



Krizový plán ministra dopravy Gustáva Slamečky k dosažení úspor při výstavbě dopravní infrastruktury

Úvod

Ministerstvo dopravy (MD) ve spolupráci s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR (ŘSD) a dalšími organizacemi, které se účastní investičního procesu v oblasti výstavby dopravní infrastruktury, připravilo krizový plán zaměřený na vyhledání úspor při budování dopravní infrastruktury v ČR pro následujících několik let.

Krizový plán jde nad rámec opatření v oblasti výstavby dopravní infrastruktury, která byla uložena ministerstvu dopravy vládou ČR v usnesení ze dne 8. června 2009. To je možné díky tomu, že MD zahájilo úvahy o možných úsporách neprodleně po jmenování Gustáva Slamečky do funkce ministra dopravy a v některých případech (např. při aktualizaci cenových normativů) ještě podstatně dříve.

MD vítá zájem vlády projevovaný podmínkami uvedenými v přijatém rozhodnutí. Současně však považuje za nutné zdůraznit, že tyto podmínky vlády mohou být pozitivním vkladem především do budoucnosti, protože jejich efekt by se projevil až v horizontu dvou nebo tří let. MD proto přichází i s dalšími opatřeními nad rámec usnesení vlády, která mohou přinést efekt v kratším časovém horizontu. Ani tato dodatečná opatření ale nemohou úplně vyřešit v krátkodobém měřítku nedostatek financí na rozestavěné stavby.

Opatření navržená MD umožní dosáhnout v budoucnu změn na připravovaných stavbách, v omezeném množství na stavbách již spuštěných, ovšem jen u objektů, jejichž výstavba ještě nebyla zahájena.

Stav budování dopravní infrastruktury

Vláda svým usnesením dne 8. června 2009 schválila výdajové rámce jako podklad pro přípravu státního rozpočtu a rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI). **Schválené výdajové rámce** pro rozpočet SFDI společně s propadem některých dalších příjmů SFDI způsobených ekonomickou krizí a poklesem poptávky (výnosy ze spotřební daně a mýtné), **vytvářejí pro rok 2010 významný deficit** ve financování výstavby dopravní infrastruktury, především silniční, a to **v rozsahu nejméně 23 mld Kč**.

Důvodem je, že velká část výdajů SFDI bude vázána v rozestavěných projektech financovaných z evropských strukturálních fondů prostřednictvím Operačního programu Doprava (OPD), u nichž stát musí zajistit spolufinancování, a dále tím, že rozpočet SFDI musí respektovat smluvní závazky na provoz mýta a telematiky a udržet výdaje na údržbu a opravy silniční a dálniční sítě.

Omezení výdajových rámců se tak nedotýká (a nesmí dotknout) **celkem 56 staveb** (z toho 6 ve fázi přípravy) financovaných z OPD včetně například již budovaných úseků dálnic D1, D3 a D8, rychlostních silnic R6 a R7 nebo jihozápadní části Pražského okruhu spojující dálnice D1 a D5.

Výše uvedených 23 mld Kč chybí v rozpočtu SFDI na rok 2010 na akce financované čistě z národních zdrojů, přičemž na ně prozatím v připravovaném rozpočtu **zbývá jen cca 1 mld Kč. Při zachování tohoto objemu by bylo nutné přistoupit, a to i při realizaci možných úsporných opatření, k omezení výstavby podle následujícího scénáře:**

