

OPTIMALIZACE VÝSTAVBY SILNIC A DÁLNIC V ČR

AUTOŘI PŘEDMLUV:

Ing. Aleš Řebíček, PhDr. Michal Hala, Mgr. Pavel Eybert

AUTOŘI TEXTU:

Ing. Eduard Březina, CSc., Doc. JUDr. Miloš Čihák, CSc.,
Doc. Ing. Jan Eisler, CSc., JUDr. František Hak,
Ing. Karel Horníček, Ing. Jaromír Kunst,
Prof. Ing. František Lehovec, CSc., Ing. Vlasta Michková,
Prof. Ing. Vlastimil Mojžíš, CSc., Prof. Ing. Petr Moos, CSc.,
Doc. Ing. Karel Půlpán, CSc., Ing. Pavel Švagr, CSc.,
Ing. Jan Švarc, Ing. Vladimír Vorel



© Ing. Aleš Řebíček, PhDr. Michal Hala, Mgr. Pavel Eybert, 2007
© Ing. Eduard Březina, CSc., Doc. JUDr. Miloš Čihák, CSc.,
Doc. Ing. Jan Eisler, CSc., JUDr. František Hak, Ing. Karel Horníček,
Ing. Jaromír Kunst, Prof. Ing. František Lehovec, CSc., Ing. Vlasta Michková,
Prof. Ing. Vlastimil Mojžíš, CSc., Prof. Ing. Petr Moos, CSc.,
Doc. Ing. Karel Půlpán, CSc., Ing. Pavel Švagr, CSc., Ing. Jan Švarc,
Ing. Vladimír Vorel, 2007
© Nakladatelství Milan Zevl – LUCIE Vimperk, 2007

ISBN 80-903639-9-7

OBSAH

| | |
|--|-----------|
| PŘEDMLUVY | 7 |
| Ministr dopravy Ing. Aleš Řebíček | |
| PhDr. Michal Hala, pověřen řízením ŘSD ČR | |
| Senátor Mgr. Pavel Eybert | |
| Kapitola 1 | |
| HISTORICKÉ VÝVOJOVÉ ETAPY SILNIC | 15 |
| <i>Ing. Vladimír Vorel, Ing. Jan Švarc</i> | |
| Kapitola 2 | |
| STAV SILNIC A DÁLNIC V ČR A V EU | 28 |
| <i>Ing. Jan Švarc</i> | |
| Kapitola 3 | |
| ÚLOHA DOPRAVY VE SPOLEČNOSTI | 44 |
| <i>Prof. Ing. Vlastimil Mojžíš, CSc., Ing. Eduard Březina, CSc.</i> | |
| Kapitola 4 | |
| VÝZNAM SILNIČNÍ A DÁLNIČNÍ SÍTĚ PRO EKONOMIKU ČR | 51 |
| <i>Doc. JUDr. Miloš Čihák, CSc.</i> | |
| Kapitola 5 | |
| VÝZNAM INFRASTRUKTURY POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ PRO HOSPODÁŘSKÝ ROZVOJ | 58 |
| <i>Prof. Ing. František Lehovec, CSc.</i> | |
| Kapitola 6 | |
| DOPRAVNÍ SÍŤ A PRODUKČNÍ FUNKCE REGIONŮ | 66 |
| <i>Prof. Ing. Petr Moos, CSc.</i> | |

| | |
|--|------------|
| Kapitola 7 | |
| POHLED MAKROEKONOMA | 76 |
| <i>Doc. Ing. Karel Půlpán, CSc.</i> | |
| Kapitola 8 | |
| EFEKTIVNOST VÝSTAVBY A REKONSTRUKCE SILNIC A DÁLNIC | 87 |
| <i>Doc. JUDr. Miloš Čihák, CSc.</i> | |
| Kapitola 9 | |
| ZVYŠOVÁNÍ BEZPEČNOSTI SILNIČNÍHO PROVOZU | 93 |
| <i>Ing. Vlasta Michková</i> | |
| Kapitola 10 | |
| DŮVODY PRO URYCHLENÍ VÝSTAVBY DÁLNIC A RYCHLOSTNÍCH SILNIC | 102 |
| <i>Ing. Vladimír Vorel</i> | |
| Kapitola 11 | |
| URYCHLENÍ VÝSTAVBY DÁLNIC A RYCHLOSTNÍCH KOMUNIKACÍ | 107 |
| <i>Doc. Ing. Jan Eisler, CSc., Ing. Jaromír Kunst</i> | |
| Kapitola 12 | |
| FINANCOVÁNÍ VÝSTAVBY SILNIC A DÁLNIC | 119 |
| <i>Ing. Pavel Švagr, CSc.</i> | |
| Kapitola 13 | |
| SILNIČNÍ DOPRAVA A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ | 136 |
| <i>Ing. Karel Horníček</i> | |
| Kapitola 14 | |
| LEGISLATIVNÍ PROBLÉMY | 142 |
| <i>JUDr. František Hak</i> | |
| Kapitola 15 | |
| POTŘEBNÉ LEGISLATIVNÍ ZMĚNY PRO URYCHLENÍ VÝSTAVBY | 152 |
| <i>JUDr. František Hak</i> | |
| POUŽITÁ LITERATURA | 165 |

PŘÍLOHY NA CD

**NÁVRH ZÁKONA O URYCHLENÍ PŘÍPRAVY VÝSTAVBY VYBRANÉ VEŘEJNÉ
INFRASTRUKTURY**

TABULKY A GRAFY

FOTOGRAFIE

Ministr dopravy Ing. Aleš Řebíček

Optimalizace výstavby silnic a dálnic v ČR

Poznatky z historie jasně prokazují, že podmínkou dynamického rozvoje státu je funkční a kapacitní dopravní systém umožňující nejen vnitřní přepravu osob a nákladů, ale i jeho propojení s okolními státy.

Stávající síť silnic a dálnic se v České republice stále potýká s negativním dědictvím z doby socialismu, neboť její vývoj vycházel z předpokladů poplatných tehdejšímu politickému systému. Kvůli vysoké izolovanosti státu výrazně převažovala vnitřní doprava, chyběla takřka zcela mezinárodní nákladní přeprava. Kapacita silnic a dálnic byla ve srovnání s vyspělými státy silně poddimenzovaná. Neuvažovalo se o masivní individuální přepravě osob, neboť se preferoval systém hromadné dopravy, přeprava nákladů byla ve srovnání se současností velmi omezená a technické řešení návrhů i vlastního provedení komunikací odpovídalo pravidlům a možnostem v rámci RVHP.

Po revoluci a začlenění České republiky do Evropy došlo ke skokovému nárůstu požadavků na přepravu jak individuální, tak i nákladní, a to nejen působením vnějších vlivů, ale i zvyšující se životní úrovní uvnitř státu. Bohužel společnost nebyla schopna na tento trend pružně reagovat, což vedlo k nárůstu disproporcí mezi požadavky kladenými na silniční a dálniční síť a jejími možnostmi.

Mnohá rozhodnutí, která měla vést k nápravě tohoto stavu, skončila v proklamacích, nebo pouze dílčích efektech, aniž by byl vytvořen funkční systém umožňující plnohodnotný koncepční rozvoj dopravy v České republice. Pokud se má systém dopravní infrastruktury intenzivně rozvíjet, musí v oblasti legislativy dojít k takovým změnám, které by umožnily urychlit fázi přípravy a realizace staveb. Je nutné nastolit pevná pravidla efektivního vynakládání finančních prostředků na přípravu staveb, výkupy pozemků, výstavbu, následné provozování a údržbu komunikací včetně příslušného kontrolního systému.

Jsem si vědom toho, že napravit stávající stav a vybudovat silniční a dálniční síť odpovídající potřebám rozvinutého státu ležícího v samém středu Evropy nelze ze dne na den, nicméně není možno dále otálet a setrvávat pouze u slov. Přál bych si, aby všichni, kteří mají ve svých rukách rozhodovací pravomoci, a to nejen na úrovni vrcholové politiky, ale například i na pozicích místních samospráv, si uvědomili, že urychlený rozvoj dopravní infrastruktury musí být základní prioritou podmiňující možnost dalšího ekonomického rozvoje naší vlasti.

Všem zúčastněným k potřebným krokům přeji odhodlání, odvahu a pocho-
pení.

*Ing. Aleš Řebíček,
ministr dopravy ČR*

PhDr. Michal Hala

Na cestě k novým cestám

Vážení přátelé dobré komunikace,

považuji si za čest oslovit vás v úvodu této publikace jménem dominantního investora pozemních komunikací České republiky, jménem Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvkové organizace Ministerstva dopravy.

Tento sborník si klade za cíl zmapovat z několika úhlů pohledu resort silničního hospodářství. Ve chvíli, kdy píší tuto svoji krátkou úvahu, je většina příspěvků již hotova. Měl jsem možnost se s nimi seznámit a kromě snahy o vlastní vklad tak přede mnou stojí i nelehký úkol pokusit se definovat i jakési celkové poselství.

Většina odborných článků, a je to tak správné, potvrzuje význam silniční dopravní infrastruktury pro hospodářský rozvoj země a akcentuje především hledisko ekonomické. Historické souvislosti, které jsou na následujících stránkách také mapovány, nás však utvrzují v tom, že pozemní komunikace mají i obrovský význam sociální a kulturní. Samo slovo „komunikace“ je přece primárně spojeno s komunikací mezi lidmi a v širším pojetí i mezi národy. Tato vzletná fráze nabyla vstupem České republiky do Evropské unie, a zejména v důsledku jejího dalšího rozšiřování, zcela konkrétní význam: převzali jsme svůj díl spoluodpovědnosti za dobudování této ve všech smyslech „komunikační“ sítě nejen pro potřeby naše, ale i pro potřeby celé Evropy.

Zeměpisná poloha České republiky, členitost naší krajiny a i přes nebývalé úspěchy posledních let bohužel nadále relativně malý rozsah zejména sítě čtyřpruhových komunikací společně předurčují enormní nároky na ekonomické, ale i lidské zdroje nutné k dobudování silniční a dálniční infrastruktury. Právě proto, že většina příspěvků zdůrazňuje otázky ekonomické a hospodářské, chci z tohoto místa připomenout, že samotné (byť jistě žádoucí!) finanční prostředky na účtech SFDI a bank samy stavby nepostaví. Neúprosná ekonomická realita nám občas

dává zapomenout, že za každým „viditelným“ kouskem nové silnice či dálnice je spousta často „neviditelné“ práce konkrétních lidí – urbanistů, projektantů, geologů, diagnostiků, geometrů, supervizorů, konzultantů, úředníků a samozřejmě i manažerů, inženýrů a dělníků stavebních firem. Považuji za nezbytné upozornit, že v oblasti ohodnocení práce těchto lidí se zejména veřejná sféra chová macešsky. Jsem přesvědčen, že v této oblasti si společně zakládáme na obrovský problém do budoucna: silničáři ve veřejné sféře „vymírají“ a pro nastupující generaci není práce u investora ani prestiží ani solidním zaměstnáním. Nechci zpochybňovat potřebu udržet veřejné rozpočty „na uzdě“, avšak v oblasti odměňování zaměstnanců silničního hospodářství ve veřejné sféře, a to na všech úrovních, neboť tento problém nás spojuje i s kraji a municipalitami, se domnívám, že šetříme na nesprávném místě. Rovněž ani v nejmenším nezpochybňuji důležitost a náročnost práce dále vyjmenovaných profesí, ale zaslouží si snad „silničáři“ a „dálničáři“ menší pozornost kompetentních orgánů než policisté, hasiči či pracovníci ve zdravotnictví a školství?

Stejně tak bych rád upozornil na přetrvávající negativní mediální dopad naší společné práce, i když předesílám, že s výjimkou mravenčí práce na podobně „osvětových“ projektech, jakým bezesporu je i tato publikace, neznám účinný recept. V žertu říkávám, že veřejnost je nespokojena, když se nebuduje, když se buduje a až se vybuduje, rychle se zapomíná, že tu ta cesta někdy nebyla. Je zřejmé, že každá stavba v realizaci přináší problémy, a to zejména těm, v jejichž okolí vyrůstá. Stejně tak se v poslední době stává, že jsme pod tlakem okolností, které jsme jako investor nezavinili – neústupnost majitelů pozemků, tvrdošíjně odvolávání různých iniciativ do každého rozhodnutí zpravidla v poslední den lhůty, zavánějící téměř zneužíváním právního řádu České republiky – nuceni uvádět do provozu nesouvislé celky dálniční dítě, což vyvolává značné množství problémů pro občany žijící v blízkosti navazující silniční sítě. Chápu rozhořčenost obou skupin „poškozených“. Je však správné, aby jediným mediálním dopadem společného objektivního úspěchu práce stovek či tisíců lidí byla televizní reportáž o kongescích na objízdných trasách?

Třetím aspektem, u kterého bych se rád pozastavil, je aspekt výlučně ekonomický, se kterým jsem se však v článcích tohoto sborníku nesetkal a který přesto považuji za vhodné alespoň okrajově zmínit. Je jím podle mého názoru i názoru řady mých kolegů podceňovaná otázka potřeby definice jasného vztahu nově vybudované infrastruktury, tedy nově vybudovaného majetku, a krytím budoucích nákladů na jeho správu a údržbu. Stalo se v uplynulých letech téměř pravidlem, že zajištění prostředků na správu a údržbu stávající i nově vybudované sítě stojí neprávem jaksi „ve stínu“ zájmu o budování infrastruktury nové. Je přitom zřejmé,

že degradace silničního majetku roste exponenciálně a že každé časové prodlení v této oblasti přináší další náklady na její zastavení či alespoň zmírnění v budoucnu. Jsem si vědom, že tato problematika není předmětem zájmu následujících statí a přicházím veřejně s návrhem, abychom se v některém z příštích takovýchto počínů k této otázce společně vrátili.

Mám-li závěrem formulovat několika větami hlavní smysl publikace, kterou právě držíte v rukou, pak musím vzpomenout ještě jeden faktor, faktor v širším slova smyslu určující pravidla, tedy faktor legislativní. Ve standardních analýzách vnějšího okolí je této sféře právem věnována samostatná kapitola, neboť je spolu s vlivy sociálními, politickými, ekonomickými a technickými považován za jeden z pilířů, na kterém jakákoli činnost v moderní společnosti stojí. Článek věnovaný tomuto tématu ze „silničářského“ pohledu najdete konečně i v tomto sborníku. Rádi bychom proto některými příspěvky této publikace oslovili i vážené členky a členy zákonodárných sborů, neboť ti mají v procesu tvorby právního řádu České republiky klíčovou roli. Považujeme totiž za žádoucí, aby při respektování všech základních právních principů, ke kterým se Česká republika zavázala a ke kterým se jako člen společenství demokratických států hlásí, nestály „v cestě za novými cestami“ nepřiměřené legislativní komplikace. Věřím, že je společným zájmem nás všech, aby se situace, kdy se na realizaci stavby podaří nezměrným úsilím zajistit prostředky, a přesto ji není pro nedořešené majetkoprávní či procesně-právní otázky možné začít realizovat, staly spíše výjimkou než pravidlem.

Zcela na závěr cítím povinnost poděkovat všem, kteří přispěli ke vzniku této publikace, a tím nepřímo i k lepší „komunikaci“ mezi námi.

Rád takto činím, děkuji Vám a přeji všem hodně nových cest.

*PhDr. Michal Hala,
pověřen řízením ŘSD ČR*

Mgr. Pavel Eybert

Jsou potřeba nové silniční komunikace?

Za posledních dvacet let vzrostl počet vozidel v České republice na dvojnásobek. Počet průměrně ujetých kilometrů každého vozidla v této době vzrostl také dvojnásobně. Z toho vyplývá, že doprava v roce 2006 se rovná čtyřnásobku dopravy z roku 1986, co se týče ujetých kilometrů. V objemu přepravených tun je to ještě o mnoho více. A jak je to se silniční sítí? Zůstala prakticky stejně dlouhá, přibýlo jen několik desítek kilometrů, dvě, tři, stovky kilometrů, oproti tisícům kilometrů, které již existovaly před rokem 1986. V důsledku této situace tedy došlo k výraznému zahuštění dopravy, které má dopad do bezpečnosti, rychlosti i komfortu všech, kteří se na silnicích pohybují. Co s tím?

Představa některých, že lze obrátit trend narůstajících objemů dopravy po silniční síti, je lichá. Nikdy tomu tak v historii nebylo a zřejmě tedy ani nebude. Je každopádně potřebné využívat všechny další druhy dopravy, zejména železniční, ale tyto způsoby přepravy mohou pouze mírnit rychlost nárůstu silniční dopravy, nikoliv ho však eliminovat.

Řešením situace jsou tedy v podstatě jen dvě opatření. Zkvalitňovat a zkapacitňovat dosavadní silniční síť, a dále výstavba nových komunikací, zejména těch, po kterých lze uskutečňovat bezpečnější, rychlejší a kapacitnější dopravu. Tedy dálnic a rychlostních komunikací.

Česká republika jako středoevropský, vnitrozemský stát je už ze své samotné polohy křižovatkou cest z východu na západ, ale i ze severu na jih a opačně. To bylo porušeno pouze v období socialismu, kdy jsme měli na západní a jižní hranici železnou oponu málokomu překročitelnou. Objem výměny zboží a cestování osob ať už za prací nebo turistikou prudce narostl po létech 1989 (odstranění železné opony) a 2005 (vstup do EU). Další skokový nárůst lze předpokládat po 1. 1. 2008, kdy vstoupíme do tzv. šengenského prostoru. I v mezidobí mezi těmito milníky je však nárůst silniční dopravy velmi dynamický.

Země EU, k nimž jsme se přiřadili, mají silniční síť, a to hlavně v kategorii dálnic, výrazně hustší než ČR. Působíme tedy trochu jako špunt nebo úzké hrdlo v evropské dopravě. Představa, že z tohoto důvodu se nám doprava vyhne, není dobrá.

Rozměr České republiky a její tvar i konfigurace terénu, zejména ve směru severojižním, to vylučují. Proto tvrdím, že lepší variantou je vytvořit odpovídající komunikace, než na těch stávajících nechat jezdit dosavadní a stále narůstající objemy přepravy. Kvůli třem stům kilometrů na horší silnici v Česku si žádný „tírák“ nezaje-de při cestě z Varšavy do Benátek (apod.) o 800 km více přes Německo a Rakousko, navíc za dražší poplatky. Zrovna tak obchodník, turista.

Základní a dosud v podstatě platná koncepce rozsahu a vedení dálniční sítě v ČR pochází z 30. let minulého století. Její rozsah cca 1 000 km ještě zdaleka ne-byl naplněn. Praha, Brno, Ostrava jako základní trojúhelník vnitrostátní dopravy, napojení krajských měst na centrum v Praze, dvě linie ve směru východozápad-ním, tři až čtyři linie ve směru severojižním. K tomu pak doplnění rychlostními ko-munikacemi pro vykrytí zbývajících prostorů, k dosažení státních hranic. Práce na desítky let, jen s velkým zpožděním dohánějící rozvoj silniční dopravy. Zdálo by se, že největším problémem je financování takové výstavby. Státní rozpočty jsou ve schodcích, Evropská unie má již infrastrukturní krok za sebou, a tudíž preferen-ce směřování společných prostředků tímto směrem není výrazná. Přesto existuje možnost, jak další prostředky zapojit do výstavby. PPP – partnerství soukromého a veřejného kapitálu. Soukromý sektor (banky, velké stavební společnosti) má vol-ných finančních prostředků dost a rád je zapůjčí do zakázky, která je na dlouhou dobu (30–35 let) a je garantována státem. Otázkou je však návratnost. Dálnice, rychlostní komunikace, jsou zpoplatňovány a budou v budoucnosti ještě více. Ob-rovské příjmy do státní pokladny generuje daň z uhlíkatých paliv a maziv, které jsou v současné době vráceny do dopravy jen asi v 18% míře. Něco lze ušetřit kon-kurencí při zadávání koncese, něco lze vydělat na aktivitách souvisejících s pro-vozem dálnic, rychlostních komunikací. Když to funguje například v Portugalsku, v Chile apod., může to fungovat i u nás.

Osobně vidím větší problém v případech projektů na stavby dálnic, rychlostních komunikací. Schválení územních plánů krajů, územních plánů jednotlivých sta-veb, výkupy pozemků, případně vyvlastnění. Studie proveditelnosti, strategické posouzení vlivu na životní prostředí, vyjadřování všech státních orgánů, správců sítí, zastupitelstev, vlastníků dotčených nemovitostí atd. Proces skoro nekonečný, stále napadaný odpůrci výstavby dálnic, komunikací. Navrhování dalších a dalších tras vedení stopy komunikace. A přitom každá se vždy dotkne někoho, kdo nebu-de spokojen s navrhovaným řešením.

Česká společnost je po letech socialismu a jeho neúcty k soukromému vlastnic-tví velmi citlivá na zásahy státu do majetku jednotlivců. To je jisté v pořádku. Proto je zapotřebí újmu vždy řádně kompenzovat. Neznamená to však, že by měla být společnost bezmezně vydíratelná. Pevná, spravedlivá pravidla pro tuto oblast by jistě přinesla uklidnění situace na obou stranách. Jestliže stát pro naplnění veřej-ného zájmu deklarovaného v několika rovinách potřebuje majetek soukromého

vlastníka, budiž hledána dohoda podle jasných pravidel. Není však podle mého názoru možné, aby stát neměl zákonný institut, kterým lze dosáhnout naplnění významného veřejného zájmu. A podíváme-li se do zemí EU, není tomu v nich jinak. Je však na zákonodárcích, aby deklarovali veřejný zájem, možný pro vyvlastnění, jako co nejužší, nejnezbytnější, nezneužitelný. Oceňování takovýchto nemovitostí necht' v konečném kroku při nedohodě provádí soud, oprávněnost samotného vyvlastnění ať je svěřena úřadu nadřízenému úřadu, který rozhodl o vyvlastnění. Takovýmto postupem se přiblížíme evropským demokraciím, např. Německu. Naše právo v této oblasti bude ještě muset projít řadou úprav, které by měly zamezit tomu, aby mnohamiliardová veřejně prospěšná investice nebyla zmařena pro nemožnost vypořádání majetku dotčeného stavbou dálnice, získaného například jako obstrukci prováděnou z důvodu nesouhlasu s rozvojem dálnic.

„Ekologičtí“ aktivisté se staví do boje proti dálnicím. Máme-li však snížit podíl emisí do ovzduší na jednotku přepravního výkonu, není ekologičtější silniční doprava, než je ta po dálnici. Je hezké chránit krajinu, přírodu, vzácné druhy rostlin a živočichů. Je však také nutné chránit člověka. Lidé žijící v těsné blízkosti hlavních tahů mezinárodních silnic vedoucích doslova pod okny jejich domů s 20, 30 i více tisíci průjezdů vozidel za den o tom vědí své. Zelenými propagované obchvaty měst nejsou a nemohou být řešením. Dopravu, tedy tu silniční, když už je a víme, že bude narůstat, nikoliv slábnout, je třeba rozložit na nové komunikace, vyvést ji z obcí, měst. Narovnání zatáček a výškové vyrovnání profilů komunikací udělá dopravu plynulejší, s menším množstvím exhalací, havárií, úrazů.

Vím, že jsem vám tímto svým názorem neřekl nic nového. Na všechno už přišli prakticky všude kolem nás. Jen některým to ještě nedošlo. Proto jsem alespoň něco z argumentů pro výstavbu dálnic zopakoval.

*Mgr. Pavel Eybert,
senátor a předseda Sdružení pro výstavbu dálnice D3 a rychlostní komunikace R4*

Kapitola 1

Historické vývojové etapy silnic

Úvod

Česká republika bude vzhledem ke své geograficky atraktivní poloze zaujímat stále významnější postavení v evropském dopravním systému. Je už téměř tři roky členem Evropské unie a jedním z jejích základních cílů je trvalé zvyšování výkonnosti ekonomiky, a tím i životní úrovně obyvatel. Nezbytnou podmínkou pro tyto cíle je v přijatelném časovém horizontu dosáhnout srovnatelnou úroveň dopravní infrastruktury s vyspělými evropskými státy, a tím vytvářet podmínky pro realizaci trvale udržitelné mobility osob a věcí.

Silniční doprava však vzhledem ke svým přednostem (obsluha všech zdrojů a cílů dopravy v území s minimalizací ztrát vyplývajících ze zbytečných manipulací, operativnost a přiměřená rychlost) obdobně jako ve všech vyspělých zemích světa neustále roste. Po zjednodušení odbavovacích procedur na hranicích po vstupu do EU došlo k dalšímu nárůstu mezinárodní silniční dopravy, zejména těžké nákladní.

Základní souhrnné ukazatele národního hospodářství

Česká republika je vnitrozemským státem a svou rozlohou 78 866 km² je mezi evropskými státy na 21. místě. Počtem obyvatel 10 251 079 je k 31. 12. 2005 na 12. místě a hustotou zalidnění 130 obyvatel na 1 km² na 13. místě v Evropě. Státní hranice má celkovou délku 2 290,2 km, z toho 810,3 km se SRN, 761,8 km s Polskem, 251,8 km se Slovenskem a 466,3 km s Rakouskem.

Od 1. 1. 2000 platí v České republice nové územní uspořádání a stávající okresy jsou seskupeny do 14 krajů včetně hlavního města Prahy jako samostatného kraje. Na konci roku 2002 byla ukončena činnost okresních úřadů a významná část jejich kompetencí byla přenesena na 205 obcí s rozšířenou působností, které zahájily činnost 1. 1. 2003.

Produkce národního hospodářství dosáhla v roce 2005 hodnoty 7 543 mld. Kč, hrubý domácí produkt 2 978,2 mld. Kč. Vývoj vybraných ukazatelů národního hos-

podářství v období 1993–2005 a mezinárodní srovnání HDP na 1 obyvatele v paritě kupní síly je uvedeno v *tabulkách na CD-ROM*. V závislosti na růstu HDP se budou i nadále zvyšovat dopravní výkony, zejména v silniční dopravě, a tomuto trendu musí odpovídat i zlepšování současné silniční infrastruktury a její další rozvoj.

Pozemní komunikace

Základní vymezení pozemních komunikací je uvedeno v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění, a dělí se podle § 2 na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Ten zabezpečuje jejich správu, údržbu, opravy, rekonstrukce a další rozvoj z prostředků přidělovaných ze Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI), ze státního rozpočtu a dalších zdrojů (např. fondů EU). Vlastníky silnic II. a III. třídy jsou od 1. 10. 2001 jednotlivé kraje, kterým byly převedeny podle zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů, v platném znění. Do konce roku 2004 byla správa, údržba, opravy, rekonstrukce a výstavba těchto silnic financována z prostředků SFDI a zčásti z vlastních prostředků krajů, od 1. 1. 2005 jsou tyto činnosti financovány z vlastních prostředků krajů podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v platném znění. Vlastníky místních komunikací jsou obce, na jejichž území se místní komunikace nacházejí a které také zajišťují financování jejich správy, údržby, oprav, rekonstrukcí a dalšího rozvoje ze svých prostředků. Vlastníky účelových komunikací jsou právnické nebo fyzické osoby, které rovněž zajišťují jejich financování z vlastních prostředků. Tomuto stavu však předchází dlouhá historie a na ni se nyní krátce podíváme.

Vznik zemských stezek a vývoj do 18. století

Doprava byla v životě všech národů hybnou pákou jejich hospodářského rozvoje. Proto jsou dějiny silnic tak staré jako historie lidstva.

V Egyptě zřizovali umělé cesty dlážděné hlazenými deskami již ve čtvrtém a třetím tisíciletí před Kristem. Čína měla ve 23. století před Kristem rozvětvenou síť stavených silnic. Perský král Paris I. postavil v 5. století před Kristem silnici o délce cca 2500 km sloužící ke správě jeho říše. V Řecku byly stavěny „svaté silnice“ se žlábkami pro kola do míst, kde se konaly náboženské slavnosti. Nejstarší známou umělou cestou Římanů je Via Appia z r. 312 př. n. l., která vedla z Říma do Minturnae a později byla prodloužena do Brundisia. „Viae publicae“ sloužící účelům vojenským,

obchodním a dopravě pošty byly Římany stavěny ihned po obsazení jakéhokoliv území. Setkáváme se s nimi po celé části Římany ovládané Evropy. Jedna z nich vedla i z území Čech přes Šumavu směrem na jih.

Nejstaršími sjízdnými cestami na území Čech a Moravy byly tzv. stezky, po nichž se mohli pohybovat pouze soumaři a pěší. První zprávy z r. 805 n. l. jsou o stezce „Domažlické“, která vedla z Domažlic k Brodu v Bavorsku, z desátého století jsou zmínky o stezce „Kladské“, které se říkalo také „Polská“, z Provodova přes Staré Město náchodské do Kladska. Zhruba z té doby máme i první zprávy o tzv. „Zlaté stezce“, která vedla z Prachatic přes Volary do Pasova. Asi v 11. století byly na této stezce v močálovitých místech zřízeny dokonce dřevěné přechody, které byly položeny na kamenném násypu a měly šířku asi půl metru.

Větší péče se začala věnovat dopravním cestám za Vratislava II. († 1092). Tehdy byly postupně upraveny obchodní cesty: „Lužická“ z Prahy přes Velvary, Budyni, Lovosice, Ústí n. L. a Chlum do Perna; „Chebská“ z Kynžvartu do Řezna; „Klatovská“ z Klatov přes Světlou do Řezna; „Linecká“, které se někdy říkalo „Prastará“ a vedla z Netolic do Lince; „Vitorazská“, „Haberská“ vedla od haberského hradu až ke Znojmu; „Humpolecká“ z Humpolce do Jihlavy; „Trstěnická“ z Litomyšle na Moravu k řece Svitavě; „Záhošťská“ z Prahy přes Mladou Boleslav a Žitavu do Zhořelce a cesty „Osecká“, „Mostecká“, „Kralupská“, vesměs na severozápad. Byly bez umělé vozovky, na rostlý podklad se nasypala zem mezi okraje z drnů a na neupravenou půdu se navrstvilo roští. Vozovky se „spravovaly“ vším, co bylo právě po ruce, dokonce i slámou, a nechávaly se zarůstat trávou, aby se po deštích tolik nerozjezdily. Do 13. století byly prakticky bez mostů.

K zajištění prostředků na jejich udržování vznikala u těchto stezek místa, kde místní šlechta vybírala clo nebo mýtné.

K podstatným změnám směru zemských stezek došlo ve 13. a 14. století za kolonizace, a to převedením obchodních spojů od starých pohraničních hradů k branám nově zakládaných měst. Ta se také tím stala důležitými hospodářskými a obchodními středisky. Směr hlavních zemských stezek se od té doby příliš neměnil a zachoval se většinou u pozdějších hlavních silnic. Přehled hlavních zemských stezek je v příloze.

V období vlády Karla IV. se začaly budovat zemské silnice a pozornost byla věnována jejich úpravě i bezpečnosti. Ty už měly určité parametry – mohly se na nich potkat dva čtyřkolové vozy s těžkým nákladem, jejich šířka byla 16 stop (cca 5 m) a nad nimi musel být volný prostor pro fůru s nákladem. Snahu Karla IV. o budování bezpečných cest dosvědčují historické listiny. V roce 1361 bylo vydáno nařízení, aby byly káceny lesy a houštiny kvůli nebezpečným lapkům po obou stranách silnice na délku dohození kamenem.

K systematickému zlepšování zemských stezek dochází postupně od zavedení poštovních linek. Počátky organizované dopravy pošty a osob sahají do 16. století,

kdy v r. 1527 zřídili Taxisové první téměř pravidelné poštovní spojení mezi Vídní a Prahou. Přeprava nákladů byla zajišťována zejména formanskou dopravou.

Rozvoj silnic v 18. a 19. století

Počátek větší péče o silnice se začal projevovat až v 18. století, kdy za vlády císaře Karla VI. byla v r. 1725 ustavena silniční reparační komise, která měla za úkol provést silniční reformu. Stát převzal péči o odbornou výstavbu a údržbu silnic a dal základ k její řádné organizaci. Byl zřízen také silniční fond, do kterého měla plynout třetina soukromých mýt a příspěvky z císařské pokladny.

Císař schválil návrh komise na výstavbu šesti silničních tahů spojující Prahu s Vídní, Lipskem, Vratislaví, Norimberkem, Lincem a Žitavou. Silnice měly kamennou konstrukci s povrchovou vrstvou šterku a písku.

Ke skutečnému zahájení výstavby hlavních silnic došlo v Čechách v r. 1738, a to stavbou Vídeňské a Lipské silnice. Na Moravě a ve Slezsku byla výstavba státních hranic zahájena již v r. 1727 stavbou Slezské státní silnice (Vídeň – Brno – Olomouc – Opava).

V roce 1736 vydal Karel VI. „Mýtný patent“, který upravoval právo vybírání a výši mýtného, výnosy byly odváděny do silničního fondu. Současně byly silnice rozděleny na hlavní, tzv. povinné, které nesměli obchodníci a formané v zájmu vyhnutí se mýtné povinnosti obcházet, a na silnice vedlejší.

První instrukce pro silniční práce byly vydány v roce 1739. Šířka silnice byla stanovena na 4 sáhy (cca 7 metrů). Po obou stranách silnice se hloubily odvodňovací příkopy. Vedle silnice se musela zřídit letní cesta v šířce 2,5 m, po které se jezdilo za příznivého počasí a na císařských silnicích byly závory. Výstavba se financovala ze soukromých mýt vybíraných na silnicích.

Celními patenty z 50. let 18. století byl stanoven počet hlavních silnic na 25 v Čechách a 20 na Moravě. Byla stanovena jejich šířka na 9 až 12 metrů, nejvyšší dovolené stoupání na 4,2 %. Váha formanských vozů byla omezena na 3 tuny a váze musela odpovídat šířka obručí.

Za vlády Karla VI. a později za Marie Terezie se začaly podél silnic sázet stromy.

Po smrti Karla VI. roku 1740 a po dobu válek s Pruskem byla stavba silnic zcela přerušena a obnovena teprve za Marie Terezie roku 1752 pomocí potažné a ruční roboty, výnosu mýtného a stavovského a bankálního příspěvku. Práce však v důsledku nedostatku finančních prostředků probíhaly pomalu. Do poloviny r. 1774 byla zcela vybudována jen Vídeňská silnice. Udržování a opravy ostatních státních silnic příslušely i nadále sousedním panstvím. Ke zlepšení situace v Čechách přispěla reorganizace silniční správy provedená v r. 1791 spolu s vydáním nových předpisů pro výstavbu a údržbu silnic.

Na Moravě byla do sklonku vlády Karla VI. dobudována Slezská státní silnice od Vídně jen do Olomouce a z dalších se přistoupilo jen k budování pražsko-vídeňské státní silnice v úseku Znojmo – Jihlava. Další vývoj v budování silnic byl obdobný jako v Čechách. V r. 1800 bylo tak v českých zemích upraveno jen cca 1 000 km.

Po r. 1860 se v souvislosti s dokončením výstavby hlavních železničních tratí přeneslo těžiště výstavby silnic ze státních na okresní a později i na silnice další zajišťující spojení s železničními stanicemi a spojení venkovských obcí s novými správními středisky. Úkol zajistit výstavbu okresních i dalších silnic připadl po reformě státní správy v r. 1865 novým okresům. Vznik a vývoj okresních silnic se datuje od r. 1864, kdy zákonem č. 46 byl dán základ silničního hospodářství. V roce 1865 činila délka státních silnic v Čechách 4 295 km a na Moravě 850 km, okresních silnic v Čechách 10 141 km a na Moravě 4 294 km. Zákonem č. 41 z r. 1866 byla upravena technicko-hospodářská správa nestátních silnic. Zemský výbor uděloval příspěvky k udržování a výstavbě důležitých silnic, na jejichž zřízení nestačila finanční schopnost okresů. Roku 1865 byla dána okresním zastupitelstvům takřka plná autonomie v silničním hospodářství. Přijatá opatření se ukázala jako účinná, neboť rozsah okresních silnic se do r. 1914 zvýšil za 50 let 2,4x, přičemž rozsah státních silnic se zvýšil jen o 5 %.

Výrazné změny v silniční dopravě s sebou přineslo zavedení spalovacího motoru u automobilů koncem 19. století. Již v lednu r. 1900 vydalo c. k. místodržitelství v království Českém nařízení, kterým byly vydány prozatímní ustanovení o jízdě vozidly automobilovými a koly motorovými na veřejných silnicích a cestách. Toto nařízení bylo nahrazeno v r. 1905 jednotným nařízením ministerstva vnitra. V říjnu r. 1909 byla přijata první mezinárodní úmluva upravující provoz na veřejných pozemních komunikacích, tzv. Pařížská úmluva. V návaznosti na to vydalo ministerstvo vnitra v r. 1910 policejní ustanovení pro jízdu automobilů, motorových vlaků a kol.

Péče o silnice po 1. světové válce

Po vzniku Československa bylo prakticky zachováno členění silniční sítě i platnost nařízení upravující provoz na silnicích z bývalého Rakouska-Uherska. Na území České a Moravskoslezské země bylo po vzniku ČSR 5 912 km státních, 23 km zemských a 43 273 km okresních silnic. Z celkové délky státních silnic mělo dlážděnou vozovku jen 5 %, ostatní byly prašné. Podstatná úprava silniční správy byla provedena až po vydání zákona č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy.

V prvních letech Československa se projevoval výrazných nedostatek silničních prostředků. V období 1918–1928 směřovala činnost silniční správy zejména k to-

mu, aby udržela silnice ve sjízdném stavu do té doby, než bude finančně umožněna programová úprava vozovek ve velkém rozsahu.

V důsledku rozvoje automobilismu nastal obrat v dopravním významu silnic, které znovu získaly charakter dálkových spojů a bylo potřeba přizpůsobit je změnám poměrů. S ohledem na změnu dopravního významu některých okresních silnic bylo v r. 1929 převedeno 3 907 km těchto silnic do státních silnic.

K výrazné obnově vozovek silnic bylo možno přistoupit po vzniku „Státního silničního fondu“ v r. 1927. Příjmem fondu byly daně z motorových vozidel, dávky z jízdného za osobní dopravu autobusy, 50 % z poplatků za povolení dovozu minerálních olejů a 50 % ze cla za jejich dovoz a clo za dovoz pneumatik. Silničním fondem byla financována přestavba, příp. i dostavba státních silnic a subvencovány úpravy okresních silnic a stavby silnic do obcí, které neměly dosud silniční spojení. Na financování státních silnic se podílel silniční fond přibližně 75 %.

Díky prostředkům ze státního silničního fondu bylo dosaženo toho, že v r. 1938 mělo v Československu 34 % státních silnic těžkou nebo střední vozovku a 31,5 % bylo opatřeno povrchovým nátěrem. Kromě zlepšení stavu vozovek bylo do roku 1938 postaveno nových 452 km státních silnic k doplnění jejich rozsahu zejména na Slovensku a Podkarpatské Rusi a přeloženo 109 km státních silnic v místech nepříznivých směrových a výškových poměrů a dalších závad na silnici. Od r. 1918 do konce r. 1938 bylo v Československu postaveno 797 nových mostů na státních silnicích a 600 mostů na nestátních silnicích za finanční podpory státu.

Státní silniční fond byl však v r. 1938 zrušen, což se projevilo velmi negativně ve financování silničního hospodářství v dalších letech.

Zahájení výstavby dálnic

Potřeby rozvoje ekonomiky v Československu vyvolávaly potřebu podstatného zrychlení silniční dopravy napříč republikou při jejím atypickém tvaru. V r. 1935 vypracovala dopravní komise při československém regionalistickém ústředí projekt „Národní silnice Plzeň – Košice“ vedený mimo Prahu. Nezávisle na tom podal brněnský region návrh dvou „silničních páteří“ Cheb – Košice s jedním pokračováním do Chustu na Ukrajině. Příslušné úřady se k těmto návrhům postavily záporně. Impuls přípravy výstavby silniční magistrály dal J. A. Baťa ve své knize „Budujeme stát pro 40 000 000 lidí“ v r. 1937. Podle jeho návrhu se silniční páteří státu s mimořádně protáhlým tvarem měla stát dálková silnice „Cheb – Velký Bočkov“. J. A. Baťa zadal zpracování projektu části magistrály spojující Moravu a Slovensko, který následně schválila ministerstva veřejných prací a národní obrany.

Po podpisu Mnichovské dohody dne 30. 9. 1938 došlo k odtržení značné části československého území Německu a zčásti i Polsku, čímž byla značně narušena

dopravní infrastruktura státu. Proto vláda neprodleně schvaluje přípravu a zahájení velkých dopravních staveb, mezi nimi i silniční automobilové magistrály z Prahy do Velkého Bočkova na Podkarpatské Rusi. Příprava její výstavby byla neprodleně zahájena. Trasa v českých zemích byla rozdělena na 3 tratě, a to Praha – Jihlava, Jihlava – Zástřizly a Zástřizly – hranice Slovenska. Čtvrtým dílem byl okruh kolem Prahy.

Dne 19. listopadu 1938 byla podepsána rámcová dohoda mezi vládami Československa a Německa o stavbě německé autostrády z Wroclawi přes Brno do Vídně, která se s naší dálnicí měla křížit u Brna. Dne 1. prosince 1938 zahájili Němci u Chebu výstavbu tzv. sudetské autostrády, což ovšem bylo na území odstoupeném Německu. Ta měla vést ve směru Cheb – Karlovy Vary – Lovosice – Česká Lípa – Liberec – Görlitz.

Dne 23. prosince 1938 bylo vydáno vládní nařízení č. 372 o československých dálnicích. Ustavené Velitelství dálkových silnic bylo přejmenováno na Generální ředitelství stavby dálnic (GRSD) a úředně byl zaveden název „dálnice“. Vládní nařízení č. 372 obsahovalo důležité ustanovení týkající se finančních a organizačních podmínek pro stavbu dálnice, mj. stanovilo i působnost k vydávání povolení ke stavbě a k jejímu užívání a oprávnění k provádění vyvlastnění pro účely dálnice. Dne 16. března 1939 byl vyhlášen samostatný Slovenský stát a příprava stavby dálnice se omezila jen na Čechy a Moravu. Dne 15. března 1939 obsadila německá armáda zbytek naší republiky. Přechod na jízdu vpravo byl nařízen 17. dubna 1939. Dne 29. března 1939 se rozhodlo o postupu plánování výstavby českých dálnic ve změněných státoprávních poměrech. Vzhledem k požadavku na začlenění našich dálnic do sítě říšských dálnic bylo nutné přizpůsobit naše návrhové parametry přísnějším německým. V té době byla též vypracována a schválena koncepce české dálniční sítě v návaznosti na mezinárodní spoje. Dalšími dálnicemi měly postupně být trať IV Praha – Lovosice – Drážďany, trať V Praha – Plzeň – Norimberk, trať VI Praha – Náchod – Kladsko a trať VII Praha – České Budějovice – Linec. Zvažováno bylo i přímé spojení Berlína a Vídně pomocí doplňujícího úseku Jihlava – Vídeň.

Výstavba dálnice Wroclaw – Vídeň byla připravována německou státní organizací pro výstavbu dálnic v Německu – Reichsautobahngesellschaft (RAG). Potřebné pozemky měla poskytnout zdarma naše republika, zatímco výstavbu měla provést RAG vlastním nákladem.

Stavba této dálnice byla zahájena dne 11. dubna 1939 v délce 83,5 km. Tato německá dálnice měla být uvedena do provozu do konce r. 1940, a proto se pracovalo ve dvou směnech.

Výstavba české dálnice byla slavnostně zahájena 2. května 1939 u Průhonic. Od počátku stavby dálnice se však projevovaly potíže se získáním stavebních dělníků, stavebních strojů a později i stavebních materiálů a pohonných hmot. Výstavba dálnice probíhala mezi Prahou a Humpolcem, u Brna a v Chřibech, a to do roku

1941, kdy byl dne 1. srpna vydán zákaz staveb. Na území protektorátu Čechy a Morava bylo v té době rozestavěno 153 km dálnic, z toho 77 km na české dálnici Praha – Brno – slovenské hranice a 76 km německé dálnice Wroclaw – Vídeň. Na dnešním území České republiky to bylo ještě více – 188 km, z toho 8 km na dálnici Wroclaw – Vídeň a 28 km na tzv. sudetské dálnici. Na základě žádosti GŘSD byla udělena výjimka ze zákazu staveb pro dokončení hrubých staveb a izolace těch mostů, u kterých by přerušení prací vedlo k znehodnocení rozestavěných objektů, a dále k pokračování zemních prací včetně pokládky protimrazové vrstvy a odvodnění tam, kde by hrozilo poškození hotového zemního tělesa. Zastavení všech prací na stavbě dálnice bylo nařízeno 5. května 1942. Toto zastavení prací se netýkalo stavby tří obloukových mostů, a to přes údolí Šmejalky, Sedlického potoka a Želivky.

Po skončení 2. světové války byly obnoveny udržovací práce na stavbě dálnice Praha – Brno – státní hranice. Na pokračování stavby tzv. německých dálnic, které byly u dálnice Wroclaw – Brno – Vídeň souvisle rozestavěny v úseku Městečko Trnávka – Ledce u Rajhradu v délce 83 km a tzv. sudetské dálnice u Chebu a Liberce v délce 28 km, neměla československá republika zájem. Práce na stavbě české dálnice byly obnoveny jen v omezeném rozsahu za účelem dokončení a zakonzerování rozestavěných objektů. Stavební práce byly definitivně zastaveny v r. 1950.

V pozdějších letech byly rozestavěné úseky dálnic využity téměř v celé délce u dálnice D1 (s výjimkou úseku u nádrže na pitnou vodu Želivka), v omezené míře zemní těleso vídeňské dálnice jižně od Brna pro stavbu rychlostní silnice R52 a sudetské dálnice západně od Chebu pro přeložku silnice I/6.

Rozvoj silnic v období po r. 1945

Po skončení 2. světové války bylo hlavní úsilí věnováno kromě dokončení a konzervace objektů na rozestavěné dálnici nápravě škod způsobených na silnicích válkou a nedostatečnou údržbou. Obnova a rozvoj průmyslové výroby připustily v silničním hospodářství jen nejnaléhavější obnovovací práce na silnicích a mostech a postupné rozšiřování stavební údržby.

V r. 1949 došlo k novému rozdělení silniční sítě zákonem č. 147/1949 Sb., jímž byly mj. v zájmu dosažení souvislé silniční sítě převzaty do státní správy silnice zemské, okresní, vicinální aj. Tímto zákonem byla vytvořena jednotná síť státních silnic, které byly rozděleny do tří tříd označených římskými číslicemi. Mimo tuto síť zůstaly komunikace obecní a soukromé. Kategorizace jednotlivých silnic byla provedena vyhláškou č. 1199/1949 Sb., přičemž kategorizace vycházela z dopravního významu jednotlivých silnic.

Zatímco silniční hospodářství bylo ve svém vývoji bržděno, rostla automobilová doprava na silnicích jak intenzitou tak i vahou, což způsobovalo značné obtíže.

Proto se vláda ČSR rozhodla usnesením z 25. března 1952 vypracovat státní silniční plán, na jehož základě by byla postupně stavebně řešena disproporce mezi stále rostoucí automobilovou dopravou a stavebně zaostalými silnicemi. Za účelem zpracování tohoto plánu byla v r. 1952 zřízena Kancelář pro státní silniční plán (KSSP).

Účel a obsah státního silničního plánu byl stanoven generálními zásadami, jež byly součástí zmíněného vládního usnesení. Podle nich měl tento plán připravit obnovu a zlepšení silniční sítě ve čtyřech pětiletých obdobích od r. 1956 do r. 1975 tak, aby

- a) byly v této lhůtě opatřeny neprašnými vozovkami všechny silnice I. třídy, 90 % délky silnic II. třídy a 50 % III. třídy
- b) mezinárodní dálkové spoje byly přestavěny na návrhovou rychlost 100 km/h a byl dostavěn rozestavěný úsek dálnice Praha – Humpolec
- d) byly dobudovány silnice III. třídy do obcí bez silničního spojení
- e) byla dokončena obnova mostů poškozených ve válce.

V období do r. 1970 se hlavní úsilí silniční správy soustředilo na odstranění prašnosti vozovek silnic. V celém Československu bylo do r. 1970 opatřeno bezprašnými vozovkami asi 52 000 km původně prašných silnic, tj. přes 70 % celkové délky silnic. Současně byly prováděny některé rekonstrukce silnic a odstraňování menších dopravních závad a prováděna přestavba mostů. Jednotlivé úpravy však byly nedostatečně koordinovány a roztržštěny do velkého počtu malých staveb.

Přijetí usnesení k rozvoji silniční a dálniční sítě

Na základě projednávání státního silničního plánu a stanovisek resortů bylo rozhodnuto předsednictvem ÚV KSČ v r. 1961 předložit koncepci dlouhodobého rozvoje silniční sítě vládě. Tuto koncepci zpracovalo Středisko pro rozvoj silnic a dálnic a vláda ji schválila svým usnesením č. 286 ze dne 10. dubna 1963. Tímto usnesením vláda mj. schválila vybranou silniční síť, na kterou je třeba soustředit hlavní podíl modernizačního úsilí. Současně schválila zásady a objektivní kritéria pro plán dlouhodobého rozvoje silniční sítě a místních komunikací. Koncepce představovala podrobný soubor objektivních, technicky a ekonomicky zdůvodněných kritérií pro posuzování silničních komunikací, definitivně určila funkční členění silniční sítě podle dopravního významu, vymezila celkový rozsah dálniční sítě, stanovila hlavní zásady rozvoje místních komunikací, zdůvodnila potřebu koncentrace investic na důležité tahy a na odstraňování dopravních závad v pořadí naléhavosti zjištěném ekonomickou efektivností.

Koncepce dlouhodobého rozvoje silniční sítě a místních komunikací schválená usnesením vlády č. 286/1963 je významný dokument platný i v současné době.

Návazně na něj pak byla přijata řada opatření, která vedla ke zlepšování silniční sítě.

Usnesením vlády ČSR č. 35 z roku 1966 byla stanovena zvláštní vybraná síť silnic (2 341 km), na kterých vláda uložila provádět úpravy a zesilování vozovek v souvislých tazích. Následně byla zavedena kategorie tzv. velkých oprav, která představovala výrazný počín k modernizaci silniční sítě výstavbou přeložek, obchvatů silnic i ke zvýšení kapacity silniční sítě až do r. 1990. V usnesení vlády č. 282/1971 o rozvoji silnic na léta 1971–1975 vláda uložila, aby investice a velké opravy byly v maximální míře soustředěny na ucelenou výstavbu nejvíce zatížených tahů, zvláště výpadevých úseků z velkých měst a byla dorešena tzv. homogenizace vymezených tahů. K tomu byly vydány příslušné technické podmínky. Usnesením vlády č. 132/1976 bylo uloženo mj. zpracovat jmenovitý seznam silničních staveb pro zajištění jejich přípravy (tzv. Bílá kniha). V usnesení vlády č. 251/1979 ke Koncepci rozvoje silničního hospodářství v ČSR do r. 1990 vláda mj. stanovila rámcové objemy na investice, velké opravy a opravy do r. 1990 a zásady rozvoje silničního hospodářství.

