

KONCEPCE ZPOPLATNĚNÍ POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Česká republika – Ministerstvo dopravy

nábřeží Ludvíka Svobody 12

110 15 Praha 1

OBSAH

ÚVOD	3
POUŽITÉ ZDROJE	4
MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ – STUDIE A.....	5
MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ – STUDIE B.....	7
DOPORUČENÍ PRO KONCEPCI V ŠIRŠÍM SLOVA SMYSLU (DOPLNĚNÍ TĚTO KONCEPCE).....	9
MOŽNOSTI DANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVOU	10

ÚVOD

V bodě V.6 usnesení vlády České republiky č. 188 ze dne 9. března 2016 k Časovému harmonogramu přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016 byl Ministerstvu dopravy uloženo úkol předložit vládě do 30. června 2016 koncepci zpoplatnění pozemních komunikací.

Na základě tohoto úkolu zadalo Ministerstvo dopravy společnost Deloitte Advisory s.r.o. zpracování studie s názvem „Modely zpoplatnění pozemních komunikací po roce 2019“.

Jak již bylo uvedeno výše, tak i tato studie je ekonomickou studií založenou na odhadech příjmů, výdajů a výpočtu čisté současné hodnoty (dále jen „ČSH“) pro zvolené časové období (a pro jednotlivé technologie). Porovnání vypočtených ČSH mezi jednotlivými studii není možné, neboť ekonomické posouzení bylo vyhodnoceno vždy pro jiná různá časová období. Každopádně všechny výše uvedené studie jsou vhodným základem a znalostní bází koncepce zpoplatnění pozemních komunikací v České republice v širším slova smyslu. Nadto je nutné uvést, že všechny ekonomické studie byly založeny na datech z celostátního sčítání dopravy, které proběhlo v roce 2010. Je proto žádoucí, aby byly tyto ekonomické studie aktualizovány na základě výsledků celostátního sčítání dopravy z roku 2016, které ovšem stále probíhá (zdržení z důvodu komplikací při zadávacím řízení).

Tento materiál je nutné chápat jako koncepční materiál v užším slova smyslu, neboť neobsahuje především makroekonomické posouzení rozšíření zpoplatnění na další silnice I. třídy (vyjma cca 230 km silnic I. třídy, které jsou již zpoplatněny). Současně je nutné uvést, že se tento materiál výhradně věnuje zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací vozidly s celkovou hmotností nad 3,5 t, tedy výkonovému zpoplatnění pozemních komunikací, a to v časovém rámci 10 let, tedy v letech 2020 – 2029.

Ministerstvo dopravy nepředpokládá v následujících letech změnu druhu zpoplatnění u vozidel s celkovou hmotností do 3,5 t, tedy změnu z časového na výkonové zpoplatnění. Z tohoto důvodu se tento materiál nevěnuje zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací vozidly s celkovou hmotností do 3,5 t. V případě zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací těmito vozidly připadá v úvahu pouze změna způsobu prokázání úhrady časového poplatku. O tomto záměru Ministerstva dopravy byla informována vláda v materiálu s názvem „Návrh změny způsobu úhrady časového poplatku za obecné užívání pozemních komunikací v ČR“.

POUŽITÉ ZDROJE

Ministerstvo dopravy v letech 2012 – 2016 nechalo zpracovat dílčí studie zabývající se především výkonovým zpoplatněním pozemních komunikací v České republice. V rámci těchto studií, byly dle politického zadání řešeny dílčí části zpoplatnění pozemních komunikací. Studie se výhradně zaměřily na ekonomické posouzení možností rozšíření výkonového zpoplatnění na pozemní komunikace ve vlastnictví státu (silnice I. třídy) či ve vlastnictví krajů (silnice II. a III. třídy). Žádná z níže uvedených studií neřešila výkonové zpoplatnění jako komplexní projekt, tzn., že nikdy nebylo provedeno makroekonomické posouzení dopadu výkonového zpoplatnění, nebyl řešen dodavatelský model, nebyla provedena analýza nutných legislativních změn vyvolaných případným rozšířením zpoplatnění na pozemní komunikaci mimo vlastnictví státu atd. Níže uvedené studie tak výhradně řešily náklady na pořízení a provoz takového systému a předpokládaný výběr mýtného. Tyto studie jsou dobrým základem pro koncepci zpoplatnění pozemních komunikací v širším slova smyslu. Bylo by tedy vhodné pojímat tento materiál jako koncepci zpoplatnění pozemních komunikací v užším slova smyslu. Níže uvedené ekonomické studie jsou neodmyslitelnou součástí koncepce v širším slova smyslu, ale nikoliv jejím výstupem. Ministerstvo dopravy k dnešnímu dni disponuje těmito studii:

