutěžích o veřejné zakázky,
- aktivní oslovování potenciálních firem, a to jak v ČR, tak i v zemích EU,
- věnovat pozornost stanovení kvalifikačních kritérií. Jejich přehnaná přísnost vede k omezení množství potenciálních nabídek.

Ministerstvo chce jít podle našich informací opačnou cestou, totiž zadáváním větších zakázek formou „Design and Build“. Domníváme se, že tomuto strategickému rozhodnutí by mělo předcházet právě **testování na pilotních případech**. Je nutné na několika případech vyzkoušet praxi, zda by bylo možné **dosáhnout úspor rozdělením zakázek** na menší a jejich nabídnutí většímu množství firem. Pilotní případy by měly být vytipovány a řízeny ve spolupráci s experty z Německa, kde je praxe rozdělování zakázek tak, aby na ně dosáhly lokální firmy, zavedená a běžná.



⁸²Viz výše citovaná analýza Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury, 2004 – 2007.

4.4 Nezávislá kontrola

Domníváme se, že ideálním by byl stav, kdy by každý záměr procházel vnitřní kontrolou ve třech bodech:

- ve fázi přípravy projektu, kdy by prošel technickou oponenturou,
- ve fázi přípravy financování projektu ze strany SFDI. Zde by měl být vyžadován minimálně soulad se závaznou strategií jakožto předpoklad poskytnutí financování tak, aby zajistí efektivní vynaložení jím spravovaných prostředků,
- kontrola provedení stavby zadavatelem (a případně aktivní monitoring klíčových ukazatelů plnění smluv ze strany SFDI).

Pro technický dozor investora by měla být pravidlem maximální nezávislost mezi technickým auditorem a zhotovitelem stavby. Jedna z možností jak toho dosáhnout je vybírat technický audit až poté, kdy je znám zhotovitel. Neměl by to tudíž být subjekt, který se podílel na tvorbě projektu a zadávací dokumentace.

Vedle toho by celý systém (nebo vybrané projekty) měly procházet pravidelnými externími audity.⁸³ Celý proces by měl podléhat efektivní vnější kontrole ze strany NKÚ a/nebo ze strany Ministerstva financí.

Kontrola provádění staveb

Kontrola ze strany SFDI směřuje pouze ke kontrole splnění formálních povinností. Tento typ kontroly selhává především ve funkci zpětné vazby pro případné snížení rizik a korekci problémů spojených s financováním výstavby a modernizace dopravní infrastruktury.

Dozorčí rada SFDI

Dozorčí rada SFDI neplní svou funkci, neboť:

- nekritizuje a nevyžaduje nápravu žádného ze systémových pochybení (a dokonce ani u excesů typu několikanásobného navýšení požadavků na financování na D 8),
- neinformuje o své dozorčí a kontrolní činnosti transparentním způsobem.

Proto je potřeba, aby:

- dozorčí radu tvořili i odborníci a zástupci exekutivy (zástupci ministerstva financí, ministerstva pro místní rozvoj a ministerstva životního prostředí), odborníci na dopravu a na veřejné finance (veřejné zakázky, hospodářskou soutěž atd.),
- zástupci ministerstva financí by měli sledovat transparentnost a kvalitu nakládání fondu se svěřenými rozpočty a dozorovat tvorbu návrhu rozpočtu SFDI co do odůvodněnosti, kvality a souladu se schválenými prioritami,
- dozorčí rada by měla zavést lepší praxi v komunikaci s veřejností a umožnit tak i nezávislým subjektům a NNO podílet se v reálném čase (tedy v době, kdy se o věcech jedná) na dozoru nad nakládáním s veřejnými prostředky v rezortu.

⁸³Alespoň v tomto snad může sloužit jako inspirace Magistrát Hlavního města Prahy, který si jednou za dva roky objednává externí audit zadávání veřejných zakázek a to jak z hlediska zákonnosti, tak i z hlediska účelnosti vynaložení veřejných prostředků Viz http://magistrat.praha.eu/15458_17-1-2003-TZ-z-1-mimoradne-schuze-Rady-HMP.