Obnovení výstavby dálnic a postup jejich realizace

Neustále rostoucí intenzity silniční dopravy způsobily, že na řadě úseků páteřových komunikací byly překročeny kapacity silnic, nebo se této kapacitě blížily. Zvlášť velké problémy se projevovaly na průtazích těchto silnic většími městy. Tento stav vyžadoval neodkladné řešení. Proto vláda ČSR svým usnesením č. 176 ze dne 18. dubna 1966 uložila zahájit výstavbu dálničního tahu Praha – Brno – Bratislava. Současně bylo uloženo rozvinout přípravu výstavby ostatních dálničních tahů stanovených v usnesení vlády č. 286 z roku 1963. Na území dnešní celé České republiky se jednalo o dálnice D1, D2, D5, D8, D11, D35, D43 a D47. Usnesením vlády č. 631/1993 byla do dálniční sítě zařazena dálnice D3 a do rychlostních silnic přeřazena R35 a R43. Usnesením vlády č. 741/1999 byl z dálnice D3 vyřazen úsek Č.Budějovice – st. hranice a z dálnice D11 úsek Jaroměř – st. hranice. Oba tyto úseky byly převedeny do kategorie rychlostních silnic.

Přípravu výstavby dálnice D1 zajišťovalo Středisko pro rozvoj silnic a dálnic. K 1. 7. 1967 došlo k rozdělení této organizace a vzniku rozpočtové organizace ministerstva dopravy Ředitelství dálnic Praha. Předmětem jeho činnosti byl výkon přímého investora při výstavbě dálnic a zabezpečení majetkové správy dálnic.

Slavnostní zahájení výstavby dálnice D1 se uskutečnilo 8. září 1967 při výjezdu dálnice z Prahy na Spořilově. Ve směru od Brna směrem ku Praze byla zahájena výstavba dálnice D1 v roce 1969. V r. 1974 byla zahájena výstavba dálnice D2 Brno – Břeclav – hranice SSR. Jednotlivé úseky vybudované dálnice byly uváděny do

provozu postupně, ucelené dálniční spojení Praha – Brno – Bratislava bylo zprůjezdňeno roku 1980.

Z ostatních plánovaných dálnic byla zahájena výstavba dálnice D5 stavbou mostu v Berouně v roce 1976, dálnice D11 úsekem Praha – Jirny v roce 1978 a dálnice D8 úsekem Řehlovice – Trmice v roce 1984. Pokračování dálnice D1 od Brna směrem na Vyškov bylo zahájeno v r. 1979.

Přehled zprůjezdňení úseků dálnic je uveden v příloze.

Výstavba rychlostních silnic

Pojem rychlostní silnice byl zaveden až usnesením vlády č. 741/1999. Rychlostní silnice mají obdobné technické parametry a vybavení jako dálnice, většinou jsou však návrhové parametry na nižší úrovni. Tyto silnice byly původně budovány jako tzv. „Silnice pro motorová vozidla“. Tyto čtyřpruhové silnice I. třídy měly směrově oddělené vozovky, všechny křižovatky mimoúrovňové, bylo možné vyloučit nemotorovou dopravu atp.

Prvý úsek R4 u Jíloviště byl uveden do provozu v r. 1971 a R10 St. Boleslav – Tuříč v r. 1972. Postupně byly do r. 2006 uvedeny do provozu rychlostní silnice R4 v úseku Jíloviště – Skalka, R6 Pavlov – N. Strašecí a Kamenný Dvůr – Cheb, R7 Praha – Knovíz, R10 Praha – Turnov, R35 Turnov – Liberec a Mohelnice – Lipník n. B., R46 Vyškov – Olomouc, R48 Frýdek – Místek – Dobrá, R52 Rajhrad – Pohořelice a R55 obchvat Otrokovic. V provozu je i západní a východní část silničního okruhu kolem Prahy budovaná jako R1.

Významné stavby na silnicích I. třídy

Příprava a realizace významných staveb na silnicích I. třídy vycházela ze zásad a úkolů formulovaných ve výše uvedených usneseních vlády. Velká pozornost byla zejména věnována zlepšení stavu mezinárodních silnic podle Evropské dohody AGR o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (Ženeva 1975), ke které tehdejší Československo přistoupilo 24. dubna 1987. Tato dohoda mj. stanovuje technické parametry mezinárodních silnic, jejich místopisný průběh a způsob značení. V ČR je zařazeno do sítě mezinárodních silnic 2 644 km silnic a dálnic.

Na tzv. vymezených tazích silniční sítě byly v období 1963 až 1990 prováděny souvislé přestavby těchto silnic vč. dlouhých přeložek. U ostatních silnic I. třídy byly budovány zejména obchvaty měst a obcí a odstraňovány dopravní závady. Řešeno bylo i zlepšení přístupu do rekreačních území, např. Krkonoš. V průtazích velkými městy, a to zejména statutárními, byla prováděna úprava průtahů silnic

I. třídy s cílem řešit kapacitní problémy i ochranu životního prostředí. V nezbytné míře byla prováděna i rekonstrukce či náhradní výstavba mostů, které byly ve špatném stavebním stavu a měly nevyhovující zatížitelnost.

Do r. 1990 byla u nás prakticky zajištěna realizace bezprašných úprav povrchu silnic všech tříd.

Důsledky změny politických poměrů v r. 1989 a pádu železné opony

Změna politických poměrů v r. 1989 po listopadové revoluci významně ovlivnila i dopravní potřeby České republiky a její silniční hospodářství. Po skončení éry plánovaného hospodářství a orientace na tahy zemí RVHP nastupuje tržní ekonomika s orientací na trhy vyspělé Evropy. V důsledku uplatnění tržních podmínek, masivní privatizace a nástupu podnikání došlo začátkem 90. let k výrazné změně v dělbě přepravní práce, kdy značná část nákladů i přepravy osob přešla ze železnice na silnici. Zatímco v r. 1989 činil podíl silniční nákladní dopravy na dělbě přepravní práce cca 23 %, v r. 2004 to již bylo cca 75 %, u přeprav osob činil v r. 2004 podíl individuální a autobusové dopravy 83,5 %. Navíc po pádu železné opony se výrazně změnilo směřování dopravy, a to jak nákladní, tak i osobní, kdy na hranicích se SRN a Rakouskem několikanásobně narostla intenzita osobní a nákladní dopravy. Na tyto skutečnosti bylo nutné reagovat.

Do r. 1993 přetrvávalo rozdělení silničního hospodářství ČSFR mezi dva resorty – Federální ministerstvo dopravy a Ministerstvo vnitra ČR. Výstavba a správa dálnic byla zajišťována Ředitelstvím dálnic z rozpočtu federace. Výstavba a správa silnic byla v působnosti MV – Správy pro dopravu a hrazena z rozpočtu republiky prostřednictvím krajů.

Po rozpadu federace v r. 1993 byly na ministerstvo dopravy a spojů převedeny zřizovatelské působnosti k Ředitelství silnic ČR (vytvořenému z Ústavu silničního hospodářství a Správy pro dopravu), Ředitelství dálnic Praha, sedmi silničním investorským útvarům (delimitovaným z krajů). V r. 1997 organizační změnou splynuly Ředitelství silnic, Ředitelství dálnic a 7 silničních investorských útvarů do příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR (ŘSD ČR). To bylo pověřeno Ministerstvem dopravy a spojů k výkonu vlastnických práv státu k dálnicím a zajišťování výstavby a rekonstrukce silnic.

Podstatná změna nastala v souvislosti se zavedením krajského uspořádání ČR zákonem č. 132/2000 Sb. Tímto zákonem bylo mj. stanoveno, že do vlastnictví krajů přejdou silnice II. a III. třídy. Tomu byla upravena i působnost ŘSD ČR na zajišťování výkonu vlastnických práv k dálnicím a silnicím I. třídy. Zásadní legislativní změnu přineslo vydání zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Zákon zejména upravil vlastnické vztahy k pozemním komunikacím (zavedl státní vlast-

nictví dálnic a silnic, obecní vlastnictví k místním komunikacím a soukromé vlastnictví k účelovým komunikacím). Dále stanovil podmínky možnosti vyvlastnění nemovitostí pro stavby silnic a dálnic ve veřejném zájmu a řešil otázky obecného užívání pozemních komunikací.

K získání prostředků v státním rozpočtu byla přijata dílčí novela silničního zákona č. 134/1994 Sb., která zavedla poplatek za užívání dálnic a rychlostních silnic. Pro zlepšení situace ve financování dopravních projektů byl v r. 2000 zřízen zákonem č. 104/2000 Sb. Státní fond dopravní infrastruktury, který je však kromě dálnic a silnic určen i pro financování železnic a vodních cest. Příjmovou stránku fondu naplňují poplatky za užití dálnic a rychlostních silnic, výnos silniční daně, podíl na výnosu spotřební daně z pohonných hmot, dotace z výnosu privatizace a z dotace ze státního rozpočtu. Od 1. 1. 2007 byl zaveden jako nový zdroj SFDI výnos z výběru elektronického mýta za užití dálnic a rychlostních silnic nákladními vozidly nad 12 tun.

Prudký rozvoj silniční dopravy a změna její orientace po r. 1989 si vyžádaly urychlení výstavby dálnic a rychlostních silnic a urychlené řešení přístupů k nově otevíraným či rozšiřovaným silničním přechodům na západní hranici. K urychlení výstavby dálnic a rychlostních silnic vč. finančního zabezpečení přijala vláda ČR řadu usnesení (nejvýznamnější č. 631/1993, č. 513/1994 a č. 528/1996).

Zcela zásadní význam mělo usnesení vlády č. 741/1999 k Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do r. 2010. Tento dokument stanovil mj. konečný rozsah dálnic a rychlostních silnic v ČR a posoudil je prvně v ČR tzv. strategickou EIA. V následně schváleném harmonogramu byly schváleny priority a postup výstavby. Z důvodu nedostatku finančních prostředků, nedostatečné legislativy, ale i pro odpor ekologických aktivistů není však tento harmonogram plněn.

Do konce roku 2006 bylo zprůjezdněno 635 km dálnic a 343 km rychlostních silnic, k dokončení plánovaného rozsahu zbývá vystavět 361 km dálnic a 783 km rychlostních silnic. Dlouhodobě nepostačující objemy finančních prostředků vkládaných do silniční infrastruktury mají za následek zhoršování stavu vozovek silnic a dálnic i stav mostů.

*Ing. Vladimír Vorel, Ing. Jan Švarc
Ředitelství silnic a dálnic ČR*

Kapitola 2

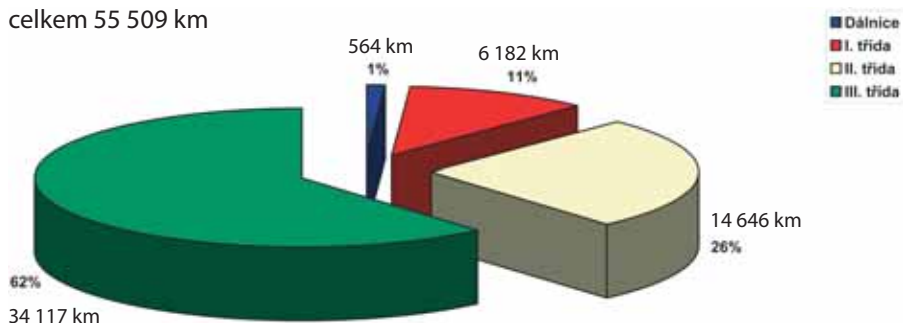
Stav silnic a dálnic v ČR a v EU

Základní údaje o dálnicích a silnicích

Na území České republiky bylo k 1. 7. 2006 v provozu 564 km dálnic a 54 945 km silnic (*graf 1*). Z toho je 6 182 km silnic I. třídy, 14 646 km silnic II. třídy a 34 117 km silnic III. třídy. Celkem 336 km silnic I. třídy je vybudováno jako rychlostní silnice. Jsou určeny pouze pro silniční motorová vozidla a mají obdobné stavebně technické vybavení jako dálnice.

Graf 1 – Délka silniční a dálniční sítě v ČR, stav k 1. 7. 2006

celkem 55 509 km



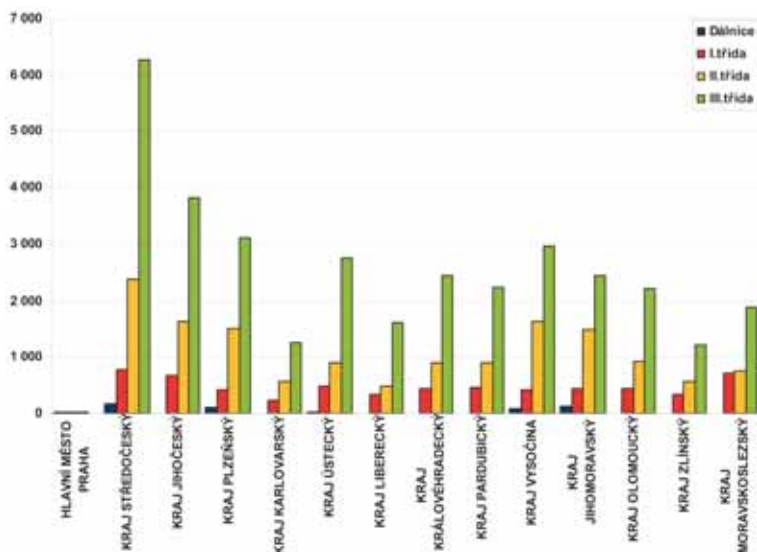
Dálnice a nejvýznamnější silnice přenášejí největší podíl dopravního výkonu a spojují nejdůležitější politická a hospodářská centra i rekreační území. Zahrnují i síť mezinárodních silnic (včetně dálnic) podle evropské dohody AGR, jejich délka činí 2 644 km. Hustotou silnic a dálnic 704 km/1000 km² plochy území se Česká republika řadí na jedno z předních míst v Evropě. Hustota dálnic dosáhla 7,2 km/1000 km², čímž za vyspělými zeměmi Evropy stále značně zaostáváme. Více než 99 % silnic je s bezprašnou vozovkou.

Přehled délek silnic a dálnic v jednotlivých krajích k 1. 7. 2006 je uveden v *tabulce 1* a v *grafu 2*, přehled délek silnic podle krytů vozovek je uveden v *tabulce 2*.

Tabulka 1 – Přehled délek silnic a dálnic v jednotlivých krajích k 1. 7. 2006

| kraj | Dálnice | I. třída | II. třída | III. třída | Celkem |
|--------------------|---------|----------|-----------|------------|--------|
| Hlavní město Praha | 11 | 31 | 30 | | 72 |
| Středočeský | 174 | 780 | 2 367 | 6 258 | 9 579 |
| Jihočeský | 9 | 662 | 1 639 | 3 819 | 6 129 |
| Plzeňský | 106 | 411 | 1 510 | 3 095 | 5 123 |
| Karlovarský | | 226 | 563 | 1 252 | 2 041 |
| Ústecký | 29 | 490 | 899 | 2 740 | 4 158 |
| Liberecký | | 329 | 487 | 1 620 | 2 436 |
| Královéhradecký | | 437 | 894 | 2 423 | 3 754 |
| Pardubický | | 453 | 906 | 2 221 | 3 580 |
| Vysočina | 93 | 422 | 1 629 | 2 950 | 5 094 |
| Jihomoravský | 135 | 448 | 1 481 | 2 442 | 4 505 |
| Olomoucký | 7 | 432 | 923 | 2 205 | 3 567 |
| Zlínský | | 341 | 574 | 1 205 | 2 120 |
| Moravskoslezský | | 720 | 744 | 1 887 | 3 351 |
| ČR | 564 | 6 182 | 14 646 | 34 117 | 55 509 |

Graf 2 – Délky silnic a dálnic v jednotlivých krajích k 1. 7. 2006

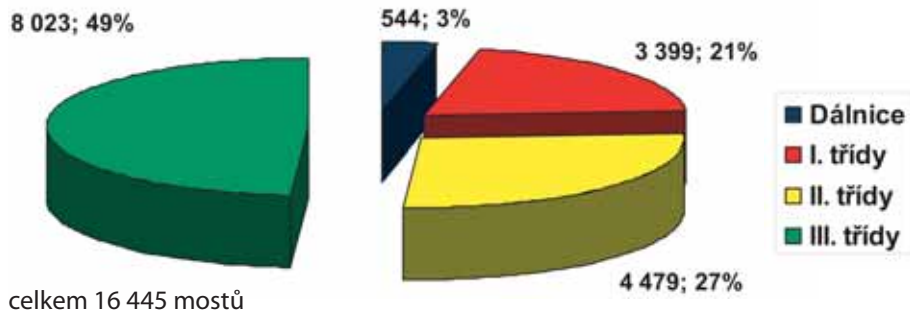


Tabulka 2 – Přehled délek silnic podle krytů vozovek

| stav k 1. 7. 2006 | dlážděné | | betonové | asfalt. těžké | těžké celkem | asfalt. střední | asfalt. lehké | válc. náhr. | lehké celkem | nepraš. celkem | šterkové | bez urč. | Celkem |
|--------------------|----------|-----|----------|------------------|-----------------|--------------------|------------------|----------------|-----------------|-------------------|----------|----------|--------|
| kraj | km | km | km | km | km | km | km | km | km | km | km | km | km |
| Hlavní město Praha | 0 | 2 | 59 | 62 | 0 | 0 | 0 | 0 | 62 | 0 | 0 | 62 | |
| Středočeský | 108 | 9 | 3 390 | 3 506 | 5 449 | 351 | 47 | 399 | 9 354 | 5 | 47 | 9 400 | |
| Jihočeský | 23 | 0 | 494 | 518 | 4 897 | 691 | 1 | 692 | 6 106 | 14 | 0 | 6 120 | |
| Plzeňský | 19 | 0 | 1 905 | 1 924 | 2 994 | 86 | 0 | 86 | 5 005 | 9 | 2 | 5 015 | |
| Karlovarský | 4 | 1 | 940 | 946 | 926 | 155 | 0 | 155 | 2 027 | 8 | 5 | 2 044 | |
| Ústecký | 8 | 8 | 1 616 | 1 631 | 1 819 | 648 | 1 | 649 | 4 099 | 15 | 14 | 4 144 | |
| Liberecký | 8 | 0 | 749 | 757 | 1 158 | 513 | 0 | 513 | 2 428 | 6 | 1 | 2 436 | |
| Královéhradecký | 49 | 5 | 680 | 734 | 1 789 | 1 185 | 0 | 1 185 | 3 707 | 17 | 30 | 3 755 | |
| Kraj pardubický | 19 | 2 | 795 | 816 | 1 484 | 1 259 | 0 | 1 260 | 3 560 | 8 | 13 | 3 581 | |
| Vysočina | 25 | 0 | 293 | 319 | 3 778 | 875 | 4 | 879 | 4 975 | 11 | 15 | 5 002 | |
| Jihomoravský | 74 | 23 | 718 | 816 | 1 465 | 2 063 | 0 | 2 063 | 4 343 | 20 | 9 | 4 371 | |
| Olomoucký | 53 | 53 | 1 400 | 1 506 | 1 695 | 328 | 5 | 333 | 3 534 | 18 | 7 | 3 556 | |
| Zlínský | 40 | 1 | 600 | 641 | 959 | 500 | 3 | 503 | 2 103 | 10 | 8 | 2 116 | |
| Moravskoslezský | 5 | 0 | 1 833 | 1 838 | 1 379 | 98 | 0 | 98 | 3 315 | 20 | 16 | 3 344 | |
| ČR | 436 | 104 | 15 472 | 16 014 | 29 792 | 8 752 | 60 | 8 815 | 54 618 | 161 | 167 | 54 945 | |

Na dálnicích a silnicích bylo k 1. 7. 2006 evidováno 16 445 mostů o celkové délce 289 km. Z toho jsou 544 mosty na dálnicích, 3 399 mostů na silnicích I. třídy, 4 479 mostů na silnicích II. a 8 023 mosty na silnicích III. třídy. Přestože počet mostů na dálnicích a silnicích I. třídy je pouze 24 % z celkového počtu, jejich délka je 48,8 % z celkové délky mostů a plocha 55,9 % z celkové plochy mostů.

Graf 3 – Počet mostů v ČR, stav k 1. 7. 2006



Tabulka 3 – Počty a délky mostů podle krajů

| stav k 1. 7. 2006 kraj | Dálnice | | Silnice I. třídy | | Silnice II. třídy | | Silnice III. třídy | | Celkem | |
|---------------------------|---------|------------|------------------|------------|-------------------|------------|--------------------|------------|--------|------------|
| | počet | délka m | počet | délka m | počet | délka m | počet | délka m | počet | délka m |
| Hlavní město Praha | 4 | 86 | 161 | 8 735 | 58 | 2 207 | | | 223 | 11 028 |
| Středočeský | 155 | 8 208 | 392 | 15 503 | 673 | 12 780 | 1 144 | 12 109 | 2 364 | 48 601 |
| Jihočeský | | | 283 | 8 587 | 402 | 5 496 | 645 | 6 498 | 1 330 | 20 581 |
| Plzeňský | 114 | 7 114 | 171 | 4 751 | 374 | 5 060 | 596 | 5 927 | 1 255 | 22 852 |
| Karlovarský | | | 122 | 6 048 | 171 | 2 040 | 270 | 3 219 | 563 | 11 304 |
| Ústecký | 35 | 5 467 | 305 | 12 456 | 277 | 4 140 | 602 | 6 336 | 1 219 | 28 399 |
| Liberecký | | | 200 | 5 825 | 170 | 2 062 | 490 | 4 276 | 860 | 12 163 |
| Královéhradecký | | | 219 | 5 724 | 300 | 3 213 | 573 | 4 612 | 1 092 | 13 549 |
| Pardubický | | | 185 | 3 249 | 256 | 2 680 | 553 | 4 908 | 994 | 10 837 |
| Vysočina | 95 | 3 265 | 144 | 2 730 | 363 | 4 339 | 508 | 4 147 | 1 110 | 14 481 |
| Jihomoravský | 141 | 7 038 | 268 | 8 181 | 478 | 7 840 | 706 | 7 376 | 1 593 | 30 435 |
| Olomoucký | | | 327 | 11 905 | 374 | 4 549 | 749 | 7 632 | 1 450 | 24 086 |
| Zlínský | | | 185 | 4 962 | 225 | 2 397 | 485 | 5 347 | 895 | 12 706 |
| Moravskoslezský | | | 437 | 11 978 | 358 | 6 871 | 702 | 9 390 | 1 497 | 28 238 |
| ČR | 544 | 31 179 | 3 399 | 110 630 | 4 479 | 65 674 | 8 023 | 81 776 | 16 445 | 289 259 |

Na dálnicích a silnicích ČR bylo dále k datu 1. 7. 2006 evidováno 13 tunelových trub a 2437 podjezdů.

Tabulka 4 – Přehled počtu podjezdů a tunelů

| stav k 1. 7. 2006 kraje | Dálnice | | Silnice | | | | | | Celkem | |
|--------------------------------|----------|--------|----------|--------|-----------|--------|------------|--------|----------|--------|
| | | | I. třídy | | II. třídy | | III. třídy | | | |
| | podjezdy | tunely | podjezdy | tunely | podjezdy | tunely | podjezdy | tunely | podjezdy | tunely |
| Hlavní město Praha | 6 | | 57 | | 21 | | | | 84 | 0 |
| Středočeský | 74 | | 100 | | 93 | | 136 | 1 | 403 | 1 |
| Jihočeský | | | 83 | | 36 | | 36 | | 155 | 0 |
| Plzeňský | 31 | | 37 | | 39 | | 68 | | 175 | 0 |
| Karlovarský | | | 45 | | 40 | | 53 | | 138 | 0 |
| Ústecký | 7 | | 106 | | 60 | | 117 | | 290 | 0 |
| Liberecký | | | 51 | 2 | 15 | | 64 | 1 | 130 | 3 |
| Královéhradecký | | | 32 | | 29 | | 37 | | 98 | 0 |
| Pardubický | | | 37 | 1 | 16 | 1 | 35 | | 88 | 2 |
| Vysočina | 24 | | 26 | 1 | 35 | | 37 | | 122 | 1 |
| Jihomoravský | 49 | | 88 | 4 | 48 | | 81 | | 266 | 4 |
| Olomoucký | | | 106 | 2 | 26 | | 66 | | 198 | 2 |
| Zlínský | | | 23 | | 9 | | 16 | | 48 | 0 |
| Moravskoslezský | | | 110 | | 45 | | 87 | | 242 | 0 |
| CELKEM | 191 | 0 | 901 | 10 | 512 | 1 | 833 | 2 | 2 437 | 13 |

Stav dálnic a silnic

Dálnice

Při srovnání rozsahu celé silniční sítě se státy EU je možné konstatovat, že z hlediska hustoty je situace plně vyhovující. Nepříznivý je však tento ukazatel u dálnic. Z plánovaného rozsahu dálniční sítě bylo do konce roku 2006 vybudováno 63 % a na přelomu století se tempo výstavby dálnic zpomalilo. Výstavba dálnic je velmi naléhavá k zajištění kvalitního dopravního napojení jednotlivých krajů a pro řešení kritické dopravní situace na přetížených stávajících dálkových silnicích. Je nezbytnou podmínkou dalšího ekonomického rozvoje krajů. Proto je velmi důležité, že přes všechny problémy došlo v posledních letech k určitému zlepšení. V současné

době je rozestavěno přes 160 km dálnic a v roce 2006 bylo uvedeno do provozu 69 km, což je vůbec nejvíce v historii:

- byl dokončen obchvat dálnice D5 kolem Plzně, který významně přispěl k řešení dopravní situace v Plzni;
- v závěru roku 2006 byla uvedena do provozu dálnice D11 Poděbrady – Hradec Králové, až na krátký úsek před Hradcem Králové, který bude dokončen později;
- v závěru 2006 roku byl zprůjezdněn stavebně velmi náročný úsek dálnice D8 Trmice – státní hranice ČR/SRN, kde navázal na německou dálnici A17 do Drážďan;
- ve výstavbě je dálnice D47 Lipník nad Bečvou – Ostrava – hranice ČR/Polsko;
- pokračuje výstavba dálnice D1 Mořice – Kojetín;
- ve výstavbě je úsek dálnice D3 Chotoviny – Mezno.

Stav dálničních mostů se po provedených rekonstrukcích zlepšil, nedostatek finančních prostředků na opravy se však negativně projevuje v zajišťování kvalitního povrchu vozovek, zejména z důvodu bezpečnosti provozu (rovinatost, protismykové vlastnosti).

Silnice I. třídy

Na dálnicích a silnicích I. třídy se realizuje významný objem jízdy z rozsahu celé sítě. Přestože délka silnic I. třídy je pouze 11 %, realizovalo se po ní v roce 2004 43,5 % dopravního výkonu, společně s dálnicemi 54,7 %.

Tempo přestavby silnic I. třídy, především obchvatů měst a obcí, v důsledku dlouhodobého nedostatku finančních prostředků neodpovídá potřebám zlepšení dopravní situace a ochrany životního prostředí v jejich okolí. V normových parametrech je z celkové délky silnic I. třídy upraveno pouze 46 % jejich délky, zbývajících 54 % jejich délky je vedeno v historicky vzniklých trasách, v řadě případů s velkými dopravními závadami, především v intravilánu měst a obcí.

Povrchové vlastnosti vozovek

V letech 2000 až 2005 bylo prováděno sledování povrchových vlastností vozovek dálnic a silnic I. třídy prostřednictvím diagnostických vozidel v těchto parametrech: únosnost vozovek, příčné nerovnosti – vyetě koleje, hloubka vody ve vyjetých kolejích, podélné nerovnosti IRI, poruchy vozovek, makrotextura, protismykové vlastnosti vozovek – podélné tření, protismykové vlastnosti vozovek – boční tření.

Na základě výsledků měření byly stanoveny havarijní úseky pro jednotlivé měřené parametry podle pětistupňové klasifikační stupnice.

V rámci tzv. velkého systému hospodaření s vozovkou (VSHV) bylo prováděno multikriteriální vyhodnocování jednotnou metodikou, byly stanoveny havarijní

úseky s pořadím naléhavosti oprav a vyčísleny náklady na jejich opravu pro uvedení vozovky do původní provozuschopné způsobilosti.

Omezený rozsah finančních prostředků určených pro diagnostická měření neumožnil měřit každoročně celý rozsah dálnic a silnic I. třídy. Pokud by měl být komplexně hodnocen stav dálniční a silniční sítě jako vývoj trendu v jednotlivých letech, musela by být prováděna každoročně měření na srovnatelném rozsahu se zachováním směrů měření, jízdních pruhů a s ohledem na provedenou technologii souvislé údržby. Diagnostická měření povrchových vlastností vozovek jsou využívána také v obdobích před ukončením záruky staveb.

Na základě výsledků měření v roce 2005 (změřeno 4 384 km jízdních pruhů) byl zjištěn tento rozsah nevyhovujících parametrů:

- | | |
|-------------------------------------|-------|
| • poruchy | 31 % |
| • příčné nerovnosti (vyjeté koleje) | 6 % |
| • podélné nerovnosti | 40 %. |

Silnice II. a III. třídy

Přestože délka silnic II. a III. třídy činí 89 % délky silniční sítě, převádějí pouze 45,3 % dopravního výkonu. Mají význam především pro zajištění spojení uvnitř krajů, a zejména pro plošnou obsluhu území celého státu. Jejich stavební stav je ještě horší než u silnic I. třídy. Z celkové délky silnic II. třídy je podle normových parametrů upraveno pouze cca 15 % jejich délky. Hodnocení stavu silnic II. a III. třídy se od poloviny 90. let provádělo tzv. malým systémem hospodaření s vozovkou (MSHV) ROSY na základě vizuálních prohlídek prováděných pracovníky organizací správy a údržby silnic.

Z výsledků hodnocení měření za rok 2001 (poslední rok ve vlastnictví státu) vyplynulo, že vozovky s parametry hodnocenými jako havarijní se vyskytují na 44 % délky sítě silnic II. a III. třídy. K odstranění tohoto stavu by bylo nutné v průběhu deseti let vynaložit v rámci oprav a cyklické údržby cca 60 mld. Kč. Zcela nedostatečná je i výše prostředků pro běžnou údržbu těchto silnic, což má za následek zcela minimální péči o silniční zeleň a dopravní značení s příslušnými dopady na bezpečnost silničního provozu. Ve snaze alespoň částečně tento stav zlepšit si některé kraje berou půjčky.

Mosty na dálnicích a silnicích I. třídy

Z hodnocení stavebního stavu mostů, které podle ČSN 73 6221 „Prohlídky mostů na pozemních komunikacích“ vyjadřují stav konstrukce mostů sedmi stupni, vyplývá, že ve stupni 5 – 7 (špatný, velmi špatný, chatrný) bylo k 1. 7. 2006 z celkového počtu 3 943 mostů na dálnicích a silnicích I. třídy zařazeno 298 mostů, tj. 7,6 %. Ve stupni 4 (uspokojivý), který vyjadřuje stav podmíněčně vyhovující, bylo zařazeno 800 mostů, tj. 20,3 % (tabulka 5).

Tabulka 5 – Přehled mostů podle stavu nosné konstrukce – dálnice a silnice I. třídy

| stav k 1. 7. 2006 kraj | Stav nosné konstrukce | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-----------------------|---------|----------------|--------|--------|----------------|----------|-------|----------------|--------|---------|----------------|
| | Stav 1–3 | | | Stav 4 | | | Stav 5–7 | | | Celkem | | |
| | Počet | Délka | Plocha | Počet | Délka | Plocha | Počet | Délka | Plocha | Počet | Délka | Plocha |
| | | m | m ² | | m | m ² | | m | m ² | | m | m ² |
| Hlavní město Praha | 155 | 8 470 | 120 174 | 7 | 210 | 0 | 3 | 141 | 1 641 | 165 | 8 821 | 121 815 |
| Středočeský | 399 | 20 185 | 230 688 | 123 | 2 589 | 26 348 | 25 | 938 | 7 433 | 547 | 23 712 | 264 469 |
| Jihočeský | 172 | 5 289 | 65 049 | 89 | 2 429 | 32 926 | 22 | 869 | 11 839 | 283 | 8 587 | 109 815 |
| Plzeňský | 236 | 11 134 | 142 610 | 37 | 338 | 5 089 | 12 | 393 | 4 434 | 285 | 11 865 | 152 134 |
| Karlovarský | 71 | 4 019 | 44 728 | 39 | 1 591 | 16 084 | 12 | 434 | 5 714 | 122 | 6 045 | 66 526 |
| Ústecký | 171 | 9 476 | 114 946 | 98 | 6 523 | 71 113 | 71 | 1 924 | 21 940 | 340 | 17 923 | 207 999 |
| Liberecký | 145 | 4 599 | 56 440 | 33 | 542 | 6 745 | 22 | 684 | 8 736 | 200 | 5 825 | 71 921 |
| Královéhradecký | 175 | 4 516 | 54 454 | 39 | 989 | 12 127 | 5 | 229 | 2 556 | 219 | 5 724 | 71 136 |
| Pardubický | 122 | 2 676 | 36 054 | 48 | 456 | 5 161 | 15 | 117 | 1 045 | 185 | 3 249 | 42 260 |
| Vysočina | 177 | 5 083 | 33 368 | 44 | 628 | 5 803 | 18 | 285 | 2 902 | 239 | 5 996 | 42 073 |
| Jihomoravský | 325 | 13 059 | 142 920 | 57 | 1 707 | 20 995 | 27 | 453 | 6 017 | 409 | 15 219 | 169 932 |
| Olomoucký | 223 | 10 790 | 126 559 | 64 | 766 | 8 967 | 30 | 349 | 4 376 | 327 | 11 905 | 139 902 |
| Zlínský | 126 | 3 674 | 48 997 | 49 | 1 032 | 14 786 | 10 | 256 | 3 237 | 185 | 4 962 | 67 020 |
| Moravskoslezský | 338 | 9 257 | 126 225 | 73 | 2 139 | 32 208 | 26 | 581 | 7 765 | 437 | 11 978 | 166 198 |
| Celkem | 2 845 | 112 227 | 1 345 213 | 800 | 22 057 | 258 352 | 298 | 7 643 | 89 635 | 3 943 | 141 809 | 1 693 200 |

Tabulka 6 – Přehled mostů podle stavu nosné konstrukce na silnicích II. a III. třídy

| stav k 1. 7. 2006 kKraj | Stav nosné konstrukce | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|-----------------------|--------|----------------|--------|--------|----------------|----------|--------|----------------|--------|---------|----------------|
| | Stav 1–3 | | | Stav 4 | | | Stav 5–7 | | | Celkem | | |
| | Počet | Délka | Plocha | Počet | Délka | Plocha | Počet | Délka | Plocha | Počet | Délka | Plocha |
| | | m | m ² | | m | m ² | | m | m ² | | m | m ² |
| Hlavní město Praha | 56 | 2 017 | 20 498 | 1 | 180 | 2 270 | 1 | 10 | 128 | 58 | 2 207 | 22 896 |
| Středočeský | 1 041 | 14 691 | 141 672 | 591 | 8 281 | 67 960 | 185 | 2 481 | 22 153 | 1 817 | 24 893 | 231 785 |
| Jihočeský | 642 | 8 173 | 68 954 | 327 | 3 172 | 22 727 | 78 | 678 | 4 025 | 1 047 | 12 029 | 95 706 |
| Plzeňský | 479 | 5 668 | 51 379 | 373 | 4 270 | 33 777 | 117 | 1 014 | 6 447 | 969 | 10 913 | 91 603 |
| Karlovarský | 181 | 2 325 | 20 976 | 185 | 1 808 | 15 774 | 76 | 1 154 | 9 672 | 442 | 5 262 | 46 422 |
| Ústecký | 513 | 6 969 | 63 016 | 208 | 1 883 | 16 405 | 164 | 1 635 | 13 933 | 885 | 10 505 | 93 354 |
| Liberecký | 343 | 3 692 | 32 864 | 184 | 1 651 | 13 590 | 133 | 1 001 | 6 530 | 660 | 6 338 | 52 984 |
| Královéhradecký | 628 | 5 924 | 52 581 | 206 | 1 736 | 12 704 | 42 | 383 | 2 304 | 876 | 7 987 | 67 589 |
| Pardubický | 516 | 5 144 | 43 491 | 217 | 1 736 | 16 027 | 77 | 705 | 4 141 | 810 | 7 585 | 63 659 |
| Vysočina | 475 | 4 532 | 41 833 | 285 | 2 619 | 22 422 | 110 | 1 100 | 8 308 | 870 | 8 381 | 72 563 |
| Jihomoravský | 544 | 7 680 | 76 559 | 391 | 4 619 | 42 791 | 249 | 2 861 | 26 456 | 1 184 | 15 064 | 145 806 |
| Olomoucký | 535 | 6 436 | 57 017 | 347 | 3 428 | 26 109 | 242 | 2 339 | 17 283 | 1 124 | 12 093 | 100 409 |
| Zlínský | 297 | 3 232 | 30 652 | 271 | 3 286 | 34 062 | 144 | 1 357 | 10 760 | 712 | 7 734 | 75 474 |
| Moravskoslezský | 801 | 11 090 | 112 533 | 193 | 4 200 | 41 263 | 65 | 786 | 6 973 | 1 059 | 16 137 | 160 769 |
| Celkem | 7 051 | 87 573 | 814 025 | 3 779 | 42 869 | 367 881 | 1 683 | 17 504 | 139 113 | 12 513 | 147 128 | 1 321 019 |

Mosty na silnicích II. a III. třídy

U silnic II. a III. třídy je stavební stav mostů ještě horší. Z celkového počtu 12 513 mostů bylo do stupně 5 – 7 zařazeno 1 683 mostů, tj. 13,5 % a do stupně 4 celkem 3 779 mostů, tj. 30,2 %. Přehled o stavu mostů na silnicích II. a III. třídy po krajích je uveden v *tabulce 6*.

Tento nepříznivý stav silnic a mostů je způsoben především trvalým růstem dopravních výkonů a dlouhodobým nedostatkem finančních prostředků na výstavbu, rekonstrukci, opravy a údržbu silnic a dálnic, jak je uvedeno dále.

Vývoj dopravy na silnicích a dálnicích v období 2000–2005

Počty vozidel, intenzity dopravy i dopravní výkony trvale rostou, což potvrzují údaje z evidence vozidel a výsledky dopravních průzkumů, zejména z celostátního sčítání dopravy.

V České republice bylo k 31. 12. 2005 evidováno 4 751 081 vozidlo (bez přívěsů a malých motocyklů), z toho 467 323 těžká, 3 951 751 osobní a 330 002 motocykly. Na 1 000 obyvatel připadlo 465 vozidel, z toho 387 osobních. Vývoj počtu vozidel v ČR v období 1965–2005 je uveden v *tabulce 7*.

Tabulka 7 – Vývoj počtu vozidel

| k 31.12. b.r. | Těžká | Osobní | Moto | Celkem |
|---------------|---------|-----------|---------|-----------|
| 1965 | 100 694 | 370 615 | 757 723 | 1 230 997 |
| 1970 | 135 499 | 685 426 | 719 013 | 1 541 908 |
| 1975 | 165 333 | 1 198 613 | 574 492 | 1 940 413 |
| 1980 | 217 000 | 1 779 425 | 542 256 | 2 540 661 |
| 1985 | 244 118 | 2 041 809 | 473 355 | 2 761 267 |
| 1990 | 293 224 | 2 365 172 | 450 048 | 3 110 434 |
| 1995 | 320 790 | 3 035 576 | 440 721 | 3 799 082 |
| 2000 | 316 545 | 3 438 870 | 317 619 | 4 075 034 |
| 2001 | 339 619 | 3 529 791 | 317 456 | 4 188 867 |
| 2002 | 376 303 | 3 647 067 | 316 411 | 4 341 783 |
| 2003 | 393 400 | 3 706 012 | 313 276 | 4 414 691 |
| 2004 | 424 779 | 3 815 547 | 317 688 | 4 560 018 |
| 2005 | 467 323 | 3 951 751 | 330 002 | 4 751 081 |

Pozn.: Od roku 2000 jsou počty vozidel uvedeny podle nové evidence vozidel MD ČR (moto nad 50 ccm).

Výsledky celostátního sčítání dopravy na silnicích a dálnicích ČR ukázaly, že v období od roku 2000 zcela mimořádně vzrostla intenzita zejména těžké nákladní dopravy, což u kamionové dopravy bylo umocněno vstupem České republiky do Evropské unie 1. 5. 2004 a tím zrušením celních kontrol na hranicích a zrychlením cesty přes naše území, především po dálnicích. Kamionová doprava se soustředila především na dálnici D5, D1, D2 v ose Rozvadov – Plzeň – Praha – Brno – Břeclav, přičemž největší nárůst je na úseku Plzeň – Rozvadov. Zajímavá je i skutečnost, že zatímco kamionová doprava na hraničním přechodu Rozvadov výrazně vzrostla, na ostatních hlavních silničních přechodech na západní hranici buď stagnovala nebo dokonce i poklesla.

Od roku 2000 vzrostla na srovnatelných úsecích sítě intenzita nákladní dopravy o 42 %, z toho na dálnicích o 87 %. Kamionová doprava však vzrostla celkově o 105 %, na dálnicích však o 158 % a na silnicích okolo 80 %. Na celé dálniční síti je mimořádně vysoký podíl těžkých vozidel 41 %, na silnicích 22 %. Podíl kamionové dopravy na dálnicích je téměř 13 %, v úseku Plzeň – Rozvadov 20 %. Na silnicích I. třídy je podíl kamionů necelých 5 %, na všech silnicích 2 %.

Intenzity osobních automobilů vzrostly na silnicích o 15–20 %, což je na úrovni období 1995–2000, na dálnicích však o 31 %, což je oproti období 1995–2000 podstatně více (13 %). Podíl osobních automobilů na dálnicích i silnicích celkově poklesl.

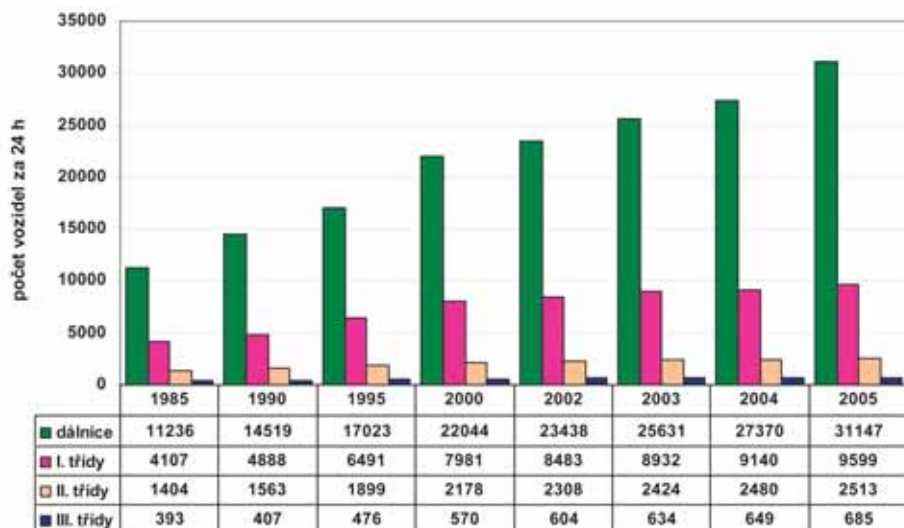
Podíl motocyklové dopravy je bezvýznamný – na silnicích 0,5–1 %, na dálnicích 0,2 %.

Průměrné intenzity provozu vzrostly na celé síti o 23 % (v období 1995–2000 o 28 %), na dálnicích však o 50 %, na všech silnicích o 20 %, na silnicích I. třídy o 22 %.

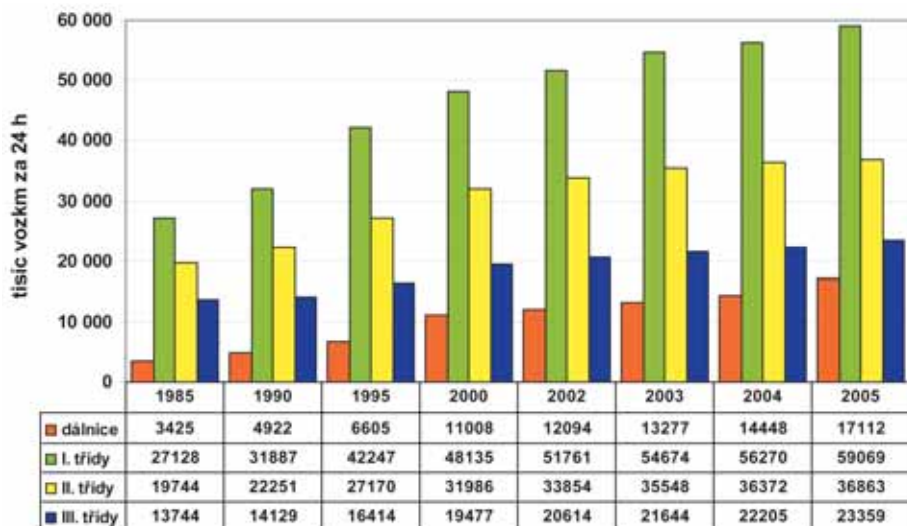
Z vysokých hodnot růstových ukazatelů a výrazného zvětšení podílu těžkých vozidel vyplývá, že poroste i podíl kapacitně nevyhovujících úseků silnic s velmi nízkou kvalitou pohybu dopravního proudu.

V roce 2005 překročila průměrná intenzita dopravy na dálnicích 31 000 vozidel za den a u silnic I. třídy se přiblížila hodnotě 10 000 vozidel za den. Na silnicích II. třídy je průměrná intenzita 2 500 vozidel za den a na silnicích III. třídy necelých 700 vozidel za den. Na nejzatíženějším dálničním úseku na dálnici D1 v km 0,0–2,0 (Praha Chodov) je průměrná intenzita 94 000 vozidel za den, v pracovních dnech přes 100 000 vozidel za den. Obdobně rostou i dopravní výkony. Vývoj průměrných intenzit dopravy a dopravních výkonů je uveden v *tabulkách a grafech 8 a 9*.

Tabulka a graf 8 – Vývoj průměrných intenzit dopravy 1985–2005



Tabulka a graf 9 – Vývoj dopravního výkonu 1985–2005



Porovnání délky silniční sítě a počtu vozidel v zemích EU v roce 2003

V tabulce 10 jsou uvedeny vybrané údaje o dálnicích a silnicích v zemích EU v roce 2003 podle Handbook of Transport Statistics Spojených národů z července 2006. Údaje o délce silniční sítě zahrnují kromě Finska, Německa, Slovenska a Švédska i místní komunikace, údaje za Nizozemsko nebyly zveřejněny.

Tabulka 10 – Údaje o dálnicích a silnicích v zemích EU

| Členové EU | rozloha | dálnice | silnice | hustota dálnic | hustota silnic |
|--------------------|-----------------|--------------------------|------------|-------------------------|-------------------------|
| | km ² | (km, 2003) | (km, 2003) | na 1000 km ² | na 1000 km ² |
| Belgie | 30 528 | 1 729 | 148 010 | 56,6 | 4 848,3 |
| Česká republika | 78 866 | 518 | 127 229 | 6,6 | 1 613,2 |
| Dánsko | 43 094 | 1 027 | 71 047 | 23,8 | 1 648,7 |
| Estonsko | 45 226 | 98 | 53 640 | 2,2 | 1 186,0 |
| Finsko | 338 145 | 653 | 102 742 | 1,9 | 303,8 |
| Francie | 547 030 | 10 379 | 987 622 | 19,0 | 1 805,4 |
| Irsko | 70 280 | 176 | 95 635 | 2,5 | 1 360,8 |
| Itálie | 301 230 | 6 487 | 808 767 | 21,5 | 2 684,9 |
| Kypr | 9 250 | 268 | 11 492 | 29,0 | 1 242,4 |
| Litva | 65 200 | 417 | 78 478 | 6,4 | 1 203,7 |
| Lotyšsko | 64 589 | | 59 434 | 0,0 | 920,2 |
| Lucembursko | 2 586 | 147 | 2 728 | 56,8 | 1 054,9 |
| Maďarsko | 93 030 | 542 | 160 215 | 5,8 | 1 722,2 |
| Malta | 316 | | 2 227 | 0,0 | 7 047,5 |
| Německo | 357 021 | 12 037 | 219 544 | 33,7 | 614,9 |
| Nizozemsko | 41 526 | údaje nejsou k dispozici | | | |
| Polsko | 312 685 | 405 | 377 289 | 1,3 | 1 206,6 |
| Portugalsko | 92 391 | 1 835 | | 19,9 | 0,0 |
| Rakousko | 83 870 | 1 670 | 105 040 | 19,9 | 1 252,4 |
| Řecko | 131 940 | 730 | | 5,5 | |
| Slovensko | 48 845 | 313 | 17 459 | 6,4 | 357,4 |
| Slovinsko | 20 273 | 477 | 37 924 | 23,5 | 1 870,7 |
| Spojené království | 244 820 | 3 609 | 413 555 | 14,7 | 1 689,2 |
| Španělsko | 504 782 | 9 739 | | 19,3 | |
| Švédsko | 449 964 | 1 591 | 138 526 | 3,5 | 307,9 |

Při porovnání hustoty silnic v České republice a v ostatních státech EU je patrné, že Česká republika se řadí na jedno z předních míst a hlavním cílem proto bude zlepšování stavu této sítě s cílem zvyšování bezpečnosti a kvality provozu na ní. Výrazně nepříznivá v porovnání s vyspělými státy EU je však v České republice hustota dálnic i přesto, že na konci roku 2006 dosáhla hodnoty 8,0 km/1000 km², je stále nedostatečná. Proto je velmi důležité se v dalším období soustředit na výstavbu dálnic. Po dobudování celého rozsahu dálniční sítě dosáhne jejich hustota 12,7 km/1000 km². Ani dosažení této hodnoty nás však neposune mezi nejvyspělejší země a další prioritou proto musí být i výstavba rychlostních silnic s obdobnými parametry a funkcí jako dálnice.

Porovnání počtu vozidel v zemích EU v roce 2003

V *tabulce 11* jsou uvedeny vybrané údaje o počtech vozidel a stupních automobilizace v zemích EU v roce 2003 podle Handbook of Transport Statistics Spojených národů z července 2006. Údaje za Nizozemsko nebyly zveřejněny.