- stavby, které jsou již rozestavěné, by musely být zakonzervovány – přibližně 40 projektů, např. dálnice D47 včetně přívaděčů (kromě zprůjezdnění hlavní trasy do Ostravy), pokračování dálnice D1 na Moravě (od Říkovice do Lipníka nad Bečvou), projekty na průtazích a okruzích měst Plzeň, České Budějovice, Ústí nad Labem a Brno,
- stavby, kde již byl vybrán zhotovitel, ale výstavba ještě nebyla zahájena, by musely být odloženy na neurčito – 10 projektů, např. svitavská radiála, obchvat Javorníka, obchvat Dubé, úseky na silnicích I/11 (Mokré Lazce), I/35 (Valašské Meziříčí-Lešná) a I/44 (od Vlachova do Rájce),
- stavby, které jsou v různých stadiích přípravy, z nichž některé jsou kritickým místy v páteřní síti České republiky, by se samozřejmě nemohly začít ani soutěžit – zhruba 140 staveb, např. severní a východní část Pražského okruhu, dálnice D11 (od Hradce Králové na hranici s Polskou republikou), úseky na rychlostních silnicích R35 (alternativa dálnice D1 v úseku z Opatovic do Mohelnice), R52 (od Pohořelice ke státní hranici s Rakouskem), R48 (z Běloutína od Frýdku-Místku), R43 (moravské propojení D1 a budoucí R35 od Brna do Svitav), R49 (od Hulína na státní hranici se Slovenskou republikou), obchvat Chrudimi, obchvat Opavy, úsek silnice I/11 (od Třince po Jablunkov apod.).

Je třeba si uvědomit, že v současné době jsou rozestavěny investiční programy z národních zdrojů za více než 70 mld Kč.

Takové omezení rozvoje dálniční sítě je pro MD neakceptovatelné, proto bude dále hledat zdroje, které by mohly dosavadní výdajové rámce zvýšit, a udělá všechno pro realizaci úspor dle níže uvedeného plánu.

Cíl krizového plánu

Cílem krizového plánu je nalezení úsporných opatření v oblasti procesu přípravy a realizace výstavby dopravní infrastruktury. Splnění tohoto cíle může alespoň v omezené míře zachovat kontinuitu v plánované výstavbě dopravní infrastruktury, a to i při současném negativním vývoji státního rozpočtu, který MD vnímá a chápe.

Je přitom zjevné, že krizový plán může mít pozitivní dopady především na stavbách, které jsou v současnosti teprve připravovány, a to zejména ve stadiích před územními rozhodnutími. Počítá-li se v České republice s tím, že rozsah plánované páteřní sítě dálnic a rychlostních silnic je asi 2.100 km, z nichž je 1.100 v provozu a 150 ve výstavbě, zbývá na aktivní realizaci navržených opatření, nebo aspoň části z nich, zhruba 850 km dálnic a rychlostních silnic.

Logickou podmínkou uplatnění navržených opatření je, že veškeré změny dotýkající se přípravy a výstavby dálnic a rychlostních silnic **mohou ve svém důsledku přinést snížení uživatelského komfortu, ale nesmí mít žádný vliv na bezpečnost provozu na těchto komunikacích.**

1. skupina opatření: proces výkupu pozemků a přípravy staveb

Situace:

Současná právní úprava výkupů pozemků je jedním důvodů poměrně častého prodlužování přípravné fáze před samotným zahájením staveb. Tato problematika je pak kromě popsanych důsledků jedním

z klíčových rizik, která v současné době znemožňují pokračování přípravy PPP projektů na výstavbu dopravní infrastruktury.

Stávající úprava vyvlastnění nevyhovuje potřebám plynulé přípravy dopravní infrastruktury a je zdrojem velkých časových prodlev a nespokojenosti majitelů pozemků. Podle právní úpravy platné před přijetím zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, měl vlastník pozemku po vyvlastnění samozřejmě právo domáhat se u soudu určení výše náhrady, laicky řečeno ceny pozemků. Probíhající soud však neměl odkladný účinek a investoři mohli pokračovat v přípravách stavby či dokonce začít stavět, i když o ceně ještě nebylo rozhodnuto. V nové podobě upravené zmíněným zákonem a platné od ledna 2007 má podání žaloby o určení výše náhrady odkladný účinek a stát se tak dostává do neřešitelné situace – pozemek je v podstatě vyvlastněn, ale do okamžiku, než pravomocně skončí soudní řízení o výši náhrady, není možné stavět. Prakticky ve všech soudních řízeních týkajících se vyvlastnění, jakkoli jich není mnoho, se přitom jedná o určení ceny vyvlastněné nemovitosti a nikoli o samotný fakt, že k vyvlastnění došlo.