NKÚ

Jedinou nezávislou veřejnou kontrolou lze spatřovat v NKÚ, který od vzniku SFDI v r. 2001 provedl sérii kontrolních akcí se znepokojujícími závěry (viz kap. 4.1, pozn. 74).

Bohužel tyto závěry nebyly dosud zpětně efektivně implementovány do systému financování a výstavby dopravní infrastruktury. Nápravu současného stavu v oblasti kontroly proto vidíme pouze v posílení kompetencí a pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu. Závaznost a vymahatelnost zjištění a doporučení obsažených v kontrolních zprávách NKÚ považujeme za jeden z nejdůležitějších nástrojů zajištění hospodárnosti nakládání s prostředky SFDI. Závěry kontrol NKÚ musejí být neoddiskutovatelné a náprava vymahatelná. V tomto bodě se naše původní⁸⁴ doporučení shoduje i s (pozdějším) doporučením NERVu⁸⁵.

Je třeba iniciovat debatu o tom, jak upravit pravomoci NKÚ tak, aby mohl vyžadovat na kontrolovaném subjektu (nebo na jeho nadřízeném) nápravná opatření.

Podle našeho názoru by NKÚ měl mít možnost:

- ukládat specifické povinnosti kontrolovanému (nebo jemu nadřízenému subjektu) směřující k vypořádání se se závěry kontroly a k přijetí opatření k nápravě,
- určit subjekt odpovědný za přijetí opatření k nápravě a specifikovat, komu se bude reportovat efektivita těchto opatření.

Novelizovaný zákon o NKÚ by měl stanovit, že nálezy NKÚ mají obsahovat konkrétní doporučení směřující ke zlepšení identifikovaných nedostatků. Vedle toho pak i upravit jakým způsobem je jimi vázán kontrolovaný nebo jeho nadřízený subjekt (např. musí je jako závazné implementovat, musí je vypořádat, musí je projednat...). Zákon by měl nastavit vhodný mechanismus vymahatelnosti nebo závaznosti závěrů NKÚ vůči kontrolovanému včetně toho, kdo a jak může iniciovat právní proces v případě, že závěr kontrolního orgánu není implementován.

⁸⁴Viz výše citovaná analýza Cena dálnic dostupná na www.cenadalnic.cz

⁸⁵Národní ekonomická rada vlády, Závěrečná zpráva, září 2009, str. 77. Uvádí zde "Nejvyšší kontrolní úřad: V zahraničí mají orgány typu NKÚ více pravomocí, nemusejí se obracet na ministry, ale mohou rovnou předepisovat sankce anebo přikazovat změny vnitřních předpisů. Český NKÚ je v tomto směru oslabený; je proto velmi důležité dát NKÚ pravomoc sankcionovat nevhodné jednání a rozšířit oblast jeho působnosti na další subjekty, včetně obcí." Viz <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-narodni-ekonomicke-rady-vlady-nerv-61645/>.

5 Závěr. Shrnutí nejdůležitějších doporučení.

Jako klíčovou úlohu pro novou vládu a nové vedení ministerstva vidíme úkol nastartovat poprvé po 20 letech od pádu totality skutečně koncepční debatu o prioritách v rezortu. A teprve v návaznosti na strategii, která určí reálné priority v dopravě, by měla být dokončena debata o modelu financování státní dopravní politiky. Provedení auditu financování jednotlivých projektů vnímáme jako další důležitý krok. Výsledky tohoto auditu by měly pomoci nastavit tento model tak, aby byl skutečně efektivní.

5.1 Hlavní doporučení

Pro tento úkol jsme zformulovali následující čtyři hlavní doporučení.