- 2012 – Ekonomické hodnocení variant rozšíření zpoplatnění (Vstupní analýza pro vytvoření předpokladů pro budoucí rozvoj zpoplatnění silniční infrastruktury, Analýza možností rozšíření výkonového zpoplatnění silniční infrastruktury a Koncepce zpoplatnění silniční infrastruktury a rozvoje mýtného systému v ČR (technicko-ekonomická část))
- 2015 – Hodnocení možností rozšíření výkonového zpoplatnění na silnicích I. třídy (dále také „Studie A“)
- 2016 – Modely zpoplatnění pozemních komunikací po roce 2019 (dále také „Studie B“), tato ekonomická studie byla vypracována jako nadstavba a rozšíření ke studii Hodnocení možností rozšíření výkonového zpoplatnění na silnicích I. třídy, která nezohledňuje zpoplatnění komunikací nižších tříd.

MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ – STUDIE A

Manažerské shrnutí pro Studii A, tedy pro ekonomickou studii s názvem „Hodnocení možností rozšíření výkonového zpoplatnění na silnicích I. třídy“ lze ve stručnosti uvést následujícím způsobem.

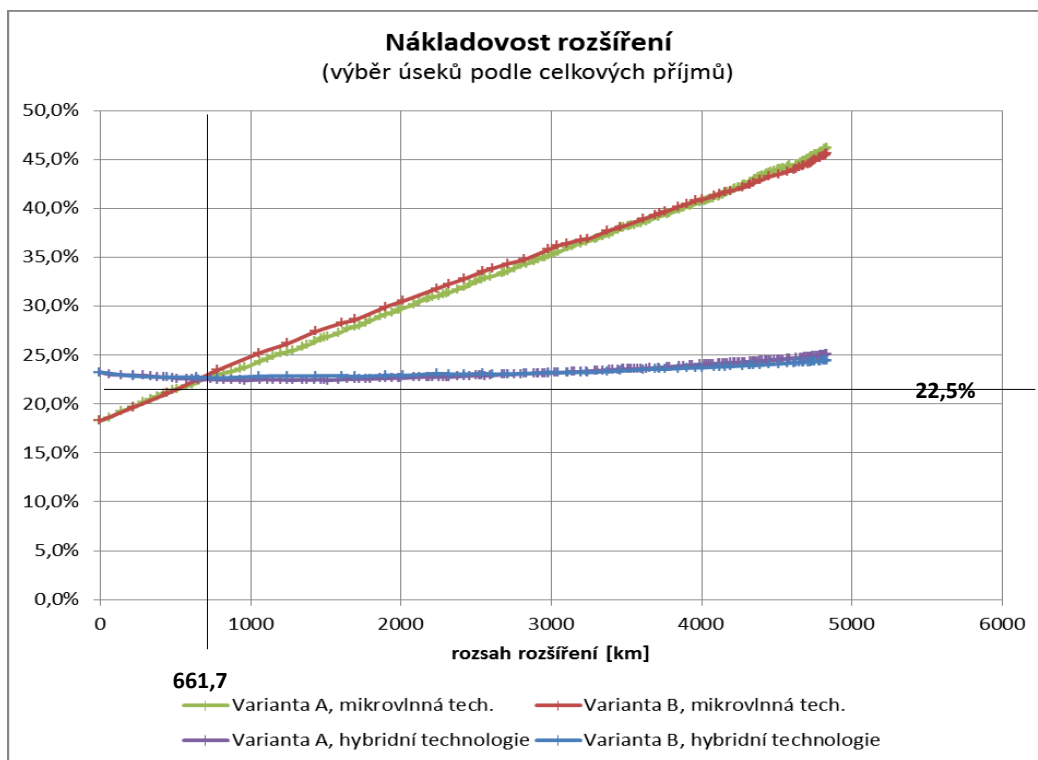
Výchozí předpoklady:

- využití stávajícího Systému elektronického mýta,
- minimalizace dopadů do právního řádu (bez legislativních změn),
- stanovení hranice nákladovosti systému: vybrány jsou tahy / segmenty do 20% nákladovosti celého systému,
- omezení analýz pouze na rozšíření zpoplatnění na silnice I. třídy (v majetku státu, bez legislativních změn),
- modelování dopravních toků na základě celostátního sčítání dopravy z roku 2010: segmentově (po úsecích – Varianta A) / uceleně (celé tahy – Varianta B).