Návrh řešení:

MD bude podporovat návrhy na změnu zákona o vyvlastnění vedoucí k tomu, aby zůstala zachována ochrana práv vlastníků pozemků, ale současně bylo možné pokračovat v přípravě či výstavbě dopravních staveb v situaci, kdy není spor o samotné vyvlastnění, ale pouze o výši náhrady. Úprava nevyvolá odkladný účinek podané žaloby, ale ponechá na soudu, zda žalobě odkladný účinek bude přiznán. V případě, že žalobce nebude zpochybňovat samotné vyvlastnění, ale výši náhrady, a soud proto odkladný účinek nepřizná, nebude soudní jednání o určení výše náhrady blokovat další přípravné práce či zahájení výstavby.

Vedle toho provede MD společně s Ministerstvem financí analýzu spravedlnosti nastavení cen při výkupu pozemků.

Postup:

1.1 MD bude podporovat návrh novelizace zákona č. 184/2006 Sb. ve vládě i při projednávání v Parlamentu České republiky, aby mohl být přijat do konce září 2009 s účinností od 1. 1. 2010 (termín: v termínu projednání návrhu).

Očekávaný efekt:

Hlavní úspory vyplynou z urychlení výstavby. Jejich rozsah není snadné obecně kvantifikovat, lze je však očekávat v řádu miliard korun.

2. skupina opatření: normy, projektová příprava a odměňování projektantů

Situace:

Dopravní stavby jsou budovány podle norem předepisujících projektantům celou řadu ukazatelů týkajících se například šířky a podélných sklonů komunikací, poloměru směrových oblouků (zatáček) apod. Tyto ukazatele jsou určeny především s ohledem na rychlosti, kterými je možné po komunikacích bezpečně jezdit, přičemž se v některých případech liší jejich hodnoty pro dálnice a rychlostní silnice. Je nutno podotknout, že u jiných ukazatelů naopak již v současnosti existuje dílčí soulad v hodnotách stanovených pro dálnice a pro rychlostní silnice, např. v doporučené šířce komunikace 27,5 m.

Projektové kanceláře jsou v současnosti vybírány podle jediného kritéria, kterým je cena projekčních prací, nikoli realizační cena díla. V tomto ohledu si MD dovoluje upozornit na zcela přesnou formulaci v usnesení z 8. června 2009, kterým vláda uložila MD změnit motivační systém projekčních kanceláří tak, aby nebyly odměňovány podle rozpočtu stavby. Takový způsob odměňování se ale při zadávání zakázek na zpracování projektu již řadu let nepoužívá. Změna motivačního systému by proto podle

MD měla vést k tomu, aby projekční kanceláře byly motivovány k tvorbě projektu s co nejnižší realizační cenou stavby.

Návrh řešení:

MD spatřuje jednu z možností úspor při výstavbě dopravní infrastruktury ve sjednocení některých parametrů budoucích dálnic a rychlostních silnic uplatněním norem stanovených pro rychlostní komunikace i při projektování a výstavbě dálnic. Jinými slovy je možné snížit v rámci platných norem nároky na parametry dálnic na úroveň parametrů rychlostních silnic. Toto opatření se však může týkat pouze míst, kde není s ohledem na stávající nebo do budoucna očekávanou intenzitu provozu nutné zachovat možnost dvou pruhů v obou směrech při opravách a rekonstrukcích.

Kromě toho je možné optimalizovat trasování staveb změnou normovaných parametrů maximálních přípustných podélných sklonů komunikací. Pokud bude v souladu se změněnými normami možné projektovat dálnice o větších sklonech, případně menších poloměrech, bude možné přicházet s řešeními lépe kopírujícími terén a tedy méně náročnými na zemní práce, délky a další parametry tunelů a mostů apod.

ŘSD již v minulosti podobný přístup analyzovalo v případě jednoho z tunelů na dálnici D8 s výsledkem, že při zachování maximálního normou povoleného sklonu 4 % musel být navržen (a je budován) tunel o délce 2,5 km, zatímco při možnosti využít (normou zatím nepovoleného) sklonu 5,6 % by bylo možné vybudovat tunel pouze o délce zhruba 500 m, což by znamenalo úsporu v rozsahu zhruba 3 mld Kč.