I. Strategické určení priorit

Ministerstvo by mělo **vytvořit strategii rezortu na základě reálných dat a identifikovat priority a prioritní projekty (GEPARDI II)**, které budou následně financovány. Strategie připravovaná ministerstvem musí vycházet z jasně a správně definovaných potřeb a musí aplikovat vhodnou metodiku pro určení priorit mezi projekty. Legitimita, autorita a použitelnost dokumentu bude záviset na tom, jestli ministerstvo bude schopné dodržet požadavky zákona při přípravě této koncepce a také na tom, nakolik ministerstvo umožní reálnou a širokou účast veřejnosti při tvorbě koncepce.⁸⁶ Přijatá koncepce musí být **závazným vodítkem pro činnost ŘSD, SŽDC i ŘVC**. Doporučujeme proto, aby součástí práce na GEPARDI II byl i **úkol navrhnout způsob, jak tuto koncepci promítnout do právního řádu** závazným způsobem (viz k tomu návrhy v kap. 2.2.).

Pokud se to podaří, vytvoří se tím první **účinná překážka proti vlivu lobbistů a „kmostrů“ v rezortu dopravy**. Pokud se to nepodaří, vznikne jen další drahý kus papíru, který nijak nepomůže napravit chaos panující v rezortu.

II. Financování na základě skutečných potřeb a dat

Vede se ostrá debata nad **návrhy financování** státní dopravní politiky (ve hře jsou dluhopisy SFDI, způsob využití fondů EU, půjček od EIB nebo „odložené“ zadlužení formou zapojení soukromých investorů - PPP).⁸⁷

Rozhodnutí vlády o modelu financování v sektoru musí ale následovat až po ukončení debaty o potřebnosti a prioritách na úrovni strategie. Není možné zapřahat vůz před koně. **Nejprve je třeba vědět, co a proč chceme stavět, a teprve potom je možné strategicky rozhodovat o modelu financování nebo o výši rozpočtu pro rezort.**⁸⁸ Je také třeba **zkvalitnit tvorbu cenových odhadů jednotlivých projektů** na základě

⁸⁶Na rozdíl od SeStra, kde účast veřejnosti ani debata odborníků neproběhly... Viz k tomu v kap. 2. 1.

⁸⁷Viz k tomu tiskovou zprávu ministerstva na http://www.mdcr.cz/mdcr/Templates/tplPressRelease.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID={A0DB3395-2BDF-4B2A-9B02-ED05C5F72315}&NRORIGINALURL=/cs/Media/Tiskove_zpravy/TZ_17_05_2010.htm&NRCACHEHINT=Guest. Reakce médií např. zde <http://www.financninoviny.cz/zpravy/md-dokoncen-site-dalnic-se-odsouva-na-rok-2025/478260> a zde <http://www.e15.cz/nazory/rozhovory/bez-vydavani-dluhopisu-pro-vystavbu-dalnic-daleko-nedojdeme>.

⁸⁸To samozřejmě nevylučuje např. pilotní projekty nebo dílčí rozhodnutí v oblasti financování ale musí být jasné, že dlouhodobá a koncepční rozhodnutí o financování musí být přijímána až v závislosti na GEPARDI II. Není možné ustupovat tlaku lobbistů, kteří „chtějí stavět“ protože jsou na to připravené kapacity. Není možné si myslet že „vylitím peněz do betonu“ bojujeme proti finanční krizi. Jsou přece mnohem systémovější priority, které jsou navíc podloženy jasnou expertízou a ekonomickými argumenty – především investice do vědy a do vzdělání. Viz Národní ekonomická rada vlády, Závěrečná zpráva, září 2009, viz <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-narodni-ekonomicke-rady-vlady-nerv-61645/>.

realistických podkladů a **redukovat na minimum tzv. „globální položky“ rozpočtu**. Proces tvorby rozpočtu SFDI musí být pro veřejnost transparentní.

III. Transparentnost a efektivnost financování

Ministerstvo musí dovést do konce audit financování jednotlivých projektů a na základě jeho výsledku provést potřebné změny v metodice financování. Systém by měl zaručit, že jednotlivé projekty (alespoň ty významnější) budou standardně procházet expertní oponenturou. Ta by měla vyhodnotit efektivitu technického řešení, zejména otázku poměru ceny a výkonu.