Tabulka 11 – Údaje o počtech vozidel a automobilizaci v zemích EU

| Členové EU | počet obyvatel (mil., 2005) | osobní vozidla (v tis., 2003) | nákladní vozidla (v tis., 2003) | osobní vozidla na 1000 obyv. –2003 | počet obyv. na 1 osobní vozidlo – 2003 |
|-----------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| Belgie | 10,36 | 4 821 | 603 | 464 | 2,1 |
| Česká republika | 10,24 | 3 706 | 366 | 363 | 2,8 |
| Dánsko | 5,43 | 1 895 | | 351 | 2,9 |
| Estonsko | 1,33 | 434 | 123 | 321 | 3,1 |
| Finsko | 5,22 | 2 275 | 929 | 436 | 2,3 |
| Francie | 60,65 | 29 560 | 5 938 | 493 | 2,1 |
| Irsko | 4,01 | 1 532 | 251 | 380 | 2,6 |
| Itálie | 58,10 | 34 310 | 4 073 | 590 | 1,7 |
| Kypr | 0,78 | 303 | 123 | 414 | 2,6 |
| Litva | 3,59 | 1 257 | 133 | 365 | 2,9 |
| Lotyšsko | 2,29 | 649 | 165 | 280 | 3,5 |
| Lucembursko | 0,46 | 287 | 23 | 636 | 1,6 |
| Maďarsko | 10,01 | 2 777 | 496 | 274 | 3,6 |
| Malta | 0,39 | 202 | 46 | 506 | 1,9 |
| Německo | 82,46 | 45 023 | 2 586 | 546 | 1,8 |

| Členové EU | počet obyvatel (mil., 2005) | osobní vozidla (v tis., 2003) | nákladní vozidla (v tis., 2003) | osobní vozidla na 1000 obyv. –2003 | počet obyv. na 1 osobní vozidlo – 2003 |
|--------------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| Nizozemsko | 16,40 | údaje nejsou k dispozici | | | |
| Polsko | 38,63 | 11 244 | 2 988 | 294 | 3,4 |
| Portugalsko | 10,56 | 5 788 | 2 262 | ... | 1,8 |
| Rakousko | 8,18 | 4 054 | 886 | 498 | 2,0 |
| Řecko | 10,66 | 3 840 | 1 141 | 349 | 2,8 |
| Slovensko | 5,43 | 1 356 | 402 | 252 | 4,0 |
| Slovinsko | 2,01 | 890 | 93 | 446 | 2,3 |
| Spojené království | 60,44 | 26 953 | 3 372 | 466 | 2,2 |
| Španělsko | 43,20 | 18 677 | 4 673 | 446 | 2,3 |
| Švédsko | 9,00 | 4 075 | 1 013 | 454 | 2,2 |

Údaje o počtech osobních vozidel na 1000 obyvatel ukazují, že rozdíly mezi Českou republikou a zeměmi „evropské patnáctky“ nejsou výrazné a jsou zcela srovnatelné s Dánskem, Irskem a Řeckem. Navíc počty vozidel u nás stále rostou a v závěru roku 2006 již byla překročena hodnota 400 osobních vozidel na 1000 obyvatel.

Dosud však u nás ve srovnání s vyspělými státy EU jsou nižší kilometrické proběhy, které se však s růstem životní úrovně budou zvyšovat a tím porostou i dopravní výkony. Tato skutečnost jen znovu potvrzuje důležitost výstavby dálnic a rychlostních silnic a modernizace celé silniční sítě.

Optimalizace silniční sítě

Z uvedeného přehledu je patrné, že silniční síť České republiky vykazuje řadu nedostatků. Stále se využívá značný rozsah sítě, která má svůj původ v 18. století, výstavba dálnic, rychlostních silnic a modernizace dalších silnic I. třídy i přes určitá zlepšení v uplynulých třech letech je stále nedostatečná.

Nezbytným předpokladem pro zamezení dalšího zhoršování stavu silnic a mostů, pro zlepšování jejich stavu postupně se blížícímu úrovni zemí EU a pro zajištění bezpečné a plynulé jízdy účastníků silničního provozu je proto především výrazné zvýšení objemu prostředků vydávaných na údržbu a opravy silnic a dálnic. Rovněž je nutné zabezpečit prostředky na výstavbu a modernizaci silnic a dálnic, pro naplňování cílů Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013, schválené usnesením vlády č. 882 13. 7. 2005, a stanovené v těchto hlavních projektech:

- pokračovat ve výstavbě úseku sítě TEN-T v ČR
- napojit všechny kraje na kvalitní síť dálnic a rychlostních silnic
- v méně zatížených úsecích využívat možnost budování rychlostních silnic v dvoupruhovém provedení s možností další dostavby na čtyřpruhovou komunikaci v dalších etapách v závislosti na přepravních potřebách
- zabezpečit kvalitnější řešení tranzitní dopravy obcemi (zklidňování dopravy, obchvaty)
- zabezpečit dostatečnou kapacitu silniční infrastruktury v příhraničních a citlivých oblastech
- při navrhování nových tras minimalizovat dopady na životní prostředí a provádět technická opatření na minimalizaci vlivů výstavby na jednotlivé složky životního prostředí
- orientovat se na vývoj systémů, které umožní sdělovat dočasné místní zvláštnosti nebo místně platící právní regulace přímo do vozidla.

V rámci uvedených priorit je v tomto období plánována:

- výstavba dálnice D1, D3, D5, D8, D11 a D47 v dopravně nejnaléhavějších úsecích
- výstavba silničního okruhu R1 kolem Prahy a rychlostních silnic R6, R7, R35, R48, R52 a R55 v dopravně nejnaléhavějších úsecích
- zlepšení stavu mezinárodních silnic a výstavba obchvatů silnic I. třídy kolem měst a obcí
- řešení závadných mostů a lokalit závadných z hlediska bezpečnosti dopravy.

Pro podporu realizace těchto projektů budou kromě finančních prostředků České republiky využívány i půjčky od Evropské investiční banky a prostředky Evropské unie z fondu soudržnosti a z fondů strukturálních. Rovněž je žádoucí větší měrou zabezpečit financování silniční infrastruktury přímou vazbou na úhradu nákladů uživatelů silnic a dálnic ve formě daní (silniční daň, spotřební daň z uhlovodíkových paliv atd.) a poplatků za užívání vybrané sítě silnic a dálnic. Při výstavbě silničních a dálničních staveb bude dále žádoucí i využití soukromého kapitálu (PPP projekty).

Podle uvedeného usnesení vlády byl zpracován Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury (GEPARDI), ve kterém jsou základní cíle stanovené v dopravní politice pro oblast dopravní infrastruktury dále rozpracovány a upřesněny.

*Ing. Jan Švarc
Ředitelství silnic a dálnic ČR*

Kapitola 3

Úloha dopravy ve společnosti

Doprava a její vývoj od samého prvopočátku jejího vzniku až do současnosti se neustále s rostoucím rozvojem hospodářství a technického pokroku mění. Také se změnilo její postavení jako jednoho z odvětví společnosti. Stává se součástí složitějšího integrovaného procesu výroby a její technologie, procesu oběhu zboží a jeho dokončení nejen v rozsahu národním, ale také v mezinárodní kooperaci a integraci.

Doprava plní úkoly hospodářského, politického, sociálního a kulturního rázu a nelze ji budovat dodatečně a izolovaně od ostatních potřeb společnosti. Je nutné ji vytvářet jako součást celoevropské, ale i celosvětové soustavy.

Doprava přímo ovlivňuje celkový hospodářský a společenský život, rozvoj a rozmístění výrobních, distribučních a obchodních společností, současně zabezpečuje přemísťování pracovní síly z místa bydliště do místa zaměstnání.

Na rozvoj dopravy v ČR působí zejména:

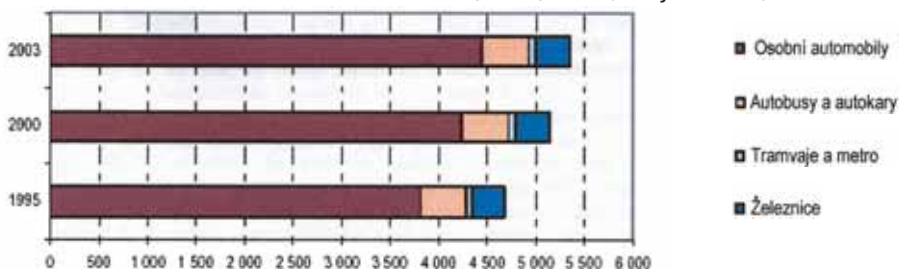
- geografická poloha republiky,
- excentrická poloha hlavního města i dalších významných průmyslových a kulturních center,
- rozmístění surovinových zdrojů a jejich nedostatek,
- poloha republiky jako vnitrozemského státu,
- geograficky nerovnoměrné rozmístění dopravní sítě.

V důsledku růstu životní úrovně a změn struktury průmyslu a zemědělství rostou i požadavky na osobní dopravu. Nejvýrazněji se to v posledních letech projevuje v růstu individuálního motorismu. Dnes se již hovoří o závislosti moderní společnosti na automobilu s hodnocením, že z dobrého sluhu se stává špatný pán. Intenzita provozu na hlavních pozemních komunikacích i v jejich okolí neustále narůstá. Hustota provozu je již mnohde neúnosná a kapacitu silnic není možné dále zvyšovat. Poměr mezi využíváním veřejné hromadné dopravy a osobních vozidel se neustále mění v neprospěch dopravy hromadné. Přitom v některých aglomeracích je provoz na silnicích již tak hustý, že doprava osobními vozidly je pomalejší – a to často i v době mimo dopravní špičku – než bývala doprava koňskými potahy.

POPTÁVKA PO MOBILITĚ

Neustále se zvyšující integrace ekonomik evropských zemí je doprovázena rostoucí poptávkou po mobilitě. Zaměřili-li se pozornost na pozemní dopravu, je možno konstatovat, že neustále rostoucí požadavky na mobilitu byly v první řadě uspokojovány rostoucím využíváním osobních automobilů, na které v průměru připadají zhruba tři cesty ze čtyř. Cesty realizované v osobní dopravě podle druhu dopravy v miliardách osobokilometrů v EU za léta 1995, 2000 a 2003 ukazuje *graf 1*.

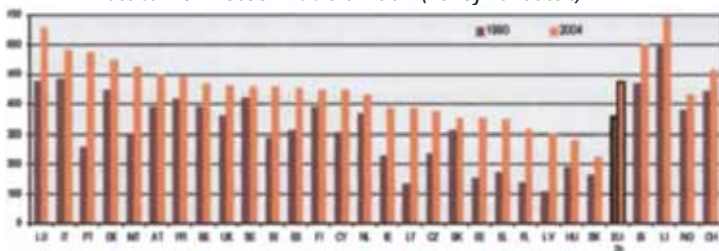
Graf 1 – Cesty realizované v osobní dopravě podle druhu dopravy v miliardách osobokilometrů v EU za léta 1995, 2000, 2003 (zdroj Eurostat)



PRŮMĚRNÝ POČET OSOBNÍCH AUTOMOBILŮ

Mezi členskými státy EU připadá největší počet osobních automobilů na Lucembursko se 659 automobily na 1000 obyvatel, následuje Itálie, Portugalsko, Německo, Rakousko. Na konci grafu je Maďarsko a Slovensko. Česká republika je na osmnáctém místě s trendem dalšího nárůstu. Z uvedeného je možné predikovat dále se zvyšující zatížení pozemních komunikací se všemi negativními dopady na plynulost dopravy a životní prostředí. Průměrný počet osobních automobilů na 1000 obyvatel podle členských států EU v letech 1990 a 2004 ukazuje *graf 2*.

Graf 2 – Průměrný počet osobních automobilů na 1000 obyvatel podle členských států EU v letech 1990 a 2004 (zdroj Eurostat)



VÝVOJ PROVOZU NA DOPRAVNÍCH SÍTÍCH V ČR

Pro zpracování dopravního modelu generálního plánu rozvoje infrastruktury (GEPARDI) byly použity dva podklady, a to prognóza dopravního provozu (DO-PROG) a Rozvoj dopravních sítí v České republice do roku 2010 s výhledem do roku 2015.

Pro potřeby modelování dostupnosti a kapacity byly převzaty některé části z těchto dvou prognóz. Vývoj provozu na dopravních sítích v ČR v letech 1995 až 2004 ukazuje *tabulka 1*. Rovněž i v tomto přehledu jsou významné nárůsty v silniční dopravě, zatím co v železniční dopravě je tomu naopak. Uvedený trend sleduje i model GEPARDI.

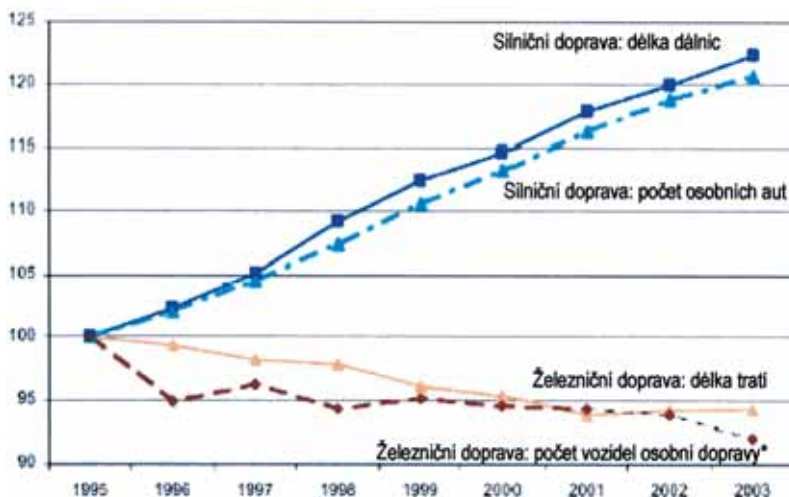
Tabulka 1 – Vývoj provozu na dopravních sítích v ČR v letech 1995–2004

| Vývoj provozu na dopravních sítích v České republice 1995–2004 | | |
|--|--|---|
| ↑ | Významné nárůsty | |
| ↑ | Přepravní výkony v osobní dopravě | cca o 17 % |
| ↑ | Přepravní výkony v nákladní dopravě | cca o 10 % |
| ↑ | Podíl silniční dopravy na přepravním výkonu | z 54 % na 73 % |
| ↑ | Výkony individuální automobilové dopravy | o 25 % |
| ↑ | Podíl individuální automobilové dopravy na přepravní práci | z 59 % na 63 % |
| ↑ | Výkony v nákladní silniční dopravě | o 47 % |
| ↑ | Výkony letecké dopravy | o 200 % |
| ↑ | Výkony ve veřejné osobní dopravě | o 5 % |
| ↓ | Významné poklesy | |
| ↓ | Výkony v osobní železniční dopravě | o 18 % v posledních 3 letech již přeprava neklesala |
| ↓ | Výkony v nákladní železniční dopravě | o 33 % |
| ↓ | Výkony v nákladní vodní dopravě ⁷ | o 70 % |

VÝVOJ INFRASTRUKTURY

Délka železničních tratí zaznamenala v rozmezí let 1995–2003 mírný pokles. Opačná situace je u silniční dopravy s významným nárůstem. Tento trend EU bude pokračovat i v ČR. Bude znamenat nárůst kilometrické délky dálnic a rychlostních komunikací, zatímco v železniční dopravě bude sledován trend modernizace a optimalizace tranzitních koridorů a spojovacích tratí a racionalizace dopravní infrastruktury na nekoridorových tratích. Vývoj infrastruktury silniční a železniční v EU v letech 1995–2000 (1995 ≈ 100%) ukazuje graf 3.

Graf 3 – Vývoj infrastruktury silniční a železniční v EU v letech 1995 – 2000
(zdroj Eurostat)



PRIORITY PRO ŘEŠENÍ NEPŘÍZNIVÉHO STAVU V ČR

1. Bezpečnost

Téměř 95 % všech dopravních nehod zavíní účastníci provozu na pozemních komunikacích a jsou proto klíčovým aspektem bezpečnosti silniční dopravy. Špatný technický stav vozidlového parku má naopak na příčinách nehod nejnižší podíl. Zavádění nových bezpečnostních opatření v železniční dopravě, vozidel s vyšší

odolností při nárazu a moderního managementu bezpečnosti vedlo během uplynulých ke snížení počtu smrtelných úrazů při železničních nehodách.

2. Strategie udržitelné dopravy ve městech

Vliv dopravy na životní prostředí je skutečně v současné době globálním problémem. Dostupnost neobnovitelných a udržitelnost obnovitelných zdrojů, lidské zdraví, bezpečnost a kvalita života na Zemi, to jsou hlavní otázky, které stojí před lidstvem a vyžadují zodpovědné řešení.

Pozornost národních i mezinárodních organizací se proto zaměřuje na podporu strategie udržitelné dopravy jako nedílné součásti udržitelného rozvoje celé lidské společnosti. Proto každý dopravní systém musí splňovat tři kritéria, aby jej bylo možno považovat za udržitelný, tj. musí být udržitelný:

- a) ekologicky,
- b) finančně,
- c) společensky, aby uspokojoval základní dopravní potřeby většiny obyvatel.

3. Výdaje na infrastrukturu

Prognózu do budoucna založenou na předpokladu celkových výdajů do dopravní infrastruktury cca 100 mld. ročně ukazuje *graf 4*.

Z tohoto grafu lze konstatovat, že až do roku 2003 nedosahovaly výdaje na infrastrukturu ani spodní hranici ve výši 1,5 % hrubého domácího produktu (HDP), čili infrastruktura byla výrazně podinvestována. K tomu je nutné uvést, že ani před rokem 2000 nebyla situace jiná a jde tedy o podinvestovanost dlouhodobou. Skutečnost za rok 2006, schválený rozpočet na rok 2007 a predigovaný výhled na léta 2007–2010 znamenají postupný obrat a výdaje na infrastrukturu se dostávají na horní hranici rozpětí.

Jiný pohled na výdaje na infrastrukturu ukazuje Souhrnný přehled scénářů financování, který je v *grafu 5*.

Prezentovaný restriktivní scénář financování je jednoznačně založen na pokračujícím skrytém zadlužení systému dopravní infrastruktury a představuje pokračující rozevírání nůžek mezi dopravní infrastrukturou ČR a dopravní infrastrukturou vyspělých zemí Evropské unie.

Minimalistický scénář zásadním způsobem nesnižuje existující skrytý dluh, ale zastavuje jeho nárůst. Je nutné vzít v úvahu, že investice do dopravní infrastruktury mají významný vliv na ekonomický růst a růst produktivity.

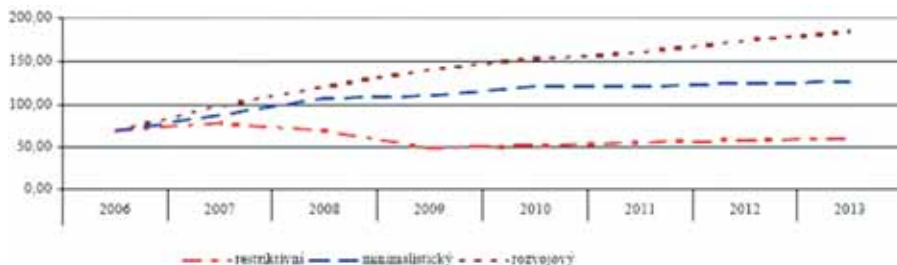
Graf 4 – Výdaje do dopravní infrastruktury v ČR ve vztahu k HDP



Zdroj: do roku 2004 Ročenka dopravy ČR, údaje bez letecké infrastruktury.

Pozn.: Prognóza do budoucna založena na předpokladu celkových výdajů do dopravní infrastruktury cca 100 mld. Kč.

Graf 5 – Souhrnný přehled scénářů financování dopravní infrastruktury v ČR



4. Příprava staveb

Pro včasnou přípravu staveb jsou mimo včasné projektové přípravy zásadní územní rozhodnutí a stavební povolení. Pro jejich náročné, dlouhodobé a prodlužující se řízení je žádoucí i politický přístup.

Do přípravy staveb patří i dodavatelské zabezpečení. S ohledem na nedostatek finančních prostředků je potřebné využít i možnosti spolufinancování soukromou firmou, projekt PPP (Public Privat Partnership). V současné době se připravuje tím-

to způsobem třicetkilometrový úsek na dálnici D3. Pokud se ukáže tento projekt životaschopný, mohl by takový způsob i zkrátit termíny výstavby.

ZÁVĚR

Je zřejmé, že se stavem dopravní infrastruktury v ČR nemůže být spokojenost. I přesto, že dochází k postupnému zlepšování, stav z minulosti je velikou zátěží. Je srovnatelný prakticky se stavem v oblasti telekomunikací v období po roce 1989. A kam až telekomunikace v současné době pokročily? Bylo by jen žádoucí, aby se tento trend podařil i v dopravní infrastruktuře.

Význam dopravy pro ekonomiku státu byl zmíněn v úvodu. Je potřebné jej zdůraznit i v závěru a připomenout přímou závislost dopravy na tvorbě HDP.

Z přehledu priorit uvedených v bodu 5 nutno zvláště vyzdvihnout:

- **výstavbu vnějšího okruhu v Praze, označovaného R1** pro zásadní význam pro hlavní město ČR Prahu z hlediska obchvatu pro tranzitní dopravu,
- **výstavbu dálnice D3** pro zabezpečení tranzitního koridoru sever–jih vedle IV. tranzitního železničního koridoru,
- **výstavbu rychlostní komunikace R43** z důvodu spojovací větve mezi dálnicí D1 a rychlostní komunikací R35, a tím odtížení dálnice D1.

*Prof. Ing. Vlastimil Mojžíš, CSc., Ing. Eduard Březina, CSc.
Univerzita Pardubice*

Kapitola 4

Význam silniční a dálniční sítě pro ekonomiku ČR

Z předchozích kapitol vyplývá, že silniční síť v ČR procházela proměnlivým vývojem v různých etapách hospodářského vývoje, přičemž její celková úloha i specifické funkce se rovněž měnily. To platí i pro současné období.

Tyto procesy jsou v poslední fázi spojeny zejména s prudkým rozvojem a dnes již dominujícím vlivem motorové dopravy, který je datován u tzv. postindustriální společnosti v dnešních průmyslově vyspělých zemích do počátku 20. let minulého století.

Tento vývoj postupně ovlivnil všechna odvětví dopravy, s určitým časovým předstihem vodní a zejména železniční dopravu. V zatím poslední fázi tohoto rozvoje v Evropě, zvláště v období po 2. světové válce, je dominujícím trendem rozvoj silniční dopravy. Její rozvoj je však stimulován nejen všeobecným ekonomickým a sociálním rozvojem, ale i dalšími významnými změnami v dělbě přepravní práce. Tato okolnost nejen významně akceleruje tempo rozvoje silniční dopravy, ale současně znamená, že tento druh dopravy přejímá i řadu tradičních funkcí ostatních druhů dopravy, s výjimkou dopravy letecké.

Tyto trendy se s určitým časovým posunem projeví i v ČR, což lze dokumentovat i údaji v *tabulce 1*.

*Tabulka 1 – Podíl silniční dopravy na dopravních výkonech v ČR 1993–2005
Mezioborové srovnání přepravních výkonů osobní dopravy*

| Přepravní výkon | | 1993 | 1995 | 2000 | 2005 |
|-------------------------|-----------|--------|-------|-------|-------|
| celkem | mld. oskm | 68,896 | 73,23 | 86,43 | 92,28 |
| hromadná doprava celkem | mld. oskm | 19,896 | 18,73 | 22,51 | 23,64 |
| autobusová | mld. oskm | 9,09 | 7,67 | 9,35 | 7,70 |
| vodní vnitrozemská | mld. oskm | 0,006 | 0,01 | 0,01 | 0,02 |
| letecká | mld. oskm | 2,25 | 3,03 | 5,85 | 9,74 |

| Převážný výkon | | 1993 | 1995 | 2000 | 2005 |
|--------------------------------|-----------|--------|--------|-------|-------|
| individuální aut. doprava | mld. oskm | 49,00 | 54,50 | 63,92 | 68,64 |
| silniční doprava celkem | mld. oskm | 58,09 | 62,17 | 73,27 | 76,34 |
| Podíly na přepravních výkonech | | | | | |
| železniční | % | 12,41 | 10,95 | 8,45 | 7,22 |
| autobusová | % | 13,19 | 10,47 | 10,82 | 8,34 |
| letecká | % | 3,27 | 4,14 | 6,77 | 10,55 |
| individuální aut. doprava | % | 71,13 | 74,44 | 73,96 | 74,30 |
| VÝVOJ NÁKLADNÍ DOPRAVY | | | | | |
| Převážný výkon | | 1993 | 1995 | 2000 | 2005 |
| celkem | mld. tkm | 51,646 | 56,483 | 57,34 | 61,43 |
| železniční | mld. tkm | 25,14 | 22,63 | 17,50 | 14,87 |
| silniční | mld. tkm | 25,26 | 32,50 | 39,04 | 43,45 |
| vodní vnitrozemská | mld. tkm | 1,22 | 1,32 | 0,77 | 0,81 |
| letecká | mld. tkm | 0,026 | 0,033 | 0,038 | 0,05 |
| Podíly na přepravních výkonech | | | | | |
| železniční | % | 48,68 | 40,06 | 30,51 | 24,18 |
| silniční | % | 48,91 | 57,54 | 68,08 | 75,72 |
| vodní vnitrozemská | % | 2,36 | 2,34 | 1,34 | 0,67 |
| letecká | % | 0,05 | 0,06 | 0,07 | 0,08 |

V ČR dochází ve sledované silniční a dálniční síti nejen k celkovému růstu dopravních objemů, ale i k růstu relativního podílu silniční dopravy na celkových výkonech dopravního systému v ČR. Tento proces ovlivňuje významně jak vývoj osobní dopravy (zejména individuální motorismus), tak i výkony nákladní dopravy.

Tyto procesy akcelerovaly přechodem ČR na trajektorii vývoje tržní ekonomiky západního typu, při postupném omezení přerozdělovacích procesů centra a nástupem privátního sektoru v dopravě, fungujícím v zásadě na principu ekonomické kalkulace.

Není účelem této práce analyzovat důsledky uvedených trendů pro vývoj jednotlivých prvků (odvětví, příp. oborů) dopravního systému v ČR. Pro pochopení

významu silniční a dálniční sítě pro současnou a budoucí ekonomiku ČR je však třeba přesněji osvětlit její funkce v měnících se podmínkách.

Produkční funkce

Silniční doprava zabezpečuje rozsáhlý okruh služeb spojených s těžbou surovin, materiálů, stavebních hmot, s dopravní obsluhou různých výrobních odvětví, včetně zemědělské výroby, se stavebnictvím i zpracovatelským průmyslem. V řadě případů zabezpečuje i významnou část technologických přeprav v uvedených odvětvích. Na rozdíl od dřívějších období, kdy obsluha výrobních procesů u vznikajících nových výrobních kapacit byla přímo řešena napojením na železniční síť s pomocí systému vleček, dnes alokace moderních kapacit je řešena napojením zejména na síť kapacitních rychlostních silnic a dálnic.

Orientační přehled o stávající struktuře a výkonech silniční nákladní dopravy i rozsahu obsluhy výrobních procesů poskytuje *tabulka 2*. Z ní mimo jiné vyplývá, že přes 30 % přepravních výkonů souvisí s přepravou surovin a materiálů pro stavební výrobu i další obory. Významný podíl mají i přepravy při zabezpečování zemědělské výroby a lesnictví (cca 29 % celkového objemu).

Tabulka 2 – Struktura a výkony silniční nákladní dopravy 2005

| Zboží | Přeprava zboží (tis. t) | Přepravní výkony (mil. tkm) | Průměrná přepravní vzdálenost (km) |
|--|----------------------------|-----------------------------------|---|
| | 2005 | 2005 | 2005 |
| Celkem | 423 598 | 15 519 | 36,6 |
| v tom: | | | |
| Obiloviny | 14 399 | 355 | 24,7 |
| Brambory, ostatní zelenina čerstvá nebo mražená, čerstvé nebo mražené ovoce | 4 209 | 415 | 98,6 |
| Cukrovka, živá zvířata | 5 960 | 303 | 50,8 |
| Dřevo, korek | 13 398 | 828 | 61,8 |
| Přírodní a syntetická textilní vlákna, upravené příze, ostatní pevné látky rostlinného nebo živočišného původu | 5 068 | 191 | 37,7 |
| Potraviny, krmivo pro zvířata, tabák | 34 179 | 2 531 | 74,1 |
| Olejniny, rostlinné a živočišné oleje a tuky | 936 | 103 | 110,0 |
| Ropné produkty a plyn | 8 277 | 622 | 75,1 |

| Zboží | Přeprava zboží (tis. t) | Přepravní výkony (mil. tkm) | Průměrná přepravní vzdálenost (km) |
|---|----------------------------|-----------------------------------|---|
| | 2005 | 2005 | 2005 |
| Železná ruda, železo, surová ocel, železný šrot | 9 446 | 300 | 31,8 |
| Neželezné rudy, neželezné kovy, neželezný šrot | 192 | 32 | 166,7 |
| Hutní výrobky | 9 838 | 714 | 72,6 |
| Vápno, cement, ostatní stavebniny, stavební materiál | 61 793 | 2 058 | 33,3 |
| Surové a zpracované nerosty, písek | 181 307 | 2 788 | 15,4 |
| Přírodní a chemická hnojiva | 9 716 | 147 | 15,1 |
| Chemikálie z uhlí a asfalty | 67 | 6 | 89,6 |
| Ostatní chemické výrobky, farmaceutické výrobky | 2 385 | 299 | 125,4 |
| Papírenské výrobky, papírovina a papírový odpad | 1 923 | 203 | 105,6 |
| Dopravní prostředky, stroje a zařízení smontované nebo nesmontované a jejich části, elektronika | 9 886 | 591 | 59,8 |
| Strojírenské výrobky | 6 315 | 426 | 67,5 |
| Sklo, skleněné a keramické zboží | 1 775 | 170 | 95,8 |
| Kůže, textil, oděvy, ostatní textilní výrobky, obuv | 2 009 | 221 | 110,0 |
| Ostatní výrobky | 33 831 | 1 846 | 54,6 |

Distribuční funkce

Další významnou funkcí silniční dopravy v ČR je obsluha obchodních sítí (velkoobchodních, maloobchodních) se stále rostoucími objemy přeprav od výrobců, z dovozu atd.

Z již uvedené struktury přepravních výkonů nákladní dopravy vyplývá, že se jedná o významnou, velmi rychle rostoucí součást výkonů silniční dopravy. I když se nejedná o tak extrémně vysoké objemy, jako tomu je v předchozí části, jedná se o přepravy ekonomicky i cenově významných komodit, náročných zejména na kvalitu, rychlost a spolehlivost přepravních procesů. To např. vyjadřuje rozptyl průměrných cen na jednu tunu přepraveného zboží. Při přepravě surovin stavebních materiálů se pohybují tyto ceny v hodnotách do 10 000 Kč/t přepraveného zboží, u produkce strojírenské výroby, dodávek strojů dopravních prostředků se tyto ceny pohybují v relacích nad 100 000 Kč/t. Uvedené cenové relace a s nimi spojené další náklady na pojištění a ochranu přepravovaného zboží umožňují pochopit,

proč silniční doprava (vnitrostátní i mezinárodní) převzala v ekonomicky rozvinutých zemích rozhodující část přeprav „z domu do domu“.

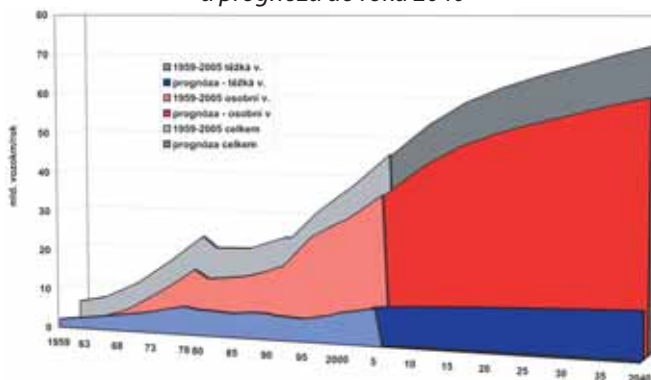
Distribuční funkce silniční dopravy je rovněž spojena se změnou alokací nejen zdrojových, ale i cílových oblastí, které se orientují na přímou návaznost a propojení se sítí dálnic a rychlostních komunikací do okolí velkých měst a urbanizovaných zón.

Mobilita obyvatelstva

Zásadní a nezaměnitelný význam má silniční síť ČR v přepravě osob, tj. při zabezpečování mobility obyvatelstva. Rozsah přepravy osob a celkovou úlohu i vývoj silniční dopravy zachycuje *tabulka 1*.

Rozdělení dopravní zátěže podle druhů silnic a podle výsledků celostátního sčítání z roku 2005 a dosavadní a očekávaný vývoj dopravních výkonů zobrazuje *graf 1*.

Graf 1 – Vývoj dopravních výkonů na silniční a dálniční síti od roku 1959 a prognóza do roku 2040



Z uvedených údajů vyplývá, že dynamiku vývoje osobní dopravy ovlivňuje dominujícím způsobem rozvoj individuálního motorismu. V posledním desetiletí 1999 až 2000 průměrné tempo růstu počtu osobních automobilů dosahovalo 3% ročně. Z údajů o růstu dopravních výkonů při přepravě osob dále vyplývá, že se v návaznosti na zvyšování stupně motorizace dlouhodobě zvyšuje i mobilita obyvatelstva (měřeno průměrným počtem osbkm/1 obyv/den), v posledním desetiletí o 2,56% ročně.

Nutno uvést, že zmíněné údaje o celkových objemech osobní dopravy zahrnují velmi diferencované okruhy přeprav spojených s uspokojováním poptávky, která je podmíněna různými účely jízd.

Zpravidla lze rozlišit v tomto směru tyto účely jízd:

- do zaměstnání

- pracovní (obchodní) cesty
- jízdy za nákupy a ostatní služby spojené s obsluhou domácností
- doprava ve volném čase, včetně dovolených.

Podle některých odborných odhadů lze podíl jízd podle účelu v ČR rámcově určit takto:

do zaměstnání 17 %, pracovní cesty 23 %, nákupy a sociální služby 23 %, rekreační doprava 37 %.

Podíl těchto přeprav s rozlišením podle účelu jízd je proměnlivý v čase (denní, týdenní, roční variace) a vede k velmi nerovnoměrnému zatížení silniční sítě v celku i na jejích různých částech.

Značné rozdíly jsou i ve způsobu využívání kapacity vozidel – jejich obsazenosti při jízdách pro různé účely. Podle dopravních průzkumů v ČR provedených v letech 2005–2006 se průměrná obsazenost osobních automobilů pohybovala v rozmezí od 1,56/osoby/vozidlo u jízd do zaměstnání a do 2,32/osoby/vozidlo u rekreačních jízd.

Významnou a prakticky dominující úlohu má silniční síť v ČR i při zabezpečování přepravy osob pro rekreační účely a turistickou dopravu do zahraničí, ale i při výjezdech rezidentů do zahraničních turistických center. Určitou představu poskytují v tomto směru údaje v *tabulce 3*, kde u příjezdů i výjezdů se podílela silniční doprava v období 2000–2005 přibližně 90 % na celkovém počtu přepravovaných osob.

Tabulka 3 – Cestovní ruch podle druhů dopravy 2000–2005

| Rok | Příjezdy nerezidentů | | Výjezdy rezidentů | |
|------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------------|
| | celkem v mil. osob | z toho silniční doprava % | celkem v mil. osob | z toho silniční doprava % |
| 2000 | 104,2 | 94,3 | 38,2 | 92,7 |
| 2001 | 103,1 | 94,2 | 36,2 | 91,4 |
| 2002 | 97,6 | 94,1 | 34,3 | 91,8 |
| 2003 | 95,0 | 93,3 | 36,1 | 91,4 |
| 2004 | 95,9 | 92,5 | 36,6 | 90,7 |
| 2005 | 100,5 | 92,1 | 36,2 | 89,8 |

Zabezpečení výkonu funkcí státu

Vedle výše uvedených funkcí silniční sítě v ČR, kde se dopravní výkony pohybují v řádu miliard (osbkm, tkm), plní silniční síť i řadu dalších nezaměnitelných funkcí spojených s fungováním státu v moderní ekonomice.

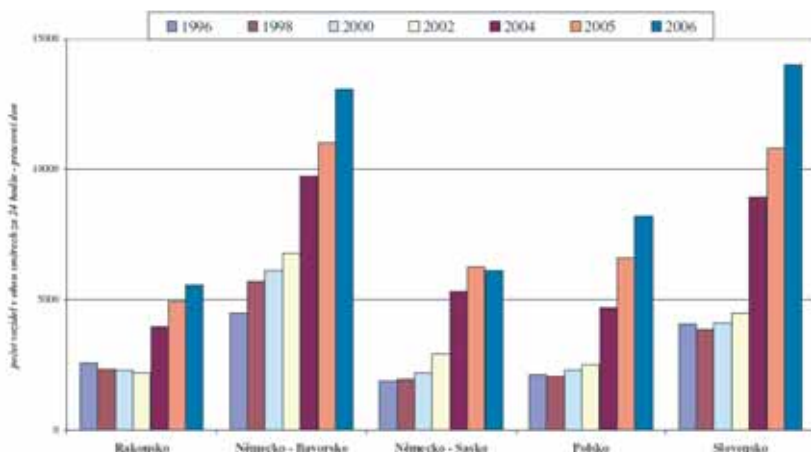
Jedná se zejména o tyto aktivity:

- Obrana a bezpečnost státu
- Pohotovostní zdravotní služba
- Havarijní služby spojené s požární ochranou, s civilní obranou, s ochranou obyvatelstva při přírodních katastrofách atd.
- Všeobecné zajištění fungování státní administrativy, včetně služebních cest (statistika cestovního ruchu vykazuje v letech 2003/5 v průměru 4,2 milionu služebních cest ročně, v ČR i do zahraničí)

Zahraniční přepravy

Silniční síť v ČR zabezpečuje současně významné funkce spojené nejen s vnitrostátními přepravami, ale i s dovozem, vývozem i tranzitem zboží a osob. S ohledem na polohu ČR je tato role velmi významná a je dále stimulována vstupem do ČR do EU. To potvrzují i výsledky průzkumu prováděných na hraničních přechodech se sousedními státy (viz *graf 2*).

Graf 2 – Dopravní průzkum na hraničních přechodech České republiky, vývoj intenzit od roku 1996 do roku 2006. Těžká nákladní vozidla.



Poznámka: V grafu je porovnáváno 36 hraničních přechodů sledovaných při sčítání v roce 2006.

*Doc. JUDr. Miloš Čihák, CSc.
Ředitelství silnic a dálnic ČR*

Kapitola 5

Význam infrastruktury pozemních komunikací pro hospodářský rozvoj

ÚVOD

Úzká souvislost mezi úspěšnou existencí společnosti resp. státu a dobrými komunikacemi je známa v celé lidské historii, jak vyjadřuje poznatek, že cesta je život (via – vita).

Vzhledem k významu dopravní infrastruktury pro celkový rozvoj ekonomiky a kvalitní dostupnost jednotlivých regionů i zvyšování kvality života obyvatel dochází k potřebě kvantifikovat odpovídající finanční prostředky na její realizaci v krátkodobém i střednědobém horizontu.

Vymezení a vyjádření hospodářského přínosu dopravy doznalo v posledních letech značně na významu. Je předmětem řady národních i mezinárodních studií a hodnocení.

1. Hospodářské přínosy dopravy

V principu lze rozlišit 2 kategorie přínosů:

- přínosy dopravní infrastruktury – tvořící přímý přínos
- přínosy přepravních výkonů (procesů) – tvořící nepřímý přínos

Přínosy dopravní infrastruktury

Přínos dopravní infrastruktury spočívá v tom, že se zlepšují dopravní podmínky a tím se dosahuje úspor zdrojů. Hlavní účinky spočívají v nižších provozních nákladech dopravních prostředků, v menších časových ztrátách a v menších nákladech na nehody a životní prostředí. Vychází se z úspor nákladů a porovnávají se náklady dopravy pro případy realizace a bez realizace investic. Tento rozdíl je přínosem zlepšené dopravní cesty v dopravní infrastruktuře.

Postupy zjišťování přínosu se tradičně používají v dopravním plánování při analýze hospodárnosti projektů infrastruktury (analýza výnosů a nákladů, analýza efektivnosti). Výnosy a náklady se počítají za dobu životnosti projektované stavby

a diskontují se ke dni investování. Poměr výnosů a nákladů větší než 1 prokazuje, že je projektovaná stavba z hlediska celospolečenského rentabilní.

Ekonomické výpočty závislosti hospodářského růstu na dopravní infrastruktuře jsou považovány za důležitý nový krok k oceňování investic do infrastruktury.

Přínosy přepravních výkonů

Mluví-li se o přínosu dopravy, je tím míněn především přínos přepravních výkonů (jak v osobní, tak i v nákladní dopravě), který se projevuje v národohospodářských výhodách, které vznikají mobilitou ve smyslu možností překonávat vzdálenosti a působí na dělbu práce a produktivitu obyvatelstva a hospodářství.

Zájmem každého státu je, aby se harmonicky a vyváženě rozvíjelo celé jeho území, snižovaly se rozdíly mezi úrovní jednotlivých regionů a podporoval se jejich hospodářský a sociální rozvoj. Menší výkonnost některých regionů může být způsobena jejich odlehlou polohou a nízkou kvalitou dopravní dostupnosti. Tyto vlivy znamenají nedostatečné využití území jako výrobního faktoru a navíc vyžadují zvýšenou asistenci veřejných zdrojů v podobě sociálních služeb a podpor v regionu (např. větší výdaje na podpory v nezaměstnanosti).

Z hlediska ekonomické efektivity je důležité, aby veřejné investice vložené do podporovaného regionu přinesly co největší efekt v podobě privátních investic. Obdobně při tvorbě nových pracovních příležitostí se sleduje efekt na stávající pracovní místa a na sekundárně vznikající další pracovní místa. V obou případech se jedná o tzv. multiplikační efekt spočívající v tom, že se účinek původního impulsu (investice) v ekonomickém prostředí násobně zvětšuje.

2. Metody a postup řešení

Vzhledem k výjimečné náročnosti a rozsahu přípravy projektů pozemních komunikací, je dále popisované řešení orientováno na přínosy silniční dopravy. Výsledky předcházejících dílčích studií umožnily vyjádřit závislost ekonomické síly okresů ČR na kvalitě a kapacitě dopravních cest, pozitivní vlivy na bezpečnost na nových komunikacích a vyjádřit nepříznivé vlivy na obyvatele žijící v blízkosti dopravně přetížených stávajících komunikací.

Ve smyslu uvedených hledisek lze přínos projektů nové dopravní infrastruktury pro socioekonomický rozvoj území vyjádřit ve dvou kategoriích:

- **Přínos přímý** (především uživateli dopravní cesty), který zahrnuje zejména dílčí přínosy z:
 - úspory času
 - úspory energie (PHM)
 - snížení opotřebení vozidel
 - snížení nehodovosti

- **Přínos nepřímý** (převážně obyvatelům dotčeného území), který zahrnuje zejména dílčí přínosy ze:
 - zvýšení počtu pracovních příležitostí
 - zlepšení podmínek životního prostředí (hluk, exhalace) pro obyvatele podél stávajících přetížených komunikací
 - hodnocení ekologických vlivů na území
 - zvýšení hodnoty území vytvářením obchodních a průmyslových zón
 - zvýšení ekonomické síly obcí a měst vlivem zlepšené dopravní dostupnosti
 - zlepšení přístupnosti území pro cestovní ruch a relaxaci obyvatel
 - oživení stavební činnosti při výstavbě dopravní cesty a následné péči
 - stanovení limitů pro udržitelný rozvoj území.

Komplexní (celkový) přínos projektu dopravní infrastruktury lze vyjádřit v následujícím tvaru:

$$U_{\text{celk}} = \sum_{i=1}^n U_{\text{př.}} + \sum_{j=n+1}^m U_{\text{nepř.}}$$

kde $U_{\text{př.}}$ je přímý přínos sledovaných faktorů, hodnocení přímých užiteků $i=1, \dots, n$
 $U_{\text{nepř.}}$ je nepřímý přínos sledovaných faktorů, hodnocení nepřímých užiteků, $j=n+1, \dots, m$.

Pro stanovení přímého přínosu je využito ekonomického (analýza nákladů a výnosů) hodnocení projektu v porovnání s nultou variantou (uplatněním modelu hodnocení HDM - 4).

To umožňuje monetární vyjádření ve standardních kategoriích, tj.:

- celkový čistý diskontovaný ekonomický přínos na konci sledovaného období (NPV)
- stanovení vnitřního výnosového procenta (IRR)
- vyjádření poměru čisté současné hodnoty k nákladům (rentabilita nákladu, BCR).

Ke stanovení nepřímého přínosu je nutné vymezit území, u něhož lze předpokládat, že bude ovlivněno výstavbou kapacitní komunikace. Jako vhodné se jeví členění podle jednotlivých exitů budoucí komunikace se zázemím vymezeným dostupností do 15 minut jízdy motorovým vozidlem.

Území každého exitu je vyhodnocováno z hlediska diferencí ve sledovaných faktorech přínosu, které trasa ve vazbě na příslušné spádové území vytváří. Hodnocení z hlediska (růstu nebo poklesu) difference mezi stavem bez realizace a novým stavem (po realizaci výstavby) je prováděno v časové perspektivě dvaceti let po pětiletech.

Za hlavní hodnotící faktory popisující diferenční důsledky neovlivněného a nového stavu, byly pro podmínky ČR vybrány 4 následující vlivy:

- zvýšení počtu pracovních příležitostí
- vliv mobility na ekonomický růst
- zvýšení hodnoty území
- environmentální vlivy na území a obyvatele.

3. Charakteristika hodnotících faktorů nepřímého přínosu

Zvýšení počtu pracovních příležitostí – F_1

Nově vzniklé pracovní příležitosti ve spádovém území exitu vymezeném dostupností do 15 minut jsou veškerá vzniklá pracovní místa nově vznikajících organizací a pracovní místa vznikající rozšířením stávajících pracovišť existujících organizací. Jednotlivé exity jsou proto efektivní tehdy, když vzniká dostatečně rozsáhlá plocha potenciálních spádových oblastí, které ekonomicky z dálniční trasy profitují. Exit vyúsťující do ekonomicky atraktivních oblastí s vyšší hustotou pracovních míst je lépe hodnoceným exitem než exit směřovaný do málo produktivního území bez návaznosti na pracovní příležitosti.

V praktickém řešení jsou proto nově vznikající pracovní příležitosti vázány na organizace s rozvojovými projekty, které mají sídlo v území a vytvářejí bezprostřední efekty pro dotčené území. Pracovní příležitosti, které vznikají za hranicemi spádové oblasti a profitují ze zlepšení dopravní dostupnosti na větší vzdálenosti, nejsou do hodnotícího faktoru zahrnuty. Z tohoto hlediska se pohybuje hodnocení pracovních příležitostí v bezprostřední spádové oblasti exitu na dolní hranici ohodnocovaného efektu.

Vliv mobility na ekonomický růst – F_2

Základní hypotézou je, že mobilita (tj. realizovaný přepravní výkon) je elementární faktor, ovlivňující národohospodářskou produktivitu práce. Produktivita práce je definována jako poměr tvorby hodnoty v celém hospodářství ke spotřebě pracovní síly. Čím vyšší je produktivita práce, tím vyššího potenciálu tvorby hodnot v daném národním hospodářství se dosahuje. Produktivita práce se tím stává klíčem a hnací silou hospodářského rozvoje a zvyšování příjmů obyvatel.

Mobilita ekonomicky aktivních obyvatel zóny ovlivněné realizací nové dopravní cesty umožňuje, aby se pracovní síly dostaly na místa a k pracovnímu nasazení, která odpovídají jejich kvalifikaci a výkonnosti. Efektivní alokace výdělečně činných osob zajišťuje vysokou produktivitu.

Tato skutečnost současně vytváří podmínky pro zvýšení příjmu obyvatel ekonomicky aktivních. Vyjádření růstu mezd je souběžně kvantifikovatelným doplňu-

jícím faktorem, závislým na počtu vytvořených nových pracovních míst a dále na zvýšení příjmu výdělečných osob v důsledku uplatnění vyšší kvalifikace a výkonnosti.

Zvýšení hodnoty území – F_3

Stejně tak, jako se bude zhodnocovat dotčené spádové území z hlediska ohodnocování pracovní síly (F_2) zvyšováním poptávky po pracovních silách (F_1), bude docházet i ke zhodnocování spádového území jako takového. Uvedený efekt bude patrný z nárůstu cen pozemků, a to v celém spádovém území. Vyhodnocení bude realizováno opět jako diferenční (komparativní) srovnání. Srovnáním stavu před realizací komunikace a po realizaci komunikace indikuje míru, kterou se dálniční trasa ve spádovém území podílí na vytváření ekonomických efektů.

Environmentální vlivy na území a obyvatele – F_4

Zahrnuje vyjádření vlivu nové kapacitní komunikace na snížení počtu obyvatel zasažených nadměrným hlukem a exhalacemi podél stávajících komunikací procházejících hustě obydleným územím, na kterých se významně sníží intenzita dopravy a současně zvýší bezpečnost rezidentů. Tento faktor je vhodnější, s ohledem na jeho agregovaný charakter, vyjadřovat za celou hodnocenou trasu, nikoliv po jednotlivých exitech.

Trvale platný princip trasování dálnic, tj. vedení trasy mimo zastavěné území, znamená nejvýznamnější prvek pro vyloučení nebo omezení nepříznivých účinků na obyvatele. Při podrobném hodnocení projektovaných dálnic bylo prokázáno, že počet obyvatel bydlících v pásmu do 100 m od osy dálnice je o 95 % menší než počet obyvatel žijících v pásmu podél silničních komunikací. Rovněž počet obyvatel v pásmu 100 – 500 m od dálnice bude snížen o více než 90 %.

Odhad počtu obyvatel ovlivňovaných provozem na silnicích I. třídy, k nimž dálnice vytváří alternativní kapacitní a bezpečnou dopravní cestu (po její realizaci) činí:

- | | |
|------------------------|-------------------|
| - v pásmu do 100 m | 66 000 obyvatel |
| - v pásmu od 100–500 m | 185 000 obyvatel. |

Převedení dopravy na dálnici zahrnuje vedle obcí a měst i centra velkých aglomerací (České Budějovice, Ostrava). Po realizaci plánované sítě dálnic se sníží počet ovlivněných obyvatel na méně než 10 %, tj. o 60 tisíc v pásmu do 100 m a o 170 tisíc obyvatel v pásmu do 500 m.

Postup hodnocení

Navržený postup hodnocení respektuje diferenciaci a změnu podmínek na trase liniové stavby.