Další z možností optimalizace je řešení středního dělicího pásu na dálnicích a rychlostních silnicích jiným, na šířku méně náročným způsobem než dosud.

Uvedená opatření v oblasti optimalizace a trasování podélných sklonů se mohou týkat především vybraných úseků komunikací, které jsou v procesu přípravy, např.:

- rychlostní silnice R4, R6, R48, R52, R55,
- dálnice D1 (Kroměříž – Přerov),
- dálnice D3/R3 (Veselí nad Lužnicí–státní hranice s Rakouskem).

Výše uvedená úsporná opatření však i při splnění bezpečnostních a kvalitativních podmínek pro plynulý provoz budou mít vliv na společenské postoje a očekávání kladená na dopravní stavby. Společnost dosud ve fázi dlouhodobého růstu ekonomiky očekávala kvalitní, široké dálnice s mírnými podélnými sklony a zatáčkami – existující normy byly jen potvrzením tohoto společenského očekávání.

MD dále předpokládá změnu způsobu zadávání zakázek projektantům dopravních staveb tak, aby byli motivováni na hledání technických řešení, která mohou přinést snižování cen projektovaných staveb (i když, jak už bylo výše zmíněno, dnes nejsou motivováni ke zvyšování cen staveb).

Postup:

- 2.1 Generální ředitel ŘSD jmenuje pracovní skupinu odborníků, která bude komplexně řešit problematiku úpravy technických norem a ostatních technických předpisů, včetně sjednocení kategorie R a D (termín: 30. 6. 2009).
- 2.2 ŘSD sestaví harmonogram pro provedení expertiz projektů připravovaných staveb s cílem specifikovat možné úspory jak z hlediska technických norem a předpisů, tak i z hlediska technického řešení (termín: 31. 7. 2009).
- 2.3 ŘSD bude veškeré další stupně investičního procesu u připravovaných staveb zpracovávat se zahrnutím závěrů jednotlivých expertiz (termín: dle harmonogramu podle bodu 2.2).
- 2.4 ŘSD se spolupráci s MD připraví nový model výběru dodavatele projekčních prací, který zohlední cenu navrhovaného řešení a ověří jej na pilotním projektu (termín: 15. 8. 2009 pro přípravu modelu, 15. 9. 2009 pro určení konkrétního projektu a zahájení výběrového řízení pro tento pilotní projekt).

2.5 ŘSD provede analýzu možnost zadávání zakázek na výstavbu jednotlivých staveb odlišným způsobem od stávající praxe, např. zadávání zakázek na výstavbu jednotlivých staveb včetně zpracování projektu stavby apod. (termín: 31. 8. 2009).

Očekávaný efekt:

Podle odhadů ŘSD je možné sblížením norem komunikací kategorie D na úroveň komunikací kategorie R a příznivějším trasováním docílit v náročných územních podmínkách úspory v rozmezí od 10 do 15 % z celkového objemu ceny staveb.

3. skupina opatření: objektová skladba

Situace:

V etapě přípravy je každá dopravní stavba vystavena tlakům na doplnění budovaného díla o celou řadu objektů, které s provozem dálnice nebo rychlostní silnice fakticky nesouvisejí, případně na rozšíření navrhovaných objektů nad dimenze plynoucí z platných právních předpisů či norem. Společným jmenovatelem těchto objektů přitom je, že se žadatelé při vznášení svých požadavků neřídí ekonomickým pohledem na věc.

Tyto požadavky jsou vznášeny jak samosprávnými orgány, tak různými formálními i neformálními zájmovými skupinami, jak v procesu posouzení dopadů na životní prostředí, tak v procesu územního řízení. Tyto objekty se pak kvůli právním předpisům často stanou součástí dopravní stavby, a to formou závazných podmínek územního rozhodnutí, protože příslušné samosprávy mohou, nejsou-li splněny jejich podmínky, vydání územního rozhodnutí zablokovat. Často jsou v rámci řízení o územním rozhodnutí vznášeny požadavky nad rámec podmínek stanovených v platném rozhodnutí o posouzení vlivů na životní prostředí.