Naprostou klíčovou je **zvýšit transparentnost zadávání veřejných zakázek**. Ministerstvo by také mělo **prozkoumat na pilotních případech otázku, zda by rozdělení zakázek do tendrů, přístupných i menším firmám, mohlo přinést úspory**.

IV. Kontrola a komunikace s veřejností

Nová vláda a politická reprezentace by si také měly dát za cíl **zmenšit prostor pro vliv lobbistů v rezortu**. Toho se dá dosáhnout tím, želepší **kvalitu právního prostředí a systémů kontroly** – jejich nízká úroveň totiž fakticky kartelizaci poměrů umožňuje.

Ministerstvo dopravy a SFDI by měli vytvořit mechanismus, který by zaručoval reálnou a efektivní kontrolu využití jimi spravovaných veřejných prostředků. Dozorčí rada SFDI by měla být sestavována podle jiného klíče a měla by zavést lepší praxi v komunikaci s veřejností. Vláda by měla zavést mechanismus zvyšující reálný dopad kontrolních nálezů NKÚ.

5.2 Specifická doporučení k jednotlivým oblastem plánování a financování dopravní infrastruktury

Doporučení pro tvorbu strategie (proces GEPARDI II)

1. Strategie musí vycházet z jasně a správně definovaných potřeb a brát v úvahu pravděpodobné budoucí vlivy na poptávku (ceny paliva, mýtné).
2. Strategie nesmí rezignovat na možnosti ovlivňování poptávky po mobilitě u jednotlivých druhů dopravy.
3. Potřebnost investic do údržby by měla být systémově a objektivně porovnávána s potřebností investic do výstavby.
4. Musí být aplikována vhodná metodika pro posouzení potřebnosti projektů. Všechny záměry musí být porovnány vůči sobě navzájem tak, aby bylo jasné „absolutní“ pořadí záměrů projektů z hlediska jejich priority pro veřejné rozpočty. Porovnány musí být alternativy řešení představované různými mody dopravy (silniční a železniční doprava atd.).
5. Musí být zajištěna včasná a efektivní účast veřejnosti a zapojení odborné veřejnosti. Už ve fázi zadání koncepce (což odpovídá fázi oznámení koncepce v procesu SEA) je třeba dát veřejnosti reálnou možnost vyjádřit se ke klíčovým problémům (zadání kritérií multikriteriální analýzy, forma vyhodnocení variant záměrů atd.). Tedy, je třeba zapojit veřejnost ve fázi, kdy jsou ještě otevřena variantní řešení.

6. V rámci připomínkování návrhu koncepce a formulace stanoviska SEA by mělo dojít k nastavení vztahů mezi procesem SEA a jednotlivými procesy posuzování vlivů (EIA) u dílčích projektů. Mělo by být respektováno logické pořadí hodnocení. Mělo by být stanoveno, ve které fázi budou vyhodnoceny alternativy a kumulativní vlivy jednotlivých záměrů.
7. Přijatá koncepce musí být závazným vodítkem pro činnost ŘSD, SŽDC i ŘVC. Příprava projektů a financování jednotlivých projektů by nadále měla probíhat jenom tam, kde je v souladu s koncepcí.

Další podněty k metodice multikriteriálního posouzení viz Příloha č. I.