Posuzované varianty rozdělené podle segmentace na úseky (A) a tahy (B):

- rozšíření zpoplatněné sítě pozemních komunikací na silnice I. třídy mikrovlnou technologií (extenzivním rozšiřování stávajícího Systému elektronického mýta využívajícího mikrovlnnou technologii),
- rozšíření zpoplatněné sítě pozemních komunikací na silnice I. třídy hybridní technologií, tzn., využití mikrovlnné technologie a současně technologie satelitní (rozšíření stávajícího Systému elektronického mýta o určování polohy vozidel na silnicích I. třídy pomocí satelitní technologie).

Možný rozsah zpoplatnění pro obě varianty je závislý na % cílové nákladovosti zpoplatnění (vyjádřené poměrem výdajů k příjmům).



Graf znázorňující nákladovost celého systému v závislosti na rozšíření stávající sítě zpoplatněných pozemních komunikací (rozšíření v rámci silnic I. třídy)

Závěry Studie A:

- Při plošném zpoplatnění silnic I. třídy oba modely zpoplatnění, tj. úsekové (A) a po celých tazích (B) vykazují srovnatelnou výši výtěžnosti, tj. předpokládaných příjmů mýtného.
- Možný rozsah zpoplatnění pro obě varianty je závislý na % cílové nákladovosti zpoplatnění (vyjádřené poměrem výdajů k příjmům).
- Při uvažování středního scénáře budoucího vývoje růstu dopravních výkonů splní podmínku nepřekročení 20 % nákladovosti pouze technické řešení založené na extenzivním rozšíření stávajícího mýtného systému na nové úseky silnic I. třídy v celkové délce 222,5 km (Varianta B – segmentace po tazích) až 224,0 km (Varianta A – segmentace po úsecích).
- Z pohledu maximalizace hrubých příjmů z výběru mýtného dává příznivější výsledky varianta B – segmentace sítě po tazích, i když rozdíl mezi variantami je téměř zanedbatelný.
- Hybridní varianta technického řešení podmínku mezní nákladovosti nepřevyšující 20 % vzhledem k vyšší počáteční investici splní pouze při uvažování optimistického scénáře růstu dopravních výkonů.¹

¹ Poznámka Ministerstva dopravy k závěrům: Mezní hodnota nákladovosti ve výši 20 % byla stanovena v rámci „Studie A“ jako referenční. Dopravní politika ČR 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050 stanovuje limitní výši nákladů na 30 %. Uváděná studie vyhodnocovala pouze finanční nákladovost systému a neanalyzovala celospolečenský dopad rozšíření výkonového zpoplatnění (bez makroekonomické analýzy).

MANAŽERSKÉ SHRNTÍ – STUDIE B

Manažerské shrnutí pro Studii B, tedy pro ekonomickou studii s názvem „Modely zpoplatnění pozemních komunikací po roce 2019“ lze ve stručnosti uvést následujícím způsobem.

Účel studie:

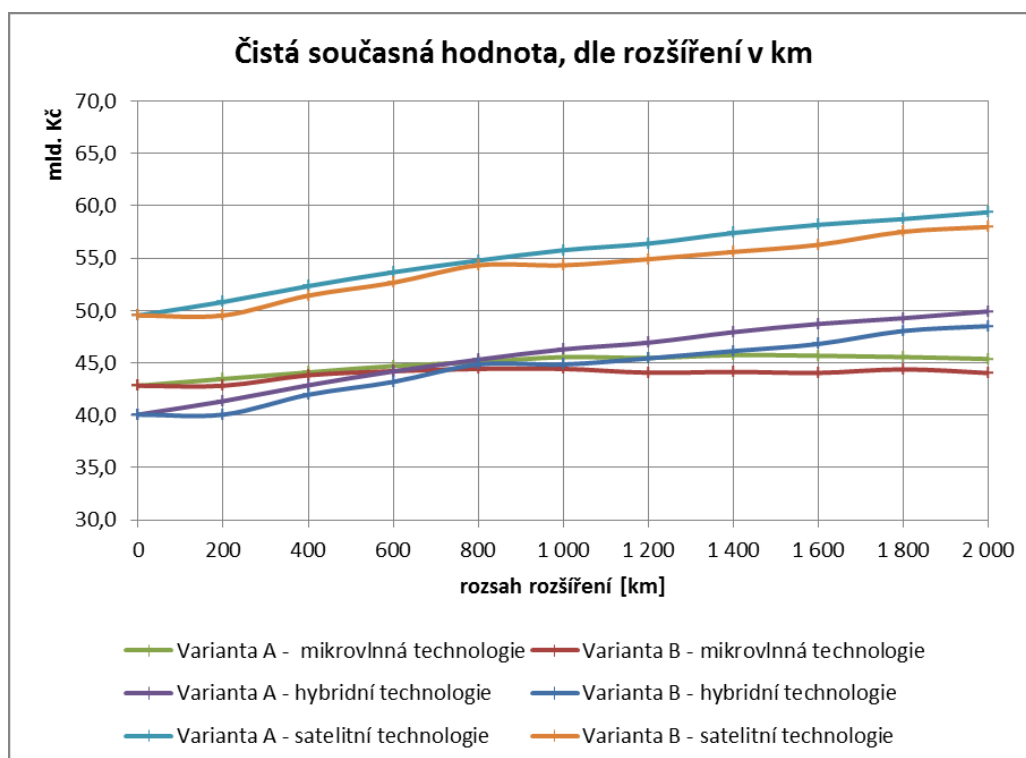
- připravit podklady pro posouzení možnosti rozšíření výkonového zpoplatnění na silnice nižších tříd.

