

Tomáš Nigrin

**OD
NEPOSTRADATELNOSTI
KE STAGNACI?**

Železniční odvětví v Československu
v 70. a 80. letech 20. století



Tomáš Nigrin

OD

**NEPOSTRADATELNOSTI
KE STAGNACI?**

**Železniční odvětví v Československu
v 70. a 80. letech 20. století**

DOKOŘÁN

Tomáš Nigrin

OD NEPOSTRADATELNOSTI KE STAGNACI?

Železniční odvětví v Československu
v 70. a 80. letech 20. století

Publikace vznikla v rámci projektu Grantové agentury České republiky „Role Československých drah v československé dopravní politice, 1970–1989“ (16-10625S).

Tato monografie vznikla v rámci systému podpory fakultních monografií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

Recenzovali:

prof. Ing. Zdeněk Tomeš, Ph.D.

prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.

© Tomáš Nigrin, 2020

Illustrations © Jaroslav Cempírek, Milan Černohorský, Karel Furiš, archiv autora, archiv Františka Smatany, archiv obce Úvalno, sbírka Michala Štrublíka, 2020

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této publikace nesmí být rozmnožována a rozšiřována jakýmkoli způsobem bez předchozího písemného svolení nakladatele.

Vydání druhé (první elektronické).

Odpovědný redaktor Marek Pečenka.

Recenzovali prof. Ing. Zdeněk Tomeš, Ph.D., a prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.

Fotografie Jaroslav Cempírek; Milan Černohorský; Karel Furiš, archiv autora; archiv Františka Smatany; archiv obce Úvalno; sbírka Michala Štrublíka.

Redakce Tereza Kodlová a Juan Zamora.

Obálka (s použitím fotografie Jiřího Zelenky), grafická úprava, sazba a konverze do elektronické verze Michal Puhač.

Vydalo v roce 2020 nakladatelství Dokořán, s. r. o., Holečkova 9, Praha 5, dokoran@dokoran.cz, www.dokoran.cz, jako svou 1066. publikaci (336. elektronická).

ISBN 978-80-7363-516-9

Obsah

Poděkování	7
1. Úvod	9
2. Železniční doprava v Československu v letech 1918 až 1970	23
2.1 První Československá republika (1918–1938)	25
2.2 Druhá Československá republika a období nacistické okupace (1938–1945)	30
2.3 Československo po druhé světové válce (1945–1970)	32
2.4 Ostatní dopravní odvětví v Československu (1918–1970)....	38
2.5 Dílčí shrnutí	49
3. Aktéři a instituce dopravní politiky železničního odvětví	52
3.1 Aktéři a instituce dopravní politiky.....	54
3.2 Dopravní politika a centrální plán	60
3.3 Instituce železničního odvětví	66
3.4 Zahraniční železniční dopravní politika.....	71
3.5 Dílčí shrnutí	82
4. Vnitřní mechanismy železničního odvětví	84
4.1 Dopravní odvětví v centrálním plánu	85
4.2 „Reálné“ mechanismy v ekonomice	92
4.3 Ekonomika železničního odvětví	95
4.4 Politické úkoly: Případová studie československé spartakiády	106
4.5 Bezpečnostně-strategické úkoly v době mírového a válečného stavu	110
4.6 Dílčí shrnutí	119
5. Stav železničního odvětví	121
5.1 Případová studie: Provoz.....	123
5.2 Případová studie: Personální situace.....	140

5.3 Mezinárodní spolupráce	155
5.4 Dílčí shrnutí	193
6. Závěr	196
Poznámky.....	203
Summary.....	241
Seznam pramenů a literatury	243
Seznam zkratk.....	267

Poděkování

Rád bych poděkoval všem, kteří mi byli nápomocní v práci vedoucí k odevzdání tohoto textu.

Na prvním místě bych rád vyjádřil svůj nekonečný dík své rodině, své ženě Monice, Jakubovi a Jonášovi, svým rodičům, tedy všem, kteří mi vytvořili podmínky umožňující intenzivní soustředění na práci. Zároveň to byli oni, komu jsem ubíral nejvíce času, když jsem se o víkendech, prázdninách, dovolených a večerech věnoval výzkumu a zpracování textu. Věřím, že jim tento čas budu moci v budoucnu vynahradit.