Významným znakem hodnocení je uplatnění principu časové závislosti ve tvaru

$$U_i(t) = \sum F_i(t)^{\text{stávající}} - F_i(t)^{\text{návrh}}$$

$$U_j(t) = \sum F_j(t)^{\text{stávající}} - F_j(t)^{\text{návrh}}$$

kde U_i jsou hodnotící vlivy přímých přínosů $i=1, \dots, n$
 U_j jsou hodnotící vlivy nepřímých přínosů $j=1, \dots, m$.
 t délka návrhového období
 F funkce průběhu hodnotícího vlivu v čase,

kteřý poskytuje vyjádření přírůstku přínosu v časovém intervalu návrhového období stavby.

Z provedené analýzy vyplývá, že současné metody hodnocení umožňují standardními postupy vyjádřit ekonomické přínosy pouze přímých přínosů. Pro sledování nepřímých socioekonomických vlivů byl zpracován ilustrační příklad pro ovlivněné území výstavbou dálnice D8 v úseku Praha – Lovosice. Vyjádření faktorů F_1 , F_2 a F_3 bylo zpracováno samostatně pro jednotlivé exity, což umožňuje stanovit monetárně vyjádřený celkový nepřímý přínos.

Se zřetelem na mimořádnou finanční náročnost výstavby, modernizace a údržby dopravní infrastruktury je kvalifikované a objektivní hodnocení dosažitelných přínosů dominantním faktorem.

Navržené postupy pro stanovení komplexního hodnocení projektů ucelených tahů dopravních staveb jsou využitelné při určení naléhavosti v časovém horizontu realizace. Umožňují prohloubit hodnocení variant nejen z ekonomického vyjádření přímých přínosů, ale zahrnutí nepřímých přínosů může zásadním způsobem ovlivnit priority pro realizaci.

Principy určení celkového přínosu umožňují dále hodnocení výhodnosti rekonstrukce (resp. modernizace) stávající komunikace v porovnání s výstavbou komunikace v nové trase.

Vyjádření naléhavosti a přínosu projektů liniových staveb přináší pozitivní argumentaci nejen pro představitele státní správy a krajů, ale i pro informovanost a aktivní spolupráci s veřejností.

Na základě vymezení relevantních ukazatelů je žádoucí následné zpracování studií hodnocení dopadu liniových staveb na rozvoj území metodou „před“ a „po“ jako podkladu pro rozhodování o rozvoji sítě dopravní infrastruktury.

4. Dopravní infrastruktura jako faktor růstu

Národohospodářský přínos dopravy je podstatně závislý na dopravní infrastruktuře. Její různá místní hodnota se však v dopravním plánování nezahrnuje přiměřeně do vyhodnocovacích postupů, kterých se dnes používá. Proto zůstávají dopravně politická rozhodnutí pozadu za národohospodářsky podloženými požadavky na výstavbu, další rozvoj a na stanovení priorit infrastruktury. Nové postupy uplatňované v zemích EU, vycházející z teorie růstu, poskytují takový přístup k hodnocení investic do infrastruktury, který lépe zapracovává základní vliv kapitálu infrastruktury na produktivitu a blahobyt příslušného národního hospodářství.

Nedostatky strategické koncepce vyhodnocování dopravní infrastruktury podle vlastních i zahraničních zkušeností, spočívají v těchto bodech:

- ☐ Vybavenost dopravními cestami determinuje podmínky, za kterých probíhají dopravní procesy. Na tom závisí rozsah realizované mobility, která zase určuje dělbu práce a produktivitu národního hospodářství. Dopravní infrastruktura je tedy určujícím faktorem pro přínosy dopravy. Tento účinek dopravní infrastruktury na produktivitu a růst není v plánovacích metodách podchycen. Dnešní vyhodnocování se omezuje spíše na potencionální úspory zdrojů vyvolané investicemi do infrastruktury. V současné praxi vyhodnocování se tedy nebere v úvahu podstatné pozitivní účinky. V politické diskusi se tyto argumenty někdy obracejí i v jejich opak, když se kritizuje efekt výstavby dopravních cest působící na podporu mobility nikoliv jako přínos, ale jako nežádoucí chybný vývoj.
- ☐ V dnešní plánovací praxi se investice do infrastruktury posuzují jako jednotlivé projekty. Chápání okrajové efektivnosti ve formě rozdílů přínosů a nákladů nevypovídá nic o celkové produktivitě fondu infrastrukturního kapitálu. Hodnocení jednotlivých projektů dovoluje pouze porovnávat hospodárnost různých investičních záměrů. Zhodnocení politických strategií v oblasti infrastruktury – ofenzivní výstavba infrastruktury oproti stagnaci, vyžaduje však analýzu růstových efektů fondu infrastrukturního kapitálu jako celku.
- ☐ Dnešní praxe vyhodnocování vyvolává podhodnocení národohospodářské hodnoty investic do dopravní infrastruktury. Lze očekávat, že se dnes úzká místa v infrastruktuře stávají faktorem limitujícím další růst. Novější teorie růstu dochází k výsledku, že fond kapitálu má konstantní, nikoliv klesající mezní produktivitu, k čemuž významně přispívá kapitál dopravní infrastruktury. Z toho vyplývá, že investicemi do dopravní infrastruktury lze dosáhnout i dnes vysokých růstových zisků.
- ☐ Nové růstové šance nabízí modernizace dopravní infrastruktury. Nové technologie, (např. nové stavební hmoty v silniční výstavbě, které snižují intenzitu

oprav) podstatně snižují výskyt kongescí na dopravních cestách. Kombinování dopravních cest a telematiky umožňuje zvýšení úrovně infrastruktury a tím i nový růstový potenciál národního hospodářství.

5. Závěr

Z provedené analýzy vlastních i zahraničních poznatků lze odvodit naléhavou potřebu vyjádřit objektivní postavení a hodnotu dopravní infrastruktury, aby se tím zvýraznila pozitivní úloha infrastruktury v pojetí dopravní politiky zaměřené na hospodářský růst a zaměstnanost. Promítnutí těchto účinků by se mělo projevit v plánovacích a vyhodnocovacích metodách.

*Prof. Ing. František Lehovec, CSc.
České vysoké učení technické v Praze*

Dopravní síť a produkční funkce regionů

ABSTRAKT

V následujících odstavcích je věnována pozornost systémovému vyjádření pozitivního vlivu působení dopravních procesů v rozvoji regionů. Charakterizace rozvojových procesů vychází z konceptů, které dokumentují relace „aliancí“ produkčních funkcí, na jejichž základě vznikající synergické fenomény. Současné probíhající procesy a projevy samoorganizace pod vlivem realizovaných dopravních cest jsou základními skutečnostmi, které jsou v regionech příčinou dramatických změn v kvalitě života obyvatel a představují ve své podstatě silný rozvojový nástroj.

Pokusíme se formulovat metodologii pro vyjádření systémových funkcí zahrnující též vliv dopravních sítí a o popis vzájemných vazeb takovým způsobem, aby bylo možné identifikovat jejich vliv na vznik synergických fenoménů v sociální oblasti, v produkční funkci a ekologii sídel a regionů.

1. Region a doprava jako systém s produkční funkcí

Mnohé skutečnosti opravňují k tvrzení, že je účelné charakterizovat regionální rozvoj jako systémovou činnost. Z tohoto hlediska je žádoucí připomenout, kdy lze o systému a systémovém přístupu hovořit. Jestliže chceme popisovat regiony jako systémy nebo ještě lépe jako subsystémy zapadající do nadřazených systémů, pak při jejich identifikaci musíme být schopni rozeznat prvky a jejich funkce v systému a dále pak vzájemné vazby mezi prvky, a tyto vazby popsat jejich parametrickými větami. Velký význam mají i vazby vůči vnějšímu prostředí regionu. V systémovém popisu však nesmíme zůstat u pasivní, statické charakteristiky. Do celkové charakteristiky patří i obraz chování respektující vlivy dopravy. Chováním systému rozumíme soubor významných procesů probíhajících nebo iniciovaných jak v rovině sociální, tak v rovině ekologické a ekonomické. Procesem přitom nazýváme posloupnost událostí v systému, přičemž událost můžeme vyjádřit jako změnu stavu systému.

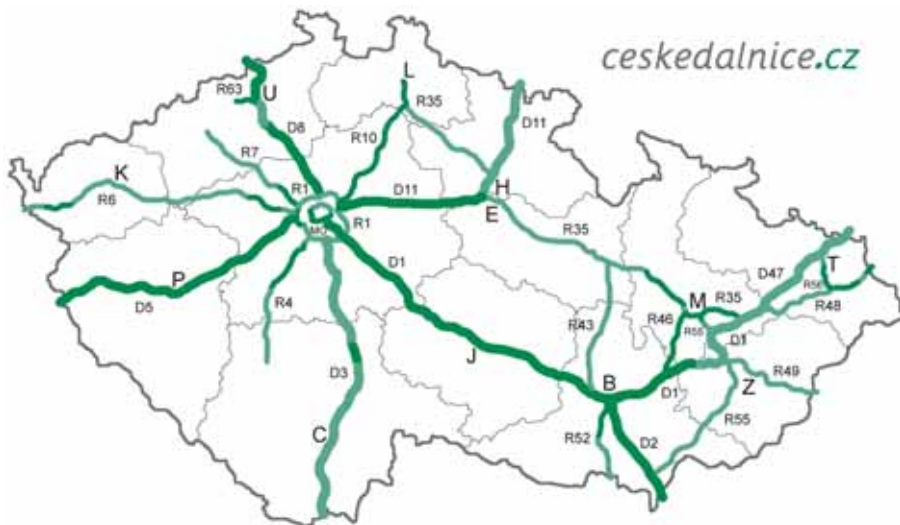
V následující části uvádíme teoretický aparát, který umožňuje kvantifikovat

procesy z hlediska možného vlivu dopravy v kvalitě života regionu a do jisté míry rozpoznat očekávané přínosy výstavby dopravních cest, silnic a dálnic. Důležitými nástroji tohoto aparátu jsou metody komplexní systémové citlivostní analýzy. Patří sem analýza strukturální citlivosti, funkcionální citlivosti a metody pro zjišťování ekologické citlivosti regionu. Pro ilustraci lze jako příklad uvést synergické působení změn v dopravním systému regionu, které se často projevují dramatickou změnou struktury geografického rozložení osídlení, ve zvýšení funkcionální citlivosti (v oblasti sociální i ekonomické) a také se často projeví i nárůst ekologické citlivosti v důsledku vyššího podílu zejména individuální automobilové dopravy.

2. Systémová analýza a popis procesů v urbanizovaných územích

Systémový popis regionu je možné provést v podstatě ve dvojí rozlišovací úrovni. „Makromodel“ vychází z pohledu na sídlo jako na prvek struktury systému regionu a „mikromodel“ detailně charakterizuje vnitřní prvky a vazby jednoho sídla. Oběma rozlišovacím úrovním je společný popis na rozhraní sídla a regionu.

Obr. 1. – Základní dopravní skelet ČR



Prostorovou strukturu i probíhající procesy v regionech ovlivňují: technicko-ekonomická způsobilost a mobilita fondů regionů z hlediska kvality infrastruktury a funkční způsobilosti; racionální využívání zdrojů; míra správních a ekonomických samostatností regionů. Pozitivně pro rozvoj regionu působí důsledné sledování

vztahů investičních a provozních nákladů s cílem dosahování vyšší ekonomické a společenské efektivnosti; přehodnocení vztahů mezi bydlištěm a pracovištěm obyvatel z hlediska nákladů na přepravu, ztráty času; přehodnocení stupně a forem koncentrace nevýrobních i výrobních fondů z hlediska ekonomie výstavby a provozu, přepravy pracovníků a uživatelů provozu, kvality pracovního prostředí, psychosociálního klimatu (pracovníků a uživatelů provozu); přehodnocení technickoekonomické způsobilosti území regionu z hlediska míry vhodnosti pro další rozvoj a stupně legislativní ochrany; posouzení procesů urbanizace a koncentrace činností; vyhodnocení ekonomické rovnováhy a vytváření předpokladů k její obnově; posouzení reálných podmínek pro současná a výhledová „protržní“ opatření.

Produkční funkce regionu vychází z makromodelu, ve kterém dominují zdroje (materiálové, energetické a další) a také pracovní síly, jejich kvalita. Moderní věda sem však počítá i úroveň dopravní, telekomunikační a informační infrastruktury. Bezpochyby je však produkční funkce závislá i na vztazích s okolním ekonomickým prostředím regionů.

Například, objem výroby je možno vyjádřit v závislosti na dvou hlavních faktorech, jimiž jsou základní fondy a živá práce. Potom lze produkční funkci vyjádřit ve tvaru :

Obecný tvar produkční funkce

$$y = f(F, P) \quad (1)$$

kde F ... základní fondy
P ... živá práce

Konkrétní tvar produkční funkce lze nalézt v řadě publikací věnovaných ekonomické matematice, nebo také matematice pro ekonomii. Najdeme zde například dvoufaktorovou Cobovu-Douglasovu produkční funkci ve tvaru:

$$y = a \cdot F^{\alpha} \cdot P^{\beta} \quad (2)$$

kde a ... představuje parametr určující měřítko produkční funkce, ale můžeme říci, že reprezentuje i obraz efektivity při vytváření v objemu výroby ($a > 0$).

Koeficient pružnosti výroby vzhledem k fondům můžeme charakterizovat

pomocí vztahu obsahujícího parciální derivaci objemu výroby podle proměnné F .

$$\alpha = \frac{\partial y}{\partial F} \frac{F}{y} \quad (3)$$

Koeficient pružnosti výroby vzhledem k práci je možno charakterizovat také prostřednictvím derivace, a to ve tvaru :

$$\beta = \frac{\partial y}{\partial P} \frac{P}{y} \quad (4)$$

Oba koeficienty pružnosti – (3), (4) zahrnují vliv mobility zdrojů, a tudíž i vliv dopravy uvnitř regionu i v ve vazbě na jeho okolí.

Je také ověřeno, že vztah, který určuje vliv uspořádání systému, a tím i vliv kvality infrastrukturního propojení (doprava, telekomunikace) na efektivitu průběhu produkční funkce, je nejlépe reprezentován vzorcem:

$$a = e^{\gamma P} \quad (5)$$

Zvlášť důležité je vyjádření objemu výroby v závislosti na zdrojích, v závislosti na čase. Hovoříme potom o dynamické produkční funkci. Její tvar lze využít k prognózám zejména v makroekonomických úvahách. Timbergen formuloval dynamickou Cobovu-Douglasovu produkční funkci v závislosti na čase ve tvaru:

$$y(t) = a_0 \cdot e^{\gamma t} \cdot F_t^{\alpha t} \cdot P_t^{\beta t} \quad (9)$$

kde $a_0 > 0$

$a_t = a_0 \cdot e^{\gamma t}$... představuje vliv nezhmotného technického pokroku – vliv uspořádání – včetně dopravy + vliv kvality rozhodování.

Dále můžeme napsat Timbergenovu produkční funkci v rozloženém tvaru, kdy funkci, která reprezentuje fondy, rozepíšeme na časově závislou hodnotu základních prostředků + časově závislý tok kapitálu a časově závislý fond práce. Potom produkční funkce bude mít tvar:

$$y(t) = a_0 \cdot e^{(\gamma + \gamma_0) \cdot t} \cdot (Z + C)_t^{\alpha t} \cdot P_t^{\beta t} =$$

$$= f(dZ, dC, dP)$$
(10)

Parametry indexované „t“ představují hodnotu fondů, hodnotu práce, hodnotu kapitálu v určitém časovém okamžiku. Druhá část rovnice reprezentuje vlastně vliv informatizace na kvalitu produkční funkce. Operátor „d“ před proměnnými, které reprezentují zdroje, kapitál a informaci, znázorňuje interpretaci toku zdrojů, toku práce, vyjádřené daty. Operátor „d“ tedy reprezentuje datové zobrazení, interpretace v datových souborech a datových tocích a hovoříme v tomto případě o „informatizaci“ produkční funkce.

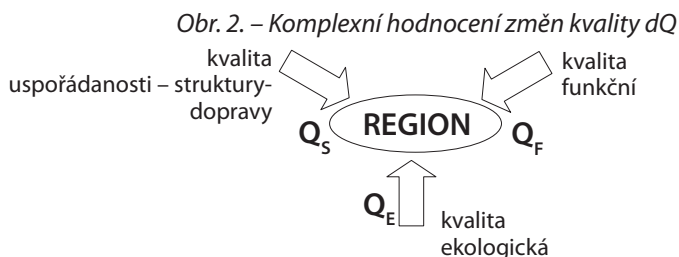
V procesu rozvoje regionu je třeba zajistit kvalitu fungování sídla, kvalitu životního prostředí a kvalitu fondů, zdrojů. Stále důrazněji bude převažovat v rozvoji problematika regionu využívání stávajících ploch, prostorů a komplexní modernizace území.

3. Systémové hodnocení a synergické jevy

Systémové hodnocení infrastrukturního rozvoje regionů je potřebné provádět s ohledem na dynamiku očekávaných změn a také v potřebné komplexnosti při respektování vzájemných vazeb mezi probíhajícími procesy. Právě respektování spolupůsobících vzájemně se ovlivňujících procesů představuje pohled zahrnující i synergické jevy. Doporučujeme proto v charakterizaci změn kvality života regionu využít komplexního modelu vycházejícího z matice citlivosti definované rovnicí

$$[dQ] = [S] \cdot [dX]$$
(1)

kde $[dQ]$ je vektor změny komplexní kvality sídla (viz obr. 2).



- [dX] je vektor objemů strukturálních (s), funkčních (F) a ekologických opatření normovaných v relativizovaných finančních úrovních,
 [S] je matice citlivosti vektoru komplexní kvality na opatření reprezentovaná vektorem [x].

Smysl vyjádření pomocí citlivostní matice vyplývá poněkud lépe z rovnice rozepsané do tvaru:

$$\begin{pmatrix} dQ_s \\ dQ_F \\ dQ_E \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} S_{11}, S_{12}, \dots \\ S_{21}, S_{22}, \dots \\ : & S_{33} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} ds \\ dF \\ dE \end{pmatrix} \quad (2)$$

ve kterém můžeme nalézt podrobnější vazby vektoru kvality na změny [dX]. Tyto vazby jsou vyjádřeny prostřednictvím citlivostních funkcí S_{ij} v matici [S].

Synergické projevy v chování systémů regionů lze aproximovat pomocí určité obdoby Markovovských řetězců, avšak přechod mezi jednotlivými stavy nebude charakterizován jednoduchými funkcemi pravděpodobnosti, ale prostřednictvím „matic funkcionálů pravděpodobnosti vzájemných vlivů“ při změnách stavů popsaných vektory:

- $dQ_1 \dots$ počátek změny stavu v kvalitě systému
 $dQ_2 \dots$ konec změny stavu v kvalitě systému
 $M_{ij} \dots$ funkcionály pravděpodobnosti vzájemných vlivů.

Maticovou rovnici pro jednu událost – změnu stavu – v daném procesu, respektující komplexní charakterizaci kvality, můžeme vyjádřit ve tvaru:

$$\begin{pmatrix} dQ_{s2} \\ dQ_{F2} \\ dQ_{E2} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} M_{11}, M_{12}, \dots \\ M_{21}, M_{22}, \dots \\ : & M_{33} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} dQ_{s1} \\ dQ_{F1} \\ dQ_{E1} \end{pmatrix} \quad (3)$$

Matici

$$[M] = \begin{pmatrix} M_{11}, M_{12}, M_{13} \\ M_{21}, M_{22}, M_{23} \\ M_{31}, M_{32}, M_{33} \end{pmatrix} \quad (4)$$

nazveme maticí vzájemných vlivů. Funkcionály M_{ij} reprezentují pravděpodobnosti změn – událostí – bez respektování vzájemného působení.

Funkcionály M_{12} , M_{21} mohou být variety, pak reprezentují kreativní atraktory vzniku zcela nové kvality. Funkcionály M_{13} , M_{31} jako variety reprezentují chaotické atraktory, a tím i potenciální ekologickou nestabilitu.

Z nerovností

$$M_{12} \neq M_{21}$$

$$M_{13} \neq M_{31} \quad (5)$$

vyplývá nevratnost dějů v probíhajících procesech, což ve svých důsledcích může být užitečným prostředkem pro charakterizaci ekologického poststrainu a také případných vlivů na produkční funkce regionu.

4. Vliv vzájemných vazeb v systému formulovaném urbanistickým konceptem a synergický vliv spolupůsobení

Jestliže dvě, tři a více sídel sdruží svou činnost tak, že sdílejí aktivity v sociální, ekonomické i ekologické oblasti, sdílejí své zdroje, struktury, produkce, potom nárůst komplexního činitele kvality dQ vzrůstá synergickým spolupůsobením všech zúčastněných subsystémů. Vezmeme-li si jako příklad spolupráce několika subsystémů s komplexními kvalitativními charakteristikami $Q(x)$, $Q(y)$, $Q(z)$... (viz struktura vazeb na *obr. 3*), pak vektor komplexní kvality takto vzniklého regionálního systému lze popsat aproximační rovnicí

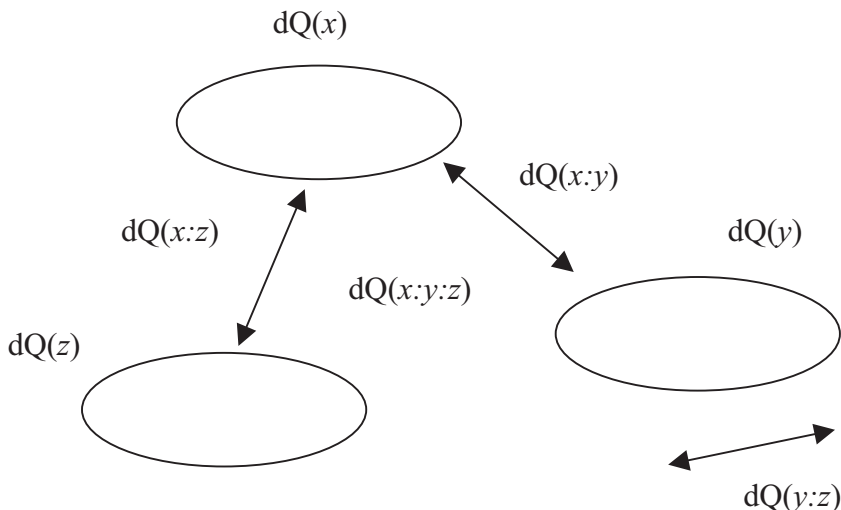
$$Q(x,y,z) = Q(x) + Q(y) + Q(z) + Q(x:y) + Q(x:z) + Q(y:z) + Q(x:y:z) + \dots$$

(5)

kde:

- $Q(x)$, $Q(y)$, $Q(z)$ jsou vektory kvalitativních faktorů izolovaných sídel;
- $Q(x:y)$, $Q(x:z)$, $Q(y:z)$ jsou přírůstky kvality v jednotlivých složkách, tj. strukturální, produkční a ekologické, které vznikly na základě dvoustranné spolupráce mezi sídly, jsou zde zahrnuty i dostředivé a odstředivé síly ve vzájemných vztazích;
- $Q(x:y:z)$ reprezentuje nárůst kvality při vícestranné spolupráci řízené vyšším územněsprávním metasystémem, můžeme zde modelovat vliv sil „cirkulačních“, sdílených všemi zúčastněnými sídly.

Obr. 3. – K příkladu modelu spolupůsobení – aliance produkčních funkcí



Je zřejmé, že sídla a jejich zájmová území tvoří region tehdy, jestliže přírůstky komplexní kvality reprezentované vzájemnými vazbami strukturálními, produkčními i ekologickými jsou nenulové.

Při popisu procesů v rozvíjejícím se systému regionu je možné jednotlivé přechody ve stavech systému vyjádřit pomocí komplexních Markovovských řetězců a citlivostními maticemi reprezentující pravděpodobnosti přechodů mezi stavy a charakterizovat tak procesy na systému regionu. Dominantní procesy z hlediska vlivu na komplexní kvalitu můžeme rozpoznat jako typické procesy regionu a tyto procesy charakterizují typické chování regionu a jsou tudíž jeho genetickým kódem.

Ve vytváření představ o ekonomice, sociálních vztazích, životním prostředí, o národnostních otázkách nebo demografickém vývoji nelze tedy pominout region jako relativně uzavřený socioekonomický územní celek, kde žijí a pracují lidé, pro které je nezbytné zajistit rovnocenné životní a pracovní podmínky ve všech částech našeho státu.

Každý region má vedle shodných charakteristik i své specifické rysy, které jsou dány jeho polohou, velikostí, historickým vývojem nebo geografickými odlišnostmi. Nejdůležitějším je však sociálně ekonomický potenciál území a územní zdroje, které vytváří rozvojové předpoklady regionu a dlouhodobě ovlivňují životní podmínky obyvatel.

K těmto základním charakteristikám však přistupuje fenomén systémové vzájemnosti schematicky znázorněný na *obr. 3* a spolu s ním je třeba vzít v úvahu komplexní vazby mezi strukturálními, funkčními a ekologickými citlivostmi jednotlivých sídel. Tato vzájemná provázanost je příčinou toho, že změna strukturální způsobí změny funkční, jež mají mnohdy následky ve změnách ekologických a ty se zpětně podílejí na změnách strukturálních a funkčních. Procesy nad takto provázaným systémem mohou být i malými silami urychleny natolik, že dojde v regionu nebo sídle ke dramatickým změnám stavů. Ty svým charakterem reprezentují důsledky působení synergických procesů na systému regionu i subsystémech samotných sídel. Nejcitlivějšími prvky a vazbami systému jsou prvky infrastruktury, kde především infrastruktura dopravní – napojení na síť dálnic a silnic vyšších tříd – hraje velkou roli.

Ekonomická infrastruktura regionu se chápe jako specificky odvozená struktura sídel, která umožňuje (podmiňuje, zprostředkovává, podporuje) funkci regionu v pohledu přínosů či hodnot vytvořených konečných produktů v materiální i nemateriální sféře. Je představována souborem aktivit v regionu spolu s podmínkami funkceschopnosti těchto aktivit a souborem vzájemných vztahů a souborem vymezených vztahů této struktury a okolí, přičemž významnou roli hrají vztahy dopravní. Specifikum je dáno:

- a) výběrem aktivit, který je inspirován kritériem přínosu konečných produktů,
- b) akceptováním funkceschopnosti aktivit, přičemž hranice přiznání funkceschopnosti aktivity je odvislá na aktuálních konkrétních požadavcích regionu,
- c) definováním vztahů (včetně jejich parametrizace) s tím, že vztah je definován tehdy, jestliže známe aktivity, které jsou aktéry tohoto vztahu a umíme vyjádřit a změřit „sílu“ tohoto vztahu.

Ekonomická infrastruktura a tudíž i dopravní infrastruktura regionu slouží jako síť, na které se realizuje ekonomická politika státu v podmínkách konkrétního regionu. Ve vyšších stupních poznání a zkoumání této struktury můžeme odvíjet průběh a některé důsledky strukturálních změn, analyzovat zdrojové problémy, hodnotit účinnost celkového přínosu ekonomického potenciálu regionu.

Ekonomická infrastruktura tedy úzce souvisí s ekonomickým potenciálem regionu, přičemž s ekonomickým potenciálem regionu spojujeme otázky stavu dopravní infrastruktury a využitelnost prostorově pojaté funkce a aktivity sídel v regionu.

Koncepce rozvoje aktivit v regionu, které zakládá ekonomický potenciál sídla do budoucna, se bude orientovat na adekvátní podchycení makroekonomických záměrů a vyhodnocování přínosů a dopadů jejich realizace v souvislostech hierarchizace ekonomických záměrů konkrétního regionu, přičemž kvalita dopravní infrastruktury zde bude hrát stále důležitější úlohu.

*Prof. Ing. Petr Moos, CSc.
ČVUT v Praze, fakulta dopravní*

Pohled makroekonoma

Vysoce rozvinutý dopravní systém jako vstupenka „do Evropy“

Dějiny lidstva jsou i dějinami rostoucích nároků na dopravu i přepravu a narůstajících prostředků k uspokojování těchto nároků stále dokonaleji na místní, regionální, státní, kontinentální i globální úrovni. Technické prostředky se stále zdokonalují, narážejí však na hranice dané ekonomikou, ekologií a sociální sférou. Skutečně výkonné systémy typu dálnic, železnic, vodních kanálů a splavných řek jsou řešitelné vždy jen s obrovským množstvím zdrojů, jež je třeba technicko-ekonomicky optimálně využít. Tato optimalizace však může narážet v demokratické společnosti na přirozený i uměle vyvolaný odpor části společnosti, dotčených obyvatel apod. Čistě teoreticky a s jistou ironií lze skutečně říci, že nejrychleji a nejlevněji by se optimalizovaná infrastruktura budovala v osvětlené diktatuře žijící v symbióze s technicko-ekonomickou elitou a „baťovskou“ manažerskou kulturou, to vše ve spojení s budovatelským nadšením lidu toužícího přetvořit svět a přírodu k obrazu svému.

V liberální demokracii doprovázené spíše vládou masmédií, jež ochotně naslouchají všem odpůrcům tzv. velkého byznysu a tzv. megalomanie (to může být meziocéánský průplav i střední sklad na kraji městečka), pak naopak nejtěžší úkol spočívá ve vytvoření společenských, nikoli technicko-ekonomických podmínek pro budování náročné infrastruktury.

Liberální ekonomové sice pojem „udržitelný růst“ nemají rádi, ale v prostředí EU takového hledisko patří k axiomům hodnocení probíhajících procesů. Pro potřeby našeho textu můžeme uvedené východisko upravené do pojmu „trvale udržitelný dopravní systém“ přijmout, protože česká situace je přímo klasickým případem zaostalosti, kdy neplatí, že si naddimenzovaný systém hledá další zdroje pro „požíráni sama sebe“ v podobě růstu dopravy pro dopravu, ale naopak se zoufale hledají cesty k překonání zásadní zaostalosti ve vývoji páteří silniční struktury, jež nesnese jakékoli srovnání se západoevropskými poměry.

Z environmentálního hlediska je trvale udržitelný dopravní systém takový, ve kterém:

- míra využívání obnovitelných zdrojů nepřesahuje možnosti jejich vytváření
- míra využívání neobnovitelných zdrojů nepřesahuje míru vytváření obnovitelných zdrojů
- míra znečištění nepřekračuje asimilační kapacitu životního prostředí.

Kromě environmentální oblasti je nedílnou složkou udržitelné dopravy také oblast ekonomická a sociální. Dopravní systém nemůže být chápán jako trvale udržitelný, pokud produkuje vysoké množství dopravních nehod nebo pokud jeho rozmach klade stále větší požadavky na potřebu další a další infrastruktury a prostoru. Udržitelným systémem není ani ten, v němž existuje nerovnováha v možnostech dopravní dosažitelnosti a v platbě skutečných nákladů a dopadů dopravy. Vybudování základní sítě dálnic a tzv. rychlostních komunikací není s výše uvedenými požadavky na dopravní systém v rozporu, reálný problém vyčerpání zásob ropy během budoucích cca 50–70 let jistě lidstvo technicky vyřeší.

Základní údaje z historie českých dálnic

Pamětníci se dělí do dvou skupin – ti „mladší“ si vybavují výstavbu z konce 60. let minulého století a slavnostní uvádění jednotlivých úseků do provozu od r. 1971. Pamětníci nejstarší generace však dobře vědí, že o zvláštní rychlostní komunikaci (slovo dálnice muselo – podobně jako o 15 let dříve slovo rozhlas – teprve vzniknout) se hovořilo od poloviny 30. let, kdy byl představen záměr výstavby Národní silnice Plzeň – Košice, dále pak brněnský návrh na vybudování magistrály z Chebu do Košic se severní a jižní větví a odtud v jedné větvi na tehdejší hranice Podkarpatské Rusi.

S dalším záměrem přišel tehdejší šéf firmy Baťa Jan Antonín Baťa, mimochodem stejně jako jeho populárnější nevlastní bratr Tomáš Baťa doslova fanatik budování komplexní dopravní, komunikační a energetické sítě. I jeho návrh počítal s páteří komunikací vedoucí z Chebu na Podkarpatskou Rus a vyhýbal se důležitým centřům koncentrace obyvatel a průmyslu naší republiky. Jízda po ní měla trvat 11 hodin. Spočítal, že jeden kilometr bude stát 2 miliony Kč, celkově tedy 2 miliardy Kč, přičemž povrch měl být z betonu, drobných kostek a asfaltu. Podle J. A. Bati tato silnice měla prorazit izolační hradby, které oddělují Čechy od Moravy a Moravu od Slovenska, hradby, jimiž dřívější rakouskouherské vlády úmyslně nikdy nevedly žádné silnice. Jeden z nejlepších Baťových manažerů, Dominik Čipera, se pak ve funkci ministra podílel po Mnichovu 1938 na přijímání klíčových dokumentů i na vlastních počátcích výstavby našich dálnic.

Musíme však konstatovat, že se sice přešlo od záměrů k vlastní výstavbě, dokonce se začala stavět nejen trasa „východ – západ“ podle potřeb okleštěné republiky a pak tzv. protektorátu, ale i trasa „sever – jih“ přes Moravu jako součást říšského

systému dálnic, ba i úseky tzv. sudetských dálnic, přesto však žádný z rozestavěných úseků nikdy nebyl uveden do provozu!

Uveďme pro zajímavost základní data a údaje o období do r. 1950, kdy vítězný socialismus, odmítající po sovětském vzoru individuální dopravu, zastavil v rámci militarizační 1. pětiletky „definitivně“ skomírající výstavbu:

- 5. listopadu 1938 je rozhodnuto o vypracování generálního i detailních projektů magistrály v trase Praha – Jihlava – Brno – Zlín – slovenská hranice.
- 19. listopadu 1938 podepisují zástupci vlád Německa a Československa dohodu o stavbě „německé“ autostrády z Breslau (dnes Wrocław) přes naše území do Vídně. S naší magistrálou se má křížit u Brna. 1. prosince 1938 zahajují Němci stavbu tzv. sudetské autostrády (tehdy na území Německa) v trase Streitau (v Bavorsku) – Cheb – Karlovy Vary – Lovosice – Česká Lípa – Liberec – Görlitz (v Sasku).
- 23. prosince 1938 je přejmenováním dosavadního orgánu zřízeno Generální ředitelství silnic a dálnic (GRSD), čímž je i úředně zaveden název „dálnice“, který je odvozen od slov železnice a silnice a zdůrazňuje dálkový charakter dopravy. Autorem je škt. Ing. Karel Chmel.
- 24. ledna 1939 oficiálně začíná na Moravě stavba v úseku Zástřížly – Lužná kácením lesa v Chříbech, vyměřováním apod. Stejně práce jsou zahájeny v únoru v Posázaví.
- Po vzniku protektorátu přichází nařízení, že české dálnice mají být začleněny do německé sítě, což znamená i zpřísnění požadavků na parametry dálnic, např. navrhovaná rychlost se zvyšuje ze 120 km/h na 160 km/h.
- 11. dubna 1939 je zahájena stavba dálnice Breslau – Wien v délce 83,5 km, z toho asi 76 km na území protektorátu.
- Na konci roku 1940 je na českém úseku dálnice stavba v plném proudu na jedenácti úsecích a na třech se právě začíná pracovat. Na Moravě probíhají stavební práce na třech úsecích.
- Jenže v souvislosti s válkou na východní frontě došlo od 1. srpna 1941 k zastavení výstavby, i když po jistou dobu probíhají různé dílčí (např. stavba mostů) a udržovací práce.
- 7. července 1942 končí veškeré práce a pak už na všech staveništích zavládne na dlouhou dobu ničím nerušený klid. Po obnovení Československé republiky se na našem území nacházejí tři nedokončené dálnice v úhrnné délce 188 km (včetně 28 km „sudetské“ dálnice v okolí Liberce a Chebu). Na pokračování stavby žádné z „německých“ dálnic na našem území nemá Československá republika zájem.
- Po návratu z exilu vydává prezident Beneš 1. října 1945 dekret, ve kterém se mimo jiné nařizuje dostavba dálnice Praha – Brno – slovenská hranice.
- V srpnu 1946 se již na většině úseků dálnice Praha – Humpolec v malém rozsahu pracuje. Se zvýšeným rozsahem prací se počítá pouze v prvních dílech trasy od

Prahy, kde se plánuje zřizování vozovek v letech 1948 – 1949 s cílem spojit Prahu s Posázavím.

- 19. prosince 1950 je zrušeno Ministerstvo techniky a s dostavbou dálnice se už nepočítá. V krajině mezi Prahou a Humpolcem a na Moravě v Chřibech zůstává 77 km zemního tělesa dálnice na různém stupni rozpracovanosti a přes 60 mostů, „německé dálnice“ mají týž osud vlastně již od r. 1942.

Když na konci 50. let přece jen začala intenzita silničního provozu narůstat, obnoveny se – i pod vlivem pro socialismus původně nezamýšleného rozvoje individuální automobilové dopravy – úvahy o nejrůznějších stupních zdokonalení silniční sítě i „pokračování“ ve výstavbě dálnic. Již v r. 1963 byla vymezena vybraná silniční síť určená k přednostní modernizaci a zároveň byl stanoven tvar a rozsah dálniční sítě. V roce 1967 byla zahájena výstavba dálnice D1 Praha – Brno, jejíž první úsek v délce 21,3 km mezi Prahou a Mirošovicemi byl zprovozněn v červenci 1971 a k propojení Prahy s Brnem došlo v roce 1980, tudíž o 40 let později, než bylo původně plánováno. Pak se různě stavělo a nestavělo, v dosud posledním roce 2006 bylo uvedeno do provozu 68,8 km a na jeho konci bylo v provozu celkem 627,2 km dálnic. Je málo tak smutných otázek v dějinách českého národního hospodářství jako historie-nehistorie dálnic.

Financování a provozování dálnic – od státního monopolu k PPP (a zpět?)

Financování výstavby dálnic je typická situace, kdy náklady jsou obrovské, vždy v řádech miliard, jejich rozložení v čase nepravidelné, měření celkových efektů obtížné a jediné, co jednoznačně platí, je fakt, že tyto miliardy jsou z pohledu ekonomie fixní, s hrozbou existence tzv. utopených nákladů, pokud se zvolí špatná výchozí kalkulace či sám způsob financování, nebo se dálnice dokonce staví pod tlakem lobbystických skupin tam, kde nikdy nebude než sporadický provoz...

Z pohledu autora těchto řádek poslední jmenovaná možnost u dálnic – jak ukazují dosavadní zkušenosti – v dohledné době v našich poměrech nehrozí, naopak případné prokopání celé země s cílem splnit středověký záměr císaře Karla IV. a vybudovat průplav Dunaj – Odra – Labe by muselo jako nejdražší příklad „utopených nákladů“ do učebnic ekonomie vstoupit. Taková stavba totiž v zemi, kde není jediná delta nezamrzající velké řeky a současně je k dispozici průměrně či podprůměrně vytížená hustá a výkonná železniční síť s probíhající nákladnou modernizací doprovázenou jasnou podporou „mlčící většiny“ voličů (milujících „mašinky“, přičemž podobné podpore se jakákoli stavba dálnice u nás nikdy nemůže těšit!) i všech možných i nemožných aktivistických skupin, nejenže není zapotřebí, ale žádné významné skupině obyvatel (kromě stavebních firem) by nic nepřinesla.

Dálnice je smíšený statek, kde existují pozitivní i negativní externality a není jednoznačně zřejmé, že by je měl stavět a provozovat stát či soukromý subjekt. U všech síťových utilit s prvky přirozeného monopolu vzniká problém neefektivnosti státního monopolu vs. obtížné regulace soukromého monopolu (viz např. chronické problémy státních telekomunikací vs. problematická privatizace a špatná regulace britských železnic). Názory ekonomů se vyvíjejí podle konkrétních zkušeností – např. v 60. letech minulého století se z pohledu národní bezpečnosti a obtížnosti regulace jevílo v Evropě jako samozřejmé vlastnictví dálnic státem, stejně jako třeba pošty či železnic, ba v některých zemích – např. ve Francii – se toto myšlení týkalo i velké energetiky (jak samotných elektráren, tak i přenosových sítí). Od 80. let se situace nejprve změnila ve prospěch privatizace či alespoň zapojení soukromého kapitálu do utilit a na počátku nového tisíciletí byla očekávána optimalizace vztahu státu a soukromých investorů až nekriticky nadsazená. V současné době je naopak typické určité vystřízlivění z tohoto nadšení (u nás viz zrušení smlouvy o výstavbě a provozování dálnice do Ostravy izraelským investorem) a vědomí nutnosti tvrdě hájit národní bezpečnost i efektivnost výdajové stránky veřejných financí, tedy i zájmů každého daňového poplatníka, reprezentanty státu – od rozumných a jasných zákonů přes schopnost státu uzavřít „férové“ (fair) smlouvy a zajistit kontrolu jejich plnění. I když mateřskou zemí PPP (viz dále) je Velká Británie, pro české poměry je důležité, že systém funguje v sousední SRN, s níž máme společnou hospodářskou mentalitu – v r. 2004 tam byly podepsány 34 projekty s hodnotou přes 17 mld. USD.

Obecně rozlišujeme tzv. konvenční model, kdy vhodné infrastrukturní aktivum (např. dálnici) veřejný subjekt nakoupí od soukromého dodavatele, jehož si vybere standardní metodou veřejné soutěže, případně postaví státní firma či se staví pomocí více dodavatelů v gesci státní firmy či agencie. V tomto tradičním modelu pak může (ale nemusí) veřejný subjekt takové aktivum buď sám provozovat nebo pronajmout soukromému provozovateli. Bylo by tedy nesprávné považovat každé zapojení soukromých firem, např. outsourcing služeb (praní prádla v nemocnicích, zimní údržba silnic apod.) za něco kvalitativně nového.

Ponechá-li však veřejný subjekt toto aktivum ve vlastnictví či dočasné držbě (např. 30 let) a nakupuje jen výsledné služby, pak hovoříme o tzv. PPP modelu. V případě PPP projektu uzavírá veřejný subjekt pouze jednu smlouvu, a to se soukromým konsorciem plnícím funkci výstavby i provozu. Anglická zkratka PPP znamená Public Private Partnership, někdy se používá označení „P3“ či P-P Partnership. Zde může docházet k pákovému efektu použití omezených veřejných investičních zdrojů. Rozvoj PPP by zapadal i do obecného trendu změny role státu v ekonomice z přímého provozovatele na organizátora, regulátora a vykonavatele kontroly.

Realizace veřejných projektů formou PPP je typická pro následující obory:

- Dopravní infrastruktura – dálnice, tunely, mosty, rychlodráhy

- Administrativní, případně ubytovací kapacity – úřady, soudy, ubytovny, administrativní prostory, věznice
- Zdravotnictví – nemocnice
- Školství – univerzitní komplexy, studentské koleje, školy
- Obrana – výzbroj, speciální infrastruktura
- Síťová odvětví – zde zejména vodárenství

Základem pro úspěšnou realizaci PPP projektu je předpoklad, že většího přínosu pro veřejný sektor může být dosaženo využitím schopností a zkušeností soukromého sektoru a rozdělením rizik mezi zúčastněné strany. Rizika navíc musí být mezi partnery rozložena tak, že každá strana nese takové riziko, které dokáže nejlépe řídit. V případě PPP projektu má soukromé konsorcium na starosti komplexní zajištění aktiva (např. dálnice, věznice, apod.), včetně jeho provozování, za předem (smluvně) sjednaných podmínek kvality a kvantity. Příjem dodavatele služby pak přímo závisí na míře plnění těchto podmínek.

Mechanismy dohod mezi veřejným a soukromým sektorem mohou nabývat různých forem a mohou zahrnovat některé nebo všechny z následujících rysů:

- veřejný subjekt převádí své pozemky, majetek či zařízení do rukou soukromého subjektu subjektu, obvykle v termínu podle dohody;
- soukromý subjekt staví, rozšiřuje či renovuje nějaké zařízení;
- veřejný subjekt specifikuje provozní služby zařízení;
- služby jsou poskytovány soukromým subjektem, který k jejich dodání používá postavené zařízení (aktivum), a to po dobu definovanou ve smlouvě (obvykle s omezením provozních standardů a ceny);
- soukromý subjekt souhlasí s převodem aktiva na veřejný sektor na konci smlouveného období.

PPPs mohou nabývat různých forem, z nichž nejběžnější jsou BOT/DBFO dohody. Mezi hlavní typy patří ještě koncese a dílčí případ, kdy se spolupráce se soukromým sektorem uskutečňuje pouze na úrovni projekce a výstavby (DB typ).

- DB (Design-Build). Jde o kontrakt se soukromým subjektem na projekci a výstavbu objektu (aktiva). Objekt je financován a vlastněn veřejným sektorem. Klíčovým zadáním je transferovat projekční a stavební riziko na soukromého partnera.
- BOT (*Build Operate Transfer*). Jsou to takové kontrakty, ve kterých soukromý sektor přebírá primární zodpovědnost za výstavbu a provozování objektu. Kontrola a formální vlastnictví projektu je posléze převedeno zpět na veřejný sektor. Objekt je financován z veřejných prostředků a zůstává ve veřejném vlastnictví po celou dobu trvání kontraktu. Oproti DB je zde navíc na soukromého partnera přeneseno provozní riziko.
- DBFO (*Design Build Financing Operate*). Kontrakt se soukromým subjektem po-

krývá projekci, výstavbu, provozování a financování objektu během smluvně stanoveného období, po jehož uplynutí je objekt předán do rukou veřejného sektoru. Aktivum je po dobu trvání kontraktu ve vlastnictví soukromého sektoru, přičemž investiční náklady hradí firma z plateb od veřejného sektoru. Klíčovým faktorem je využití soukromého kapitálu a přenos projekčního, stavebního a provozního rizika. Přitom existují různé kombinace vymezení odpovědnosti.

- **Koncese.** Podobný typ jako DBFO pouze s tím rozdílem, že investor hradí své investiční náklady z poplatku konečných uživatelů. Dochází k transferu stejných rizik jako u DBFO.

Jaké výhody přináší PPP?

- Zachování kontroly.** PPP umožňuje veřejnému sektoru plně se věnovat tomu, co umí nejlépe. Realizace infrastrukturních projektů je přitom přenechána soukromému sektoru bez ztráty kontroly nad projektem.
- Kvalita.** Veřejný sektor získává vyšší kvalitu veřejných služeb při vynaložení stejných či dokonce nižších nákladů.
- Přenos rizik.** PPP přenáší podstatná rizika na soukromý sektor. Smluvní dokumentace rozděluje zodpovědnost za náklady a rizika mezi oba sektory tak, že každý sektor nese takovou zodpovědnost, kterou dokáže nejlépe řídit.
- Efektivní realizace.** PPP umožňuje realizaci infrastrukturních projektů dříve, rychleji a s nižšími náklady.
- Transparentnost.** Jedná se o jednu kvalifikovaně provedenou veřejnou soutěž, nikoli o velké množství menších zakázek prováděných v průběhu projektu.
- Oboustranná výhodnost.** Projekty PPP musí být výhodné pro veřejný i soukromý sektor, přínosy z vyšší efektivnosti se rozdělují podle smluvních podmínek.
- Motivace.** Soukromý sektor je motivován příležitostí k dlouhodobým příjmům, jež ovšem získává pouze tehdy, když plní přísné smluvní podmínky.

V našich podmínkách bude jakýmsi „pilotním“ projektem v oblasti stavby dálnic výstavba úseku D3 u Tábora, o němž se v současné době rozbíhají složitá jednání.¹ Nicméně financování dálnic může být realizováno všemi známými způsoby:

¹ *Vládou schválené PPP projekty: Dálnice D3 Tábor – Bošilec (náklady 15 miliard korun), Modernizace spojení Prahy a Kladna s připojením na letiště Ruzyně (investiční náklady 15 až 18 miliard korun), Ústřední vojenská nemocnice Praha (náklady 440 milionů korun), Dva silniční tunely v Brně (náklady 8 miliard korun), Justiční areály v Karlových Varech a v Ústí nad Labem, Věžnice s ostrahou u Olomouce (náklady 1,1 miliardy korun).*

- přímo z běžných veřejných prostředků, a to ze státního rozpočtu či přes Státní fond dopravní infrastruktury;
- kombinací těchto prostředků s fondy EU, jejichž význam je dnes nezastupitelný;
- pomocí přijetí půjček od domácích i zahraničních finančních subjektů, např. od Evropské investiční banky;
- pomocí dluhopisových programů, tj. lze uvažovat o umístění speciálních emisí bondů na domácích i zahraničních finančních trzích, vzhledem k dnešním úrokovým sazbám a kredibilitě českého státu za slušných podmínek, a konečně i systémem „odložených plateb“, tj. přes zvláštní finanční konsorcia, z ekonomického pohledu je to však obyčejné dluhové financování.

Celkově je možné shrnout, že forem financování i výstavby je k dispozici více, všechny z nich jsou pro český stát dostupné a že reálná potřeba vybudovat základní páteř dálnic a rychlostních silnic pro potřeby domácí ekonomiky i osobní dopravu, stejně jako napojení na (středoevropský) dálniční systém by neměla – při správném časovém rozprostření nákladů na výstavbu a zatím prokazované schopnosti státu vybírat formou mýtného i dálničních známek peníze za jejich používání – činit nepřekonatelný problém. Zřejmě bude pro dobudování celé sítě těžší překonat oprávněné či jen vyvolané obavy obyvatel i obstrukční chování různých ekologických organizací i tzv. ekologických skupin. Nejproblemovější kilometry dálnic se totiž tvrdě dotknou životů tisíců obyvatel, zatímco jejich financování se rozprostře, a to dokonce vzhledem k relativně levným úvěrům v delším časovém horizontu, na miliony daňových poplatníků. V demokracii se obecné blaho nejen těžko definuje, ale především se složitě, klopytavě realizuje.

Závěry

1) Česká republika jako součást Evropské unie potřebuje dohánět vyspělejší státy i v oblasti infrastruktury, a to komplexně: telekomunikační, dopravní i energetické.

2) Politikou EU je optimalizace všech součástí dopravní infrastruktury, přičemž naše země se nemůže (s výjimkou obnovy podílu na přístavu v Hamburku) podílet na námořní dálkové či kabotážní dopravě, pro masivní rozvoj vodních cest nemá příhodné přírodní podmínky, jež tvoří nepřekonatelnou hráz masovému a hlavně celoplošnému rozšíření říční dopravy pro dopravu substrátů a trvanlivých komodit obecně. Letecká doprava se pod tlakem komerčních i rekreačních zájmů rozvíjí snad (z ekologického hlediska) až přehnaně, a to ekonomickým samopohybem, jenž je třeba jen regulovat, nikoli financovat. O modernizaci stávající železniční sítě

je rozhodnuto, výstavba případných vysokorychlostních tratí na zvláštním tělese bude záležitostí celoevropských strategií a následných dohod.