Výchozí předpoklady:

- uvažován střední scénář růstu výkonů dopravy,
- hranice nákladovosti: vybrány jsou segmenty do 23% nákladovosti celého systému,
- intenzity dopravy jsou modelovány na základě dat z celostátního sčítání dopravy z roku 2010, koeficienty růstu dopravních výkonů pak ze statistik Systému elektronického mýta.

Posuzované varianty rozdělené podle segmentace na úseky (A) a tahy (B):

- zachování stávajícího stavu rozsahu výkonového zpoplatnění,
- rozšíření rozsahu výkonového zpoplatnění na silnice I. třídy,
- rozšíření rozsahu výkonového zpoplatnění na silnice I. – II. třídy,
- rozšíření rozsahu výkonového zpoplatnění na silnice I. – III. třídy.



Graf znázorňující čistou současnou hodnotu v závislosti na rozšíření stávající sítě zpoplatněných pozemních komunikací (rozšíření v rámci silnic I. třídy)

Závěry Studie B:

- Z pohledu finanční nákladovosti² celého systému není výhodné plošné rozšíření zpoplatnění na silnice I. třídy. (zpoplatnění pouze vybraných segmentů silnic I. třídy viz Studie A).
- Pokud se má jednat o plošném rozšíření výkonového zpoplatnění i na silnice nižších tříd, pak se ekonomicky vyplatí zpoplatnit plošně silnice I. - II. třídy pomocí hybridní / satelitní technologie.
- Ekonomickou výhodnost zpoplatnění lze zvýšit výběrem vhodných (bonitních tahů) – zde je kalkulováno s hranicí nákladovosti 23 % (u silnic II. třídy pak navíc lze dosáhnout vyšší ekonomické výhodnosti při výběru bonitních tahů, a to v délce 10 256 km silnic II. třídy).
- Rozšíření zpoplatnění na silnice II. a III. třídy není v souladu se současným právním rámcem a je nutné ještě před zahájením přípravné fáze zadávacího řízení na nového dodavatele služeb provozu Systému elektronického mýta provést potřebné legislativní změny, které z časového hlediska nelze zajistit do zahájení zadávacího řízení.
- Rozšíření zpoplatnění na silnice II. a III. třídy musí předcházet široká diskuse, která povede k určení subjektů, které budou rozhodovat o rozsahu zpoplatnění, sazbách a úhradovém modelu (tj. rozdělení příjmů a výdajů podle jednotlivých krajů).
- Technologie není limitujícím faktorem pro úvahy o rozšíření rozsahu zpoplatnění.
- Při rozšíření zpoplatnění do cca 700 km silnic I. třídy je finančně výhodnější rozšíření současného systému (v tomto bodě dochází k protnutí čisté současné hodnoty mikrovlnné a hybridní technologie).
- Podle ČSH se jeví, že nad 700 km silnic I. třídy je satelitní, resp. hybridní technologie pro rozšíření výkonového zpoplatnění finančně výhodnější.

² Uváděná studie vyhodnocovala pouze finanční nákladovost systému a neanalyzovala celospolečenský dopad rozšíření výkonového zpoplatnění (bez makroekonomické analýzy).