Zpracování tématu týkající se železnic v Československu není možné bez spolupráce a pomoci Ing. Miroslava Kunta, pracovníka Národního archivu České republiky, který se systematicky věnuje dějinám železnic a třídí nejvýznamnější fondy z oboru. Dále bych rád poděkoval především doc. PhDr. Jiřímu Vykoukalovi, CSc., který připomínkoval celý text a zároveň jako ředitel Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy vytvářel na svém pracovišti skvělé podmínky pro akademickou práci. Za cenné komentáře děkuji také všem zakládajícím členům Telčské skupiny, s nimiž jsem vedl nekonečné debaty o nejrůznějších pohledech na železniční problematiku, a také PhDr. Davidu Emlerovi, Ph.D., a dalším kolegům za připomínky k metodickému pojetí zkoumaného tématu.

1 Úvod

Politické a ekonomické změny po roce 1989, kdy bylo opuštěno centrální plánování a ekonomika procházela transformací, velmi rychle odhalily skutečný stav Československých státních drah (ČSD),¹ v jakém se nacházely na konci období komunismu. Nastupující ekonomická transformace naplno ukázala tristní stav celého železničního odvětví, jeho podfinancovanost a celkově nízkou konkurenceschopnost vůči ostatním dopravním módům. Infrastruktura sice umožňovala kapacitní přepravy, avšak realizované nízkými rychlostmi, vozový park byl zanedbaný a poskytované služby v osobní i nákladní dopravě byly celkově na velmi nízké úrovni. „Nová doba“ 90. let 20. století také vystavila československé železniční odvětví srovnání s vyspělým zahraničím, opět s fatálním výsledkem. Na Západě se od 60. let stával provoz železnic efektivnější, pravidelně se modernizoval vozový park a železnice se v osobní dopravě stále více soustřeďovala na spojení větších sídel a v nákladní dopravě na rychlou kapacitní dopravu tzv. ucelených vlaků. Ve Francii a ve Spolkové republice Německo se začaly již od 70. let budovat v nejlidnatějších oblastech vysokorychlostní tratě, zatímco v Československu se až do konce 80. let jezdilo nejvýše 120kilometrovou rychlostí, a to pouze na několika krátkých úsecích hlavních tahů.

Záhy po listopadu 1989 přišly Československé dráhy (respektive celé železniční odvětví) o své výsadní postavení v přepravách osob a zboží. V osobní dopravě se cestujícím nabízely nové možnosti spojení, konkurence se rychle rozvíjela v autobusové dopravě a lidé zároveň dávali častěji přednost rychlejší, pohodlnější a stále dostupnější individuální automobilové dopravě. Podobně strmý propad vykazala po roce 1989 i nákladní doprava, neboť ekonomická transformace vedla k zániku celé řady velkých podniků, což zapříčinilo i výrazný útlum tradičně silných přepravních proudů, vázaných na jejich výrobu. Jelikož formu přepravy již nepředepisovaly ekonomické plány, přebírala její stále významnější část flexibilnější, rychlejší a mnohdy rovněž levnější

kamionová doprava, která byla navíc vhodnější pro menší objemy dopravovaného zboží, což lépe odpovídalo změněným ekonomickým podmínkám.

Výchozí stav československého železničního odvětví byl přitom dobrý, takže již v době první Československé republiky (dále též první republika) udržovalo krok s nejvyspělejšími železnicemi světa. Ani bezprostředně po konci druhé světové války nebyla pozice železniční dopravy špatná, protože se jí – alespoň ve srovnání s jinými sousedními zeměmi – vyhnula válečná destrukce (vyjma části slovenského území). Československo navíc do tohoto odvětví v poválečném období dál masivně investovalo a zavádělo nové technologie. Reálně tedy existovaly předpoklady pro další kvalitní rozvoj tohoto dopravního odvětví jako celku.