V České republice se tak v rámci výstavby dálnic budují mosty pro polní cesty, obslužné komunikace kolem dálnic, opravují se nebo se nově budují místní komunikace a okružní křižovatky v částech obcí nijak nepřiléhajících k budované dálnici, chodníky, kanalizace a další inženýrské sítě. Cena těchto nesouvisejících vynucených investic často dosahuje desítek procent z ceny budovaného úseku dálnice.

Jedním z nejviditelnějších projevů tohoto přístupu samospráv a zájmových skupin je ale hustota mimoúrovňových křížení (MÚK) v České republice. Mnoho obcí kolem připravovaného úseku dálnice nebo rychlostní silnice vyvíjí extrémní tlak na zřízení vlastního MÚK kvůli napojení obce, existující nebo budované průmyslové zóny. V řadě případů tak je jedno město na kolem vedoucí dálnici či rychlostní silnici napojeno hned dvěma MÚK, ačkoli by při vhodné úpravě navazujících komunikací a přivaděčů stačilo napojení jediné.

Nadprůměrné pokrytí českých dálnic MÚK plyne i z následující tabulky:

Země	Délka vybraných úseků	Počet MÚK	Průměrná vzdálenost MÚK
ČR	1.097 km	208	5,3 km
Německo	4.759 km	748	6,4 km
Itálie	6.092 km	664	9,2 km
Dánsko	972 km	190	5,1 km
Polsko	760 km	84	9,0 km
Slovinsko	410 km	75	5,5 km
Maďarsko	833 km	110	7,6 km
Chorvatsko	1.161 km	99	11,7 km

Z tabulky kromě toho vyplývá další zajímavá skutečnost: rozdíl údaje za ČR (5,3 km mezi dvěma MÚK) není významně odlišný od ukazatele z Německa (6,4 km). Vezmeme-li však v úvahu, že

Německo má skoro dvojnásobnou hustotu osídlení a přesto vystačí s většími rozestupy MÚK než ČR, je nepoměr obou údajů více než zřejmý.

Návrh řešení:

MD navrhuje hledat možnosti změny stávajících právních předpisů tak, aby při rozhodování v rámci územního řízení

- a) nemohlo být samosprávami vynucováno nadbytečné umístění MÚK,
- b) nemohly být investorským organizacím kladeny požadavky na vybudování staveb, které nesouvisí s budovanou dopravní stavbou,
- c) nemohly být investorským organizacím kladeny požadavky na předdimenzování plánovaných staveb nad rámec požadavků stanovených právními předpisy a normami (zejména nad rámec podmínek plynoucích z procesu posouzení vlivů na životní prostředí EIA, nad rámec norem týkajících se hlučnosti apod.).

MD se domnívá, že požadavky na budování staveb nesouvisejících s budovanou pozemní komunikací lze v rámci projektu akceptovat pouze v případě, že příslušný subjekt zajistí spolufinancování požadované stavby.

Postup:

- 3.1 MD vytvoří komisi pro návrh opatření v legislativní úpravě územního řízení (termín: 15. 7. 2009).
- 3.2 ŘSD zahájí audit realizovaných staveb za účelem určení objektů, jejichž výstavba ještě nebyla zahájena, a které by mohly být jako nadbytečné z realizace vyloučeny (termín: ihned).

Očekávaný efekt:

S ohledem na náklady jediného MÚK (550 mil. Kč v místě napojení navazujících přivaděčů a 350 mil. Kč v místě napojení silnic nižších tříd) je zjevné, jaké náklady je možné ušetřit při střízlivějším nastolování požadavků na vznik MÚK ze strany samospráv nebo zapojením samospráv do kofinancování staveb nesouvisejících přímo s budovanou komunikací.

Úspory v řádu stovek milionů korun lze docílit při spolupráci s orgány ochrany životního prostředí a nalezení levnějšího řešení požadovaných kompenzačních opatření na náhradu ekologické újmy v zasaženém území.