Doporučení pro financování dopravní politiky

8. Ministerstvo by mělo přijít se způsobem jak zkvalitnit proces tvorby cenových odhadů záměrů jednotlivých projektů tak, aby poskytovaly nezpochybnitelný základ pro další rozhodování o projektu. Mimo jiné:
 - (a) Založit ekonomické hodnocení záměru na co nejrealističtější odhadu ceny pro uskutečnění výstavby nové komunikace včetně zahrnutí externalit.
 - (b) Jasně definovat proces tvorby ekonomického hodnocení záměru včetně určení osoby odpovědné za kvalitu a aktuálnost dokumentu.
 - (c) Nastavit mechanismy zpětné vazby, díky kterým by si ministerstvo vyhodnocovalo, jak se daří trefovat se do reálné ceny a kde jsou slabá místa stávající procedury.
 - (d) Zařazovat externí náklady.
 - (e) Zavést jasný způsob stanovení investičních nákladů na stavbu.
 - (f) Provázat informaci o ceně s expertním posouzením technického řešení projektu.
9. Vytvořit podmínky pro transparentní proces tvorby rozpočtu SFDI:
 - (a) Navrhovaný rozpočet musí být jasně navázán na plnění priorit závazné strategie.
 - (b) Všechny informace by měly být zveřejněny na internetu ve formě, která umožňuje práci s dokumenty a jejich včasné připomínkování ze strany veřejnosti.
10. Tzv. globální položky musí být redukovány na minimum. Musí být zveřejňována informace o tom, na co byly čerpány. Příprava, zabezpečení a vypořádání staveb by měly být součástí nákladů na konkrétní schválené stavby v rozpočtu SFDI, nikoliv globálních položek.
11. Je třeba přijmout opatření, které by umožňovalo reálnou debatu poslanců o opodstatněnosti a výši výdajů na dopravní infrastrukturu. Praxe „porcování medvěda“ z rozpočtu SFDI je škodlivá a ministerstvo (či vláda) by mělo připravit legislativní návrh, který tuto praxi zruší.

Doporučení pro financování jednotlivých projektů

12. Jednotlivé projekty musí standardně procházet expertní oponenturou z pohledu jejich efektivity (poměr cena/výkon). Je třeba i podrobit tomuto typu expertízy i běžící a i větší hotové projekty.
13. Nelze „škrtat“ opatření k ochraně zdraví a životního prostředí jako nadbytečnou součást řešení. To neumožňuje legislativa (naše ani evropská) a hlavně to není účelné (náklady se reálně přenesou na jinou kapitolu rozpočtu).
14. Implementace cenových normativů by měla být ze strany Ministerstva dokladována a vyhodnocována. Iniciativa ministerstva směrem k tomu, aby se navýšení ceny oproti cenovým normativům o více než o 10% promítlo i do investičního záměru vítáme. Je třeba ale zavést jako standard i nové vyhodnocení celkové cost-benefit rozvahy projektu.
15. Ministerstvo by mělo přijmout set konkrétních opatření, díky kterým by došlo ke zvýšení transparentnosti a hospodárnosti v zadávání veřejných zakázek. Mělo by aktivně usilovat o zvýšení míry konkurence v tendrech a tím docílit snížení ceny.
16. Ministerstvo by mělo na pilotních případech otestovat, jestli by bylo možné dosáhnout úspor rozdělením zakázek na menší a jejich nabídnutí většímu množství firem.

Doporučení pro veřejnou kontrolu

17. Ministerstvo dopravy a SFDI by měli vytvořit mechanismus, který by zaručoval reálnou a efektivní kontrolu využití jím spravovaných veřejných prostředků.
18. Doporučení, obsažená v kontrolních zprávách NKÚ, by se měla stát závaznými a vymahatelnými.
19. Dozorčí rada SFDI by měla být sestavována podle jiného klíče, měly by v ní být zástupci exekutivy, zejména zástupce ministerstva financí (s povinností dozorovat hospodaření a tvorbu rozpočtu) a zástupce ministerstva životního prostředí.
20. Dozorčí rada by měla zavést lepší praxi v komunikaci s veřejností a umožnit tak i nezávislým subjektům a NNO podílet se v reálném čase (tedy v době kdy se o věcech jedná) na dozoru nad nakládáním s veřejnými prostředky v rezortu.