3) Tlak na fyzický pohyb osob jako pracovníků i jako rekreatantů bude narůstat i přes rozvoj moderních ICT, včetně tele-workingu. Liberálně definovaná západní společnost může ekologicky nesmyslné pohyby osob (např. manažerská či vědecká turistika) či zboží (např. převoz jablek přes celé kontinenty) zdaňovat či v rámci veřejného sektoru cíleně omezovat, nikoli zakazovat. Rozvoj internetu, videotelefonie a podobných integrovaných ICT služeb jen zpomalí realizaci touhy lidí po fyzickém putování, v žádném případě ji nezastaví.

4) Česká republika formálně disponuje rozvinutou silniční sítí, která (jak ukazuje spíše praktická zkušenost než statistiky) nezaostává v nižších kategoriích za průměrem EU, o vybudovanou síť je ovšem třeba se řádně starat, aby se tato součást infrastrukturního majetku státu neznechotčila, podobně jako od konce 80. let minulého století dlouho degenerovala síť železniční.

5) Zcela zásadně však v rámci silniční dopravy a přepravy zaostáváme v nejkvalitnějších segmentech, jež jsou u nás kategorizovány jako dálnice a rychlostní komunikace. Ve srovnatelném roce 2003 (poslední údaje na serveru MD ČR) mělo nám podobné Rakousko 1670 km dálnic, Česko jen 518 km!

6) Kromě kvantitativního zaostávání v rozsahu dálniční sítě je její distribuce mezi samosprávné kraje našeho unitárního státu krajně nerovnoměrná. Autor těchto řádek již v učebním textu „České a československé hospodářské dějiny“ v r. 1992 konstatoval, že vybudování dálnice do Ostravy je naléhavý politický úkol, aniž by bylo třeba ztrácet čas ekonomickými propočty. Po 15 letech je však situace stejná – na konci r. 2005 z celkové délky 564 km našich dálnic bylo v Olomouckém kraji „celých“ 8 km, v krajích Moravskoslezském a Zlínském 0 km (jen Jihomoravský kraj disponoval 135 km), u rychlostních silnic pak zůstal Zlínský a Moravskoslezský kraj na ponižující nule a Olomoucký kraj si „polepšil“ 8 kilometry (celkem v Česku bylo v r. 2005 322 km RK). Rok 2006 přidal kilometry především na D8 a D11. Regiony potřebují komplexní síť, jako ideální snahu uvedme záměr Pardubického kraje vybudovat logistické centrum spojující modernizovanou železnici, dálnici, zmezinárodnění letiště a dobudování splavných úseků Labe.

7) Zatímco železnice se tradičně těší oblibě obyvatel a její obnova (naštěstí se nemusí budovat nové tratě, jichž je nadbytek už od dob habsburské monarchie) probíhá jen za drobných šarvátek s ekology a letecká doprava vzbuzuje vášně jen kolem letišť, prakticky každý kilometr dálnic a ostatních výkonných pozemních komunikací vzbuzuje vášně zainteresovaných i nezainteresovaných obyvatel. Pro realizaci obecného dobra, jímž je základní dálniční páteř navazující na okolní země a dostupnost výkonných silnic (RK a silnic 1. třídy) ve všech regionech, je třeba vytvořit politické zázemí. Každý poslanec má zájem na rozvoji regionu, za který

byl zvolen, ale současně je odpovědný voličům v konkrétních lokalitách, jejichž životní prostředí bude buď zasaženo, nebo mu bude naopak ulehčeno. Obecně sice platí, že dálnice zlepšují dopravní obslužnost, dopravu zlevňují i zrychlují, přinášejí pracovní místa i vyšší lokální daňové příjmy, snižují exhalace na jednotku přepravního výkonu, že dálnice snižují počet nehod obecně a smrtelných zvláště oproti silnicím nižších parametrů, ale to jsou „státnické“ parametry, těžko nějak lobbysticky realizovatelné. Je třeba si uvědomit, že mezi obyvatelstvem narůstá podíl ekonomicky neaktivních (vůbec či v daném regionu, např. nejbojovnější odpůrci dálnic jsou často pražští majitelé venkovských chalup) či ekonomicky zajištěných obyvatel a existující sociální systém vede k tomu, že nová pracovní místa slouží spíše migrujícím pracovníkům ze Slovenska či Ukrajiny. Standardní argument o prospěšnosti zvýšené zaměstnanosti díky dálnicím u nás často na veřejné mínění neplatí, což je velký paradox při pohledu na tisícíhlavé davy západoevropských zaměstnanců bránících svá pracovní místa na demonstracích i jiných akcích. Je zde tedy objektivní „náklad příležitosti“ řečeno slovy základního kurzu ekonomie, ono „trade off“, kdy skutečně platí, že co je dobré např. pro Moravskoslezský kraj, může být neutrální pro určitý moravský mikroregion a mít negativní dopad na konkrétní obec či městečko. Nelze mít všechno – klid, ticho, maximální zaměstnanost a mzdy, příjemné sociální dávky, ideální časovou dostupnost všech služeb od školství po prvotřídně vybavené nemocnice...

8) Z uvedeného vyplývá, že je nutné kultivovat legislativu pro stavby (jde i o plynovody, přehrady, elektrárny, energetické převodové sítě apod.) celostátního či nadregionálního charakteru tak, aby proces jejich posuzování z pohledu dopadu na životní prostředí a případné vyvlastnění nemohlo blokovat několik aktivistů zakoupivších si proužek půdy či malá obec svou stavební uzávěrou (opačný extrém diktátorského chování investorů považuje autor v podmínkách členské země EU za vyloučený).

9) Ve srovnání s obtížemi demokratických procesů umístění velkých staveb typu dálnic či třeba přehrad (jež zřejmě budou nutné pro zajištění pravidelnosti zásobování pitnou vodou a jako protipovodňové zábrany v rozkolísaném klimatickém prostředí) se financování dálnic jeví paradoxně jako jednodušší úkol, přestože z pohledu ryze ekonomicko-finančního jde o velmi složitý komplex úkolů rozptýlených do desítek let.

10) Vybudování a údržba kvalitní infrastruktury je otázkou národní bezpečnosti, současně je třeba prosadit, aby se začalo konečně používat průhledné státní účetnictví, z něhož by bylo patrné, jestli nedochází k projídání národního majetku i této oblasti, tj. zda údržba a obnova všech součástí infrastruktury – od protipovodňových suchých poldrů na zastrčené vesnici po dálnice či elektrickou přenosovou síť – vede minimálně k nesnižování hodnoty a funkčnosti existujících aktiv. Zadlužit se lze přímo na domácím trhu v korunách, na zahraničních trzích třeba

v eurech či dolarech, ale lze se implicitně zadlužovat i narůstajícími nároky na penzijní systém či rozbitými silnicemi, rozpadajícími se mosty! I tyto dluhy jsou stejně naléhavé jako publicisticky zdůrazňované překročení „magické“ hranice 3 % ročního deficitu veřejných financí.

11) Všechny otázky, souhrně uvedené v této kapitole, jsou veskrze politickými problémy prvního řádu. V konečné fázi je řešení dopravní infrastruktury závislé především na kvalitní legislativě od zákonů po obecní vyhlášky, na úrovni práce státních institucí od vlády po stavební úřady a orgány na ochranu životního prostředí místního významu, přičemž zejména dálnice (a třeba přehrady apod.) přesahují lokální a regionální význam, mají tedy celospolečenský charakter, a ke všemu ještě časově přesahují volební cyklus. Na vše, o čem tato publikace pojednává, je proto se nutné dívat očima politika, právníka, odborníka na stavitelství, přepravu i dopravu, logistiku v širším slova smyslu, odborníka na ochranu životního prostředí (i sociální ekologie zde má místo), z pohledu makroekonomů, finančního manažera a bankéře, sociologa i sociálního pracovníka. Není vskutku mnoho takto složitých komplexních problémů v životě postindustriální, současně demokratické, v evropském smyslu liberální společnosti, jako je předmět této publikace.

*Doc. Ing. Karel Půlpán, CSc.
Institut ekonomických studií FSV UK*

Kapitola 8

Efektivnost výstavby a rekonstrukcí silnic a dálnic

Vzhledem k předchozímu vývoji silniční sítě v ČR základní cíle její výstavby v posledních obdobích spočívají nikoliv v jejím extenzivním rozvoji, ale v zásadní modernizaci, přestavbě, případně i rekonstrukcích. Efektivnost těchto aktivit se projevuje zejména v těchto směrech:

- ☐ Zvyšování propustnosti silniční sítě v rozhodujících směrech, zejména výstavba kapacitních čtyř a více pruhových dálnic a rychlostních silnic. Tímto způsobem lze významně omezit, případně i dlouhodobě předcházet vzniku dopravních kongescí i ztrátám z omezené plynulosti dopravy spojené s významnými ekonomickými ztrátami uživatelů sítě, včetně časových ztrát a zvýšeného výskytu negativních účinků dopravy na životní prostředí. Po dokončení výstavby souvislých dálničních tahů dochází i k významným sekundárním ekonomickým efektům z odtížení ostatních částí sítě, včetně přilehlých městských i místních komunikací.
- ☐ Zlepšení směrového a výškového vedení dopravně významných silničních tras, včetně výstavby nových komunikací, poloměru oblouků, omezování extrémních sklonů.
Tato opatření mají značný vliv na zvýšení jízdní rychlosti, plynulost dopravy a zvláště pak na měrné spotřeby pohonných hmot, zvláště u nákladních vozidel. Obdobný význam mají i další opatření ke zlepšení plynulosti dopravního provozu, např. zlepšováním rozhledu na předjíždění u dvoupruhových silnic, výstavbou stoupacích a dalších přídatných pruhů i dalších opatření vyplývajících z uplatnění evropských standardů obsažených v platných čs. projektových normách.
Příslušné stavební úpravy zvyšují nejen plynulost a bezpečnost dopravy, ale i snižují časové a energetické ztráty spojené se vznikem kongescí, vyvolávaných opakovaně i vlivem pomalých vozidel v dopravním proudu.
- ☐ Použití progresivních technologií a optimálního složení silničních vozidel (živičných i betonových) se zvýšenou trvanlivostí, únosností i odolností proti

klimatickým vlivům. Výstavba a rekonstrukce uvedených druhů vozovek je nezbytným předpokladem pro zvýšené dopravní zatížení, zvýšené používání těžkých vozidel s vyšší únosností. Zvýšená kvalita silničních vozovek ovlivňuje mimo jiné i významně náklady na opotřebení vozidel, cykly údržby, opotřebení pneumatik i cestovní rychlost.

- Výstavba silničních obchvatů patří rovněž k významným opatřením ke snižování ekonomických ztrát, a zvláště pak k podstatnému zlepšení životního prostředí, značně narušovaného rostoucími dopravními objemy na průtazích měst a obcí.
- Snižování negativních účinků silniční dopravy patří k efektům, které souvisejí s výše uvedenými účinky silničních staveb a tvoří jejich součást. Součástí programů výstavby jsou i další specifická opatření cílově zaměřená na zlepšování, případně ochranu životního prostředí (protihlukové stěny, valy, opatření k ochraně vodních zdrojů, ekomosty a propustky určené k ochraně rostlin a živočichů, včetně pohybu zvěře apod.)

Při rozhodování o výběru staveb zahrnovaných do jednotlivých programů stanovených na základě účelu, případně zdrojů financování se provádí předem rozbor a komplexní hodnocení jejich účinků v ekonomice.

Obdobně jako tomu je v jiných odvětvích, je hodnocení efektivnosti silničních a dálničních staveb založeno na srovnání nákladů a výnosů příslušných ekonomických aktivit. U těchto staveb se přitom setkáváme s určitými odlišnostmi.

U těchto staveb jsou náklady na infrastrukturu téměř výlučně hrazeny odděleně od provozních nákladů uživatelů, kteří jsou současně „příjemci“ výnosů plynoucích z realizace projektů. Dalším specifikem je okolnost, že řadu efektů nelze ocenit s použitím běžných kalkulačních postupů. K tomuto účelu je nutné zpracovávat speciální studie, kterými jsou například studie k oceňování úspor času cestujících, při přepravě zboží, k oceňování přímých i nepřímých ztrát z dopravních nehod, k oceňování negativních vlivů dopravy na životní prostředí atd.

Efekty plynoucí z investic do silniční infrastruktury se projevují nejen v nákladových úsporách výrobní, ale i nevýrobní sféry, včetně efektů spočívajících v kvalitě veřejných služeb a jejich zpřístupnění, v přímém i nepřímém ovlivňování životní úrovně významných skupin obyvatelstva. Značný význam při určování priorit při výstavbě a rekonstrukcích mají efekty spočívající ve stimulaci ekonomického rozvoje u stagnujících regionů a měst. Sleduje se přitom dosažení pozitivních motivací při alokaci nových výrobních kapacit, včetně zahraničních, jejich význam pro zaměstnanost, úroveň důchodů. Významná je i stavební činnost motivovaná napojením vznikajících rozvojových zón v různých lokalitách na silniční síť. Hod-

nocení efektivnosti se provádí u všech silničních a dálničních staveb liniového charakteru, včetně rekonstrukcí a modernizací příslušných částí sítě, při výstavbě silničních obchvatů atd.

Tato hodnocení se provádějí na základě srovnání:

- ☐ Stavu bez investování, kdy se výše uvedeného vlivu hodnotí za předpokladu, že se navrhovaný investiční záměr neuskuteční (během hodnoceného období zpravidla 20 let).
- ☐ Stavu s investováním, zahrnujícím období během výstavby i po její realizaci, přitom se přihlíží k očekávaným změnám ve vývoji uvedených prvků v měnících se podmínkách podle dopravní prognózy, a to na části silniční sítě ovlivněné hodnocenou stavbou ve srovnatelném období.

Hodnocení zahrnuje zejména tyto faktory:

- ☐ investiční náklady a hospodárnost v oblasti výstavby
- ☐ optimalizaci nákladů na provoz a údržbu sítě
- ☐ kvalitu přepravy a dopravní náklady uživatelů
- ☐ bezpečnost silniční dopravy
- ☐ úspory času cestujících
- ☐ úspory času při přepravě zboží
- ☐ snižování negativních účinků dopravy.

Pro tento účel se používá jednotně speciální výpočetní program označený HDM 4, vypracovaný odborným týmem Birminghamské univerzity s podporou Světové banky. Tento program byl kalibrován pro podmínky ČR. Stejným postupem jsou analyzovány a zdůvodňovány i stavby, pro které je požadována finanční podpora od Evropské unie, případně úvěry EIB i EBRD.

Ukázka parametrů pro hodnocení ztrát z dopravních nehod na silnicích a dálnicích ČR je v *tabulce 1*.

Tabulka 2 obsahuje způsob hodnocení některých efektů silničních a dálničních staveb v rámci EU.

Při rozhodování o realizaci silničních a dálničních staveb, pro které jsou schvalovány investiční záměry v souladu s platnými směrnici, je kritériem minimální ekonomické výnosnosti stanovené u silničních staveb na 7 %. Toto kritérium je uplatňováno jako akceptovatelné i pro stavby spolufinancované ze zdrojů EU, i úvěrů EIB a EBRD. Doložení ekonomické efektivnosti staveb pozemních komunikací je povinnou součástí žádostí o poskytnutí dotací z fondů EU pro tyto stavby.

Jako další doplňující hledisko byl sledován očekávaný celkový čistý ekonomický přínos hodnocené stavby za celkovou dobu jejího hodnocení (20 let). Ukazatel

NPV v *tabulce 2* obsahuje sumarizované úspory za dobu hodnocení přepočtené (diskontované) k výchozímu roku hodnocení.

Ukázka staveb s výsledky hodnocení ekonomické efektivity v letech 2004–2005 je v *tabulce 3*.

Ukazatel označovaný EIRR vyjadřuje míru ekonomického výnosu sledované stavby za dobu hodnocení (20 let) po úhradě všech druhů sledovaných nákladů, včetně ztrát z dopravních nehod.

Ukazatel označovaný NPV vyjadřuje ekonomickou výnosnost jednotlivých staveb v absolutní hodnotě (čistá současná hodnota úspor) přepočtená k výchozímu roku hodnocení s použitím diskontní míry ve výši 7 %.

Z uvedeného přehledu vyplývá, že sledované stavby, zvláště pak stavby dálnic a rychlostních silnic přinášejí značné čisté úspory, zejména u uživatelů silničních a dálničních sítí, a to již během zvoleného 20letého období hodnocení od uvedení do provozu. Nutno uvést, že významná část úspor bude vznikat zejména v pozdějším období, spolu se zvyšováním budoucích výnosů v souvislosti s růstem dopravního zatížení příslušných silnic.

Jak již bylo uvedeno, výše uvedený způsob hodnocení ekonomické efektivity silničních a dálničních staveb je založen na srovnání investičních a provozních nákladů na silniční infrastrukturu s úsporami, které vyvolávají tyto stavby u uživatelů sítě.

Z fiskálního hlediska jsou však náklady na silniční infrastrukturu hrazeny a to v plném rozsahu průběžně z výnosu specifických daní a dalších poplatků, hrazených uživateli silniční a dálniční sítě.

Sledujeme-li bilanci mezi celkovými ročními výnosy specifických daní a poplatků hrazených uživateli sítě a celkovými ročními náklady na výstavbu a údržbu silniční infrastruktury, zjišťujeme, že v podmínkách české ekonomiky vykazuje tato bilance dlouhodobě kladné saldo s čistým výnosem pro státní rozpočet. Například v roce 2005 výnos daně z uhlovodíkových paliv hrazených silniční dopravou, silniční daně a dálničních poplatků dosahoval podle expertních analýz téměř 69,6 mld. Kč, náklady (investiční a udržovací náklady) na dálnice a silnice I., II., III. tříd 52,6 mld. Kč za rok. Čisté saldo ve prospěch státního rozpočtu dosáhlo 17,1 mld. Kč.

Z tohoto hlediska lze za ekonomický výnos silničních staveb považovat nejen čisté úspory uživatelů, krácení o investiční a udržovací náklady, ale její celkové, tedy nekrácené úspory.

Obdobným způsobem je nutné bilancovat i ekonomické ztráty z dopravních nehod. Při sumarizaci ekonomických ztrát z dopravních nehod nutno přihlížet též k platnému systému pojištění motorových vozidel a k jeho každoročním výnosům.

*Tabulka 1. – Ekonomické ztráty z dopravních nehod 2005
Průměr na 1 nehodu v 1000 Kč*

| Druh nehody podle následků | Silnice extravilánové úseky | Silnice intravilánové úseky | Dálnice | Síť Ø |
|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------|-------|
| 1) Se smrtelným zraněním | 10571 | 8542 | 11248 | 10234 |
| 2) Se zraněním (těžké, lehké) | 1118 | 886 | 1207 | 1030 |
| 3) Pouze s hmotnou škodou | 59 | 44 | 87 | 55 |
| 4) Průměrná nehoda | 391 | 222 | 263 | 312 |

*Tabulka 2. – a) Hodnocení úspor času při přepravě zboží v EU
(úspory na tunu přepravovaného zboží/h) v EUR*

| Země | Na tunu přepravovaného zboží | |
|-----------------|------------------------------|-----------|
| | Silnice | Železnice |
| Rakousko | 3.23 | 1.33 |
| Belgie | 3.22 | 1.32 |
| Česká republika | 3.83 | 1.57 |
| Dánsko | 2.76 | 1.14 |
| Finsko | 2.98 | 1.22 |
| Francie | 3.18 | 1.30 |
| Německo | 3.01 | 1.24 |
| Maďarsko | 3.64 | 1.49 |
| Itálie | 3.29 | 1.36 |
| Holandsko | 3.14 | 1.29 |
| Polsko | 3.51 | 1.43 |
| Slovensko | 4.24 | 1.74 |
| Španělsko | 3.30 | 1.36 |
| Velká Británie | 3.04 | 1.25 |
| EU | 2.98 | 1.22 |

b) Návrh stínových cen pro hodnocení ztrát z emisí CO₂; EUR/tuna 2000–2050 v EU

| Období emisí | Průměrné hodnoty | Pro analýzy citlivosti | |
|--------------|------------------|------------------------|---------|
| | | minimum | maximum |
| 2000–2009 | 22 | 14 | 51 |
| 2010–2019 | 26 | 16 | 63 |
| 2020–2029 | 32 | 20 | 81 |
| 2030–2039 | 40 | 26 | 103 |
| 2040–2049 | 55 | 36 | 131 |
| 2050 | 83 | 51 | 166 |

*Doc. JUDr. Miloš Čihák, CSc.
Ředitelství silnic a dálnic ČR*

Zvyšování bezpečnosti silničního provozu

NÁVRH „SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY“ O ŘÍZENÍ BEZPEČNOSTI SILNIČNÍ INFRASTRUKTURY Z ŘÍJNA 2006

Ve své Bílé knize evropské dopravní politiky do roku 2010 a ve svém sdělení o Evropském akčním programu pro bezpečnost silničního provozu z června 2003 oznámila Evropská komise své rozhodnutí podniknout kroky v oblasti bezpečnosti silničního provozu. Evropský parlament vyzval Komisi, aby poskytla pokyny pro správu vysoce rizikových úseků a audity bezpečnosti silničního provozu.

Přestože je snižování rozpočtu silniční infrastruktury všeobecným trendem, účastníci silničního provozu věnují větší pozornost kvalitě a úrovni bezpečnosti silnic. Mnohé orgány silničního provozu stojí před těžkým rozhodováním, protože musí v rámci rozpočtových omezení poskytnout infrastrukturu odrážející nejnovější stav bezpečnosti.

V této souvislosti je cílem navrhované směrnice zajistit, aby bezpečnost byla zahrnuta do všech fází plánování, projektování a provozu silniční infrastruktury v transevropské síti (TEN-T) a aby byla zohledněna samostatně souběžně s hospodářskými a ekologickými analýzami. Tato směrnice zajistí, aby správcům silniční infrastruktury byly k dispozici pokyny, odborná příprava a informace potřebné ke zvýšení bezpečnosti silniční sítě v zájmu přínosu účastníkům silničního provozu a široké veřejnosti.

Směrnice:

- zvýší bezpečnost nových silnic díky neustálému přizpůsobování se nejnovějším bezpečnostním požadavkům,
- vytvoří společnou vysokou úroveň bezpečnosti silničního provozu ve všech členských státech EU,
- vytvoří povědomí o bezpečnosti s cílem dosáhnout informovaných rozhodnutí v oblasti plánování a projektování,
- zprůhlední dopady rozhodnutí na bezpečnost,

- umožní shromažďování a rozšiřování dostupných odborných znalostí s cílem lépe využít výsledků výzkumu,
- využije omezených finančních zdrojů pro účinnější a bezpečnější výstavbu a údržbu silnic,
- umožní lepší shromažďování a rozšiřování informací týkajících se bezpečnosti a lepší nakládání s těmito informacemi.

Tato směrnice stanoví postupy v oblasti hodnocení dopadů bezpečnosti silničního provozu, auditů bezpečnosti silničního provozu a bezpečnostních kontrol. Bude platit na silnicích, které jsou součástí transevropské silniční sítě, bez ohledu na to, zda se nacházejí ve fázi projektování, výstavby či provozu. Členské státy budou Komisi pravidelně předkládat zprávy o provádění směrnice a o dopadu na snížení počtu smrtelných nehod. Minimální požadavky pro pokyny vyžadované směrnicí budou s konečnou platností přijaty.

Národní strategie bezpečnosti silničního provozu

Národní strategie bezpečnosti silničního provozu byla v dubnu 2004 schválena vládou ČR. Jejím cílem je snížení počtu usmrcených osob do roku 2010 v porovnání s rokem 2002 na polovinu.

Hlavní důraz je kladen na:

- snížení počtu nehod a jejich následků způsobených nepřiměřenou rychlostí,
- snížení počtu nehod a jejich následků způsobených nedáním přednosti v jízdě,
- snížení počtu nehod a jejich následků způsobených a pod vlivem alkoholu a jiných drog,
- snížení vážnosti následků nehod zvýšeným používáním zádržných systémů,
- zvýšení ochrany zranitelných účastníků silničního provozu,
- vytváření bezpečného dopravního prostoru,
- zlepšení opatření bezprostředně po nehodě,
- zvýšení respektu účastníků silničního provozu k dodržování právní úpravy,
- koordinování všech činností.

Bezpečný dopravní prostor může účinně ovlivňovat vznik dopravních nehod a snížit závažnost jejich následků v obcích a městech i mimo ně.

Jedním ze základních principů „Národní strategie“ je co nejpřesnější analýza nehod s vážnými osobními následky, tj. s úmrtím nebo těžkým zraněním. Pro tyto účely je nutné na základě přesné lokalizace nehod zavést pro správce komunikací povinnost odstraňovat nehodové lokality.

Základní investice do úpravy dopravního prostoru jsou relativně vysoké, ale vysoká je i jejich návratnost vzhledem ke snížení počtu a následků nehod na pozemních komunikacích. Efekt těchto úprav je rychlý a dlouhodobý.

Vytváření bezpečného dopravního prostoru zahrnuje systematické odstraňování nehodových lokalit, bezpečnostní audit pozemních komunikací a výstavbu nízkonákladových dopravně inženýrských opatření.

Ze zahraničních zkušeností vyplývá, že opatřeními souvisejícími s utvářením bezpečného dopravního prostředí lze docílit v horizontu 10 let až 30% snížení celkových následků nehod na pozemních komunikacích.

Prvním opatřením je systematické zjišťování a odstraňování příčin nehodovosti v místech častých dopravních nehod. Nástrojem je vytvoření jednotné metodiky pro zjišťování a sledování míst častých dopravních nehod, včetně databanky modelových způsobů řešení těchto lokalit. Za to zodpovídá Ministerstvo dopravy ČR, kraje a pověřené obce třetího stupně.

Je třeba vytvořit a zavést do praxe systém závazného odstraňování nehodových lokalit s odpovědností Ministerstvem dopravy ČR ve spolupráci s Ministerstvem vnitra ČR, kraji a správci komunikací.

Druhým opatřením je kontrola dodržování stanovených podmínek při silničních stavebách, zejména s ohledem na bezpečnost silničního provozu.

Příčiny vzniku nehod na pozemních komunikacích

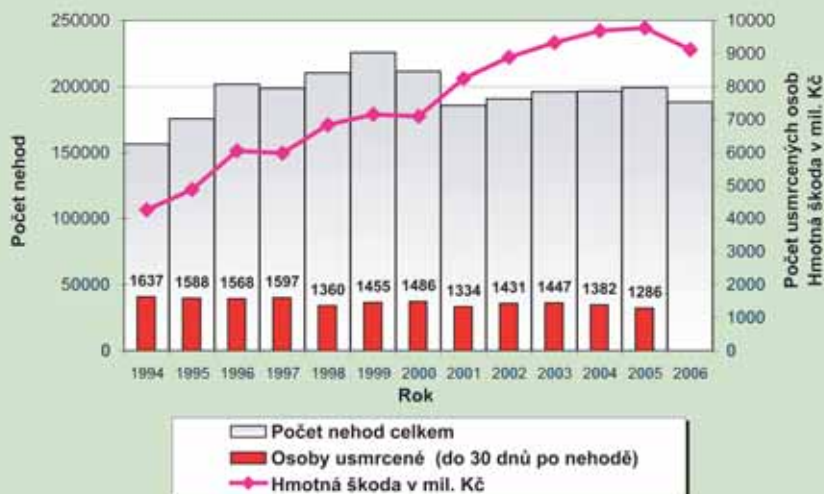
Nehody na pozemních komunikacích jsou vždy výsledkem kombinace tří prvků – člověka, vozidla a komunikace. Význam komunikace z hlediska vzniku nehod je při současném statistickém zpracování nehod často podceňován. Podle odhadů je však komunikace hlavním faktorem u každé třetí smrtelné nehody a prostředí komunikací se podílí ve skutečnosti na 30% dopravních nehod. Na pozemních komunikacích musí být vytvářeno takové prostředí, které minimalizuje prostor pro lidské chyby.

V posledních třech letech se negativní vývoj podařilo usměrnit a bylo dosaženo výraznějšího zlepšení situace. Na snížení počtu usmrcených a zraněných osob v roce 2006 má bezesporu vliv přijetí novely Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích se zavedením bodového systému.

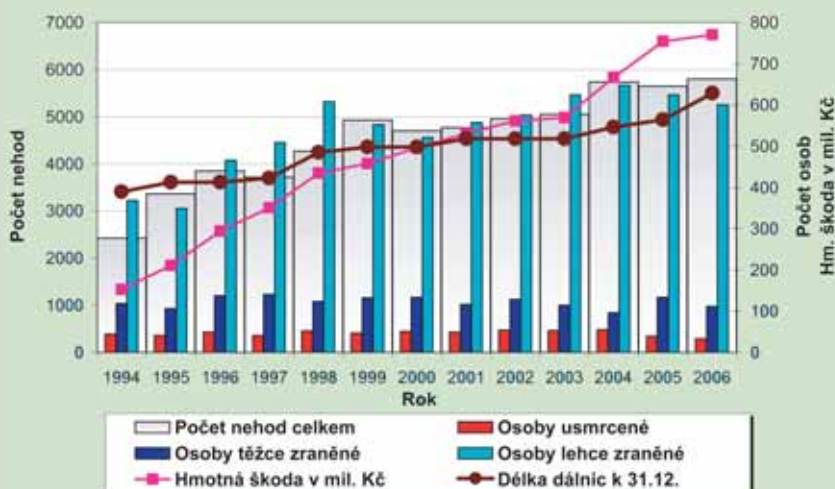
Vývoj nehodovosti na pozemních komunikacích v ČR

V loňském roce Policie ČR zaznamenala 187 965 nehod na pozemních komunikacích. Oproti roku 2005 se počet nehod snížil o 5,7 %. Usmrceno bylo v roce 2006 do 24 hodin po nehodě 956 osob, tj. o 15,2% méně než v roce 2005, těžce zraněno bylo 3 990 osob (o 9,2% méně), lehce zraněných osob bylo 24 231 (o 13,4% méně). Odhad hmotné škody v roce 2006 činí 9 116,3 mil. Kč, což je o 6,7% méně než v roce 2005.

Přehled dopravních nehod na pozemních komunikacích v letech 1994 - 2006



Přehled dopravních nehod na dálnicích v letech 1994 - 2006



Přínos dálnic ke snížení nehodovosti

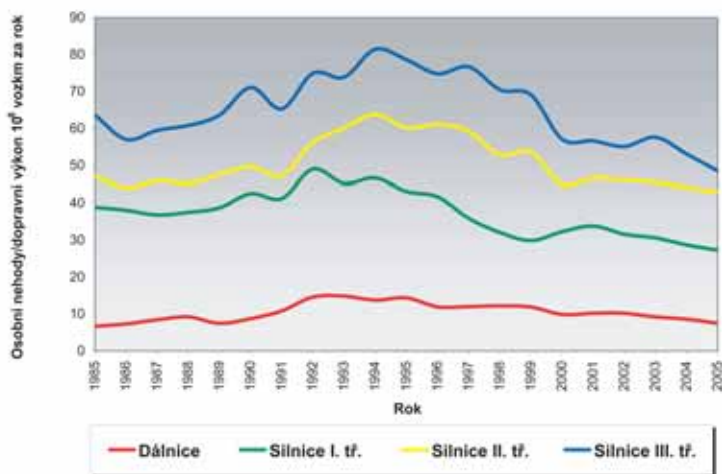
Pro porovnání závažnosti nehodovosti na dálnicích a silnicích nebo jejich vybraných úsecích je nejobektivnějším měřítkem relativní nehodovost – poměr počtu nehod (celkem nebo osobních, tj. nehody s usmrcením, těžkým a lehkým zraněním) vztahený k dopravnímu výkonu za rok na dané komunikaci nebo vybraném úseku.

V posledních letech došlo k poklesu hodnot relativní nehodovosti na všech komunikacích. To souvisí s řadou přijatých opatření pro zvyšování bezpečnosti silničního provozu.

Relativní nehodovost je však v ČR téměř dvojnásobná v porovnání s evropským průměrem a více než trojnásobná v porovnání se zeměmi jako Švédsko nebo Velká Británie.

Vývoj relativní nehodovosti v ČR v letech 1985 - 2005 na dálnicích a silnicích I., II. a III. třídy

(bez úseků na území Prahy, Brna, Ostravy, Českých Budějovic, Plzně a Karlových Varů)



Z porovnání relativní nehodovosti mezi dálnicemi a silnicemi I., II. a III. třídy je patrné, že dálnice jsou díky svému řešení a vybavení 3,6x bezpečnější než silnice I. třídy, 4,8x bezpečnější než silnice II. třídy a 6,8x bezpečnější než silnice III. třídy. Z uvedeného je zřejmé, jak obrovský význam mají nejen dálnice, ale i rychlostní silnice pro zvýšení bezpečnosti silničního provozu oproti jízdě po stávajících, většinou dvoupruhových silnicích vedených často i obcemi.

Jako příklad může posloužit porovnání dálnice D 11 z hranic hl. města Prahy do Poděbrad a silnice I/11 od Poděbrad do Hradce Králové k okružní křižovatce se silnicemi I/33 a I/35 a silnice II/611 od hranic Prahy k zaústění do silnice I/32. Vyhodnocení bylo provedeno v letech 2000–2002.

Pokud porovnáme relativní nehodovost za 3 roky (tedy počet osobních nehod na dopravní výkon) na všech hodnocených komunikacích, na dálnici D11 je výrazně nejnižší – 6,47, na silnici I/11 je relativní nehodovost 28,91 a na silnici II/611 je dokonce 45,21.

Při porovnání počtu usmrčených osob do 24 hodin/km délky v letech 2000 až 2002 je nejpříznivější roční průměr usmrčených osob na km délky na dálnici D11 – 0,13, na silnici I/11 je to 0,71 osob/km a na silnici II/611 je roční průměr 0,24 osob/km. Z vyhodnocení vyplývá, že bez vybudování dálnice D 11 se situace nedala výrazně zlepšit a veškerá opatření měla jen malý nebo krátkodobý účinek.

Výstavba dálnic a rychlostních silnic je jedním z nejvýznamnějších opatření ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu s efekty ve snížení ztrát lidských životů, počtu zraněných osob i hmotných škod vzniklých při nehodách. Snížení počtu nehod výstavbou dálnic a rychlostních silnic má i ekonomické efekty. Podle metodiky „Vyčíslení celospolečenských ztrát způsobených nehodovostí v silničním provozu“, kterou zpracovalo Centrum dopravního výzkumu Brno v souladu s metodikami používanými v západoevropských zemích, jsou pro ekonomické ohodnocení ztrát z nehodovosti užívány jednotkové náklady škod z dopravních nehod v roce 2006 v této výši:

| | |
|-----------------------|---------------|
| - osoba usmrčená | 9 970 tis. Kč |
| - osoba těžce zraněná | 3 386 tis. Kč |
| - osoba lehce zraněná | 409 tis. Kč |

Nehodové lokality

Systematické odstraňování nehodových lokalit, tzn. míst častých dopravních nehod, je velmi účinné pro snižování počtu nehod a jejich následků. Při výběru nehodových lokalit je rozhodujícím kritériem na dálnicích minimálně 10 nehod na úseku v délce do 0,5 km pro každý směr zvlášť za dva roky. Pro silnice I. třídy minimálně 10 nehod na úseku v délce do 0,5 km za dva roky a u silnic II. třídy minimálně 7 nehod na úseku v délce do 0,5 km za dva roky.

Celková délka nehodových lokalit v letech 2004–2005 na silnicích I. třídy je 470,40 km, což je 7,6 % z jejich celkové délky. Z celkového počtu dopravních nehod na silnicích I. třídy v letech 2004–2005 činí počet nehod v nehodových lokalitách 38,8 %. Na silnicích II. třídy je celková délka lokalit 402,1 km, což je 2,7 % z jejich celkové délky, z celkového počtu nehod činí počet nehod v lokalitách na silnicích II. třídy

25,7 %. Na dálnicích v letech 2004–2005 činí počet nehod v nehodových lokalitách v obou jízdních pásech 25,7 % z celkového počtu nehod a jejich délka je 53,18 km, což je 4,9 % z celkové délky obou jízdních pásů.

Při hodnocení nehodových lokalit je nutné vycházet z analýzy nehod z hlediska vlivu komunikace. Čím důkladnější je analýza a poznání mechanismu vzniku nehod, tím větší je prostor pro využití jednoduchých a levných opatření a pro značné finanční úspory v případě provedení nevhodných opatření.

Další prostředky pro zvyšování bezpečnosti silničního provozu z hlediska pozemní komunikace

Velký efekt pro zvýšení bezpečnosti má zklidňování dopravy. Nejčastějšími zklidňovacími prvky jsou:

- úpravy na vjezdech do obcí, které nutí řidiče ke snížení rychlosti a k uvědomění si změny dopravního prostoru – jedná se o směrové vychýlení jízdního pruhu, umístění stavebního prvku brány nebo malé okružní křižovatky, provedení optického zúžení komunikace, využití zeleně nebo úpravou povrchu komunikace,
- ostrůvky pro podporu přecházení zejména v místech s vysokou intenzitou provozu,
- ostrůvky pro ochranu odbočení vlevo,
- místa pro přecházení bez vyznačení přechodu,
- nasvětlení přechodů pro chodce,
- vyvýšené přechody,
- vkládání vysazených chodníkových ploch,
- přestavba průsečných křižovatek na malé okružní,
- menší šířky jízdních a parkovacích pruhů ve prospěch chodníků.

Při rozhodnutí o vybudování nové okružní křižovatky nebo při přebudování průsečné křižovatky na okružní musí být základním předpokladem bezpečnost a plynulost provozu.

Okružní křižovatka musí být včas a dobře viditelná v komunikační síti. Správné provedení dopravního značení musí vést ke snížení rychlosti a ke zvýšení pozornosti řidiče už před vjezdem do křižovatky. Při nedostatečném značení může zejména mimo zastavěné území dojít k přehlédnutí křižovatky, když středový ostrov splývá s barvou komunikace a je příliš nízký. Hlavním důvodem budování okružních křižovatek je zklidnění dopravy a snížení počtu nehod s úmrtím a se zraněním. Někdy může na okružní křižovatce dojít ke zvýšení počtu tzv. plechových nehod bez zranění. Nevýhodami jsou problémy s kolejovou dopravou, kolize s chodci na přechodech pro chodce v blízkosti okružní křižovatky, průjezd nadrozměrných vozidel, nebezpečí kongescí a cyklistická doprava.

Při nehodách na železničních přejezdech je ve většině případů označen jako viník řidič silničního vozidla. Příčinami mohou být špatné rozhledové poměry či negativní psychologické faktory. Většinou se však zkoumá jen funkčnost signalizačního zařízení. Na silnicích I. třídy je třeba přebudovat stávající úrovněové přejezdy na mimoúrovňové. Na železničních přejezdech je nutné zkvalitňovat dopravní značení, udržovat rozhledová pole úrovněových křížení pozemních komunikací s železničními tratěmi a postupně zlepšovat technické zabezpečení železničních přejezdů.

Nedostatky v dopravním značení mohou negativně ovlivnit bezpečnost dopravy. Jedná se především o nevhodné osazení dopravních značek, jejich zakrytí zelení nebo reklamními tabulemi, o kumulaci dopravních značek s billboardy nebo jinými informačními zařízeními apod. V případě zvýrazněného dopravního značení jde o užívání jen v omezené míře, aby nedošlo k zevšednění tohoto opatření.

V tunelech je počet nehod nižší než na otevřených komunikacích, ale nehody a požáry v tunelech mohou mít vzhledem k omezenému prostoru tragické následky. K dosažení optimální úrovně bezpečnosti v tunelech je nutné zaměřit se na prevenci, tzn. předcházet kritickým událostem, které ohrožují lidský život, životní prostředí a zařízení v tunelech. Z hlediska uživatelů je nutná včasná informovanost o chování v tunelech v případě nehody nebo požáru. Záznamy z kamer jasně ukazují na nutnost řešení této problematiky zejména formou preventivních televizních šotů, které mají na řidiče mnohem větší vliv než letáčky nebo billboardy.

Při povolování umístění reklamního zařízení v blízkosti pozemních komunikací je třeba si uvědomit, že existuje potenciální nebezpečí rozptýlení pozornosti řidiče, nárazu do konstrukce a ke zhoršení rozhledu. Jestliže se opozdí reakce řidiče, a tím i počátek brzdění vozidla o jednu sekundu směrem k překážce (a nejde jen o reklamy), tak vozidlo při rychlosti:

- 50 km/h narazí do překážky rychlostí 46 km/h,
- 90 km/h narazí do překážky rychlostí 60 km/h,
- 130 km/h narazí rychlostí 74 km/h.

Reklamy by měly být z hlediska bezpečnosti povolovány v oblastech, kde se jezdí pomalu. Tedy v žádném případě v okolí dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy. Nebezpečné reklamy je třeba umístit za svodidla – další tuhou překážku v okolí komunikace.

Reklamy nesmí být umísťovány do rozhledových trojúhelníků křižovatek, u výjezdů z míst ležících mimo komunikaci, v místech, kde by zakrývaly výhled na průběh následné trasy, v blízkosti přechodů pro chodce a u zastávek MHD. Reklamy nesmí být zaměnitelné s dopravním značením a nelze je umísťovat v takové poloze, aby dopravní značení zakrývaly a nesmí být zdrojem nepředvídatelných situací.

Při vyjetí vozidla mimo silnici dochází ke zraněním a úmrtím i tam, kde nejsou

stromy a aleje, avšak s mnohem nižší pravděpodobností. Riziko smrtelného zranění je při nárazu na strom, ale i na další pevnou překážku v blízkosti pozemní komunikace, šestinásobné v porovnání s nehodou, při níž vozidlo nenarazí na pevnou překážku. Stromy nejsou příčinou nehod, ale příčinou úmrtí při nehodách. Vhodně zvolená výsadba zeleně může být naopak využita jako zklidňující prvek v obcích a městech, nikdy ale nesmí zhoršovat rozhled všech účastníků silničního provozu a viditelnost dopravního značení.

Úplná bezpečnost v provozu na pozemních komunikacích neexistuje. Zlepšení současného stavu není pouze technickou záležitostí, ale je i celospolečenským problémem.

Ing. Vlasta Michková
Ředitelství silnic a dálnic ČR

Kapitola 10

Důvody pro urychlení výstavby dálnic a rychlostních silnic

Dálnice a rychlostní silnice jsou dopravně nejvýznamnější pozemní komunikace určené podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, pro rychlou dálkovou a mezistátní dopravu silničními motorovými vozidly. Argumentů pro urychlení výstavby dálnic a rychlostních silnic je celá řada, k těm nejvýznamnějším patří:

Zásadní zkvalitnění dopravní infrastruktury ČR

Síť pozemních komunikací v České republice se vyvíjela postupně od zemských stezek určených pro koňské povozy po silnice určené pro všechny účastníky silničního provozu, jak je uvedeno v kapitole 1. Zásadní zkvalitnění dopravní infrastruktury v oblasti pozemních komunikací představuje výstavba dálnic a rychlostních silnic, které umožňují rychlou a bezpečnou jízdu motorových vozidel po dostatečně kapacitní pozemní komunikaci. Na rozdíl od silnic s neomezeným provozem jsou dálnice a rychlostní silnice určeny jen pro motorová vozidla, jejichž nejvyšší povolená rychlost není nižší než stanoví zákonné předpisy o provozu na pozemních komunikacích, vyloučen je provoz pomalých vozidel, cyklistů a pěších. Zásadní zkvalitnění spočívá v tom, že jízda motorovými vozidly je vedena po komunikacích se směrově oddělenými jízdními pásy určenými vždy pro jízdu v jednom směru, tyto komunikace jsou budovány zásadně bez úrovnových křížení a s oddělenými místy napojení pro vjezd a výjezd vozidel. Oproti ostatním silnicím je tak doprava po dálnicích a rychlostních silnicích podstatně plynulejší a na podstatně vyšším standardu.

Uspokojování dopravních potřeb společnosti

Nově postavené dálnice a rychlostní silnice umožňují v podstatně větší míře realizovat požadavky společnosti na uspokojování jejích potřeb v přepravě osob a přemísťování nákladů v souvislosti s rozvojem ekonomiky a růstu životní úrov-

ně obyvatel v potřebné kvalitě. Podstatným zvýšením kapacity nově postavených dálnic a rychlostních silnic oproti dosavadním silnicím s četnými průtahy obcemi a různými dopravními závadami se vytvářejí podmínky pro uspokojení stále se zvyšujících objemů silniční přepravy.

Vytváření podmínek pro rozvoj regionů

Zabezpečení kvalitního silničního napojení na ostatní části republiky i okolní státy je nezbytným předpokladem pro rozvoj jednotlivých regionů. Proto jsou požadavky na co nejdřívější výstavbu dálnic a rychlostních silnic k umožnění kvalitního silničního připojení regionů uplatňovány prakticky ve všech rozvojových dokumentech jednotlivých regionů a jsou uplatňovány i do celorepublikových koncepcí rozvoje dopravy v České republice. Zabezpečení kvalitního silničního napojení umožňuje podstatně zkvalitnit přístup silniční dopravy do jednotlivých částí regionů za účelem lepšího využití jejich ekonomického i technického potenciálu a možností jeho rozvoje. Zkvalitněním přístupu silniční dopravy se zvyšuje i hodnota pozemků nacházejících se poblíž nově budovaných křižovek dálnic či rychlostních silnic.

Vytvoření podmínek pro rozšiřování mezinárodní výměny zboží

Realizací dálnic a rychlostních silnic spolu s odstraněním překážek v odbavování nákladních vozidel na hranici se vytvářejí velmi výhodné podmínky pro rozšiřování mezinárodní výměny zboží, zejména vývozu. V podstatně větší míře je možno realizovat i mezinárodní kooperaci v průmyslové výrobě a uplatňovat na cizích trzích zboží vyrobené v České republice. Rozšiřování mezinárodního obchodu dokládají výsledky dopravních průzkumů prováděných za účelem ověření vývoje intenzit dopravy na těchto pozemních komunikacích uvedené v kapitole 2.

Efekty rozšiřování mezinárodní výměny zboží zejména vývozu se projevují mj. v růstu příjmů státního rozpočtu (různé formy daní) či ve zlepšení ekonomické situace výrobců, dovozců i přepravních firem.

Vytváření podmínek pro příchod velkých investorů a řešení problémů zaměstnanosti

Prakticky všichni velcí investoři zvažující realizaci investic do velkých průmyslových areálů a závodů vyhledávají v zájmu kvalitní dopravní obsluhy a nižších dopravních nákladů povětšinou lokality v okolí již provozovaných dálnic a rychlostních silnic nebo si

kladou podmínku jejich brzké výstavby. To lze dokladovat na příkladech již realizovaných velkých průmyslových zón (např. PZ Ovčáry, PZ Plzeň-Borská pole, PZ Jihlava-Pávov) nebo připravovaných průmyslových zón (např. PZ Nošovice, PZ Černovická terasa, PZ Triangl). Realizace velkých průmyslových zón s sebou přináší poměrně velké množství pracovních míst a pomáhá tak řešit problematiku zaměstnanosti.

Obdobné platí i pro umístování velkých obchodních a skladových areálů, kdy jejich situování poblíž křižovatek dálnic a rychlostních silnic umožňuje kvalitní přístup nakupujících, ekonomické řešení rozvozu zboží a zásobování nákupních areálů. I tyto areály zaměstnávají velké počty zaměstnanců.

Doprava nákladů v čase

Velkou výhodou silniční nákladní dopravy je zajišťování dopravy nákladů v čase. K minimalizaci výrobních nákladů je žádoucí v maximální míře odstranit zbytečné náklady, ke kterým patří neodůvodněné skladování výrobních a náhradních dílů, zbytečné prostoje atp. Za situace, kdy velký počet výrobků je montován z dílů vyráběných na různých místech republiky nebo i v zahraničí, je přeprava těchto dílů rychlou a spolehlivou nákladní dopravou značnou výhodou dálnic a rychlostních silnic oproti jiným komunikacím. Totéž platí i pro přepravu potravin.

Zvýšení bezpečnosti dopravy

Díky svému stavebnímu řešení i vybavení jsou dálnice a rychlostní silnice několikanásobně bezpečnější než ostatní pozemní komunikace, jak je detailněji uvedeno v kapitole 9. Ač je nehodám na dálnicích a rychlostních silnicích věnována v médiích značná pozornost, je nutné uvést, že při srovnání relativní nehodovosti (počet nehod vztažený k realizovanému dopravnímu výkonu) je jednoznačně patrná podstatně větší bezpečnost jízdy na dálnicích. Je to dáno tím, že doprava se uskutečňuje na jednosměrných jízdních pásech fyzicky oddělených od protisměru, v křižovatkách nedochází k úrovněvému křížení vozidel (na dálnicích a rychlostních silnicích se nevyskytují), jejich směrové, výškové a rozhledové poměry, ale i úroveň údržby je na podstatně vyšší úrovni než u silnic s neomezeným přístupem. Díky podstatně větší bezpečnosti provozu se oproti běžným silnicím výrazně snižuje i nebezpečí vzniku nehod spojených se znečištěním okolního území. Rychlou přepravou cenného zboží v uzavřených kamionech se snižuje oproti jiným druhům pozemní dopravy nebezpečí jeho zcizení během přepravy, což je obzvláště důležité u přepravy dražšího zboží.

Úspory času a provozních nákladů

Velmi významným efektem nově postavených dálnic a rychlostních silnic je zkrácení doby jízdy silničních vozidel oproti jízdě na stávajících silnicích s neomezeným přístupem vedených často průtahy obcemi s četnými úrovněnými křižovatkami a závadami ve směrovém a výškovém vedení silnice. Tím dochází k velkým úsporám času cestujících (řádově na jednu polovinu), zrychlení přepravy zboží, zrychlení obratu nákladních i osobních vozidel a tím i jejich efektivnějšímu využití.

Plynulou jízdou po dálnici či rychlostní silnici dochází i ke snížení provozních nákladů vozidel, zejména pokud se týká jejich opotřebení a v případě efektivní jízdy i pohonných hmot.

Zlepšení životního prostředí v okolí stávajících silnic

Převedením provozu ze stávajících silnic na nově postavené dálnice či rychlostní silnice dochází ke zlepšení životního prostředí v okolí původně užívaných silnic s neomezeným provozem. To se týká zejména snížení hlukové zátěže v okolí stávajících silnic, snížení emisí výfukových plynů a pevných částic způsobovaných silniční dopravou v obcích i snížení nebezpečí ohrožení podzemních vod v případě silniční nehody. Zklidnění dopravy na dříve používaných silnicích s sebou přináší i zvýšení pohody v dotčených obcích.

Vytváření podmínek pro rozvoj mezinárodní i tuzemské turistiky

Více než 90 % cest zahraničních návštěvníků se koná silniční dopravou. Zlepšení jízdních podmínek na příjezdu do naší republiky a zkrácení potřebného času jízdy vytváří podmínky pro zvýšení počtu cest zahraničních návštěvníků, a to jak za poznáním tak i za účelem obchodu. Hlavní efekty zvýšení turistiky zahraničních návštěvníků je možné spatřovat ve vyšším využívání českých ubytovacích a stravovacích zařízení i ve zvýšení prodeje našeho zboží.