Souhrnně je možné díky změnám v objektové skladbě dálnic a rychlostních silnic předvídat úspory v rozsahu do 5 % u rozestavěných staveb a do 10 % u staveb připravovaných.

4. skupina opatření: uplatnění cenových normativů

Situace:

Dosud neexistovala jednotná metodika pro stanovení ceny stavby při sestavení investičního záměru (IZ). Protože následně ceny budovaných staveb rostly z řady objektivních důvodů (vývoj cen stavebních prací, upřesnění rozsahu stavby a jejích podmínek pomocí průzkumů, zapracování požadavků orgánů samosprávy apod.), které již nebyly do IZ promítány, docházelo k výrazným rozdílům mezi cenou IZ a výslednou cenou vítězné nabídky. Tato skutečnost byla následně často mylně interpretována jako „zdražování“ staveb.

Ve snaze o získání objektivní představy o výši předpokládané investice již na samém počátku její přípravy byly ze strany MD v roce 2007 zadány a skupinou nezávislých odborníků aktualizovány cenové normativy, a to na základě cenové statistiky položek a prací všech dopravních staveb zadávaných v období let 2000 až 2006 a následně byly valorizovány na základě výsledků zadávacích řízení z období 2007 až 2008.

ŘSD nyní podle těchto normativů určuje předpokládané ceny připravovaných staveb a kontroluje platnost jejich IZ. Srovnávacími výpočty se prokázalo, že cenové normativy na základě informací o projektu dostupných v úrovni IZ dávají poměrně spolehlivý přehled o jeho budoucí ceně.

Návrh řešení:

MD již dokončuje model užití normativů v rutinních činnostech během celého investičního procesu, včetně možnosti odmítnout nepřiměřeně vysokou nabídku realizační ceny.

Je však naprosto nezbytné, aby cenové propočty prováděly osoby dostatečně seznámené se strukturou a obsahem normativů i s posuzovaným projektem. Proto součástí tohoto opatření je i školení pro vybrané pracovníky MD, SFDI a ŘSD i vybrané pracovníky projektových organizací.

Postup:

- 4.1 MD a SFDI dokončí model práce s normativy (termín: ihned)
- 4.2 SFDI a ŘSD převedou přijatý model podle bodu 4.1 do příslušných pracovních dokumentů a směrnic (termín: 1. 7. 2009)
- 4.3 MD zajistí školení vybraných zaměstnanců MD, SFDI, ŘSD a projektových organizací k používání cenových normativů (termín: průběžně od 1. 7. 2009)

Přínosy:

Přínosem bude výrazné zlepšení reálnosti rozpočtu SFDI z hlediska plánování rozdělení zdrojů na jednotlivé projekty vzhledem ke spolehlivějšímu stanovení výše cen staveb, zahrnovaných na základě IZ do tohoto rozpočtu. Pomocí normativů je možná i rychlá orientační kontrola správnosti cen staveb připravovaných do zadávacího řízení, kdy by případně zjištěné vysoké rozdíly v předpokládané ceně zakázky měly být signálem pro podrobnou kontrolu soupisu prací ještě před zadáním zakázky. Díky reálnějším cenovým očekáváním bude možné snáze identifikovat a odmítnout případně nepřiměřeně vysoké nabídky realizačních cen.

Závěr

Popsaná opatření je třeba brát jako pozitivní východisko pro budoucnost dopravní infrastruktury. Za dosavadní situace byly diskuse o nesouvisejících vynucených investicích, zbytečných sjezdech a i jinak naddimenzovaných dálnicích prakticky nemožné, protože společenská poptávka prezentovaná platnými právními předpisy, normami a požadavky samospráv, občanských sdružení a ekologických aktivistů právě takové dálnice vyžadovala.

Řada opatření, která MD navrhuje, není navržena poprvé, ale dosud byla neprůchodná – očekávání veřejnosti tomu nebyla nakloněna. Propad finančních možností státu je proto vhodným okamžikem, kdy diskusi o této problematice zahájit a nalézt a přijmout řešení, která budou ku prospěchu budování dopravní infrastruktury nejen v době ekonomické krize, ale i po jejím skončení.