Doporučení pro procesy posouzení vlivů jednotlivých projektů na životní prostředí

Právní úprava nebo dohoda mezi ministerstvem dopravy a ministerstvem životního prostředí by měla zajistit následující změny:

21. Koordinaci a logickou souslednost mezi věcně souvisejícími procesy SEA a EIA a jejich výstupy. Inspirací by mohla být například německá právní úprava a praxe
22. Strategické posouzení vlivů na životní prostředí v rámci SEA musí (zejména k návrhům územně plánovací dokumentace) předcházet „projektové EIA“.
23. Explicitní cíl procesu EIA má být přispívat k dodržování zásady nepřekračování míry únosného zatížení území lidskou činností.

24. Posuzování vlivů zejména rozsáhlých a liniových staveb a záměrů musí probíhat ve vzájemných souvislostech, nejlépe jako celků.
25. Provedení cost-benefit analýzy. Na podkladě této analýzy by mohlo být mimo jiné určováno, co se považuje za „reálnou alternativu“ záměru.
26. Posílení role veřejnosti při navrhování variant.

Další podněty k procesům SEA a EIA viz příloha č. II.



Příloha I

Návrhy pro optimalizaci metodiky hodnocení efektivity dopravních staveb (MKA)

Navrhujeme následující:⁸⁹

- **Hodnotit všechny náklady** na dopravní stavby, tedy i se započtením oprav. Metodika použitá v SeStra hodnotí pouze náklady na velké dopravní stavby. Přitom zdaleka nejefektivnější je řádná **údržba a opravy** dopravní infrastruktury.
- MKA by měla hodnotit i **náklady na menší dopravní stavby**. Ukázalo by se, zda nejsou mnohdy efektivnější malé a střední investice do dopravní infrastruktury než investice do velkých projektů.
- **Opřít se o analýzu reálných socioekonomických přínosů dopravních staveb**. Metodika použitá v SeStra stojí na **apriorním** předpokladu, že dálnice je základem prosperity regionu. Toto tvrzení je třeba podložit a především rozlišit vliv dálnic na velká centra a na zbytek regionu – nepochybně bude rozdílný.
- **Je třeba hodnotit všechny investice podle stejného metru**. Stávající MKA velké investice dělí na investice do dálnic, jim velmi podobných rychlostních silnic, do výstavby silnic 1. třídy nedálničních, do modernizace tranzitních železničních koridorů, do modernizace uzlů na nich, do elektrizace tratí, do modernizace příměstských tratí a do dálkového řízení tratí. Efektivnost je posuzována jen v rámci každé z uvedených skupin.
- **Je třeba jinak nadefinovat ekologické hledisko**. Nelze apriori tvrdit, že dálnice zásadně zlepšuje životní prostředí (váha tohoto kritéria v metodice v SeStra je 7%). Dálnice také zabírá množství půdy, vytváří velmi silné dělicí efekty, stimuluje růst urbanisticky a ekologicky nešetrné silniční dopravy. Při velmi silném multiplikativním efektu dálnic na růst rozsahu silniční dopravy v příslušném směru asi 2x-4x a asi dvoutřetinové měrné spotřebě pohonných hmot (oproti jízdě v dané relaci bez dálnice) se znečištění ovzduší absolutně zvyšuje asi na dvojnásobek. Metodika použitá v SeStra vede k nepřijatelným důsledkům – např. špatně trasovaný vnější okruh Prahy přes Suchdol ohrožující životní prostředí asi 11 500 obyvatel SeStra uvádí jako stavbu maximálně zlepšující životní prostředí, přestože jeho posuzování vlivů na životní prostředí mluví o opaku.
- Sporné je **kritérium “přírůstek dopravy v důsledku příslušné investice do dopravní infrastruktury”**. Jak před časem zjistil Nejvyšší kontrolní úřad, kritérium nepočítá ztráty způsobené jiným druhům dopravy přesunem dopravních toků, takže pozitivní efekt těchto investic silně nadhodnocuje.
- MKA by rozhodně **neměla zahrnovat jako kritérium stav připravenosti** (Srov. SeStra: „Kladně je hodnocena potřebnost realizace projektu v r. 2010, 2015 z důvodu nedostatku kapacity na současné trase v těchto 2 letech“). Stav připravenosti projektu k realizaci neříká nic o jeho dopravní potřebnosti a efektivnosti.
- Metodika by měla vzít v potaz **rozvojový potenciál železnic**. Inspirovat se lze návrhem Českého a Slovenského dopravního klubu z roku 2003 „Strategie rozvoje železniční a související cyklistické dopravy v ČR“, analyzující vytížení tratí, technický potenciál rozvoje tratí a existující dopravní toky v příslušných relacích.