Zprovozněním dálnic a rychlostních silnic se však zkracují i cestovní doby našich občanů směřujících silničními vozidly za účelem turistiky do zahraničí, např. do alpských středisek, za krásami Slovenska i do dalších oblastí.

Zkrácení jízdních dob při užití dálnic a rychlostních silnic vede ke zvýšení využití turistických oblastí v České republice (např. Krkonoše, Český ráj, rekreační oblasti jižně od Prahy, Pálava atp.).

Rozvoj dopravní infrastruktury EU

Neopominutelným efektem výstavby dálnic a rychlostních silnic v ČR je i do-
stavba silniční dopravní infrastruktury na území Evropské unie umožňující rozši-
řování vzájemných vztahů, rozvoj mezinárodního obchvatu v rámci EU i vytváření
podmínek pro rozvoj zemí Evropy.

Ing. Vladimír Vorel
Ředitelství silnic a dálnic ČR

Urychlení výstavby dálnic a rychlostních komunikací

Úvodem

Změny, k nimž došlo v politické oblasti, umožnily nastartovat uplatnění tržního modelu řízení ekonomiky a demokratických vztahů ve společnosti. Komunikace mezi lidmi, jejich potřeby, životní styl i chování podnikatelských subjektů v ČR jsou analogické jako ve vyspělých státech EU.

Považujeme za nadbytečné zdůvodňovat význam dopravy pro fungování společenského reprodukčního procesu; postačí představa důsledků v případě, že doprava nefunguje podle stanovených standardů. Z toho plyne, že je nutné mít na zřeteli význam kvalitní dopravy pro uskutečňování přemístovacích potřeb ve vnitrostátní a mezinárodní dopravě, dále vliv dopravy na revitalizaci dopravního průmyslu a stavitelství, zaměstnanost, turistiku, platební bilanci, integraci v Evropě atd.

Přestože dopravní systém v ČR zvládá nároky na přepravu, oprávněná kritika směřuje ke kvalitě dopravy. A nejenom to, existují kolizní místa, která signalizují potřebu zvýšení kapacit a výstavbu nových dopravních spojení, zejména v silniční dopravě. Na podporu uvedeného konstatování uvádíme citaci z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2006: „Zásadní problém spočívá v tom, že současnost potřebuje výrazné urychlení výstavby a modernizace dopravní infrastruktury a také zkvalitnění péče o stávající dopravní síť. To pak předurčuje mnohem vyšší nároky na finanční prostředky v jednotlivých letech oproti nedávné minulosti.“

Státní fond dopravní infrastruktury je organizace zřízená k financování dopravní infrastruktury dopravy železniční, silniční, vodní. Na základě požadavků zařazuje do plánu akce, jež splňují předepsané kritérium efektivity, přičemž počet akcí nepřekročí schválené limity přidělu prostředků a vlastních zdrojů.

Dopravní systém ČR tvoří více druhů dopravy. Na celkových výkonech se rozhodující měrou podílejí doprava železniční a silniční, jednak pro cizí potřebu, jednak pro vlastní potřebu, a individuální automobilismus. Můžeme konstatovat, že se vývoj v ČR neliší od tendencí v EU. Lze tedy oprávněně tvrdit, že po dosažení úrov-

ně EU se vývoj proporcí v dopravním systému ČR zásadně nezmění. To významně snižuje riziko investování do dopravní infrastruktury.

Argumenty pro urychlení výstavby dálnic a rychlostních komunikací

Doprava tvoří součást infrastrukturních odvětví národního hospodářství. Má-li vytvářet předpoklady pro fungování společnosti a ekonomiky, musí být budována v předstihu. Vysoké investiční vklady do dopravní infrastruktury, jednoúčelovost použití a trvalé ovlivňování okolí jsou faktory zvýšeného rizika neúčelného vynaložení prostředků; proto je vyvíjena snaha vedoucí k jeho zmírnění.

Standardním východiskem dlouhodobé projekce dopravy je odvození nároků na přepravu osob a zboží, určení podílů druhů dopravy, vymezení kvalitativních charakteristik, možnosti racionalizace dopravního systému (koordinace, integrace), vývoj dopravní techniky a technologie, stanovení potřeby zdrojů a efektivnosti jejich vynaložení. Vezmeme-li v úvahu, že železniční síť byla prakticky vybudována do r. 1900 a pozemní komunikace mají historii dokonce delší, pak smysluplná projekce dopravní infrastruktury musí vycházet z reality příštích minimálně 50 let.

Je sice mimo pochybnost, že znalosti potřebné pro efektivní rozvoj dopravy v uvedeném období by měly neocenitelný význam, ale jejich naplnění bude substituováno hypotézami a vyjádřením pravděpodobnosti.

Životní styl se odvíjí od životní úrovně. S časovým posunem a korekcemi plynoucími z populačního vývoje v ČR můžeme s relativně vysokou pravděpodobností projektovat nároky na přepravu i jejich rozdělení mezi druhy dopravy.

Pokud jde o nákladní přepravu, dochází a bude docházet ke změně v oběhových procesech. Uplatnění systému just-in-time vyžaduje spolehlivost dodání, kterému se operativně přizpůsobila silniční doprava. Trvale rostoucí podíl mezinárodní přepravy je jeden z dalších faktorů, které vytvářejí prostor pro silniční dopravu.

Rostoucí podíl silniční dopravy je dále vyvoláván též zvyšujícím se počtem osobních automobilů a jejich využitím. Jde o segment přepravního trhu, který bude pro rozvoj dopravní infrastruktury rozhodující, a proto mu věnujeme následující poznámku.

Uživatelé dopravních sítí (cestující i přepravci) nejsou omezováni ani v počtu jízd, ani ve volbě dopravního prostředku. Má-li občan finanční zdroje, může být vlastníkem osobního automobilu resp. individuálního dopravního prostředku. Stojí za povšimnutí, že výrobci a dovozci dopravních prostředků realizují směnu za ekonomické ceny, což platí i pro dodavatele pohonných hmot a dílů potřebných

k provozu. Naproti tomu cestující má možnost použít veřejnou železniční nebo autobusovou dopravu, která je dotována státem (jízdné nekryje celkové provozní náklady).

O tom, že veřejná doprava umožňuje splnění všech přemístovacích potřeb, svědčí období tzv. plánovitého řízení, kdy existoval poměrně malý počet osobních automobilů v osobním vlastnictví. Přesto obyvatelstvo využívalo volný čas k rekreaci, sportu návštěvě divadel atd. nehledě na přepravu do zaměstnání a za vzděláním, což se považovalo za samozřejmé.

Zvyšování životní úrovně se projevuje nejenom vyšším uspokojováním materiálních potřeb, ale stoupá význam volného času a způsob jeho využití. Mění se postoje, návyky a kritéria hodnocení jednotlivých prvků životního stylu a v neposlední řadě i mimoekonomické potřeby samé. Touha po poznání, zvyšování znalostí a potřeba osobního styku mají za následek růst hybnosti obyvatelstva i intenzivního využívání času při minimalizaci časových ztrát. Z hlediska kritérií volby druhu dopravy jsou preferovány pohotovost, pohodlí, spolehlivost, rychlost, schopnost dopravy z domu do domu, možnost využití dopravního prostředku k přepravě věcí i k nedopravním účelům (např. noclehu při turistice).

Uvedené požadavky splňuje především osobní automobil a člověk jej používá i za cenu vyšších provozních nákladů ve srovnání s jízdným v dopravě veřejné. Důvod tkví v tom, že mimoekonomické prvky jsou lidmi (byť intuitivně) oceňovány. Důsledkem je poznání, že efektivnost a rozvoj dopravního systému nelze založit pouze na nákladech dopravy, ale i na celkových efektech uživatelů dopravních sítí (včetně důsledků z toho plynoucích pro společnost a stát).

Změnám v životním stylu se snaží přizpůsobit i veřejná doprava. Provádí to modernizací dopravních prostředků, rychlostí, četností nabídky dopravních příležitostí, službami během dopravy atd. Tato opatření jsou příznivě přijímána cestující veřejností, ale nesnižují atraktivitu individuální dopravy.

Pokud jde o osobní dopravu, dominantní je podíl dopravy individuální a v dopravním proudu na pozemních komunikacích v extravilánu činí 80 %. Především nedorozumění, uvedeme-li, že výkony individuální dopravy zahrnují jednak přepravy, které by mohla veřejná doprava substituovat, jednak ostatní, u nichž tomu tak není. Proto je třeba odlišně hodnotit její výkony z hlediska dělby přepravní práce, ale také z hlediska zdůvodnění urychlení výstavby a modernizace pozemních komunikací.

Ani v moderní společnosti, v níž se uplatňují tržní principy hospodaření, nelze ponechat vývoj dopravního systému pouze na působení trhu. Soukromý sektor se orientuje na činnosti, které přinášejí zisk s obvyklou mírou rentability a přiměřenou, resp. krátkou, dobou návratnosti vložených prostředků. Aby společnost a ekonomika fungovala, musí existovat dopravní síť umožňující spojení všech

sídlíšť, využití zdrojů surovin, spojení výrobních podniků i organizací služeb a veřejného sektoru. Tuto funkci plní pozemní komunikace, které vytvářejí podmínky přepravy i do těch míst, která nemají přímé železniční spojení. V tomto kontextu je silniční síť nadřazená dopravní infrastruktura a logickým důsledkem je rozhodující podíl silniční dopravy na celkových výkonech dopravního systému státu. Doplníme charakteristiku konstatováním, že silnice slouží i k jízdě nemotorových dopravních prostředků – především jízdě na kole a k chůzi.

Využití pozemních komunikací je nerovnoměrné. Zatímco intenzita dopravy na dálnicích a rychlostních silnicích v některých časových intervalech dosahuje kapacitních možností nebo je překračuje (důsledkem je vznik kongescí), silnice nižších tříd mají obvykle dostatečnou rezervu a využití kapacity je spíše náhodným jevem, k využití kapacity dochází výjimečně. I za předpokladu výkonového zpoplatnění silnic by bylo získání prostředků na údržbu a modernizaci pozemních komunikací málo pravděpodobné. Jsou proto využívány prostředky z celospolečenských zdrojů, které jsou však omezené. Z tohoto důvodu jsou hledány cesty k jejich zvýšení; o některých možnostech se zmíníme v další části textu.

Financuje-li stát dopravní infrastrukturu, je přirozené, že požaduje nejenom dosažení efektivity vložených prostředků, ale zároveň vytváření takového dopravního systému státu, který by dlouhodobě vytvořil podmínky k uspokojení potřeb přímých i nepřímých účastníků dopravních a přepravních procesů (cestujících, přepravečů, dopravců, populace, územních celků, státu, EU). Zájmy jednotlivých prvků jsou diferencované, a mnohdy protichůdné. Výsledkem bývá kompromis koncipovaný především z hlediska finančních možností státu (při respektování přijatých mezinárodních smluv a vnitrostátních zákonů).

Jde o zásadní problém efektivnosti dopravního systému, neboť je třeba předvídat budoucí kvantitativní i kvalitativní charakteristiky nároků na přepravu, vývoj dopravní techniky, pohyb cen a nákladů, ocenění mimoekonomických vlivů atd. Teoreticky nevyřešeno zůstává definování kritéria efektivnosti, ocenění externalit a další. Potřeba prognostického projektu rozvoje dopravy je státem obvykle zabezpečena zpracováním dopravní politiky, která zahrnuje cíle (obvykle na krátké časové období), metody a nástroje jejich dosažení.

Projekt dopravní politiky vychází z analýzy vývoje a dosažené úrovně s požadovaným budoucím stavem. Zatímco analýza nečiní větších obtíží (hodnotí se minulost, za kterou lze obvykle získat spolehlivé informace), definovat budoucí stav dopravního systému státu je však obtížné, a to nejen z důvodů, které jsme uvedli v předchozí části, ale i pro rozpor mezi zájmy uživatelů dopravní infrastruktury a zájmy státu, který reprezentuje celou populaci.

Při zpracování projekce budoucího vývoje se nabízí použití dvou metod, a to normativní a pozitivní. Normativní metoda v podstatě definuje budoucí stav podle

zásady „tak by to mělo být“. Podstatou pozitivní metody je transformace minulosti do budoucnosti. V ekonomické problematice je výlučné použití jedné z uvedených metod vzácností a spíše záleží na přístupu ke zpracování, v němž dominuje pozitivní nebo normativní přístup a využívány jsou vhodné metodické prvky obou metod.

Platná dopravní politika ČR je výsledkem normativního přístupu, kterému ovšem současný vývoj neodpovídá, a to nejen v naší republice, ale i ve státech EU. Má-li být dopravní politika nástrojem řízení, je třeba se pokusit o zjištění, zda jde o náhodnou odchylku, nebo je vývoj odrazem zákonitostí, kterým nebyla při jejím zpracování věnována dostatečná pozornost. Stanovit cíle, které nejsou v souladu s objektivními tendencemi, je kontraproduktivní. Ve svých důsledcích by to mohlo způsobit vznik potíží při zajišťování přepravních nároků.

Doprava je závislá na přepravních potřebách okolí. Má-li cestující i přepravce svobodnou volbu druhu dopravy, je reálné předpokládat, že oba účastníci volí ten, který je pro ně optimální za daných technických, provozních a ekonomických podmínek. Stanovení objemů a podílů druhů dopravy normativním způsobem je sice možné, ale jejich nesplnění nemusí vyplývat z nízké kvality práce té či oné dopravy.

Požadavek revitalizace železniční dopravy je nepochybně společensky oprávněný, jde však o hypotézu, které neodpovídají zákonité tendence ve výrobě ani ve společnosti. Důsledkem může být nejenom udržování kapacit železnic, které jsou z celospolečenského hlediska neefektivní, protože přepravu je možné substituuovat lacinější dopravou silniční, ale i podcenění potřeby urychlené výstavby pozemních komunikací. Má-li být železniční doprava efektivní, nutnou podmínkou je dosažení souladu kapacit s nároky na přepravu. Zejména na regionálních tratích ČD intenzita osobní a nákladní přepravy nedosahuje úrovně, která by byla postačující pro hospodárnou železniční dopravu. Náhrada za autobusy by v mnoha případech vyžadovala pouze přizpůsobení (časové nebo směrové) provozované linky potřebám návaznosti na další železniční spoje.

Současný vývoj dělby přepravní práce je důsledkem zmíněných technických, provozních a ekonomických podmínek dopravy železniční a silniční. Mezi ekonomickými podmínkami je diskutován požadavek úhrady nákladů za dopravní cestu a externality. Uvedme tyto informace: transformací ČD, státní organizace, došlo k vytvoření akciové společnosti České dráhy a dále k vytvoření státní organizace Správa železniční dopravní cesty (SŽDC), která má v operativní správě dopravní infrastrukturu a financuje (hradí) ČD náklady na řízení provozu a zajištění provozuschopnosti dopravní cesty. Naopak ČD hradí SŽDC poplatek za použití dopravní cesty, který má zvláštní sazbu za provozování dopravní cesty a za zajištění její provozuschopnosti.

Uvedli jsme, že dopravní infrastruktura železniční i silniční dopravy je financována prostřednictvím Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI), který získává příjmy odváděné uživateli pozemních komunikací, dotace ze státního rozpočtu, převody z výnosů privatizovaného majetku a z fondů EU. Na SFDI se soustřeďují požadavky na financování jednotlivých akcí a po prověře efektivnosti je vybráný soubor akcí součástí rozpočtu SFDI.

Získání potřebných finančních prostředků

Pro ilustraci uvádíme rozpočet SFDI v *tabulce 1*.

Tabulka 1 – Schválený rozpočet SFDI na rok 2006 a střednědobý výhled do roku 2007 včetně výdajů na dálnici D47 a zálohové financování akcí financovaných ze zdrojů EU (v tis. Kč)

| Ukazatel | Schválený rozpočet 2006 | Výhled rozpočtu 2007 |
|---|-------------------------|----------------------|
| Příjmy celkem | 55 670 799 | 63 434 668 |
| z toho: daň. příjmy a příjmy z poplatků | 16 100 000 | 18 300 000 |
| finanční výpomoci | 8 166 799 | 11 365 000 |
| přijaté dotace | 31 404 000 | 33 569 668 |
| v tom: převody výnosů z privat. majetku | 22 200 000 | 21 200 000 |
| dotace ze stát. rozpočtu (D47) | 9 204 000 | 12 469 668 |
| úvěry, dluhopisy | | 200 000 |
| | | |
| Výdaje celkem | 55 670 799 | 63 434 668 |
| z toho: financování programů | 37 480 725 | 38 469 668 |
| v tom: spolufinanc. progr. z EU | 9 204 000 | 4 500 000 |
| spolufinanc. úvěrů poskyt EIB | 4 292 595 | 4 000 000 |
| dálnice D47 | 9 204 000 | 12 469 668 |
| návratné finanční výpomoci | 8 166 799 | 11 365 000 |
| ostatní výdaje | 10 023 275 | 13 600 000 |

Struktura příjmů je zřejmá z následující *tabulky 2*.

Tabulka 2 – Příjmy SFDI na rok 2006 (v mil. Kč)

| Druh příjmu | Schválený rozpočet 2006 |
|---|-------------------------|
| Převody výnosů silniční daně | 5 600 |
| Převody výnosů spotřební daně z miner. olejů | 7 300 |
| Převody výnosů za použ. vybr. dálnic a silnic | 3 200 |
| Dotace ze státního rozpočtu (dálnice D47) | 9 204 |
| Převody výnosů z privatizovaného majetku | 22 200 |
| Příjmy celkem | 47 504 |
| EU | 8 167 |
| Příjmy úhrnem | 55 671 |

Z celkových výdajů SFDI v roce 2006 byly železniční doprava a pozemní komunikace dotovány prostředky, které uvádí *tabulka 3*.

Tabulka 3 – Výdaje SFDI (v tis. Kč)

| Ukazatel | Dráhy | Pozemní komunikace |
|-------------------|-------------------------|--------------------|
| Běžné výdaje | 5 465 000 ¹⁾ | 4 629 925 |
| Kapitálové výdaje | 10 121 295 | 25 981 925 |
| Celkem | 15 586 295 | 30 611 705 |
| Podíl (v %) | 33,7 | 66,3 |

1) Podíl nákladů na řízení provozu a provozuschopnost dráhy.

Rozdíl mezi výdaji v *tabulce 1* a v *tabulce 3* tvoří náklady na vodní dopravu, bezpečnost dopravy, cyklostezky, aparát SFDI, splátka úroků apod.

Z údajů uvedených v tabulkách sestavíme rozpočty příjmů a výdajů za železniční a silniční dopravu s tím, že převody výnosů z privatizace majetku rozdělíme v poměru uvedeném v *tabulce 3* a výnos spotřební daně za silniční dopravu snížíme o část připadající na dopravu železniční.

Tabulka 4 – *Bilance příjmů a výdajů za rok 2006*

| Silniční doprava | | | |
|------------------------------|---------|-------------------|---------|
| Příjmy | mil. Kč | Výdaje | mil. Kč |
| Silniční daň | 5 600 | Běžné výdaje | 4 630 |
| Převod spotřeb. daně | 7 000 | Kapitálové výdaje | 25 982 |
| Známky | 3 200 | Z toho D47 | 9 204 |
| Vlastní zdroje | 15 800 | Celkem | 30 612 |
| Dotace D47 | 9 204 | Převis | 9 111 |
| Dotace z privatizace majetku | 14 719 | | |
| Celkem | 39 723 | | |
| Železniční doprava | | | |
| Převod spotřební daně | 300 | Běžné výdaje | 5 465 |
| Dotace z privat.majetku | 7 481 | Kapitál. výdaje | 10 586 |
| Celkem | 7 781 | Celkem | 16 051 |
| Schodek | 8 270 | | |

Z uvedených hodnot vyplývají tyto skutečnosti:

- 1. ČD, a.s.** sice hradí SŽDC poplatek za cestu, ale tyto náklady činily ve sledovaném roce celkem 11 148 980 tis. Kč, ČD a.s. uhradila pouze 51 %. Zbývající část byla ČD a.s. uhrazena dotací ze SFDI prostřednictvím SŽDC. Přitom poplatek nehradí odpisy ani nevytváří prostředky na modernizaci, které jsou ČD a.s. dotovány ze SFDI (*tabulka 3*). Z bilance příjmů a výdajů (*tabulka 4*) dále vyplývá, že její investiční rozvoj je zcela závislý na prostředcích z celospolečenských zdrojů.
- 2. Uživatelé pozemních komunikací** hradí silniční daň, poplatek za použití dálnic a rychlostních komunikací, od r. 2007 výkonové myto na cca 1 000 km dálnic a platí spotřební daň z pohonných hmot, jejíž přínos do státního rozpočtu činí cca 80 mld. Kč, ale podíl do rozpočtu SFDI je pouze 9,1 %. S výjimkou cca 300 mil. Kč odvedených železniční dopravou připadá zbývající část na silniční dopravu, která financuje náklady infrastruktury všech druhů dopravy (s výjimkou dopravy letecké). Z bilance příjmů a výdajů (*tabulka 4*) pak plyne, že podle platných pravidel výdaje na pozemní komunikace nevyčerpávají propočtený limit.

3. Pokud bychom chtěli v prvním kroku docílit srovnatelnost mezi oběma dopravami v úrovni nákladů na dopravní cestu, poplatek ČD by se musel zvýšit o 100 %. Výsledkem by byla ztráta z provozování nákladní dopravy, která je dosud zisková, a pokud by se zvýšení poplatku promítlo do tarifu, mohl by výsledkem být další odliv přepraveců na silniční dopravu. I v tomto případě by tarif železniční dopravy hradil pouze běžné výdaje a kapitálové výdaje by musely být i nadále dotovány z celospolečenských zdrojů, neboť jejich promítnutí do provozních nákladů a tarifu je vyloučené. To indikuje otázku, zda je železniční doprava podnikáním nebo veřejnou službou typu příspěvkové organizace.
4. Z tabulky 4 vyplývá, že silniční doprava bez mýta, jehož předpokládaná výše v roce 2007 má dosáhnout 3 mld. Kč při současném poklesu výnosu z dálničních známek o 1 mld. Kč, má vlastní zdroje ve výši 15 800 mil. Kč a celkové výdaje 30 612 mil. Kč. K dosažení plné úhrady nákladů pozemních komunikací uživateli chybí 14 812 mil. Kč. Spotřební daň v cenách uhlovodíkových paliv je typem fiskální daně; nejde proto o zprostředkovanou úhradu nákladů dopravní cesty. Spotřební daň není vyvolána provozem silniční dopravy, ale její výše v cenách uhlovodíkových paliv znevýhodňuje silniční dopravu oproti dopravě železniční, která 90 % výkonů v nákladní a 75 % v osobní dopravě realizuje v elektrické trakci, jejíž cena spotřební daní zatížena není. Z hlediska srovnatelnosti nákladů na dopravní cestu lze diskutovat o těchto variantách:
- Zdanit trakční energii – perspektivně možné, ale ne ve výši srovnatelné se silniční dopravou.
 - Snížit spotřební daň na úroveň nedostatkových zdrojů k financování pozemních komunikací – nepřichází v úvahu, neboť stát nemá možnost jiným způsobem získat prostředky do státního rozpočtu.
 - Zvýšit podíl SFDI na spotřební dani pro silniční dopravu na výši, která by zajišťovala trvale potřebné zdroje na financování pozemních komunikací; z dnešních 9,1 % na cca 30 %.
5. Názor, že harmonizace nákladů v dopravním systému by vedla ke zdražení silniční dopravy, nelze za současných cenových a daňových podmínek prokázat. Rozhodování cestujících a přepraveců se v podstatě nezmění ani v případě úhrady externalit, neboť o jejich výši by musela být korigována spotřební daň. Jednostranné zdanění silniční dopravy by mělo za následek narušení srovnatelnosti podmínek na přepravním trhu

Konstatujeme tyto závěry:

1. Zvyšuje se a bude se zvyšovat životní úroveň, která je rozhodující pro změny v uspokojování potřeb. Jedinec usiluje o jejich uspokojení již nejen s minimálním výdajem prostředků, ale i svého vlastního úsilí. V dopravě dává přednost

pohotovosti a dalším kvalitativním charakteristikám, neboť oceňuje volný čas a možnosti jeho využití. Mimoekonomické faktory oceňuje a jsou součástí rozhodovacích kritérií při volbě druhu dopravy.

2. Globalizace ekonomiky ovlivnila organizaci a řízení výroby i oběhu. Propojení výroby se spotřebou pomocí dopravy bez skladování přináší synergický efekt ve snížení nákladů a zrychlení obratu užitečných hodnot. I v tomto případě je využití silniční dopravy adekvátní pro jednoduchost provozu.

Shrňme-li: je třeba urychlit výstavbu komunikací ne proto, že jezdí mnoho automobilů, ale proto, že v důsledku objektivních zákonitostí tomu jinak být nemůže ani v budoucnosti.

3. Modernizací pozemních komunikací dojde ke snížení nákladů uživatelů infrastruktury, cestujícím se sníží ztráta z neproduktivní spotřeby volného času a přepravcům se uvolní kapitál vázaný v přepravovaném zboží. Snížení vzniku kongescí bude mít za následek zvýšení spolehlivosti dopravy (předpoklad uplatnění metody just-in-time); neopomenutelný je přínos v turistice (zejména zahraniční).
4. Zamýšlené opatření bude mít příznivý důsledek na koordinaci silniční a železniční dopravy, zejména v náhradě nerentabilních železničních spojů a tratí silniční dopravou.
5. Inovace pozemních komunikací příznivě ovlivní růst ekonomiky a zaměstnanosti. Investování do silniční infrastruktury je minimálně rizikové i z hlediska vzdálené budoucnosti a při minimálních znalostech o budoucích nárocích na přepravu. Dojde ke zvýšení hybnosti a dopravní náročnosti promítající se do HDP vlivem operativního přizpůsobování požadavkům vnitrostátního i zahraničního trhu a růstu silniční tranzitní kamionové dopravy.
6. Tendence vývoje na přepravním trhu nedoznají změn ani v případě harmonizace podmínek na přepravním trhu a uplatnění ekologických daní. Význam automobilového průmyslu pro ekonomiku ČR je jedním z dalších faktorů podmiňujících dynamiku silniční dopravy.
7. Dálnice je nutnou podmínkou rozvoje oblastí a přílivu zahraničního kapitálu. Zvláště naléhavá je potřeba spojení Prahy s Českými Budějovicemi a dále Rakouskem pro turistické využití této oblasti.
8. Provoz silniční dopravy je prozatím závislý na ropě. Její zásoby budou jednou vyčerpány, ale do té doby dojde k výrobě alternativních zdrojů energie. Investice do pozemních komunikací však nebudou touto změnou dotčeny, naopak alternativní paliva nebudou mít negativní účinky současných pohonných hmot. Jde o mimořádně příznivou konstelaci, prakticky negující riziko investování do silniční infrastruktury.

Modernizace silniční infrastruktury se promítne v bezpečnosti silničního provozu, ochraně zdraví populace a životního prostředí. Realizace námětů bude vesměs příznivě akceptována, nebude-li překážkou nedostatek finančních prostředků. Uvádíme náměty, které by měly být předmětem diskuse, k níž v našich podmínkách dochází v souvislosti s připravovanou reformou veřejných rozpočtů (podíl dopravy na výdajích veřejných rozpočtů činí cca 8 %).

Financování dopravní infrastruktury zabezpečuje v ČR zmíněný SFDI. Jeho rozpočet respektuje zásady dopravní politiky, dále „Návrh rozvoje dopravních sítí do roku 2010“ včetně jeho harmonogramu a finančního zabezpečení.

Zvýšení prostředků na urychlení výstavby dálnic by bylo možné dosáhnout buď zvýšením přídělu prostředků z privatizovaného majetku nebo přerozdělením prostředků v rozpočtu SFDI. Nepovažujeme žádnou z variant za průchodnou, neboť naději mají taková řešení, která se nedotknou celospolečenských zdrojů.

Silniční daň hradí vozidla používaná k podnikání. Rozhodující část osobních automobilů používaných k fakultativním jízdám této dani nepodléhá, ačkoli tvoří podstatnou složku dopravního proudu. Počet osobních automobilů v osobním vlastnictví nepoužívaných k podnikání není v centrálním registru k dispozici. Odhadujeme jejich počet na 3,5 mil. ks a zvolíme-li silniční daň ve výši 1200 Kč/vozidlo, dodaním těchto vozidel by bylo možné zvýšit rozpočet SFDI o 4,2 mld. Kč ročně.

Dalším zdrojem SFDI je mýto. Jeho přínos v roce 2007 se odhaduje na 3 mld. Kč. Zvyšování příjmů bude záviset na rozšiřování technického zařízení a v roce 2008 by podle pracovníků SFDI mohly dosáhnout hodnoty 15 700 mil. Kč (včetně tzv. dálničních známek).

Zdrojem rozpočtu SFDI je podíl na spotřební dani v cenách pohonných hmot ve výši 9,1 %. Silniční doprava odvede do státního rozpočtu ročně cca 80 mld. Kč a na odvedené částce se podílí pouze uvedeným procentem. Jde o disproporcionalitu. Za přiměřený považujeme příděl ve výši 30 – 35 mld. Kč ročně s účelovým použitím na výstavbu dálnic.

Nepopulární, ale možné, je zvýšení současné úrovně silniční daně, případně zavedení dopravní daně ekologického charakteru. Protože další zvyšování daňového zatížení není v současné době vítáno, bude prosazení takového opatření obtížné.

Na současný stav silnic doplácení všichni uživatelé. Nabízí se možnost finančně zainteresovat uživatele na upisování dluhopisů na výstavbu nebo urychlení výstavby konkrétní dálnice. Nízká jmenovitá hodnota i úročení by bylo kryto z poplatků za použití dálnic a rychlostních komunikací, v počátku ze spotřební daně.

Intenzivně je třeba uplatnit systém PPP a soukromé výstavby dálnic včetně účasti zahraničního kapitálu. Bylo by redundantní připomínat úvěry a účast fondů EU.

Náměty nejsou ani nemohou být vyčerpávající. Od námětu k realizaci obvyk-

le uplyne dlouhé období, neboť realizace u většiny z uvedených by znamenala změnu současného zákona, a tato změna musí podstoupit dlouhou schvalovací proceduru.

Mimo pozornost stojí skutečnost, že výrobci automobilů produkují zvyšující se počet automobilů, aniž by věnovali pozornost cestám a dopravě v klidu, která je již nyní obtížně řešitelným problémem ve většině velkých měst. Považujeme za účelné zvážit možnost zdanění každého vyrobeného i dovezeného (včetně existujícího) automobilu poplatkem, který by byl určen na modernizaci silnic. Uživatel by měl mít od začátku vědomí, že k provozování musí mít infrastrukturu a její vybudování i údržba stojí značné peníze. Je obava, že výrobci automobilů nebudou příznivě nakloněni tomuto opatření a zůstane pouze u námětu. V tomto případě by měli výrobci vozidel část zisku upsat na dluhopisy vydané k urychlení výstavby dálnic, placení úroků a úhrad jmenovité ceny dluhopisů by bylo zajištěno z výko- nového mýta. Jistě by tento námět stál za pozornost.

Doc. Ing. Jan Eisler, CSc.

Katedra podnikové ekonomiky, Vysoká škola ekonomická v Praze

Ing. Jaromír Kunst

katedra 613, Dopravní fakulta ČVUT

Kapitola 12

Financování výstavby silnic a dálnic

Doprava jako nedílná součást socioekonomického systému státu vytváří zásadní předpoklad pro fungování národního hospodářství. Naplňování funkcí dopravy je v rámci dopravního systému dáno především existencí dopravní infrastruktury, bez které není možné nároky na přepravu zajistit. Kvalita a kvantita vytvářené kapacity dopravní infrastruktury by měla představovat hlavní předmět zájmu při řízení rozvoje dopravního systému státu.

Dopravní infrastruktura je z hlediska nákladů oblastí poměrně vysoce náročnou již jen z hlediska zajištění provozuschopnosti, tzn. při údržbě a běžných opravách. Mnohem vyšší náklady pak představují rekonstrukce a modernizace, a samozřejmě nejnáročnější je nová výstavba. Prakticky všude v Evropě zaznamenáváme nedostatek zdrojů na financování údržby a rozvoje dopravní infrastruktury. Zvýšení daní a poplatků budou občané podle mého názoru akceptovat pouze tehdy, když bude zřejmá účelovost těchto daní. Proto princip fondového hospodaření není nic jiného než princip uživatelský, a tento princip se zcela jistě bude stále více uplatňovat i v jiných oblastech ekonomiky. Možnost kombinovat různé finanční zdroje k financování znamená ve svých důsledcích využití synergického efektu.

Je namístě také připomenutí zásad společné dopravní politiky Evropské unie, která v Bílé knize Evropské dopravní politiky pro rok 2010 uvádí: čas rozhodnout deklaruje podporu tomu, aby „byly dostupné výnosy směřovány do specifických národních nebo regionálních fondů...“ Je zřejmé, že se tyto fondy musí stát standardní součástí systému veřejných financí a transparentním finančním nástrojem s jasně nastavenými pravidly financování. Z pohledu našeho státu je určitě prozíravé, že jsme do systému takový prvek již zapojili a zajistili jeho fungování.

Rozvojové potřeby jsou vládou jednoznačně určeny (dopravní politika), zhotovitelé i přes současné rychlé tempo výstavby u nás avizují dostatečné kapacity, není problém ani v materiálních a v surovinových zdrojích, ale základním problémem současnosti i budoucnosti jsou disponibilní finanční zdroje pro realizaci a plánování rozvoje dopravní infrastruktury. Zjednodušeně se dá současná situace přirovnat k pomyslnému magickému trojúhelníku, v jehož ploše se odehrávají zásadní rozvojové procesy.

Současně je však potřebné hledat model efektivní alokace zdrojů v čase při důsledném naplňování principu efektivity vynakládání finančních prostředků. Primárním úkolem je v této souvislosti zefektivnění výstavby ze státních zdrojů a záruka hospodárnosti vynakládání prostředků s ohledem na dopravní intenzitu, rozvojové potřeby regionů, vztah k životnímu prostředí i související vazby s dopravní infrastrukturou jako celkem.



Nalezení odpovídajícího postupu je však poměrně komplikovanou záležitostí, kdy je třeba vzít v úvahu specifika jednotlivých oblastí dopravní infrastruktury a také jejich širokou vnitřní diferenciaci. V zásadě jde ale o to, aby prokázání efektivity každé akce bylo jednoznačné, ověřitelné a nezpochybnitelné. Nalezení optimální polohy kritéria efektivity jakožto účelnosti a hospodárnosti pak znamená rozpracování oblastí:

1. procesu rozhodování o prioritách realizace
2. hodnocení efektivity v procesu projektové přípravy
3. kontroly stanovených parametrů ve fázi realizace, odchylkové řízení.

Základní principy fungování SFDI

Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI) byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb., a to s účinností od 1. července 2000. Jedná se o mimorozpočtový fond, který je samostatnou právnickou osobou, a majetek, se kterým hospodaří, je ve vlastnictví státu.

Vysokoškolští profesori vštěpují studentům ekonomie poučku, že založení a prosazení nové firmy nebo nové instituce je vždy spjato s nutností vyvinout značné úsilí k překonání inerce, jež brání vytvoření něčeho nového. Základním novátorem v tomto smyslu byla vláda. Vznik Státního fondu dopravní infrastruktury pak znamenal bezesporu velký systémový zásah do mechanismů nárokování a financování dopravní infrastruktury, včetně financování dálnic a silnic. Akademici, kteří se zabývají teorií managementu, také tvrdí, že úřední šiml vládní byrokracie často řehťá tak dlouho, že zabrání možnosti realizace strategických transakcí ve správné době. S odstupem doby, kdy SFDI funguje, lze konstatovat, že se tento názor nepotvrdil.

Díky tomu, že SFDI koncentruje zdroje pro pozemní komunikace, železnici i vodní cestu, je možné postupně vytvářet jednotný systém pro alokaci disponibilních zdrojů podle společenské potřeby, dopravních priorit, ale i ekonomických kritérií. Je zřejmé, že jednotný systém řízení a alokace zdrojů do dopravní infrastruktury a zvýraznění uživatelského principu se určitě vyplácí.

SFDI sestavuje každoročně návrh rozpočtu, který předkládá k projednání vládě a ke schválení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Zákon č. 104/2000 Sb. vymezuje příjmovou stránku rozpočtu SFDI spolu s účelem užití finančních prostředků. SFDI používá svých příjmů ve prospěch rozvoje, údržby a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest v rozsahu daném zákonem. Příjmy SFDI tvoří převody výnosů silniční daně, převody 9,1 % podílu z výnosu spotřební daně z minerálních olejů, převody výnosů z poplatků za použití vybraných dálnic a rychlostních silnic, mýtné, převody prostředků z Fondu národního majetku České republiky, výnosy z cenných papírů nebo veřejných sbírek organizovaných SFDI, úvěry, úroky z vkladů, penále, pojistná plnění a jiné platby od fyzických a právnických osob, dále podle zákona o SFDI mohou tvořit příjem také příspěvky z Evropské komise poskytované prostřednictvím příslušných Evropských fondů, dary a dědictví a dotace ze státního rozpočtu.

Na konci každého rozpočtového roku sestavuje SFDI Výroční zprávu, která reportuje výsledky hospodaření a plnění rozhodujících ukazatelů a která je schvalována Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky.

Rozpočet SFDI je sestavován po jednotlivých akcích a částkách plánovaných k investování v daném roce, stejně tak jeho výroční zpráva hodnotí výdaje v po-

dobné struktuře. Jde o lehce kontrolovatelný, transparentní způsob sestavování rozpočtu. Případné úpravy rozpočtovaných částek na jednotlivé stavební akce se realizují formou rozpočtových opatření schvalovaných vládou jmenovaným Výborem SFDI a Poslaneckou sněmovnou ČR jmenovanou Dozorčí radou. Tyto orgány jsou kompetentní provádět úpravy rozpočtu až do výše 15 % z celkové výše schváleného rozpočtu. Případné změny nad tento rámec musí odsouhlasit Hospodářský výbor Poslanecké sněmovny PSP ČR.

Výhody uplatnění SFDI

Zapojení účelové instituce v podobě SFDI do systému veřejných financí sledovalo několik věcně a ekonomicky podložených záměrů.

Jednak bylo cílem stabilizovat zdroj financování dopravní infrastruktury se zabezpečením převoditelnosti finančních prostředků z jednoho rozpočtového období do druhého a koncentrovat prostředky k financování dopravní infrastruktury do specializované odborné instituce oddělené od státního rozpočtu tak, aby financování dopravní infrastruktury probíhalo při respektování charakteru a specifík výstavby a údržby dopravní infrastruktury. Stručně řečeno, dopravní infrastruktura vyžaduje zdroje „šité na míru“ – tj. stabilní a dlouhodobé.

Výstavba dopravních staveb – ať již silničních nebo dálničních, představuje z hlediska času poměrně dlouhý proces. Zajištění potřebných finančních zdrojů v celém tomto časovém průběhu je tedy základním předpokladem úspěchu. Současně je třeba zajistit, aby veřejné zdroje byly alokovány v souladu s celospolečenskými prioritami a hospodárným a účelným způsobem. Od doby vzniku Fondu se v tomto směru mnohé změnilo. Tlak na transparentnost financování a informovanost o jednotlivých stavbách je výrazně vyšší. Například od roku 2004 je na všechny silniční stavby jednotným způsobem aplikován pohled na ekonomickou efektivitu. Bez propočtu doby návratnosti stavby a ekonomické efektivy stavby nelze doporučit ke schválení žádný investiční záměr. Výjimkou jsou přesně vymezené akce, jako jsou např. opravy havarijních mostů a podobné situace. V současné době je pak rozpracovávána technická a ekonomická expertiza staveb s cílem supervize nákladů staveb nad 300 mil. Kč. Chceme mít jistotu, že stavby pozemních komunikací mají pro Českou republiku odpovídající nákladovou strukturu.

Co se týká převoditelnosti nedočerpaných finančních prostředků z roku na rok, tak i zde jsou stanovena jasná a neměnná pravidla. Vše se děje po projednání a rovněž doložení – a to ke každé stavbě –, že nedočerpané finanční prostředky v roce minulém je třeba převést do roku běžného s tím, že také budou užity v souladu se smlouvou mezi přímým investorem a zhotovitelem. To v praxi znamená, že se u každého konkrétního převodu verifikuje potřeba finančních prostředků v běž-

ném roce podle stavu rozpracovanosti akce a podle disponibilních prostředků na ní ve schváleném rozpočtu SFDI.

Nicméně platí, že tento způsob převodů znamená, že tam, kde je stavba rozestavěná, tam, kde má investor uzavřenu smlouvu se zhotovitelem, budou nedočerpané finanční prostředky také převedeny. Nedočerpané prostředky z minulého období se tak nestávají součástí rezervního fondu, ale jsou přímo zapojeny do financování dopravní infrastruktury. Tento mechanismus je operativní, pružný a i když i prostředky státního rozpočtu nyní jsou převáděny z roku na rok, přesto mezi převodem do rezervních fondů a výše popsaným mechanismem převoditelnosti SFDI existují rozdíly. Když porovnáme výši převodů v minulých letech se současností, musíme konstatovat, že se každoročně výše těchto převodů snižuje, což je důsledkem postupně se lepšícího finančního plánování realizace jednotlivých staveb.

Zákon o SFDI je chápán jako dlouhodobá součást českého právního řádu, z hlediska financování dopravní infrastruktury ani nejde jinak, protože příprava a financování liniových staveb není záležitost jednoho rozpočtového období, ale je z podstaty těchto staveb záležitostí dlouhodobější, a stabilizace zdrojů a financování musí být základním cílem v této oblasti. Dá se říci, že v současné době je systém financování dopravní infrastruktury plně funkční.

Dalším cílem činnosti SFDI je potlačit výkyvy ve financování výstavby, rekonstrukcí, údržby a oprav dopravní infrastruktury při sestavování návrhů státních rozpočtů pro jednotlivé roky, a tím napomoci k zajištění trvalé zaměstnanosti především ve stavebních profesích. Přímým důsledkem je pak i podíl na stabilní tvorbě hrubého domácího produktu. Nelze ani nevzpomenout cíl – zefektivnění plánování a alokace finančních prostředků. Zajištění finančních toků přes mimorozpočtový, účelově zřízený fond také zcela evidentně přispělo k transparentnosti financování a k zajištění systémového přístupu ke správě a rozdělování disponibilních finančních zdrojů. Dílčí kontrolní mechanismy pak byly nastaveny tak, aby průkazně a nezávisle sledovaly účelovost a efektivnost vynakládání finančních prostředků.

V neposlední řadě pak zřízení SFDI sledovalo očekávané začlenění České republiky do evropských struktur a tedy snahu vytvořit jednoznačně definovaný a pružný prvek systému schopný vázat na sebe poskytovanou pomoc z příslušných fondů Evropské unie. V tomto směru však zatím bohužel nedošlo k naplnění původních představ. U akcí spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie SFDI zajišťuje plné financování národního podílu a rovněž plné zálohové financování do doby refundace zdrojů z EU. Tento mechanismus je dobře funkční a je nastaven tak, aby ze zdrojů EU bylo možno čerpat maximum finančních prostředků. Z hlediska bilancování SFDI např. v roce 2007 by mělo být předfinancováno až 12 mld. Kč. SFDI v tomto směru také úzce spolupracuje s jednotlivými kraji, kterým je z prostředků SFDI zajišťováno zálohové financování EU spolufinancovaných modernizací silnic II. a III. tříd. SFDI tak funguje jako „banka dopravní infrastruktury“ České republiky.

Obecně shrnuto, zřízený fond se stal od svého vzniku základním prvkem systému financování rozvoje dopravní infrastruktury, který může potenciálně koncentrovat široké spektrum využitelných finančních zdrojů a zajišťovat jejich efektivní alokaci.

Fond za dobu své existence několikrát prokázal schopnost pružně reagovat na více či méně očekávané skutečnosti a eliminovat tak nepříznivé dopady. Byly to například povodně v srpnu roku 2002. Nicméně už v průběhu prvních dnů těchto rozsáhlých povodní byly vyčleněny finanční prostředky a ty byly také ve velmi krátké době uvolněny. Zatímco při vzniku Fondu v roce 2000 a 2001 se finančně likvidovali důsledky povodní na Moravě z roku 1997, operativnost a změna systémových přístupů znamenala, že tato mimořádná událost významně většího rozsahu v roce 2002 byla poměrně klidně zvládnuta a dnes si již prakticky tuto dobu připomínáme především nově vybudovanými dopravními stavbami nebo rekonstrukcí tehdy poničených dopravních děl. Možnost rychlého a operativního rebilancování a zařazování prioritních obnovovacích povodňových akcí (rekonstrukce mostů, povrchů silnic apod.) financovaných z rozpočtu Fondu a mechanismus provádění rozpočtových opatření – to vše vedlo k pružné reakci na tuto mimořádnou situaci. I po té, co byly dokončeny základní udržovací práce, bylo možné vyčlenit další finanční prostředky a ty průběžně uvolňovat na potřebné opravy a rekonstrukce.

Významnou roli plnil SFDI také v případě financování výstavby dálnice D8, kdy v průběhu roku 2004 byl schopen nahradit do doby schválení zákona o přijetí úvěru Evropské investiční banky tento externí zdroj a umožnil tak překlenout kritické období bez potřeby přerušení stavebních prací. Obdobně tomu bylo o rok dříve u dálnice D5.

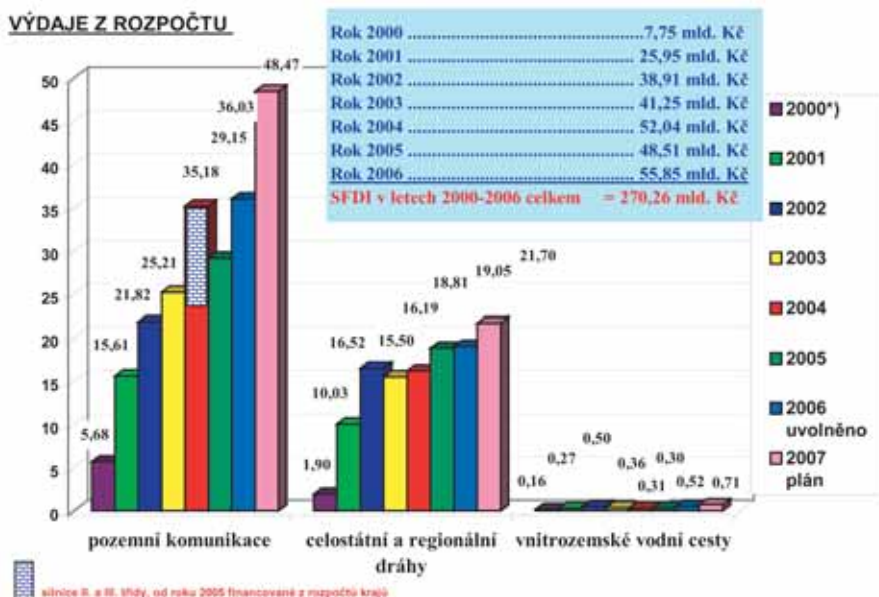
Výraznou komplikací, jejíž důsledky nebyly dosud eliminovány, bylo zvýšení sazby daně z přidané hodnoty na stavební práce z 5 % na 19 %. Roční dopad v řádu několika miliard je citelný i dnes.

Financování v číslech

Od roku 2000 do konce roku 2006 se prostřednictvím SFDI do české dopravní infrastruktury investovalo zhruba 270 miliard Kč. Velmi významně – celkem 150 miliardami – se na tom podílely příjmy z privatizace. Platí, že se vznikem fondu se investice do dopravní infrastruktury znásobily: zatímco v roce 2002 se na tento účel z fondu investovalo zhruba 39 miliard Kč, v roce 2006 to bylo již 56 miliard Kč. Z hlediska vazby na HDP: zatímco v roce 2000 se podíl investičních výdajů do dopravní infrastruktury pohyboval na úrovni zhruba 1,2 %, v současné době dosahuje tento podíl podle propočtu fondu již 2 %. A cílem by mělo být dosažení cca 2,5% podílu investic do dopravní infrastruktury (pozemní komunikace, železnice, vnitrozemská vodní cesta) na HDP.

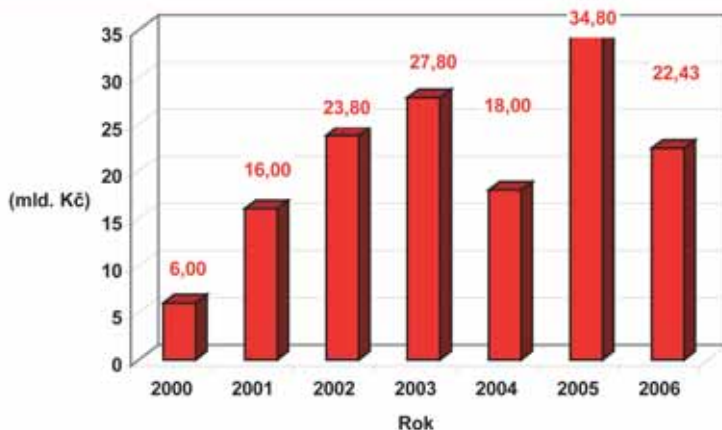
Konkrétní čísla dokládají následující grafy:

VÝDAJE Z ROZPOČTU



Přehled dotací z FNM ČR a převodů výnosů z privatizovaného majetku do rozpočtu SFDI v letech 2000 až 2006

Dotace z FNM ČR / výnosy z privatizace v letech 2000-2006 celkem 148,83 mld. Kč



Obecně je možné konstatovat, že v České republice se v současné době poměrně masivně staví. Trendy se v tomto smyslu zásadně obrátily. Zatímco v počátcích existence SFDI měli investoři problémy s čerpáním finančních zdrojů, které byly na SFDI reálně k dispozici, a to z důvodu projektové a administrativní nepřipravenosti jednotlivých projektů, v danou chvíli je situace jiná. Cestou SFDI byly v minulých letech alokovány nemalé prostředky do přípravy nových staveb (ročně minimálně 10 % rozpočtu na investice) a v kontextu rychlého rozvoje ekonomiky ČR a tím vyvolané vysoké poptávky jednotlivých regionů po kvalitní a bezpečné dopravní cestě jsme v současné době v situaci úplně jiné. Jenom na stavbách rozestavěných bychom ročně mohli proinvestovat o několik miliard Kč více. Abychom udrželi stávající tempo výstavby dopravních děl, je třeba i do budoucna pamatovat na přípravu nových akcí. Ta oproti minulosti bude vyžadovat vyšší finanční prostředky – např. jenom v důsledku růstu cen vykupovaných pozemků. Rovněž výrazně více finančních prostředků bychom potřebovali věnovat do oprav a údržby stávajících dálnic a silnic, protože rychlý růst intenzity přepravy a motorizace u nás v kontextu jejich dlouhodobé podudržovanosti se na jejich kvalitě jasně projevuje.