DOPORUČENÍ PRO KONCEPCI V ŠIRŠÍM SLOVA SMYSLU (DOPLNĚNÍ TĚTO KONCEPCE)

Pro rozhodnutí o finální podobě koncepce zpoplatnění pozemních komunikací v České republice je potřeba odborně posoudit a vyhodnotit následující aspekty související se zpoplatněním pozemních komunikací:

- dodavatelský model Systému elektronického mýta,
- vlastnictví palubních jednotek vs. kauce,
- mýtné jako poplatek nebo cena za službu (DPH),
- vazba na daně a další regulaci,
- vyhodnocení makroekonomických dopadů,
- model financování dopravní infrastruktury ve vztahu se zpoplatněním pozemních komunikací a daněmi,
- dopad do regionů,
- vyvolané změny právního řádu,
- ekologické aspekty zpoplatnění.

Závěrem je nutné uvést, že výkonové zpoplatnění silnic je čistě z úhlu pohledu finanční nákladovosti neefektivní v porovnání se zpoplatněním dálnic (vyšší mýtné sazby, dlouhé segmenty, vyšší dopravní výkony atd.) a případné rozšíření výkonového zpoplatnění se v rámci nákladové efektivity děje právě na úkor výkonového zpoplatnění dálnic. Jinými slovy nákladovost výkonového zpoplatnění dálnic bude vždy nižší než nákladovost systému, který bude zpoplatňovat dálnice a vybrané silnice.

Ministerstvo dopravy proto doporučuje rozšíření výkonového zpoplatnění na silnice I. třídy a to takové, které vykazují přiměřenou nákladovou efektivitu a současně jsou významné pro dopravu těžkých nákladních vozidel, tzn., že je na nich realizován velký objem dopravních výkonů těžkých nákladních vozidel. Tyto významným způsobem zatížené silnice I. třídy vykazují vyšší míru externalit (negativních dopadů do životního prostředí) i opotřebení, což vyvolává potřebu častěji prováděné údržby a oprav.

Právní (prováděcí právní předpisy k zákonu č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů) a věcné předpoklady rozšíření výkonového zpoplatnění silnic I. třídy jsou realizovatelné a naplnitelné již v rámci připravovaného Systému elektronického mýta po roce 2019.

Konečná podoba rozsahu silnic I. třídy, jejichž užití bude podléhat povinnosti uhradit mýtné, vzejde ze vzájemné diskuse Projektového manažera a Ministerstva dopravy, nelze tedy v současné době identifikovat konečnou podobu/variantu výkonového zpoplatnění silnic I. třídy.

MOŽNOSTI DANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVOU

Tříletý provoz stávajícího Systému elektronického mýta, který bude zajištěn v souladu s úkolem uloženým v bodě V.1 usnesení vlády České republiky č. 188 ze dne 9. března 2016 k Časovému harmonogramu přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016, neumožňuje jakékoliv koncepční změny doprovázené změnou zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), neboť časová náročnost novely zákona o pozemních komunikacích je minimálně 12 až 18 měsíců. Pro ilustraci lze uvést, že poslední novela zákona o pozemních komunikacích byla v legislativním procesu cca 32 měsíců.

V úvahu tak připadají koncepční změny spočívající v případné změně rozsahu zpoplatněných pozemních komunikací ve vlastnictví státu, tj. rozsah zpoplatnění silnic I. třídy, kde je tato změna realizovatelná bez změny zákona o pozemních komunikacích. Provoz stávajícího Systému elektronického mýta bude zajištěn pouze na dobu nezbytně nutnou pro přípravu a realizaci zadávacího řízení na dodavatele nového Systému elektronického mýta a poskytovatele služeb s jeho provozem souvisejících, který bude navržen, dodán a provozován v souladu se stávající právní úpravou, tedy v souladu s aktuálně platným zákonem o pozemních komunikacích, neboť tato vývojová větev neposkytuje možnost větší časové dotace, v rámci které by Projektový manažer připravil koncepci výkonového zpoplatnění pozemních komunikací v České republice, která by byla následně realizována. Jinými slovy méně než tříletý provoz stávajícího Systému elektronického mýta neumožňuje jednak realizaci řádného zadávacího řízení na Projektového manažera a jednak technologicky neutrální zadávací řízení na dodavatele nového Systému elektronického mýta a poskytovatele služeb s jeho provozem souvisejících, a to bez ohledu na to, zda se jedná o tuto koncepci či o koncepci vycházející z aktuální právní úpravy.