⁸⁹Vycházíme z připomínek uplatněných v procesu pořizování SeStra Ing. Janem Zemanem, CSc.

Příloha č. II

Díličí doporučení pro fázi posouzení vlivů jednotlivých projektů na životní prostředí

Vztah SEA a EIA:

- Právní úprava nebo dohoda mezi ministerstvem dopravy a ministerstvem životního prostředí by měla zajistit **koordinaci a logickou souslednost** mezi věcně souvisejícími procesy SEA a EIA a jejich výstupy. Inspirací by mohla být například německá právní úprava a praxe.
- Zákon nebo vnitřní pokyn na úrovni ministerstva (dopravy nebo životního prostředí) by měl stanovit, že pro určité typy záměrů (zejména dopravní infrastruktura a další liniové stavby) **musí strategické posouzení** jejich vlivů na životní prostředí v rámci SEA (zejména k návrhům územně plánovací dokumentace) **předcházet „projektové EIA“**.
- Na úrovni strategického posouzení by měl být u těchto záměrů kladen důraz především na srovnání jejich územních alternativ (například výběr koridorů dopravních staveb) a na hodnocení vzájemných souvislostí (kumulace) jejich vlivů s vlivy dalších záměrů.
- U záměrů, které byly posouzeny v rámci procesu SEA na související plán či strategii, nemusí být v procesu EIA na samotné tyto projekty znova hodnoceny stejné vlivy (na stejné úrovni obecnosti či konkrétnosti). Proces EIA by v těchto případech měl pouze upřesnit a podle potřeby detailněji rozpracovat již existující informace o vlivech projektu z procesu SEA.

EIA:

- Explicitní cíl procesu EIA má být přispívat k dodržování zásady **nepřekračování míry únosného zatížení území lidskou činností**.
- Posuzování vlivů zejména rozsáhlých a liniových staveb a záměrů musí probíhat **ve vzájemných souvislostech**, nejlépe **jako celků**. Podkladem pro případné povolení dílčí části záměru musí být posouzení zahrnující také vlivy navazujících částí, jakož i vlivy záměru jako celku, jež se budou jevit jako nejzávažnější.
- **Provedení cost-benefit analýzy**, která ověří celkové přínosy a náklady záměru, resp. kompenzačních opatření, jež mají snížit jeho vlivy na životní prostředí. Na podkladě této analýzy by mohlo být mimo jiné **určováno, co se považuje za „reálnou alternativu“ záměru**.
- **Posílení role veřejnosti při navrhování variant** (například tak, že by měla veřejnost možnost přistoupit do řízení s vlastní variantou, pokud by doložila znaleckým posudkem, nebo odborným vyjádřením, že její varianta je reálná), a to opět zejména u záměrů financovaných či spolufinancovaných z veřejných prostředků.