Stojíme před rozhodující křižovatkou. Jakou cestou se máme dát? Jedna z možných cest je jasná – je to cesta urychlení výstavby a modernizace zásadních páteřních komunikací v České republice a současně dojde i ke zkvalitnění současných dopravních cest. Pokud tuto cestu zvolíme, je jasné, že stejně z hlediska dobudování zásadních priorit tak, jak jsou v dosud platné dopravní politice ČR uvedeny, uvažujeme o roce 2015–2020. Tato cesta ale vyžaduje koncentraci finančních zdrojů, minimální roční růst rozpočtů pro výstavbu a obnovu dopravní infrastruktury o 25 – 30 %. Právě finanční disponibilní zdroje jsou však základním mezníkem celého bilancování. Reálné uvažování, reálné bilancování se však bude odvíjet od reálných možností financování. SFDI od roku 2007 připravuje střednědobý plán, který by měl reálné možnosti ověřit. Výsledkem bude konkrétní množina projektů, se kterými lze reálně ve střednědobém horizontu počítat. Ve svých důsledcích je tak od letošního roku opět vyšší důraz kladen na plánování jednotlivých staveb a na zvládnutí současné rozestavenosti.

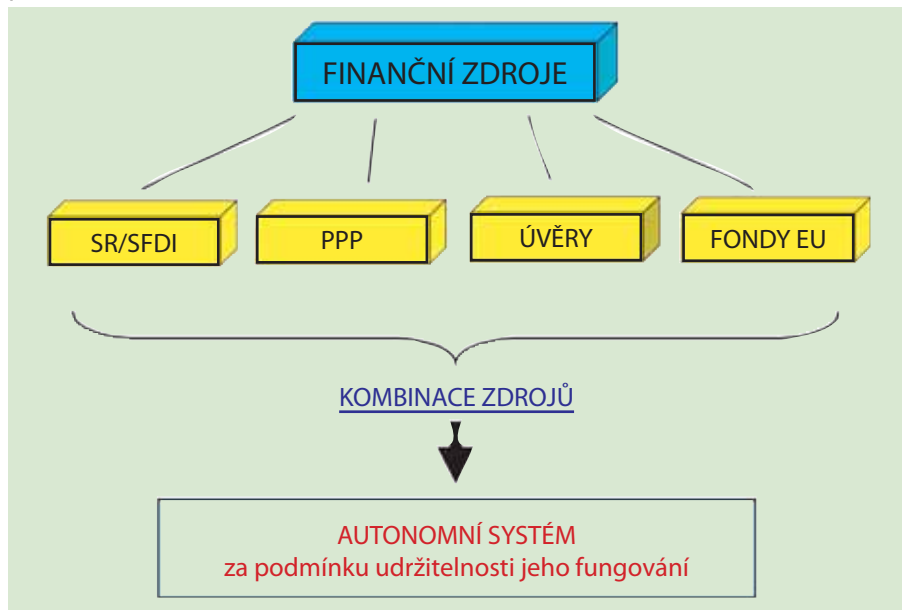
Multiplikační efekty investic

V kontextu uvedených čísel a výsledků je možné uvést ještě jeden pohled. Jde o multiplikační efekty realizovaných investic do rozvoje dopravní infrastruktury z hlediska výhodnosti těchto investic pro stát, resp. veřejné rozpočty. Realizované investice nepřinášejí efekt jen přímým uživatelům dopravních cest, ale mají významný vliv i na sekundární sféru. Na příkladu roku 2005 je

možné rámcově multiplikační efekty demonstrovat. Do investic bylo ze zhruba 74 miliard Kč vloženo 57 miliard Kč (ostatní byly prostředky do údržby), pak z těchto 57 miliard Kč bylo možné stabilizovat cca 170 tisíc pracovních míst. Nejen u firem, které se zabývají vlastním stavebnictvím pro dopravní infrastrukturu, ale i v návazných oborech. Když si to přepočteme z hlediska celkového počtu zaměstnaných osob v České republice, tak to vychází na zhruba 3,5 % ekonomicky aktivní populace. Na DPH ze stavební činnosti související s rozvojem dopravní infrastruktury doputovalo do státního rozpočtu cca 9 miliard Kč. Odvody na sociální a zdravotní pojištění díky mzdám v přímých i nepřímých oborech činily přes 9 miliard Kč, odvody na zdravotní pojištění byly zhruba 4 miliardy Kč. Prostě platí, že tam, kam vede dopravní cesta, tam se rozvíjí život.

Výhled financování do budoucna

Systém financování dopravní infrastruktury našeho státu čeká, a to již v blízké době, definování nové konfigurace zdrojů. To je spojeno především s ukončením privatizace. Tyto zdroje doposud tvořily významnou část portfolia disponibilních prostředků fondu, a tak bude nutné tyto zdroje systémově nahradit a celý systém pro budoucno stabilizovat.



Nabízí se cesta uplatnění autonomního systému financování, který na jedné straně má stabilní, pevně zafixované, a tudíž i dobře predikovatelné finanční zdroje, a ty pak alokuje do rozvoje dopravní infrastruktury. Tento systém, představující nejen životaschopnost a udržitelnost systému, ale především pak možnost reálného plánování rozvoje, by měl být založen na základním principu, že zdroje generované dopravou se do rozvoje dopravního systému vrací také zpět.

V souvislosti s končící privatizací stojíme před úkolem najít roční náhradu zdrojů ve výši odpovídající např. v roce 2007 37,2 miliardy Kč.

Dopravní infrastruktura by měla mít do budoucna zajištěny příjmy v takové výši, aby bylo možné kvalitně financovat její novou výstavbu, ale také modernizaci a opravy a údržbu stávajících dopravních sítí.

O optimální výši prostředků pro naplnění tohoto cíle lze vést akademické diskuse, které budou vycházet nejen z rozvojových plánů nové výstavby v České republice, ale také z přehodnocení konfigurace stávajících pozemních komunikací, železničních tratí nebo stavu a potřeby vnitrozemské vodní cesty, ale také z tempa výstavby, posouzení konkrétních regionálních priorit, cenových a nákladových modelů a z řady dalších aspektů. Jedno je však zřejmé a nepopiratelné, Česká republika dnes nemá optimální dopravní síť, nemá optimální propojení severu s jihem ani východu se západem, a to jak v pozemních komunikacích, tak i železnicích. Všechny podkladové práce a analýzy ukazují, že prostředky do údržby stávajících dopravních cest jsou i přes jejich meziroční růst nedostatečné, že stávající dopravní cesty neodpovídají rozvojovému tempu a intenzitě dopravy. Hodně dlužíme také v budování obchvatů měst a obcí i v dalších opatřeních směřujících ke snižování emisí, hluku nebo světla. Rovněž opatření ke zvýšení bezpečnosti provozu na komunikacích cestou budování dalších okružních křižovatek nebo mimoúrovňových křižení, nebo investice do rekonstrukcí mostů nejsou dostatečné.

V daném okamžiku by bylo úspěchem, kdybychom se co nejdříve přiblížili ročnímu objemu zdrojů nad magickou hranici sto miliard Kč a zjevně tak překročili ke zlepšování stavu dopravní infrastruktury u nás.

Jednou z možností je, aby příjmy z privatizace nahradila dotace ze státního rozpočtu. To by znamenalo v praxi návrat před rok 2000, kdy takto v podstatě byla dopravní infrastruktura financována. Tento model má zásadní nevýhodu – dopravní infrastruktura by v takovém případě byla opět závislá na každoročních výkyvech státního rozpočtu a nejistotě, zda tato dotace bude, či nebude pro dopravní infrastrukturu určena. Vzhledem k tomu, že na větší stavby jsou uzavírány smlouvy se zhotovitelem na více než 2 roky, potřebujeme stabilní finanční hospodaření a stabilní finanční kontury systému. Meziroční stabilita systému by neměla být závislá na potenciálních výkyvech státního roz-

počtu. Dotace ze státního rozpočtu by měla být doplňkem financování SFDI.

Vlastním základem financování by ale měly být daňové zdroje. Bylo by tedy vhodné, aby zdroje z privatizace nahradily regulérní daňové zdroje a diskuse. A z tohoto hlediska je současný příjem ze silniční daně, dálničních kuponů a podíl 9,1 % na výnosu spotřební daně z minerálních olejů nedostatečný. Zatímco v roce 2000 činil podíl SFDI na výnosu této daně 20%, od roku 2005 byl snížen na 9,1 %. Pro srovnání: například v Rumunsku získává silniční fond ze spotřební daně 45 %, podobně je tomu i v Polsku. Právě zvýšení podílu fondu na výnosu této daně by mělo nahradit výpadek zdrojů z privatizace. I z hlediska užití od motoristů takto získaných finančních prostředků do dopravní infrastruktury by toto byla dobrá zpráva daňovým poplatníkům. Po zvýšení podílu výnosů ze spotřební daně z minerálních olejů pro SFDI by bylo financování dopravní infrastruktury v České republice plně transparentní a dobře plánovatelné. Dalším perspektivním zdrojem je výkonové zpoplatnění uživatelů vybrané sítě pozemních komunikací – mýtné, nicméně nelze očekávat, že v nejbližší budoucnosti budou výnosy mýta objemově adekvátním zdrojem nahrazujícím privatizaci.

Výhody uplatnění autonomního systému financování:

- ☐ hlavní princip – zdroje generované dopravou jsou prostřednictvím SFDI alokovány zpět do rozvoje dopravní infrastruktury
- ☐ transparentnost sestavování rozpočtu po akcích a po prioritních směrech
- ☐ dobrá veřejná kontrola alokace zdrojů, větší důraz na efektivitu systému
- ☐ soulad s politikou EU
- ☐ možnost dlouhodobého plánování vstupů a výstupů systému
- ☐ ekonomické modelování projektů PPP a dalších cizích zdrojů splácených z rozpočtu SFDI
- ☐ zavedení výkonového zpoplatnění uživatelů pozemních komunikací a vratka získaných zdrojů zpět do výstavby a údržby dopravních cest
- ☐ synergický efekt ze zapojení privátních a veřejných prostředků.

Co se týče diskusí kolem výše podílu SFDI na výnosu spotřební daně z minerálních olejů, tak podle propočtů adekvátní náhrada privatizačních zdrojů představuje až 50 % podílu na této dani. Rozpočet fondu by tak měl zajištěn roční příjem ze spotřební daně z minerálních olejů kolem 40 miliard Kč. Z každého litru PHM by tak do rozpočtu SFDI putovalo zhruba kolem 6 Kč oproti současné přibližně 1,10 Kč.

Pokud konfiguruje autonomní systém financování, musíme bilancovat zdroje úvěrové a také zdroje soukromého sektoru. Jejich zapojení do systému je dáno nejen omezeností zdrojů veřejných, ale také jejich nespornými kladnými efekty.

Úvěr v oblasti dopravní infrastruktury není nestandardním zdrojem financování a v této sféře vlastně pomáhá nastartovat ekonomický rozvoj. Dopravní infrastruk-

туру nestavíme, abychom ji užívali deset, patnáct let, ale je odkazem i pro příští generace. Pokud má úvěr splatnost 20 až 25 let, není nic špatného na tom, že jej budou splácet i příští generace, ale ony už tuto dálnici nebo železnici budou přece užívat a tato dopravní cesta bude přinášet ekonomické efekty, které určitě náklad na tento úvěr převýší. Dopravní infrastruktura má výrazně větší životnost, než je doba splatnosti úvěru. Politici i makroekonomové by měli mít na zřeteli to, že dopravní infrastruktura není jenom něco, co slouží pouze účastníkům dopravy, ale že přispívá k vyššímu životnímu standardu.

PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU (PPP)

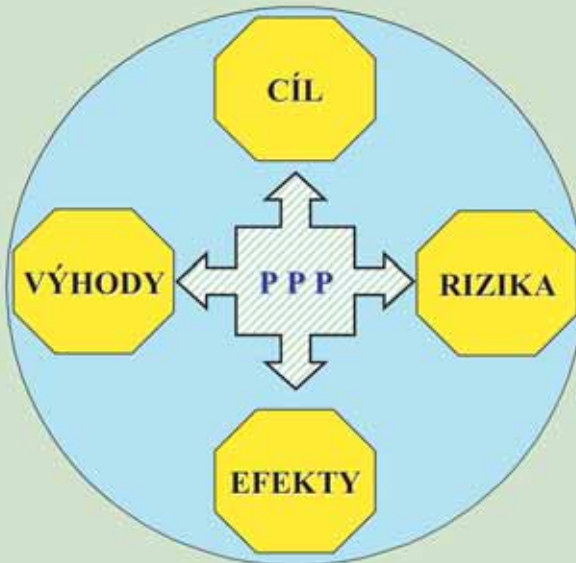
Co se týče partnerství veřejného a soukromého sektoru, bylo by ideální, kdyby první projekty PPP byly zahájeny již letos. Legislativa je již schválena, takže k daleko rychlejší práci vlastně již nic nechybí. Předpoklady jsou vytvořeny. V roce 2005 například vláda schválila k realizaci tímto způsobem 30 kilometrů dálnice D3 v jižních Čechách. A právě tento projekt by mohl být ten, který lze spustit nejdříve. Je reálné předpokládat, že by mohlo být v horizontu čtyř až pěti let realizováno čtyři až šest projektů v celkové investiční hodnotě minimálně čtyřicet až šedesát miliard Kč. Zatím má Česká republika v tomto směru velkou rezervu a je třeba udělat vše pro to, aby projekty byly skutečně nastartovány, aby se o nich méně hovořilo a více se reálně dělalo. Schválená novela zákona o SFDI předpokládá, že fond bude financovat náklady spojené s koncesí včetně nákladů na přípravu koncesionářských smluv. Tato legislativní úprava vlastně výrazně posiluje roli fondu při přípravě těchto projektů. I proto potřebujeme stabilizovat finanční prostředky pro fond, abychom měli slušnou základnu, díky níž budeme moci PPP projekty plánovat. Projekty se budou v budoucnu splácet právě z rozpočtu fondu, a už nyní se k nim proto musíme chovat zodpovědně, nejen z hlediska priorit jednotlivých projektů, ale i zajištění zdrojů na jejich splácení.

Na projekty PPP můžeme hledět jako na čtyřpólový systém.

Základní cíl aplikace projektů PPP u nás:

- ☐ dobudování základní sítě dopravních cest, transparentnost systému, veřejná kontrola
- ☐ uplatnění nové metody financování k urychlení výstavby dopravní infrastruktury
- ☐ využití disponibilních finančních zdrojů soukromého sektoru při nedostatku veřejných financí
- ☐ aplikace přidané hodnoty pro uživatele a veřejnost.

ČTYŘPÓLOVÝ SYSTÉM



Očekávanými efekty jsou jednak přínosy ekonomické vyplývající z multiplikačních efektů z realizovaných investic a samozřejmě i zvýšení příjmů veřejných rozpočtů. Vedle nich ale dojde ke zvýšení komfortu dopravní obsluhy dotčeného území a také ke zvýšení bezpečnosti dopravy a k dalším ekonomicky obtížně vyčíslitelným efektům.

Potřebné je také analyzovat detailně výhody a nevýhody zavedení metody PPP, resp. její aplikace u staveb dopravní infrastruktury:

ZÁKLADNÍ FILOSOFIE



- potenciál reálné finanční úspory
- efektivní alokace prostředků veřejných rozpočtů
- rozložení rizik mezi subjekty se schopností jejich minimalizace
- potřeba sledování celého životního cyklu projektu



- komplikované smluvní vztahy
- nutnost zohlednění faktoru času
- potřeba sledování celého životního cyklu projektu
- složité ekonomické analýzy

Právě riziková analýza může být tím faktorem, pro který nenajde konkrétní projekt potenciálně realizovatelný metodou PPP úspěšné naplnění a bude potřebné hledat jeho realizaci jiným způsobem.



Důkladná ekonomická analýza projektů, o kterých lze uvažovat k realizaci formou této metody, je podstatnou součástí konfigurace projektu a bez ní nelze o projektu ani uvažovat. Aby však tato analýza byla bezvadná, je potřeba se zabývat způsobem splácení i dobou trvání koncesionářské smlouvy. V tomto směru se jeví role SFDI dominantní. SFDI by právě s ohledem na znalost zdrojové stránky financování nových projektů při provádění těchto analýz měl hrát dominantní úlohu.

A zde se opět vracíme k základnímu mottu: „Bez rozumné konfigurace zdrojů pro dopravní infrastrukturu nelze pragmaticky a seriózně plánovat realizaci nových projektů.“ Vyhýbání se otevřené diskusi o tom, jak bude oblast dopravy finančně zajištěna v situaci, kdy je daleko intenzivněji než dříve diskutována právě mimo jiné také otázka PPP modelů budování dopravní infrastruktury, kdy na pořadu dne bude zcela jistě další diskuse o financování této oblasti pomocí dluhopisů či úvěrů – a bude nutno modelovat splácení dopravních děl takto vzniklých, je z podstaty problému vytvářením další nejistoty pro zhotovitelskou sféru. Musíme si uvědomit, že pokud zhotovitelé nemají důvěru ve stabilitu systému, zvyšují jejich finanční analytici míru rizika investování a v konečných důsledcích se toto projeví v růstu ceny zhotovitelských prací.

Je evidentní, že současný trend růstu finančních prostředků do dopravní infrastruktury je potřebné udržet.

Nastupující období by proto mělo být obdobím, kdy SFDI bude mít vytvořen prostor pro autonomní financování dopravní infrastruktury, že dojde k takovým úpravám, které umožní zvýraznit prvek dlouhodobosti a stability financování. Právě tento směr by byl pozitivně hodnocen především odbornou veřejností. Také hodnocení daňovými poplatníky by mělo být jasně vnímáno.

Rozestavěnost a její řízení

V současné době jsme v situaci, kdy se potýkáme s poměrně vysokou rozestavěností, která je a do budoucna určitě bude výraznou determinantou bilancování celého systému financování rozvoje dopravní infrastruktury. Je nutné sledovat podmínku finanční udržitelnosti systému a v jejím kontextu vhodně a efektivně řídit alokaci finančních zdrojů. Pokud chceme čerpat ekonomické, ale i mimoekonomické efekty z existence dané dopravní cesty, neměla by její realizace přesahovat práh cenové výhodnosti.

Dokončená stavba je přínosnější než několik rozestavěných. Obecně tedy platí, že zařazování nových akcí do systému financování musí být pečlivě monitorováno a řízeno tak, aby vyvolané finanční potřeby neznamenal v horizontu několika příštích let skokovou potřebu finančních prostředků. Nicméně platí, že řešením současné situace, kdy díky rychlému ekonomickému rozvoji, globalizaci ekonomiky, rostoucí mobilitě pracovní síly a vůbec potřeby udržitelného rozvoje – je pouze významný růst alokace zdrojů do dopravní infrastruktury v příštích min. 5 letech, a to v řádech nárůstu o desítky procent ročně.

SFDI vytváří systémové nástroje pro posuzování nově zařazovaných akcí do rozpočtu. Sleduje jejich finanční náročnost a dopad na bilanci systému financování do budoucna.

V rámci sestavování dílčích plánů financování uplatňuje SFDI u vybraných staveb tzv. model řízení splatnosti jako nástroj regulace rozestavěnosti. Účelem uplatnění modelu je sestavení věcného a finančního harmonogramu realizace příslušné akce s cílem zajistit její udržitelné financování v jednotlivých letech. Záměrem je definovat podmínky rovnoměrného financování v čase při respektování technických a technologických podmínek realizace.

Model je aplikován ve fázi zpracování zadávací dokumentace příslušné veřejné zakázky a stává se její nedílnou součástí. Jednoznačná deklarace finančních podmínek modelu již ve fázi zadání veřejné zakázky je zárukou rovných podmínek a transparentnosti zadávacího řízení. Při návrhu aplikace modelu participuje investor (příjemce) a zpravidla také projektant.

Principy uplatnění modelu řízení splatnosti:

- ☐ přesná specifikace věcného a finančního harmonogramu realizace akce v jednotlivých letech plnění veřejné zakázky
- ☐ ustanovení o limitu celkové nabídkové ceny, jejíž překročení zakládá důvod pro vyřazení nabídky uchazeče z hodnocení nabídek
- ☐ stanovení splátkového kalendáře ve formě ročních procentních podílů úhrad zhotoviteli (rozepsaných kvartálně) z celkové vysoutěžené ceny po celou dobu plnění veřejné zakázky
- ☐ fixací procentních plateb v rámci splátkového kalendáře není dotčena možnost urychlení věcného plnění veřejné zakázky, pokud je to pro zhotovitele ekonomicky, technicky nebo technologicky efektivní, avšak při respektování podmínek finančního modelu.

Model řízení splatnosti byl dosud uplatněn v oblasti pozemních komunikací například u těchto staveb:

- I/42 Brno VMO Dobrovského B
- I/11 Jablunkov – obchvat
- I/11 Český Těšín – obchvat
- R6 Tisová – Kamenný Dvůr
- R35 Hradec Králové (Sedlice) – Opatovice
- I/44 Červenohorské sedlo-sever

SFDI do budoucna

Základním úkolem pro budoucí období je několikrát zmiňované stabilizování systému financování v dlouhodobém horizontu. Navrhuje se prohloubení fondového hospodaření, v autonomním systému financování, který by byl schopen generovat takové zdroje, které by v kombinaci s jasně definovanými rozvojovými záměry vytvořily fungující celek pro příštích min. 10 let. Autonomii je možné spatřovat v základním principu, kdy zdroje generované dopravou logicky participují na úhradách potřebných výdajů a v kombinaci s ostatními zdroji, ať již klasickými úvěrovými nebo soukromými, vytvářejí stabilní systém. Je zřejmé, že nebude možné ve střednědobém horizontu bez výraznějšího zapojení cizích zdrojů zrychlit budování dopravní infrastruktury na úroveň, která by odpovídala ekonomickým potřebám České republiky, ale i podmínkám udržitelného rozvoje. Očekávání občanů, potřeby rozvoje regionů, dynamika ekonomického rozvoje v čase, to vše determinuje rozvojové potřeby (v oblasti pozemních komunikací výstavba, modernizace, ale i opravy a údržba) a jsou velkou výzvou pro politiky při stanovování ekonomických priorit.

Za situace, kdy bude provedena náhrada privatizačních zdrojů za stabilní da-

ňové zdroje a výnosy z mýtného budou posilovat příjmovou stránku Fondu, lze předpokládat, že bude možné poměrně bezproblémově navázat reálnými propočty o potenci PPP projektů, jejich rozložení v čase, ale také realizaci vybraných dopravních projektů budovaných s odloženou splatností. Není od věci diskutovat také o možnosti vydání účelově určených dluhopisů na financování vybraných programů výstavby dopravní infrastruktury, případně úvěrů, které by byly spláceny ze zdrojů SFDI.

Záměr vzniku Státního fondu dopravní infrastruktury tuto dlouhodobou stabilizaci systému financování sledoval. Dosavadní fungování fondu jeho přednosti osvědčilo a SFDI by měl mít i do budoucna předpoklady pro další rozvoj k podpoře vyšší dynamiky výstavby a údržby dopravní infrastruktury.

*Ing. Pavel Švagr, CSc.
ředitel SFDI*

Kapitola 13

Silniční doprava a ochrana životního prostředí

- Každá silniční a dálniční trasa musí být navržena optimálně ze tří úhlů pohledu:
- dopravně inženýrského
 - ekonomického
 - ochrany životního prostředí.

Tyto tři pohledy musí být ve svém výsledku vyvážené a absence jednoho z těchto kritérií neumožní navržení kvalitní dopravní stavby. Paradoxně současný trend směřuje k podceňování právě dopravního hlediska u dopravních staveb. Velmi často nám jsou z různých stran předkládány náměty na trasy silnic, které jsou z dopravního hlediska zcela nevyhovující a nemohou přenést tu dopravu, která se od nich očekává.

Původ tohoto trvajícího nedorozumění spočívá v podceňování dopravního inženýrství jako speciální inženýrské disciplíny.

V naší republice se počet „erudovaných dopravních odborníků“ přibližně rovná počtu řidičů s oprávněním skupiny B. Počet „ekonomických odborníků“ je mnohem vyšší, neboť ze státního rozpočtu lze zaplatit libovolnou sumu, protože vždy jde o přírodu, zdraví atd., tedy věci, které jsou penězi nevyčíslitelné.

Vždyť přece pokud řidičům trasu správně vyznačíme, tak tudy jistě pojedou bez ohledu na to, že trasa rozhodně není ta nejkratší. Přitom základní poznatek o automobilové dopravě je, že nejlépe ji lze přirovnat k systému propojených trubek, kterými proudí kapalina bez ohledu na instalované značky.

Další oblíbený mýtus je, že navrhnout kvalitní trasu silnice je velmi snadné. „Tady jsme si s panem starostou sedli a máme krásnou zcela novou přeložku silnice“, slyšíme často v rámci návrhů územních plánů. Zbývá už jen dodělat některé drobnosti jako podélný profil trasy, a můžeme stavět. Přitom kvalitní navržení trasy silnice je zcela speciální disciplína, kterou plně zvládá jen několik desítek specializovaných inženýrů v republice.

Na všech veřejných projednáních silničních staveb při procesu EIA je vždy druhý nebo třetí dotaz: „Proč to nevozíte po železnici?“ Všichni silničáři by nadšeně při-

vítali přesun co největší části dopravy právě na železnici. Bohužel toto se navzdory vynakládaným prostředkům ani u nás, ani nikde v Evropě neděje. Bez zajištění garantované dodávky ve zvoleném čase z místa na místo asi železniční doprava nikdy nebude moci konkurovat u většiny komodit kamionové dopravě. I kdybychom vytvořili nějaký organizační a ekonomický systém, který by toto motivoval, kapacita železnice v ČR by mohla přenést jen zlomek objemu kamionové dopravy. Z tohoto pohledu navzdory všem proklamacím o posílení podílu železniční dopravy oprávněně přetrvává skepse a je nutné počítat s dalším postupným růstem automobilové dopravy na našich silnicích v závislosti na růstu životní úrovně obyvatel a HDP.

Ve všech populárních časopisech lze čas od času nalézt zprávy o alarmujícím stavu vozového parku v naší republice, kdy průměrné stáří vozidla se pohybuje mezi 15–20 lety. Kupodivu občas naše republika publikuje podobná data i jako oficiální. Ve skutečnosti každý ví, že při pohledu na provoz na silnicích je tento stav diametrálně odlišný. Příčina tohoto nedorozumění je v používání dat z centrálního registru vozidel bez zvážení toho, že se často jedná o vozidla, která jsou pouze v evidenci a na silnici se prakticky neobjeví, plus to, že všude ve světě je roční proběh osobního vozidla 1 rok starého asi dvojnásobný oproti vozidlu starému 10 let. Tato nedorozumění odstraňují dopravní průzkumy zaměřené na zjištění dynamické sklady vozového parku, které přinášejí mnohem optimističtější výsledky o našem postupném sblížování s vozovým parkem starých evropských zemí. Přitom je však třeba upozornit na určitou naši specialitu – na značné lokální rozdíly mezi „bohatými městy“ a relativně „chudým venkovem“, které zde asi budou nějakou dobu přetrvávat.

Ve vztahu k navrhování nových silnic a dálnic prakticky všichni občané obecně chápou jejich potřebnost a neúnosnost současného stavu. Jakmile je však trasa silnice navržena v blízkosti jejich domovů, chalup a chat, je situace naprosto jiná. Pak se jedná většinou o zvůli úředníků, technokratů a pohrdání ochranou životního prostředí. Tyto obavy jsou zvláště významné při projednávání navržených tras. Vůči již provozovaným dálnicím a rychlostním silnicím nějaký výrazný odpor neexistuje, protože jejich negativní vnímání je překryto jejich jednoznačným přínosem.

Přitom je zcela jasné, že automobilovou dopravu v 21. století nelze provozovat po silniční síti, která byla stabilizována v dobách Marie Terezie a Josefa II. Hustota osídlení v ČR je taková, že vytrasování rychlostní komunikace mezi existujícími zastavbou se současnou ochranou lesů, živé a neživé přírody je velký problém, který často nenabízí jen zcela bezbolestná řešení. Jakmile je však daná trasa stabilizována nebo postavena ve vzdálenosti stovek metrů od obce, aby byli obyvatelé ma-

ximálně chránění před nepříznivými účinky dopravy, často si zastupitelstvo obce schválí územní plán s rozvojem obytné zástavby co nejbližší k nové silnici.

Při projednání několika set dokumentací EIA, které vyhodnocují vliv silničních staveb na životní prostředí, je nutné jako referenční variantu vždy posuzovat i tzv. variantu nulovou. To je stav, kdy by se navrhovaná stavba nestavěla a vše by zůstalo tak jako dnes. Vesměs vycházejí vždy tyto nulové varianty jako ty nejnepříznivější, zejména co se týče dopadů na existující obytnou zástavbu.

Pokud je současná silnice vedena historicky středy měst a obcí, nelze prakticky nijak efektivně snížit hlukovou a imisní zátěž obyvatel. To lze však velmi dobře řešit převedením tras do extravilánu mimo bezprostřední kontakt se zástavbou. Před hlukem lze následně chránit zástavbu velmi efektivně pomocí protihlukových bariér a pokles imisní zátěže je vždy o několik řádů vlivem oddálení zdroje emisí škodlivin. Samozřejmě určitou daní za toto řešení jsou zábory zemědělské a lesní půdy, event. ojediněle i kontakt s přírodně cennými prvky. Naprosto ojediněle se setkáváme i s úseky silnic a dálnic, kde toto skloubení je nesmírně obtížné a ekonomicky náročné. Jedná se ale spíše o naprosto ojedinělé případy, které nemají nic společného s široce medializovanými kauzami typu D3, D8, R35 atd.

Lze vyjmenovat tři oblasti ochrany životního prostředí, které jsou typické pro řadu nedorozumění s odbornou a laickou veřejností.

Znečištění ovzduší

Je neviditelné, nehmatatelné, prokazatelně škodí lidskému zdraví. Česká reakce je „Moje Škoda 120 produkuje jen zanedbatelné množství škodlivin, sousedova Felicie už je horší, nejhorší znečišťovatelé jsou Pasaty těch Pražáků a hlavně kamiony, zejména ty s cizími značkami“. To, že většina škodlivin v malých městech a obcích pochází z topení nekvalitním nebo nebezpečným topivem, nehraje roli. Kuřák stěžující si na nebezpečí znečištění ovzduší ze vzdáleného obchvatu obce jako spíše případ na hranici chápání, je zde normou.

Přitom obrovská obměna vozového parku, ke které došlo v posledních 17 letech, prakticky kompenzovala obrovský nárůst dopravy a dále existují možnosti snižování množství emisí z vozidel. Zde často dochází k dezinterpretaci statistických dat. Věta „Došlo k nárůstu podílu emisí z automobilové dopravy“ zní na první pohled znepokojivě, nicméně je to jen interpretace toho, že došlo k poklesu emisí z velkých elektráren a technologicky nevyhovujících kotlů pro vytápění. Skutečně efektivní cesty k omezení emisí a imisí z dopravy jsou dvě:

– Odstranění úseků silnic a místních komunikací s trvalými kongescemi a z nich

plynoucí nepříznivou emisní bilancí přesunem na kapacitní komunikace pokud možno mimo bezprostřední kontakt se zástavbou.

- Zaměření se na tzv. velké znečišťovatele, kde technologicky nejhorších 10% vozidel všude ve světě způsobuje cca 40 – 60% emisního znečištění. Toto je však vždy sociálně citlivý problém, neboť tato vozidla většinou nejsou ve vlastnictví příliš movitých majitelů.

Hluk

Hluk býval dlouhodobě podceňovaným negativním doprovodným jevem automobilové dopravy. Tato situace se nyní rapidně mění. Svůj podíl na tom má i naše legislativa, která je co do přenesení míry povinností na investora a správce komunikací celosvětově naprosto unikátní. Z hlediska určení viníka a plátce všeho je to dnes jednoznačně vlastník a správce komunikací. Nezáleží na tom, že se jedná často o historicky dané skutečnosti obstavených průtahů silnic středem obcí, kdy bylo vždy historicky prestižní mít dům na hlavní třídě. Dnes neexistuje žádná míra spoluúčasti obyvatel a vše platí ze 100% stát. Rovněž pokud někdo postaví těsně u silnice dům, po nastěhování stačí podat stížnost na nadměrný hluk a investor je zde automaticky pokutován za neplnění zákona. Neexistuje žádná spoluúčast obyvatel, neboť každý má právo na ochranu svého zdraví z veřejných financí. To, že takto velkorysý chování státu samozřejmě fakticky nelze financovat, nikoho nezajímá a není žádná snaha tento neúnosný stav legislativně řešit.

Naštěstí v případě nových silničních staveb je tuto problematiku možné řešit standardně především výstavbou protihlukových bariér. To staví dopravní akustiku ve srovnání se znečištěním ovzduší do trochu příznivějšího světla.

Ochrana migrující zvěře

Řidič jedoucí v noci maximální povolenou rychlostí má někde v podvědomí stále na mysli možnost srážky se zvěří, které se občas prakticky nelze vyhnout. Je to zážitek nebezpečný, stresující a často zbytečný. Alespoň dálnice a rychlostní silnice lze oplotit kvalitními ploty proti pronikání zvěře tak, jak to často vidíme v sousedních zemích. Jinou otázkou je exploze budování tzv. migračních mostů v ČR, často v místech, kde podle našich zjištění žádná migrace velkých savců neprobíhá. Projektanti a investoři silnic a dálnic by se měli snažit, aby každá silnice byla přirozeně maximálně průchodná a vhodné mostní objekty neodrazovaly zvěř od průchodu skrz ně. Naopak rozmáhající se požadavky na výstavbu nepod-

ložených ekoduktů pro migraci zvěře mimo ověřené migrační tahy velmi často způsobují i kritizované zvyšování investiční náročnosti staveb dálnic a rychlostních silnic.

Obecným problémem je nevyhovující legislativa, která často neúměrně prodlužuje investiční přípravu silničních a dálničních staveb. Tím nemáme na mysli odborné provedení většiny zákonů týkajících se ochrany životního prostředí, ale spíše obecné zásady, spočívající v určení toho, kdo reprezentuje zájmy obyvatel, v možnostech zdržování a oddalování procesu investiční přípravy atd. Dnes není žádným problémem pro poučeného jednotlivce, který prakticky jedná jen sám za sebe, zdržovat po formální stránce investiční přípravu libovolné stavby několik let. Otázka je, jestli tento stav považuje většina společnosti za vyhovující a dlouhodobě únosný právě v době, kdy by všeobecným zájmem mělo být co nejhladší čerpání finančních prostředků z fondů EU. Paradoxně většina obyvatel, nebo dokonce i profesionálních politiků si tuto skutečnost neuvědomuje a protahování investiční přípravy staveb přičítá blíže nespecifikované neschopnosti státních úředníků. Ti jsou naopak tímto stavem vedeni až k absurdní vstřícnosti vůči jakýmkoliv vícenákladům oddůvodněným často neodůvodnitelnými zájmy ochránců životního prostředí typu zbytečných ekoduktů, vedení tras v tunelech, zahlubování tras atd., které logicky výrazně zvyšují investiční náklady.

Oblíbené argumenty, které mohou zpochybňovat jakoukoli výstavbu silnic jsou dva:

- Místo nových tras postačí jen jednotlivé obchvaty obcí.
- Existuje indukovaná doprava, která dříve nebo později zaplní každou novou komunikaci, tudíž je jejich stavba vlastně zbytečná, neboť jen podporuje nárůst automobilismu.

V prvním případě vždy odborné studie potvrzují využitelnost stávajících tras jen přibližně 4–6 %, což dopravně a ekonomicky neznamená žádné úspory. Princip tohoto nedorozumění je většinou v tom, že většina laiků chápe dopravní trasu jen jako čáru na mapě, zatímco ve skutečnosti její nedílnou součástí je i podélný profil trasy, pro který lze jen velmi výjimečně využít původní vedení trasy silnice.

V druhém případě se většinou jedná o nepochopení toho, co je indukovaná doprava. Cílem každé nové dálnice je přitáhnout na sebe dopravu z okolních méně kvalitních komunikací. Méně výhodný jev je často převedení dopravy z jiných druhů dopravy, například ze železnice. Indukovaná doprava je však pouze ta, která před otevřením stavby neexistovala a nyní je náhle po nové komunikaci provozována.

vána, ta je však většinou v řádu do 3 %. Dalším odlišným jevem je přirozený nárůst dopravy, který v ustálené ekonomice dobře koreluje se změnami HDP. V ČR je stále roční proběh vozidel nižší oproti „evropské patnáctce“ a tento rozdíl se bude dále snižovat tak, jak se bude měnit podíl cen pohonných hmot vůči příjmům obyvatel.

Ing. Karel Horníček
Ředitelství silnic a dálnic ČR

Kapitola 14

Legislativní problémy

Obecně k platné právní úpravě

Platná právní úprava problematiky pozemních komunikací (dále jen „PK“) jako jedné z nejvýznamnějších dopravních cest je upravena zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen zákon o PK) ve znění celkem již třinácti novel. Poslední významnější novela přijatá zákonem č. 80/2006 Sb., účinná od 1. 1. 2007, řeší zejména zavedení mýtného a některé další změny, které jsou podrobněji rozebrány na dalších stránkách této kapitoly. K provedení některých ustanovení tohoto zákona byla tehdejší Ministerstvem dopravy a spojů ČR vydána vyhláška č. 104/1997 Sb. v platném znění a současným Ministerstvem dopravy ČR vyhláška č. 527/2006 Sb. účinná od 1. 1. 2007.

Tato základní právní úprava je zcela samozřejmě ovlivňována řadou dalších obecných či speciálních předpisů, mezi nimiž lze jako nejvýznamnější uvést:

- zák. č. 40/1964 Sb. občanský zákoník, který obecně upravuje formy a náležitosti smluvních vztahů v silničním hospodářství, řešení majetkových problémů, provozních škod a škod obecného charakteru;
- zák. č. 50/1976 Sb. a od 1. 1. 2007 zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, usměrňující i postupy přípravy a realizace staveb pozemních komunikací, a to vzhledem k absenci speciální úpravy v zákonu o PK;
- zák. č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, který se promítá do majetkoprávní přípravy nových staveb pozemních komunikací a ovlivňuje péči o památkově chráněné mosty, případně další objekty;
- zák. č. 200/1990 Sb. o přestupcích, jehož zvláštní ustanovení týkající se ochrany pozemních komunikací byla novelou zákona o PK vydanou pod č. 80/2006 Sb. zahrnuta přímo do zákona o PK;
- zák. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, který výrazným způsobem ovlivňuje způsoby a technologie zimní údržby PK na území národních parků a CHKO a negativně ovlivňuje bezpečnost silničního provozu. Je tomu tak proto, že řada správních úřadů působících v oblasti životního prostředí upřednostňuje ochranu silničního stromoví, které je dosud nevhodně umístěno na tělesech PK (kraj-

nice, příkopy apod.). Tyto stromy jako pevné překážky jsou pak příčinou smrtelných úrazů při dopravních nehodách.

- zák. č. 289/1995 Sb. o lesích (lesní zákon), jehož odlišná úprava ustanovení § 22 je častým předmětem sporů o zajišťování povinností a provádění opatření k zabránění sesuvů půdy, padání kamenů, pádů stromů nebo jejich částí z pozemků určených k plnění funkce lesa na přilehlé PK;
- zák. č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku s jeho prováděcí vyhláškou č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o oceňování majetku. V praxi působí potíže tzv. obvyklá cena nemovitostí, kdy neexistuje jednotný a závazný výklad jejího stanovení a dochází proto k nesprávným postupům jednotlivých znalců při její tvorbě;
- zák. č. 157/2000 Sb. o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů, který mimo jiné zabezpečil přechod vlastnictví silnic II. a III. třídy na jednotlivé kraje deklarovaný ustanovením § 9 odstavcem (1) novely zákona o PK vydané pod číslem 132/2000 Sb. a dále pak zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, který mimo jiné přinesl některé problémy i do silničního hospodářství, a to z hlediska vlastnictví pozemků zastavěných silnicemi I., II. a III. třídy. Právě na jeho základě si některé obce neoprávněně nechaly tyto pozemky zapsat v katastru nemovitostí do svého vlastnictví. Tento problém se dosud nepodařilo plně vyřešit. Na rozdíl od přístupu obcí k vlastnictví silničních pozemků se obce nehlásí k vlastnictví silničního stromoví v průjezdních úsecích uvedených silnic, a to přesto, že z původního zákona o PK č. 135/1961 Sb. a jeho prováděcí vyhlášky č. 136/1961 Sb. bylo možné dovodit, že s tímto stromovým hospodařily tehdejší národní výbory. Z tohoto důvodu měla uvedená zeleň přejít do vlastnictví obcí, a to ve smyslu ustanovení § 1 zák. č. 172/1991 Sb.
- zák. č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích s prováděcí vyhláškou č. 62/2001 Sb. o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu. Jeho novela provedená zákonem č. 22/2005, účinná od 26. 1. 2006, odstranila některé majetkoprávní problémy v převodech majetku mezi státem, kraji a obcemi.
- zák. č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví, který přinesl zásadní problémy z hlediska řešení odpovědnosti za hluk a vibrace. Hluk a vibrace jsou důsledkem provozu vozidel na pozemních komunikacích a správce dané komunikace nemůže jejich intenzitu nijak přímo ovlivnit. Zásadní rozpor spočívá v tom, že zatímco podle zákona o PK neodpovídá vlastník silnice za škody způsobené provozem, podle zák. č. 258/2000 Sb. je vlastník PK povinen zajistit, a to mnohdy bez ohledu na reálné možnosti, snížení intenzity hluku a vibrací na stanovené limity. Zásadním negativem jsou pak finanční postihy vlastníků či správců PK ve formě pokut ze strany Hygienických stanic za stav, který sami nezpůsobili a ani jej nemohou ovlivnit.

- zák. č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích s jeho prováděcí vyhláškou č. 30/2001 Sb. Zde je určitým problémem tzv. stanovení dopravního značení, které není a neprobíhá formou správního řízení a je mnohdy rozhodováno bez účasti či vědomí vlastníka nebo správce PK.
- zák. č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích. Nedostatkem tohoto zákona je jeho nedostatečné provázání se zákonem o PK, zejména v případech přeložek inženýrských sítí v souvislosti s výstavbou silnic a dálnic.
- zák. č. 254/2001 Sb. o vodách (vodní zákon), který přináší problémy zejména v otázkách povinností vlastníků staveb a zařízení v korytech vodních toků, kdy je na ně ze strany vlastníků vodních toků přenášeno i čištění vlastního koryta toku. Ze zákona je přitom zřejmé, že vlastníci těchto staveb jsou povinni odstraňovat pouze předměty zachycené či ulpělé na těchto stavbách.
- zák. č. 274/2001 Sb. o vodovodech a kanalizacích, který v důsledku nepřesné úpravy při uzavírání příslušných smluv umožňuje organizacím VaK požadovat po správcích, resp. vlastnících PK uzavírání smluv k odvodu srážkových vod z povrchů těchto PK, a to i přes výslovné osvobození odvodu těchto vod od zpoplatnění;
- zák. č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, který se vztahuje i na zadávání zimní a běžné letní údržby silnic I. třídy, přičemž tyto činnosti nejsou předem měřitelné, hodnotitelné a ve svých důsledcích v závislosti na klimatických podmínkách mnohdy ani přesněji odhadnutelné;
- zák. č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, který přinesl zásadní změnu v oceňování věcí. V podrobnostech je tato problematika rozebrána v části Problémy s výkupy pozemků.

K problematice pozemních komunikací se vztahují i další právní předpisy, a to zejména zák. č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě, zák. č. 44/1998 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), zák. č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), zák. č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), zák. č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, zák. č. 56/2001 Sb. o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, zák. č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, zák. č. 500/2004 Sb. správní řád, zák. č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích.

Zákon o PK přinesl zásadní změnu do oblasti správy silničního majetku, když namísto do té doby používaného práva hospodaření nově zavedl institut tzv. výkonu vlastnických práv. Na jejich výkon pak tento speciální zákon navázal příslušná práva a povinnosti subjektů, které vlastnická práva vykonávají.

Z hlediska zajištění majetkové správy dálnic a silnic a výkonu vlastnických práv

k nim je nutné konstatovat, že současná úprava vlastnických vztahů k pozemním komunikacím v souvislosti se zákony řešícími přechod majetku státu na kraje nese řadu problémů. Jedná se především o:

- V zákoně o PK jakožto předpisu speciálním jsou odpovědnost a povinnosti uloženy vlastníku pozemní komunikace, tedy státu, krajům a obcím, nikoli právnickým osobám, které správu a údržbu pozemních komunikací prakticky realizují.
- Byla vypuštěna možnost pověřit výkonem vlastnických práv právníkou nebo fyzickou osobu (dále jen „správce PK“). Nelze proto zcela relevantně dovodit, že organizace zřizované státem, kraji či obcemi plně ponesou povinnosti a odpovědnosti stanovené zákonem (např. odpovědnost za sjízdnost či schůdnost), a to z toho důvodu, že jde o povinnosti stanovené tímto zákonem přímo vlastníkovi. Platnou právní úpravu vzniku státních příspěvkových organizací náš právní řád doposud nezná.
- Za správce PK je zákonem o PK označen pouze subjekt „správy a údržby silnic zřizovaný kraji“. Ostatní subjekty působící v této sféře, tj. zabezpečující správu a údržbu dálnic, resp. rychlostních silnic a místních komunikací (dále jen „MK“) takto označeny nejsou.

V silničním hospodářství tak jsou podle zákona o PK realizovány následující majetkové principy, týkající se výlučně staveb PK:

1. Výkon vlastnického práva státu (zastoupeného MD ČR na základě právní konstrukce, je-li oprávněno smluvně převádět výkon některých vlastnických práv, pak je i nositelem těchto práv, a to přesto, že to zákon v žádném svém ustanovení přímo nestanoví) k dálnicím a silnicím I. tříd s příslušností s nimi hospodařit státní organizaci zřízené podle zákona č. 576/1990 Sb.
2. Výkon některých práv a povinností státu jako vlastníka (není definováno kterých) ve věcech silnic I. tříd organizacemi správy a údržby silnic, jejichž zřizovatelem jsou kraje za cenu sjednanou a výkon zbylých vlastnických práv státem.
3. Výkon vlastnického práva krajů k silnicím II. a III. třídy a hospodaření s těmito stavbami jimi zřizovanými organizacemi.
4. Výkon vlastnického práva obcí k MK a případné hospodaření s nimi obcí zřízenou organizací.

Uvedený stav je navíc umocněn skutečností, že možnost převedení výkonu práv a povinností podle ust. § 9 zákona se týká výlučně stavby silnice, nikoli tedy touto stavbou zastavěných silničních pozemků.

Rovněž možnost smluvního převedení výkonu některých práv a povinností ve věcech silnic I. tříd na organizace správy a údržby silnic, jejichž zřizovatelem jsou kraje, není legislativně šťastným řešením, jelikož následně chybí zákonná povinnost těchto organizací příslušné smlouvy uzavřít nebo pro kraje (jakožto zřizovatele uvedených organizací) uzavření smluv zabezpečit.

Z těchto důvodů se jeví jako účelné přijmout novelu § 9 zákona, ve které bude mj.:

- stanoveno, že vlastnické právo státu k dálnicím a silnicím I. tříd vykonává MD ČR, případně organizace k tomuto účelu MD ČR zřízená,
- uvedeno, že MD ČR může pověřit výkonem vlastnických práv k dálnicím a silnicím I. tříd a kraje k silnicím II. a III. tříd jimi zřizované organizace (dále jen „správce dálnice nebo silnice“),
- obec může výkonem vlastnických práv k MK pověřit právnickou nebo fyzickou osobu,
- MD ČR nebo jím pověřená organizace může smluvně převést výkon některých činností (ne tedy výkon práv a povinností státu jako vlastníka) v oblasti správy a údržby silnic I. tříd na organizace správy a údržby silnic, jejichž zřizovatelem jsou kraje, za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy,

Přestože nové ustanovení § 29a, účinné od 1. 1. 2007, odstraňuje v rámci institutu centrální evidence pozemních komunikací některé dosavadní problémy, neřeší plně požadavky praxe, které vyžadují uložení povinností vlastníkům pozemních komunikací k zajištění spolupráce při zpracování koncepce rozvoje dálnic a silnic v ČR, pořizování silničních map, koordinaci správy a údržby dálnic a silnic, zajišťování jednotné technické politiky, celostátního sčítání dopravy, rozborů nehodovosti atp. Podrobnosti by pak stanovil prováděcí předpis.

Vzhledem k rozdělení vlastnictví v kategorii silnic mezi stát (I. třídy) a kraje (II. a III. třídy) je nutné příslušně upravit a doplnit ustanovení § 3 zákona ve věcech zařazování PK do kategorie silnic, změn tříd v této kategorii, které platné znění zákona nezná a doplnit ustanovení o vyřazování z kategorií PK, a to včetně stanovení vzájemné součinnosti dotčených silničních správních úřadů. Nedostatečné řešení této problematiky zákonem způsobuje v současné době značné obtíže při zařazování a vyřazování silnic a provádění změn v silniční síti v souvislosti s prováděnou výstavbou dálnic a silnic. Při tom je nutné zdůraznit, že dálnice a silnice musí přes rozdílné vlastnictví k silnicím tvořit jednotnou silniční síť.

Mimo výše uvedeného přináší platná úprava zákona další problémy:

- absenci veřejné prospěšnosti dálnic a silnic a jejich jasné vymezení, že jsou stavbou, a nikoli pouze upraveným pozemkem či dopravní cestou,

- absenci ochrany nově definovaného silničního pozemku před neoprávněnými zásahy, neboť instituty ochrany – např. zvláštní užívání – se týkají výlučně stavby PK,
- silniční pozemek podle nové úpravy není řešen komplexně, neboť pomíjí pozemky v okružních křižovatkách a uvnitř větví mimoúrovňových křižovatek. Tyto pozemky, ač reálně existují a jsou pro funkci PK nezbytné, zákon nezná, což značně komplikuje jejich majetkoprávní vypořádání a vlastní správu.

Došlo rovněž ke zrušení oprávnění vlastníka odstraňovat věci umístěné na PK bez povolení ke zvláštnímu užívání, což v praktických důsledcích znamená ústup od obecného principu posilování výkonu vlastnických práv, a to přímou činností vlastníka. Tato pravomoc byla přenesena na příslušný silniční správní úřad, který však:

- není pro tuto činnost vybaven,
- není na plnění této povinnosti zainteresován,
- podle současného personálního obsazení nemá prakticky možnost takové porušení zjistit.