Seznam zkratek

BIS	Bezpečnostní informační služba (www.bis.cz)
EIB	Evropská investiční banka
EIA	Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (environmental impact assesment)
GEPARDI	Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury, viz kap. 2. 1. (http://www.mdcr.cz/cs/Strategie/GEPARDI/GEPARDI.htm)
GEPARDI II	Dokončení procesu GEPARDI, viz kap. 2. 2.
HVDI	Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury
MKA	multikriteriální analýza, viz. kap. 2. 2.
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
NNO	nevládní neziskové organizace
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad (www.nku.cz)
NERV	Národní ekonomická rada vlády
OP Doprava	Operační program Doprava (http://www.opd.cz/cz/uvod)
PPP	Public Private Partnership, poskytování veřejných služeb prostřednictvím spolupráce veřejného a soukromého sektoru
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR (www.rsd.cz)
ŘVC	Ředitelství vodních cest ČR (http://www.rvccr.cz/)
SEA	Strategické posuzování vlivů na životní prostředí (strategic impact assesment)
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty (www.szdc.cz)
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury (www.sfdi.cz)
SeStra	Dopravní sektorové strategie, viz kap. 2. 1.
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (www.compet.cz)

Přehled odborných analýz EPS a Dopravní federace k tématu

- Kolektiv autorů, Cena Dálnic. Analýza výstavby a financování dopravní infrastruktury v ČR, Oživení a Ekologický právní servis, Brno, 2008. Dostupné na www.cenadalnic.cz.
- Pavel Černý a kol., Klientelistický nebo právní stát? Příčiny nedostatečné odpovědnosti úředníků za nezákonné rozhodování, Brno, 2010. Dostupné na http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Analyza_urednici_2010.pdf.
- Pavel Černý a kol., Předběžné nástroje soudní ochrany jako cesta k posílení její efektivity, EPS, Brno, 2009. Dostupné na http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Analyza_predbezne_nastroje_EPS_1.pdf.
- Kolektiv autorů, Legal analysis on SEA implementation with regard to infrastructure projects in Czech Republic, EPS, Brno, 2009. Dostupné na http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/sea_wp07_czech_final_analysis_1_web.PDF.
- Tomáš Brzobohatý a kol., Srovnávací studie systému výkonového zpoplatnění silnic pro nákladní dopravu, Dopravní federace, Praha, 2008. Dostupné na <http://dopravnifederace.cz/publikace-analyzy/publikace-dopravni-federace/>.
- Tomáš Brzobohatý, Analýza vlivů mýtného na intenzitu silniční nákladní dopravy v České republice, Dopravní federace, Praha, 2008. Dostupné na <http://dopravnifederace.cz/publikace-analyzy/publikace-dopravni-federace/>.

Cenadalnic.cz je společným projektem nevládních organizací, který vznikl z iniciativy Ekologického právního servisu s cílem přispět k hledání skutečných důvodů předražování a zdržování silničních staveb v ČR. Prostřednictvím analýz, rešerší a případových studií chceme předat veřejnosti své zkušenosti s procesem financování a plánování dálničních staveb, které jsme získali dlouholetým monitorováním činnosti státních orgánů v této oblasti.

Na projektu se dále aktivně podílejí nevládní neziskové organizace Oživení, Dopravní federace, Hnutí DUHA, Transparency International - ČR a Trast pro ekonomiku a společnost.

www.cenadalnic.cz

Ekologický právní servis je nevládní, nezisková a nepolitická organizace právníků, hájící v České republice už od roku 1995 práva občanů a životního prostředí. Poskytujeme občanům bezplatnou právní pomoc. Prosazujeme odpovědnost klíčových společenských subjektů za následky jejich jednání. Ovlivňujeme připravovanou legislativu, právníckou komunitu a studenty práv směrem k ochraně veřejných zájmů, zejména životního prostředí a lidských práv.

www.eps.cz

CEE Bankwatch Network je mezinárodní síť organizací působících zejména ve střední a východní Evropě. Její činnost je zaměřená na monitorování fondů EU a mezinárodních finančních institucí a na prosazování konstruktivních alternativ k jejich politikám a projektům.

www.bankwatch.org

Dopravní federace je sdružením ekologických organizací. Jejím cílem je dosáhnout snížení negativního vlivu dopravy na kvalitu života. Zaměřuje se zejména na opatření s celostátním dopadem. Dopravní federace je partnerem Evropské federace pro dopravu a životní prostředí (Transport and Environment).

www.dopravnifederace.cz