Tato realita vede k řadě nepovolených a neoprávněných zásahů (instalace reklamních zařízení, přípojek inženýrských sítí apod.) a značným časovým prodávám při odstraňování těchto zásahů či umístěných věcí.

Při nepovoleném umístění věci je stanovena povinnost silničnímu správnímu úřadu zajistit její odstranění a likvidaci. Není-li však vlastník věci znám, má zajistit silniční správní úřad její odstranění na náklady vlastníka dotčené PK. Toto ustanovení je v rozporu s ústavními principy ČR včetně předpisů Evropské unie. Platné právo totiž stojí na principu, že zákonem lze sice uložit určitým subjektům specifikované povinnosti, ale tyto subjekty musí současně nést i náklady vznikající při jejich plnění. V rozporu s tím však zákon vlastníkům PK neukládá vzniklé náklady hradit. Tento zásadní legislativní nedostatek povede k řadě střetů silničních správních úřadů s vlastníky PK, kteří budou úhradu nákladů oprávněně odmítat. Tato argumentace ještě více vyniká v případech, kdy má nést náklady na odstranění nepovolené věci vlastník nemovitosti (občan, právnická osoba) v ochranném pásmu PK.

Z uvedeného vyplývá, že platná právní úprava pozemních komunikací není nejzdařilejší, neboť umožňuje v praxi různé výklady spojené s interpretačními obtížemi (např. výklad pojmu silniční pozemek, výklad silniční vegetace apod.) a některé praktické problémy pak neřeší vůbec (např. v rámci zimní údržby komunikací pluhování či frézování sněhu, problém ukládání sněhu na pozemcích přiléhajících k PK). Rovněž bude třeba odstranit některé rozpory s jinými platnými právními předpisy z hlediska ochrany PK (např. zákon č. 289/1995 Sb. o lesích, zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví apod.).

Problémy s výkupy pozemků

Jedním z nejsložitějších problémů s výrazným dopadem na optimalizaci výstavby silnic a dálnic v České republice je současná právní úprava výkupu pozemků nutných pro výstavbu těchto pozemních komunikací. Zásadní problém tkví především v tom, že zatímco při jejich úplatném nabývání lze kupní cenu sjednat (dále jen cena zjištěná) pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu (v současné době je tímto předpisem zákon č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku s jeho prováděcí vyhláškou č. 540/2002 Sb.), zákon č. 184/2006 Sb. o vyvlastnění stanovil, že za odnětí vlastnického práva náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny obvyklé. Mimo této náhrady pak v tomto případě náleží vyvlastňovanému též náhrada stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, které vyvlastňovaný účelně vynaloží v souvislosti s vyvlastněním. Pro případ, že obvyklá cena bude nižší než cena zjištěná podle cenového předpisu, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny zjištěné.

Je pak zřejmé, že vlastníci pozemků potřebných pro výstavbu pozemních komunikací nejsou nijak pozitivně ze strany státu motivováni k jejich prodeji. Praktický výsledek je pak zcela zákonitě přesně opačný a vzhledem k obvykle značným finančním rozdílům mezi náhradou při realizaci kupní smlouvy a vyvlastněním směřují svá jednání k vyvlastnění nebo omezení jejich vlastnického práva. Tato situace pak vyvolává nejen značné nároky na vlastní proces vyvlastnění, ale i značné časové posuny a ztráty při vlastní výstavbě dálnic a silnic.

Současná právní úprava tedy neumožňuje nabízet při výkupu pozemků jejich vlastníkům cenu obvyklou v daném místě a čase, a to ani v průběhu vyvlastňovacího řízení. Jistým, i když ne vždy možným východiskem je právní institut tzv. předkupního práva, uvedený v ustanovení § 101 nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Je-li konkrétní pozemek určen pro výstavbu dálnice či silnice I. třídy (tedy veřejně prospěšnou stavbu) územním či regulačním plánem, vzniká přímo ze zákona předkupní právo státu. Vlastník takto určeného pozemku, resp. jeho části, je pak v případě zamýšleného prodeje povinen nabídnout určený pozemek, případně jeho část státu ke koupi, v tomto případě ovšem za cenu obvyklou, zjištěnou posudkem znalce podle zvláštního právního předpisu. Složitost těchto problémů dokresluje i skutečnost, že předkupní právo se bude v této oblasti týkat pouze pozemků. Případné výkupy staveb se budou i nadále realizovat za cenu zjištěnou podle zvláštního právního předpisu.

K novele zákona o PK č. 80/2006 Sb.

Dnem 1. 1. 2007 nabyla účinnosti novela zákona o PK, která byla vydána ve Sbírce zákonů pod číslem 80/2006 Sb.

Celkově je třeba říci, že od vydání této novely se očekávalo odstranění některých problémových ustanovení zákona, resp. jejich úprava odpovídající současným požadavkům silničního hospodářství, zjednodušení některých činností, jejich racionalizace, odstranění právních nejasností apod. Například značné problémy praxi, které se bohužel projevují i v rozhodování některých soudů, činí současné ustanovení § 2 odst. (1) zákona, ve kterém je pozemní komunikace definována jako dopravní cesta, přičemž zákon zcela absentuje v jejím určení jako stavby. V praxi pak v důsledku této úpravy dochází k zaměňování pojmů, kdy se nerozlišuje vlastní stavba pozemní komunikace od silničního pozemku, tyto pojmy mnohdy splývají, až po nesprávný výklad, že pozemní komunikace je součástí pozemku, na kterém se nachází. Jako názorný příklad takového výkladu lze uvést důvodovou zprávu k zákonu 22/2006 Sb., tedy k poslední novele zákona č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky, v níž je stavba pozemní komunikace označována jako součást pozemku. Obdobných problémů se vyskytuje v zákoně o pozemních komunikacích více. Značné problémy praxi činí i ustanovení o silniční vegetaci, resp. o tom, že v průjezdných úsecích není součástí ani příslušenstvím silnice.

Problémy činí i změna ustanovení § 15 odst. (2), ve kterém se původní text rozšířil o slova „nebo na návrh silničního správního úřadu nebo po projednání s ním“. Jde totiž o to, že do účinnosti novely mohl vlastník dálnice, silnice či MK kácet dřeviny na silničních pozemcích pouze na návrh policie nebo po projednání s ní. Rozšíření o návrh nebo o projednání se silničním správním úřadem není sice na škodu, ale tato úprava by měla zcela bezesporu logiku, pokud by na jejím základě bylo možné bez dalšího dřeviny odstraňovat. Novela však neodstranila zásadní překážku v této činnosti, podle které je toto oprávnění vlastníka pozemní komunikace podmíněno postupem v souladu se zvláštními předpisy. Lze proto konstatovat, že místo zjednodušení pouze komplikuje situaci vlastníka PK, který je povinen mimo postupu podle ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. (tedy oznámení příslušnému orgánu ochrany přírody) věc projednat i s policií či silničním správním úřadem. V této souvislosti navíc vyvstává otázka, jaké dřeviny mohou vůbec růst na silničních pozemcích, když podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona se na těchto pozemcích nachází stavba pozemní komunikace. Zcela logicky se proto nabízí jednodušší a logické řešení, aby toto ustanovení umožňovalo vlastníku komunikace odstraňovat dřeviny na základě pouhého projednání se silničním správním úřadem, bez jakýchkoli dalších formalit a samozřejmě ne ze silničního pozemku, ale ze stavby příslušné komunikace.

Navržené změně ustanovení § 17 odst. (3) nelze upřít snahu o vymezení jasných

pravidel, za jakých lze zřídit věcné břemeno k cizímu pozemku, který byl v minulosti zastavěn stavbou dálnice, silnice či MK. Nově jsou zde stanoveny podmínky, které prokazují vlastníku stavby, že se nepodařilo dosáhnout dohody s vlastníkem pozemku. Jde především o písemnou výzvu k uzavření dohody, zaslané do vlastních rukou vlastníka pozemku, obsahující návrh vlastníka stavby na zřízení věcného břemene, návrh úplaty a upozornění, že neodpoví-li na výzvu do 30 dnů ode dne doručení, má se za to, že dohodu odmítá. Tato věcná břemena budou nově zřizována za cenu stanovenou prováděcím právním předpisem, k jehož vydání je v souladu s ustanovením § 46 odst. 3 této novely příslušné Ministerstvo financí ČR. Touto konstatací by bylo možné s výkladem skončit. Zásadním problémem ovšem je, že dne 11. 5. 2006 vyšel ve Sbírce zákonů zákon č. 186/2006 Sb., tedy zákon o změně zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona, který v části *dvacáté* novelizuje i zákon o PK, a to v této souvislosti bohužel tak, že mění celé ustanovení § 17.

V odst. (3) je uvedeno, že součástí rozhodnutí podle předchozích odstavců je stanovení výše jednorázové náhrady podle zákona o vyvlastnění. Zde je třeba upozornit na skutečnost, že zatímco u vyvlastnění bude náležet vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby, u omezení vlastnického práva např. zřízením věcného břemene tomu tak nebude a náhrada bude stanovována na základě ustanovení § 18 zákona č. 151/1997 Sb., tedy výnosovým způsobem na základě ročního užitku ve výši obvyklé ceny. V podrobnostech se pak bude vycházet z Cenového věstníku MF ČR č. 6/1999, resp. z prováděcího právního předpisu, který vydá Ministerstvo financí ČR na základě ustanovení § 46 odst. 3 této novely.

Z uvedeného je zřejmé, že o vyvlastnění od 1. 1. 2007 bude rozhodovat vyvlastňovací úřad, kterým budou především obecní úřady obcí s rozšířenou působností, ovšem o vyvlastnění pozemku formou omezení vlastnického práva věcným břemenem, které jsou zastavěny existujícími dálnicemi, silnicemi a MK, budou rozhodovat příslušné speciální stavební úřady. Tato situace bude pro praxi sice složitější, ale ne nejpodstatnější. Legislativní problém totiž spočívá v tom, že oba tyto zákony nabyly účinnosti ve stejný okamžik, a tím je den 1. 1. 2007. Reálně tedy existují dvě naprosto rozdílná ustanovení § 17 zákona č. 13/1997 Sb., která řeší tutéž věc, ale odlišným způsobem, a nabývají účinnosti ke stejnému dni. Vzhledem k tomu, že do účinnosti těchto zákonů nedošlo ke zrušení jednoho z ustanovení, bude se praxe řídit ustanovením pozdějším vyplývajícím ze zákona č. 186/2006 Sb., a to podle pravidla „*lex posterior derogat legi priori*“, což znamená, že zákon pozdější ruší zákon dřívější. Takovéto situace by se ovšem neměly v praxi vůbec vyskytovat.

Nově se do zákona o PK dostávají i přestupky fyzických osob, je jich zde uvedeno celkem 34. Při stanovování výše postihů se pak došlo, mírně řečeno, k takovým absurditám, že za přestupek podle § 42a odstavec (2) písmeno a) – tj. užití vozidla v systému časového zpoplatnění, aniž by byl uhrazen časový poplatek, je možné uložit pokutu do 500 000,- Kč. Ale i za pouhé nevylepení kuponu prokazujícího uhrazení poplatku, přestože jej osoba má, lze uložit pokutu do 100 000,- Kč. I u ostatních přestupků končí legrace, když je možné uložit pokuty od 100 000 do 300 000,- Kč. Zdůrazňuji přitom fyzickým osobám. O reálnosti a vymahatelnosti takových pokut pomlčím.

Správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob zná zákon celkem 27 a oproti původním zvyklostem jsou tyto sankce ve stejné výši jako u fyzických osob, a to pod novou legislativní zásadou „za stejný přestupek stejná sankce“.

Ustanovení § 43 odst. (1) pak ve stejném duchu obsahuje jisté prolomení do-
savadní objektivní odpovědnosti právnických osob za správní delikty. Nově tedy právnická osoba neodpovídá za správní delikt, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

*JUDr. František Hak
Ředitelství silnic a dálnic ČR*

Kapitola 15

Potřebné legislativní změny pro urychlení výstavby, včetně řešení výkupu pozemků (případně příprava nového zákona o liniových stavbách)

K JEDNOTLIVÝM USTANOVENÍM ZÁKONA O PK

K § 2

Dálnice, silnice a místní komunikace zabezpečují zpřístupnění jednotlivých částí území České republiky a sídelních jednotek silniční dopravou a slouží tak k uspokojování základních potřeb obyvatel ČR. Proto je třeba považovat tyto stavby za veřejně prospěšné obdobně, jako je tomu u staveb energetických, které jsou budovány ve veřejném zájmu. Tento význam vyniká především při nepříznivých klimatických podmínkách, kdy byl přerušen přístup po silnicích do některých obcí, čímž nemohly být následně zabezpečeny ani nezbytné služby pro obyvatelstvo.

Dále je nutné z důvodů stálých interpretačních potíží, a to včetně u soudů ČR, jasně definovat, že pozemní komunikace je stavbou, a nikoli jen dopravní cestou. Například: „Dálnice, silnice a MK je veřejně prospěšná stavba sloužící jako dopravní cesta...“.

K § 3

Současné znění řeší pouze zařazování pozemních komunikací do jednotlivých kategorií a jejich změnu, opomenuto je vyřazování z těchto kategorií a změny mezi třídami, ač k nim běžně dochází. Obecně je rovněž nutné doplnit ustanovení, že na rozhodování silničního správního úřadu se v tomto případě nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

K § 8

Definice průjezdního úseku dálnice a silnice obcí není zcela jednoznačná a v praxi přináší problémy. Průjezdní úsek dálnice a silnice je pojmem, od kterého se odvíjí vymezení dalších ustanovení zákona, jako silniční pozemek průjezdního úseku, součásti a příslušenství průjezdního úseku nebo povinnosti k zajišťování schůdnosti. Tento úsek je současnou právní úpravou určen územím zastavěným a zastavitelným. Území zastavěné se snadno stanoví s ohledem na jeho realitu. Území v budoucnosti zastavitelné je určováno na základě územně plánovací dokumentace nebo je na návrh příslušného silničního správního úřadu určí stavební úřad. V praktických důsledcích se jedná o velice nepružné řešení. Například i při stanovení ochranných pásem dálnic, silnic a místních komunikací se vychází pouze z vymezení území zastavěného. Průjezdní úsek dálnice a silnice by proto bylo žádoucí vymezit pouze územím zastavěným, přičemž hranice průjezdního úseku by měla být definována ve shodě s ustanovením § 2 písm. cc) zák. č. 361/2000 Sb. (vyznačena dopravní značkou).

K § 9

Racionální by bylo vrátit se k úpravě výkonu vlastnických práv státu ze strany MD ČR, které může jejich výkonem pověřit právnickou osobu, kterou si k tomuto účelu zřídí. Oprávnění k výkonu vlastnických práv k dálnicím, silnicím a místním komunikacím – tedy stavbám – je nutné doplnit o výkon tohoto práva k pozemkům, které jsou ve vlastnictví České republiky, krajů či obcí. Absence tohoto komplexního pojetí v dosavadní úpravě vede ke značným problémům správců a vlastníků pozemních komunikací při zabezpečování jejich posláním, jakož i v praktických důsledcích k minimalizaci právní ochrany dálnic, silnic a místních komunikací.

K § 10

Dosavadní úprava jednoznačně neformuluje způsob připojování pozemních komunikací navzájem, což ve svých důsledcích vedlo k rozporu mezi zákonem a jeho prováděcí vyhláškou (ust. § 2 odst. 2 vyhl. č. 104/1997 Sb.). Vypuštěn by měl být právně nejasný pojem „připojení sousední nemovitosti“, protože veškerá připojení těchto nemovitostí mohou být v praxi realizována pouze účelovou komunikací.

Z důvodu ochrany dálnic a rychlostních silnic jakož i bezpečnosti provozu na nich je žádoucí přesněji formulovat zákaz přímého připojení nemovitosti na dálnici či rychlostní silnici a současně upřesnit postup a kompetence silničních správních úřadů při vydávání rozhodnutí o připojení s jasnou úpravou spočívající v zásadě, že se komunikace nižší kategorie či třídy připojují ke komunikaci vyšší kategorie či třídy, a nikoli naopak, jak současná právní úprava připouští. Kompetentní k tomuto rozhodnutí by měl být silniční správní úřad příslušný ke komunikaci vyšší kategorie či třídy.

K § 11

Dosavadní úprava „silničního pozemku“ vyvolává značné potíže de facto i de iure. Platné znění zákona v definici silničního pozemku např. opomíjí ostrůvky okružních křižovatek a ploch uvnitř větví mimoúrovňových křižovatek, které jsou pro existenci PK nezbytné. Silniční pomocný pozemek není kvantitativně vymezen. Protože se jedná o pojmy, od nichž se odvíjí značná část dalších ustanovení zákona, především pak vykupování pozemků pro stavbu, vydávání rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení atp., bylo by žádoucí zavedení nového vymezení pojmu silničního pozemku, který může být definován jako část zemského povrchu zastavěná nebo určená k zastavění stavbou dálnice, silnice nebo místní komunikace, tedy určená pro vybudování, provoz, údržbu a ochranu dálnice, silnice a místní komunikace. Tato definice odpovídá nejen obecným právním předpisům, ale i dosavadní soudní judikatuře (např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR z 19. 12. 1997 sp. zn. Cdon 1438/96) a legislativě zemí Evropského společenství (např. SRN). Dále by bylo vhodné v odst. (5) tohoto ustanovení definovat minimální šířku silničního pomocného pozemku, a to např. 0,6 m za vnější hranu tělesa PK.

K § 12

Nově je třeba upravit výčet součástí a příslušenství PK (např. hlásiče náledí, tunely a mosty pro zvěř atd. převést do součástí) a upravit znění v těch bodech, kde se vyskytly v praxi problémy (např. převedení chodníku po dálničním mostě, specifikace vlastnictví zdí, únikové zóny atp.).

V souvislosti s rozvojem cykloturistiky v naší republice a v zájmu zvýšení bezpečnosti silničního provozu je žádoucí rozšířit odst. (7) o ustanovení, že cyklistické pásy se z důvodů bezpečnosti cyklistů budují převážně mimo vozovku silnice a jsou její součástí i tehdy, jsou-li mimo průjezdní úsek umístěny na jejím silničním pozemku.

K § 14

V souvislosti s přijetím zákona č. 361/2000 Sb. a jeho prováděcí vyhlášky č. 30/2001 Sb. byly mezi dopravní značky zařazeny i označení názvů ulic (IS 22a – IS 22f) a tzv. kulturní turistické či komunální cíle (IS 23 – IS 24c). Tyto značky slouží pouze k místní orientaci a z tohoto důvodu by neměly být součástí ani příslušenstvím dálnic a silnic. Jejich umístění by měla zajišťovat příslušná obec resp. vlastník kulturního či turistického cíle.

K § 15

Z důvodů interpretačních potíží a z nich vyplývajících sporů je žádoucí upřesnit ust. § 15 odst. (1) ohledně silniční vegetace. Stromy a keře rostoucí v průjezdním úseku dálnice či silnice plní funkci estetickou, okrasnou a ochranou z hlediska životního prostředí dané aglomerace, nikoli tedy funkci dopravní. Tato zeleň

je významným prvkem dotvářejícím urbanistický vzhled obcí. Silniční vegetace v průjezdních úsecích by proto měla být začleněna do veřejné zeleně příslušné obce. Tato úprava by odpovídala i soudní judikatuře, která tyto otázky řeší obdobně (např. rozsudek Krajského soudu v HK ze dne 4. 11. 1997 sp. zn. 17 Co 441/97). Dále je třeba doplnit ustanovení, že mimo průjezdní úsek je vlastník dálnice, silnice a MK oprávněn okleštovat a v souladu se zvláštními předpisy odstraňovat stromoví a jiné porosty rostoucí na silničních pozemcích a tělesech, což by odpovídalo obdobným zákonným úpravám, např. zák. č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích.

K § 24

V ustanovení odst. 2 se jeví jako žádoucí vymezit přesný okruh účastníků řízení o uzavírce a objíždě. Obecnost tohoto ustanovení vede v praxi ke zbytečným prodávám ve správním řízení, stížnostem a soudním sporům vyplývajícím z pochybností, zda se jedná o speciální úpravu, nebo je nutné postupovat v rozsahu účastníků podle obecných právních předpisů.

K § 35

V souvislosti s ust. § 11 a celkovým kontextem zákona se jeví jako nezbytné zakotvit do jeho znění i ochranu silničního pozemku, na němž je vybudována stavba PK. Realizace této zásady je bezpodmínečně nutná k zajištění ochrany pozemních komunikací před nepovolenými zásahy do těchto pozemků. Jinými slovy, není-li chráněn pozemek, nemůže být dostatečně účinně chráněna ani stavba na něm počívající.

K § 36

Toto ustanovení je třeba uvést do souladu se zákony č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a zák. č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích. Smlouva o zřízení věcného břemene by měla být rozšířena o typ smlouvy, spočívající ve finanční náhradě za omezení užívání nemovitosti a pokud tato úprava nebude přijata, dosavadní povinnost vlastníka komunikace uzavírat smlouvy o zřízení věcného břemene provázat s povinností a právem vlastníka vedení takovou smlouvu uzavřít se stanovením, že věcná břemena zřizovaná ke stavbě pozemní komunikace se nezapisují do katastru nemovitostí. Především tato skutečnost je podle platné úpravy překážkou zřizování věcných břemen, jelikož se stavby pozemních komunikací do katastru nemovitostí nezapisují. Realizace věcných břemen na základě platného zákona je tak de facto, ale i de iure nemožná.

Současně ve smyslu ust. § 25 odst. 6 písm. d) zákona o PK, kde je zvláštním užíváním i umístění inženýrských sítí do silničního pozemku, je nutné do tohoto usta-

novení promítnout i ochranu tohoto pozemku s možností uzavírat k němu smlouvy o zřízení věcného břemene.

Platná právní úprava postrádá povinnost vlastníků různých vedení:

- uvést stavbu PK, případně pozemek do předchozího stavu,
- zajistit na dobu nezbytně nutnou vyvěšení, případně provizorní odstranění vedení při provádění oprav mostů (propustů) jejich vlastníkem.

K § 40 odst. (2)

V silniční síti dochází každoročně ke změnám dopravního významu nebo určení silnic nebo jejich úseků v souvislosti s dokončením výstavby nových pozemních komunikací (dálnic i rychlostních silnic) nebo se změnou vedení silničních tahů v intravilánech měst. Zařazení nově vybudované komunikace musí korespondovat s účelným uspořádáním silniční sítě v přilehlé oblasti, zejména se zajištěním její spojitosti a současně se zajištěním dalších potřebných změn v souvislosti s využitím původní silnice. Tyto změny obvykle zasáhnou do uspořádání sítě silnic všech tříd i do místních a účelových komunikací. Vzhledem k tomu, že silnice musí i přes rozdílné vlastnictví k jednotlivým třídám silnic tvořit jednotnou síť, je v zájmu přehlednosti souvisejících prováděných změn v silniční síti a hospodárnosti a rychlosti správního řízení, aby příslušné rozhodnutí vydal jeden silniční správní úřad, kompetentní k provedení všech potřebných změn.

Novela zák. č. 13/1997 Sb. účinná od 1. 1. 2007 zavedla právní stav, kdy k jedné složitější změně v silniční síti budou vydávána minimálně dvě rozhodnutí (v případě změny nacházející se na území pouze jednoho kraje), a to jednak ze strany Ministerstva dopravy ČR, které má v kompetenci zařazování a vyřazování dálnic a silnic I. tř., a jednak krajskými úřady, které mají kompetenci zařazování a vyřazování silnic II. a III. třídy. Úprava platná do 1. 1. 2007 umožňovala Ministerstvu dopravy ČR vydávat rozhodnutí ohledně silnic obecně, samozřejmě se souhlasem příslušného krajského úřadu a na základě smlouvy uzavřené mezi ŘSD ČR a příslušným krajem.

K OSTATNÍM PRÁVNÍM PŘEDPISŮM

Zkrácení lhůt pro správní řízení a omezení možnosti jejich prodloužení

V této souvislosti je nutné konstatovat, že lhůty pro správní řízení stanovené zákonem č. 500/2004 Sb. (správní řád) jsou poměrně dlouhé a ve svých důsledcích vedou k prodlužování přípravy výstavby pozemních komunikací. Za účelem zkrácení doby trvání správních řízení ve věcech realizace staveb ve veřejném zájmu lze zvážit přijetí speciální právní úpravy zkracující lhůty pro vydání správních

rozhodnutí ve správních řízeních týkajících se těchto staveb. Přestože jde o lhůty pořádkové, tzn. o lhůty, kdy v případě jejich porušení není stanovena sankce, lze předpokládat, že toto zkrácení by vedlo k zrychlení správních řízení.

Vedle zkrácení lhůt je rovněž vhodné zvážit přijetí speciální právní úpravy, která omezí možnost prodloužení lhůt nadřízeným správním orgánem, v případě lhůt stanovených současným správním řádem nejvýše na trojnásobek.

Možnost provést stavební řízení bez prokázání práv stavebníka k nemovitostem nezbytným pro realizaci stavby

V části „problémy s výkupy pozemků“ je poukázáno na složitost, případně až zablokování stavebního řízení do majetkoprávního vypořádání pozemků nutných k realizaci stavby pozemní komunikace. Do nové právní úpravy by proto bylo potřebné začlenit možnost stavebníka veřejně prospěšných staveb provést stavební řízení bez nutnosti prokázání práv stavebníka k nemovitostem nezbytným pro realizaci stavby s tím, že možnost zahájit stavební práce by byla vázána na vydání souhlasu příslušného stavebního úřadu, tzn. vždy až po získání stavebního povolení a získání práv opravňujících stavebníka zřídit na pozemku stavbu dálnice nebo silnice.

Vypořádání práv třetích osob k nemovitostem v případě výkupu nemovitostí potřebných pro stavbu

Jelikož vykupované nemovitosti nezbytné pro realizaci staveb nemohou být zatíženy právy třetích osob, bylo by potřebné, aby se nová právní úprava rovněž zabývala režimem vypořádání ostatních práv k pozemkům v případě převodu vlastnického práva na základě kupní smlouvy při výkupu nemovitostí pro účely realizace staveb ve veřejném zájmu. Nová právní úprava by měla spočívat v tom, že smluvní předkupní práva, zástavní práva, věcná břemena a ostatní práva třetích osob zaniknou okamžikem převodu nemovitosti na kupujícího s tím, že pokud nedojde k dohodě mezi vlastníkem pozemku a oprávněným z těchto práv, složí kupující kupní cenu u soudu, který rozhodne o uspokojení nároků těchto osob. Vypořádání práv třetích osob tak bude obdobné vypořádání práv, která zanikla vyvlastněním. Nový stavební zákon ani nový správní řád se touto problematikou nezabývají.

Podle nového stavebního zákona je však nově zavedeno zákonné předkupní právo pro obec, kraj a stát k pozemkům či jejich částem, které jsou na základě územního plánu nebo regulačního plánu určeny pro veřejně prospěšnou stavbu nebo pro veřejně prospěšné opatření nebo pro veřejné prostranství. Toto právo zaniká (ovšem pouze pro konkrétního vlastníka a konkrétní případ), není-li využito, resp. kupní smlouva není uzavřena, ve lhůtě 6 měsíců od doručení nabídky.

Vypořádání předkupních práv k nemovitostem vykupovaným pro účel realizace stavby vzniklých z titulu spoluvlastnictví

Vypořádání předkupních práv spoluvlastníků pozemků je v současné době jedním z nejsložitějších problémů majetkoprávní přípravy veřejně prospěšných staveb PK. Je nutné si uvědomit, že běžné jsou případy osmi, deseti, ale např. i dvaceti spoluvlastníků jednoho pozemku, což klade značné časové nároky na konečnou úspěšnost v jeho získání. Nová právní úprava by proto měla řešit problematiku předkupního práva vzniklého z titulu podílového spoluvlastnictví tak, že zákonné předkupní právo se při smluvním převodu nemovitosti neuplatní. Osobám oprávněným ze zákonného předkupního práva z titulu spoluvlastnictví nevznikne v důsledku neuplatnění jejich předkupního práva žádná faktická škoda, neboť nároky těchto osob budou uspokojeny poměrně podle velikosti jejich podílu z kupní ceny převáděné nemovitosti.

Prokazování nemožnosti uzavřít dohodu jako předpoklad pro vyvlastnění nemovitostí nezbytných pro stavbu

Vzhledem ke složitostem prokazování podkladů pro vyvlastnění lze zvážit, aby nová právní úprava zavedla upřesnění při prokazování nemožnosti uzavřít dohodu o převodu pozemku nebo stavby. Současná právní úprava provedená zákonem č. 184/2006 Sb. o vyvlastnění považuje za nedosažení dohody skutečnost, že vlastník pozemku neodpoví do 30 dnů ode dne doručení výzvy k uzavření dohody a poskytuje tak prostor pro záměrné prodlužování odkoupení pozemků nebo vyvlastnění. Upřesnění nové úpravy by mohlo spočívat v zavedení právní domněnky, že pokud se nepodaří dohodu uzavřít do určité doby (např. do 30 dnů), mělo by se za to, že podmínka nemožnosti uzavřít dohodu je splněna. V této souvislosti lze rovněž doporučit odstranění lhůty 6 měsíců pro oznámení účelu vyvlastnění, jež se zdá být dlouhá a neopodstatněná.

Daňové aspekty prodeje anebo vyvlastnění nemovitostí

Došlo-li k převodu vlastnického práva na základě kupní smlouvy, je kupní cena jako příjem prodávajícího podle stávajícího zákona o daních z příjmů podrobena dani z příjmu (nedojde-li ke vzniku jiné skutečnosti vedoucí k osvobození příjmu od daně z příjmu – § 4 zákona o daních z příjmů); pokud však došlo k přechodu vlastnického práva na základě rozhodnutí o vyvlastnění, má náhrada za vyvlastnění nemovitosti charakter náhrady škody, která je podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů od daně osvobozena (vyjma náhradu za majetek, který byl zahrnut do obchodního majetku pro výkon podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti). Současná právní úprava tak ekonomicky demotivuje vlastníky nemovitostí k jejich prodeji. Z tohoto důvodu by nová právní úprava měla zahrnovat úpravu daňového režimu tak, aby bylo odstraněno znevýhodnění prodávajících při dobrovolném prodeji nemovitostí.

Ekonomické zvýhodnění prodeje nemovitostí oproti vyvlastnění

Kupní cena při výkupu nemovitostí pro realizaci stavby se stanoví podle vyhlášky č. 540/2002 Sb. v platném znění, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku a v praxi je označována termínem „cena zjištěná“. Na základě zákona č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky přitom nelze nabídnout vlastníkově nemovitosti vyšší cenu, než stanovenou na základě zvláštního předpisu, bez předchozího souhlasu Ministerstva financí ČR. Dojde-li k vyvlastnění nemovitosti, je náhrada za vyvlastnění poskytována ve výši ceny obvyklé v daném místě a čase, která je obvykle vyšší než cena zjištěná (současně vzniká vyvlastňovanému právo na náhradu dalších souvisejících nákladů), a není-li tomu tak v konkrétním případě, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny zjištěné. S ohledem na tuto skutečnost dochází v praxi k opačnému efektu, kdy právní úprava zcela demotivuje vlastníky nemovitosti k dobrovolnému prodeji, který je časově a ekonomicky mnohem efektivnější než vyvlastnění. Z tohoto důvodu by bylo potřebné zavést ekonomické zvýhodnění prodeje oproti vyvlastnění zvýšením kupní ceny v případě dobrovolného prodeje oproti náhradě při vyvlastnění.

Získávání informací z centrálního registru evidence obyvatelstva pro účel identifikace vlastníků nemovitostí

S ohledem na problémy vznikající při identifikaci vlastníků nemovitostí potřebných pro realizaci staveb dálnic a silnic by bylo vhodné umožnit stavebníkovi těchto staveb přístup k údajům z centrálního registru obyvatel vedeného podle zákona o evidenci obyvatel, přičemž oprávnění k přístupům k údajům z centrálního registru obyvatel by bylo omezeno pouze na ty údaje, které mohou být potřebné pro účely přípravy realizace staveb těchto pozemních komunikací.

Podmínky pro zřizování věcných břemen podle § 17 zákona o pozemních komunikacích a příslušnost vyvlastňovacího úřadu

Zákon o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění č. 186/2006 Sb. přinesl novelizaci celého § 17 zákona o pozemních komunikacích. Výsledkem je omezení pravomoci speciálního stavebního úřadu, který je nadále oprávněn zřídit věcné břemeno pouze k pozemkům, které jsou zastavěny existujícími pozemními komunikacemi. U nových staveb pozemních komunikací bude možné postupovat pouze podle nového zákona o vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení vedeném u vyvlastňovacího úřadu. Nová právní úprava namísto upřesnění důvodů pro zřízení věcného břemene k pozemku při výstavbě pozemních komunikací původní úpravu bez náhrady vypustila. To bude zcela bezesporu působit značné potíže při přípravě těchto veřejně prospěšných staveb. Vymezení takových důvodů by mohlo být následující:

- (a) není známo místo skutečného pobytu vlastníka nemovitosti či jeho skutečné sídlo;
- (b) o osobě vlastníka má být teprve rozhodnuto v rámci probíhajícího soudního anebo správního řízení;
- (c) vlastník po neúměrně dlouhou dobu svým jednáním či nečinností zjevně znemožňuje či ztěžuje zahájení či ukončení vyvlastňovacího řízení a tímto jednáním či nečinností ztěžuje či znemožňuje přípravu realizace stavby.

Z důvodů veřejného zájmu na výstavbě pozemních komunikací jako veřejně prospěšných staveb a odborného a profesionálního posouzení všech důvodů při zřizování věcných břemen by měl být příslušný v těchto věcech speciální stavební úřad.

Poskytování náhrady v případě zřizování věcného břemene podle § 17 zákona o pozemních komunikacích

Nová právní úprava účinná od 1. 1. 2007 vnesla to oblasti náhrad za věcná břemena další problém. Jak již bylo uvedeno, náleží za vyvlastnění vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny obvyklé, zatímco při omezení vlastnického práva věcným břemenem náleží pouze náhrada ve výši ceny práva odpovídajícímu věcnému břemeni, která se bude zjišťovat v souladu s ustanovením § 18 zákona č. 151/1997 Sb. a s metodikou Ministerstva financí ČR. Takto stanovené náhrady jsou podle současné praxe značně malé, nevyhovující a vlastníci pozemků je odmítají akceptovat. Při zřízení věcného břemene pro případ stavby pozemní komunikace se přitom jedná o totální odnětí možnosti dotčený pozemek jakkoli používat. Z tohoto důvodu se jeví původní právní úprava, podle níž byla v těchto případech vyplácena vlastníkům pozemků cena zjištěná, jako podstatně průchodnější a ve svých ekonomických dopadech i spravedlivější.

Vyvlastnění a exekuční řízení

Nová právní úprava by měla zabránit tomu, aby zahájené exekuční řízení, resp. nařízení výkonu rozhodnutí prodejem vyvlastňované nemovitosti, bylo překážkou zahájení vyvlastňovacího řízení nebo důvodem k jeho přerušení. Současně by bylo vhodné zákonem stanovit, že nelze nařídit výkon rozhodnutí a provést dražbu nemovitosti, na kterou se vztahuje důvod vyvlastnění. Vzhledem k tomu, že v souvislosti s nařízením exekuce/výkonu rozhodnutí není vlastník oprávněn nakládat s dotčenou nemovitostí, bylo by vhodné upravit, komu má vyvlastnitel směřovat návrh dohody o výkupu nemovitosti před zahájením vyvlastňovacího řízení a s kým a za jakých podmínek může tuto dohodu uzavřít.

Vyvlastnění a konkurzní řízení

Podobně jako v případě exekucí by nová právní úprava měla zabránit tomu, aby zahájení konkurzního řízení, resp. podle nové právní úpravy účinné od 1. 7. 2007 insolvenčního řízení, bylo překážkou zahájení vyvlastňovacího řízení nebo důvodem k jeho přerušení. Výslovně by mělo být stanoveno, že prohlášením konkursu se nepřerušuje řízení o vyvlastnění. Zároveň by mělo platit, že účastníkem řízení se stává správce konkurzní podstaty, resp. podle nové právní úpravy insolvenční správce. Dotčená nemovitost by měla být vyloučena ze zpeněžení v rámci konkurzního řízení podle obecné úpravy insolvenčního zákona a předmětem zpeněžení by měla být náhrada za vyvlastnění poskytnutá za dotčenou nemovitost. Vzhledem k tomu, že v souvislosti s konkurzním řízením zásadně přechází právo nakládat s dotčenou nemovitostí na správce, mělo by být vyřešeno, komu má vyvlastnitel směřovat návrh dohody o výkupu nemovitosti před zahájením vyvlastňovacího řízení tak, aby byly splněny podmínky podle zákona o vyvlastnění, a s kým a za jakých podmínek může vyvlastnitel případnou dohodu o výkupu uzavřít.

Přezkoumatelnost rozhodnutí o vyvlastnění soudem a oddělitelnost právní moci výroků rozhodnutí o vyvlastnění

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je v případě rozhodnutí o vyvlastnění nutné rozlišovat mezi výrokem o vyvlastnění, který má veřejnoprávní charakter a vůči němuž se podává žaloba u správního soudu postupem podle správního řádu soudního, a výrokem o náhradě, který má soukromoprávní charakter a proti němuž se podává žaloba u příslušného civilního soudu podle občanského soudního řádu. Nová právní úprava by měla umožnit, aby v případě, že není zpochybňováno vyvlastnění samo o sobě, ale pouze stanovení výše náhrady, mohlo dojít k přechodu vlastnického práva na vyvlastnitele a k zahájení stavebního řízení bez ohledu na trvání občanského soudního řízení.

Vyvlastnění bytového domu s nájemníky

Nová právní úprava by měla umožnit ukončit v případě potřeby nájemní vztahy v budovách, které jsou předmětem vyvlastnění nebo výkupu z důvodu veřejně prospěšné stavby a upravit jednoznačně způsob jejich ukončení a poskytnutí bytových náhrad. Podle zákona o vyvlastnění (§ 7 odst. 1) vyvlastněním nezaniká právo nájmu bytu. Nájemci přitom nejsou účastníky řízení o vyvlastnění (§ 17 odst. 1). Po vyvlastnění a přechodu vlastnického práva k bytovému domu na vyvlastnitele je vyvlastnitel coby pronajímatel oprávněn vedle důvodů uvedených v občanském zákoníku vypovědět nájem bytu též tehdy, jestliže dalšímu užívání bytu nájemcem brání účel vyvlastnění. Není však výslovně stanoveno, zda je vyvlastnitel v případě vyvlastnění pro účely stavby pozemní komunikace oprávněn vypovědět nájem bytu ihned po vyvlastnění, nebo až v souvislosti se zahájením

uskutečňování účelu vyvlastnění. Právo nájemce na bytovou náhradu (náhradní byt) podle občanského zákoníku zůstává přitom zachováno.

Právní úprava nestanoví, že by důvodem k výpovědi z nájmu bytu mohlo být též uzavření kupní smlouvy k domu, u kterého jsou dány předpoklady pro vyvlastnění za účelem veřejně prospěšné stavby. V případě uzavření dohody by bylo následně možné uplatnit obecný výpovědní důvod (§ 711a odst. 1 písm. c) občanského zákoníku), jestliže je potřebné z důvodu veřejného zájmu naložit s bytem nebo domem tak, že byt nelze užívat.

Vhodné by bylo výslovně stanovit, že k výpovědi z nájmu bytu z důvodu veřejně prospěšné stavby není zapotřebí přivolení soudu.

Pozemkové úpravy při, resp. po výstavbě pozemních komunikací

Je-li provedení pozemkových úprav vyvoláno v důsledku stavební činnosti, hradí podle § 17 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách náklady na provedení pozemkové úpravy stavebník v závislosti na rozsahu území dotčeného stavbou. V praxi příslušné úřady mají tendenci stanovit toto území paušálně, např. 200 m od osy pozemní komunikace, apod.

Obecně se obvod pozemkových úprav a okruh účastníků řízení v konkrétním případě upřesní na základě zaměření skutečného stavu v terénu, které je podkladem návrhu pozemkových úprav a které musí být provedeno autorizovanou osobou. Jsou-li pozemkové úpravy vyvolány stavebníkem, zpracuje se studie, na jejímž základě se stanoví rozsah území dotčeného činností stavebníka a jeho podíl na nákladech pozemkových úprav. K výběru zpracovatele studie přizve pozemkový úřad stavebníka. Stavebník má sice podle současné právní úpravy možnost vyjádřit se k výběru zpracovatele studie, avšak z dikce zákona jednoznačně nevyplývá, že by měl rovněž možnost ovlivnit přímo studii, resp. rozsah pozemkových úprav ve studii uvedený. Územní rozsah pozemkové úpravy uvedený zpracovatelem ve studii má přitom pro stavebníka zásadní význam, neboť určuje rozsah nákladů pozemkové úpravy, které stavebník hradí.

Nová úprava by proto měla stavebníkovi umožnit, aby se mohl vyjádřit nejen k výběru zpracovatele, ale i k územnímu rozsahu pozemkové úpravy uvedené ve studii. Dále by v nové úpravě měl být stanoven procesní postup pro případy, ve kterých stavebník nesouhlasí s územním rozsahem pozemkové úpravy.

Možnost vlastníka domu souhlasit s překročením limitů hluku

Vlastník či správce pozemní komunikace je zásadně povinen zajistit, aby hluk z těchto komunikací nepřekračoval hygienické limity stanovené právním předpisem. Ve výjimečných případech, nelze-li z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může vlastník či správce pozemní komunikace, která je zdrojem hluku, tuto provozovat jen na základě povolení vydaného na jeho návrh příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví.

Tato právní úprava je z hlediska základních práv zaručených Listinou základních práv a svobod značně diskutabilní, neboť ukládá povinnost subjektu (vlastníku či správci komunikace), který vlastní hluk nevytváří a ani pozemní komunikaci neprovozuje. Navíc vhodná technická či jiná opatření vedoucí ke snížení hluku nemůže realizovat v daném reálném čase, jelikož je ze strany Hygienických stanic sankcionován v podstatě za každé překročení hladin hluku v konkrétním čase, a to bez ohledu na opatření, která provedl či provést hodlá.

Problémem jsou rovněž případy výstavby určené pro bydlení, a to mnohdy v bezprostřední blízkosti pozemní komunikace a následné žádosti vlastníků této zástavby o odstranění či snížení hluku z této komunikace, ovšem na náklady vlastníka či správce dané komunikace.

Platná právní úprava rovněž neřeší otázku případného souhlasu vlastníka nemovitosti dotčené hlukem překračujícím hygienický limit. Pokud vlastník nemovitosti souhlasí s překročením limitů hluku a nemá zájem se odstěhovat a tato nemovitost přímo nebrání výstavbě pozemní komunikace, nelze takovou nemovitost z důvodů výstavby pozemní komunikace získat. Stavebníku však nebude povoleno pozemní komunikaci za těchto okolností zřídit.

Vyvolané přeložky inženýrských sítí a požadavky na zřízení věcných břemen ŘSD ČR

Z platné právní úpravy je zřejmé, že přeložky sítí podle energetického zákona, zákona o elektronických komunikacích a zákona o vodovodech a kanalizacích nejsou upraveny jednotně, což působí komplikace při provádění staveb pozemních komunikací, a to především v případech, kdy je třeba zajistit či provést přeložky více sítí. Nová právní úprava by měla sjednotit postup při zajišťování a provádění přeložek tak, aby mohly být provedeny v souladu s harmonogramem výstavby pozemní komunikace. Rovněž by měla umožnit stavebníkovi pozemní komunikace, aby přeložky inženýrských sítí provedl při dodržení požadovaných technických standardů a podmínek stanovených vlastníky inženýrských sítí sám na svoje náklady. Odstranit by měla i dlouhodobé problémy s případným zhodnocením inženýrské sítě či právním postavením jejího vlastníka, a to jasnou právní formulací ohledně financování těchto přeložek. Současně by měla obsahovat povinnost vlastníků či provozovatelů inženýrských sítí poskytnout v této věci součinnost.

*JUDr. František Hak
Ředitelství silnic a dálnic ČR*

Použitá literatura a prameny

Kyncl, Jan a kol.: Historie dopravy na území České republiky. Institut J. Pernera, 2006.

Lídl, Václav: Poslové zapomenuté budoucnosti. ŘSD ČR.

Madows, D. H.: Beyond the limits. Chelsea Green Publishing Company, 1992.

Mansfeldová, A., Moos, P.: Tvorba sídel a synergické fenomény. (The Formation of an Urban Landscape and its Synergetics Phenomena). Stavební obzor, č. 3, 1997.

Mansfeldová, A., Moos, P.: Genetic Code and Identity of Settlements. Buildings. Workshop '98, ČVUT Praha, 1998.

Masnerová, Jiřina: Historie silnice do vzniku Československa v roce 1918. Silniční obzor, 2005.

Vlček, J. a kol.: Systémový model soutěže v technickém rozvoji (The System Model in Technical Development). Extracts of seminars. Published by CVUT, Prague 1997.

Winfey, R: Economic Analysis for Highways. Pennsylvania 1969.

10 let budování dálnic v ČR. Ředitelství dálnic, Praha 1971.

20 let Ředitelství silnic a dálnic. Praha 1987.

20 let Střediska pro rozvoj silnic a dálnic. NADAS, Praha 1972.

Acces to Mobility: A BASIC SOCIAL SERVICE. XXIIth World Road Congress, PIARC, Durban 2003.

Assessing the Benefits of Transport. European Conference of Ministers of Transport ECMT, Paris 2001.

Current Practices for Assessing Economic Development Impacts from Transportation Investments. National Cooperative Highway Research Program. Synthesis 290, Transportation Research Board, Washington 2000.

Dopravní data pro účely ochrany životního prostředí. INRETS, 2001.

Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013. MD ČR, 2005.

Dynamická skladba vozového parku. ATEM s.r.o., ŘSD ČR, 2001.

Dynamická skladba vozového parku, ATEM s.r.o., ŘSD ČR, 2005.

Economic Evaluation of Highway Techniques. UN, TEM project, Ženeva 1985.

Financial and Economic Analysis of Development Projects EC 1997. Luxembourg.

Handbook of Transport Statistic. United Nations, 2006.

Harmonogram a finanční zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí. Usnesení vlády č. 145/2001.

Informace o nehodovosti na pozemních komunikacích ČR za rok 2006. Ředitelství služby dopravní policie Policejného prezidia ČR, 2007.

Komplexní hodnocení užítu výstavby dopravní infrastruktury. ČVUT v Praze, Fakulta stavební, 2003.

Národní strategie bezpečnosti silničního provozu. MD ČR, 2004.

Návrh rozvoje dopravních sítí do roku 2010. Usnesení vlády č. 741/1999 a č. 1006/1999.

Návrh „Směrnice evropského parlamentu a rady“ o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury. 2006.

Nehodové lokality na dálnicích a silnicích I. a II. třídy v ČR v letech 2004–2005. ŘSD ČR, 2006.

Od starobyklých zemských stezek k novodobým vozovkám v zemích českých a na Slovensku. Ministerstvo techniky, Praha 1948.

Priority vlády. Usnesení vlády č. 554/2005.

Prováděcí pokyny pro hodnocení efektivnosti silničních a dálničních staveb v investičních záměrech. Věstník dopravy č. 26/2003 MD ČR.

Přehled o nehodovosti na pozemních komunikacích v ČR za rok 2005. Ředitelství služby dopravní policie Policejného prezidia ČR, 2006.

Ročenka dopravy ČR. MD ČR, 2006.

Sčítání dopravy na vybraných silničních hraničních přechodech ČR. ŘSD ČR, Czech Consult, 2006.

Silnice páté pětiletky. Ústav silničního hospodářství, Praha 1976.

Silnice šesté pětiletky. BESIP, Praha 1981.

Silnice včera, dnes a zítra. Sborník projevů a referátů ze semináře, Karlovy Vary 1972.

Statistická ročenka České republiky 2006. ČSÚ, 2006.

Státní závěrečný účet ČR za rok 2005. MF ČR.

Strategie financování rozvoje a obnovy dopravních sítí v letech 2003 až 2007. Usnesení vlády č. 164/2004.

The Economic Justification of Road Investments. 14th IRF Road World Congress, Paris 2001.

Údaje o dálnicích a silnicích v ČR. ŘSD ČR, 2006.

Umísťování reklam na pozemních komunikacích. AND-Konzult, 1998.

Úspory času při přepravě zboží – HEATCO. Developement Harmonised European Approach of Transport Costing and Project Assesment. Six framework programme 2002–2006, Aproach for Harmonised Guidelines – 2006.

Vyčíslení celospolečenských nákladů škod z dopravních nehod. CDV Brno, 2007.

Zjištění průměrné obsazenosti a účelu cest vozidel IAD na vybrané silniční a dálniční síti ČR. SBP Consult, s.r.o., 2006.

Zpráva o výsledcích sčítání dopravy na dálniční a silniční síti v roce 2005. ŘSD ČR, 2006.

Směrový dopravní průzkum na silničních a dálničních hraničních přechodech ČR 2005 (Czech Consult s.r.o. 2006)

Výzkum optimálních postupů pro modelování znečištění ovzduší z automobilové dopravy a podpora praktického využití jeho výsledků – zpráva z roku 2007 (ATEM s.r.o. 2007)

Fotografie Stavba dálnice 0807 (Fotoplus Ondřej Jungmann, archiv Metrostav)

Ostatní fotografie (OKO – Picture and Sound Agency, Mgr. Jiří Cvejn – archiv ŘSD ČR)

OPTIMALIZACE VÝSTAVBY SILNIC A DÁLNIC V ČR

AUTOR PROJEKTU:

PhDr. Václav Budinský

KOORDINÁTOŘI:

Ing. Vladimír Vorel a PhDr. Václav Budinský

AUTOŘI PŘEDMLUVY:

Ing. Aleš Řebíček, PhDr. Michal Hala, Mgr. Pavel Eybert

AUTOŘI TEXTU:

Ing. Eduard Březina, CSc., Doc. JUDr. Miloš Čihák, CSc.,
Doc. Ing. Jan Eisler, CSc., JUDr. František Hak, Ing. Karel Horníček,
Ing. Jaromír Kunst, Prof. Ing. František Lehovec, CSc.,
Ing. Vlasta Michková, Prof. Ing. Vlastimil Mojžíš, CSc.,
Prof. Ing. Petr Moos, CSc., Doc. Ing. Karel Půlpán, CSc.,
Ing. Pavel Švagr, CSc., Ing. Jan Švarc, Ing. Vladimír Vorel

Vydalo nakladatelství Milan Zevl – LUCIE Vimperk

Špidrova 124, 385 01 Vimperk, tel. 388 411 950

Grafická úprava Kortus Jan

Technická redakce Milan Zevl

Jazyková redakce Helena Moravcová

Sazba Kortus Jan

Tisk S-Tisk Vimperk s.r.o.