Proč tedy – obrazně řečeno – Československým drahám „ujel vlak“ a proč se dostaly do stavu, který se naplno negativně projevil v nových poměrech po roce 1989? Kde je možné hledat původ postupné stagnace tohoto odvětví a jeho vnitřní vyčerpanosti? Pro nalezení odpovědí na vyřčené otázky musíme pohled zaměřit zejména na poslední dvě dekády komunistického režimu u nás, tedy na 70. a 80. léta. Tomuto období předcházela minimálně celoevropský předěl ve společenské pozici, chování a výkonnosti železnice, který byl zaznamenán na obou stranách železné opony, v Československu navíc s potenciálem rozvoje, obzvláště díky masivním investičním akcím, jež byly zahájeny po druhé světové válce a ukončeny na přelomu 50. a 60. let.

Chceme analyzovat postavení železničního odvětví v systému národního hospodářství, roli železnice v československé dopravní politice, vnitřní mechanismy a stav odvětví, abychom ukázali, jakým způsobem se vývoj železnice v Československu v 70. a 80. letech vyrovnával s novými trendy v hospodářství a ve společnosti. Míra ochoty a schopnosti reagovat na změny podmínek vnějšího prostředí, přizpůsobovat se jim a modernizovat svoji (nejen) provozní činnost ukáže, kde jsou skryty příčiny postupné stagnace, ve které se železnice nacházela na konci 80. let.

Základní obrysy tohoto úpadku lze nastínit již díky základnímu popisu vývoje železniční dopravy na území Československa. Od svého nástupu ve druhé polovině 19. století až do

poslední čtvrtiny 20. století byla železnice stěžejním hospodářským a současně i nejvýznamnějším dopravním odvětvím. Její rozvoj urychloval industrializaci a zvyšováním mobility obyvatelstva přispíval také k modernizaci společnosti. Čechy, Morava a (české) Slezsko se od druhé poloviny 19. století staly místem s jednou z nejhustších železničních sítí v Evropě, jež byla napojena tratěmi s vysokou dopravní kapacitou na sousední regiony, což umožňovalo uspokojovat poptávku po přepravě objemově a váhově náročného zboží a zprvu v menší míře rovněž poptávku po přepravě cestujících. Úroveň rozvoje železniční sítě na Slovensku a v Podkarpatské Rusi oproti českým zemím odpovídala nižší industriální úrovni odlišně postupující průmyslové modernizace v uherské části habsburské monarchie, ale i tady železnice jednoznačně přispívala k urychlení modernizačních procesů.

V období první republiky hrála železnice v osobní i nákladní dopravě setrvale významnou a strategickou roli s ohledem na tehdejší politickou situaci a hospodářské potřeby státu. Svůj význam prokázala již v počátečním období vzniku Československa, což můžeme ukázat třeba na příkladu Košicko-bohumínské dráhy: představovala jedinou kapacitní spojnici českých zemí se Slovenskem a v roce 1919 na ní probíhaly vojenské operace proti Maďarské republice rad, resp. satelitní Slovenské republice rad. Stejná dráha protínala území Těšínska, které se stalo předmětem sporu, a v roce 1919 dokonce tzv. sedmidenní války mezi Československem a Polskem. Modernizace a výstavba chybějících tratí mezi východem a západem nově ustavené Československé republiky se tak logicky staly jedním z hlavních těžišť rozvoje dopravní infrastruktury ve 20. a 30. letech.

Období druhé světové války přineslo větší nároky na železniční přepravu, ovšem se zvýšeným důrazem na úsporu komodit nedostatkových během války. Stále markantněji bylo potřeba šetřit také prostředky na rozvoj a údržbu odvětví. V roce 1941 došlo k pozastavení provozu motorových vozů kvůli nedostatku ropných produktů a využívány byly pouze parní lokomotivy. Od roku 1944 se železnice stávala ve zvýšené míře terčem partyzánských útoků a stále častěji ji zasahovalo spojenecké bombardování a nálety tzv. kotlářů, spojeneckých letců útočících na

lokomotivy. Na konci druhé světové války sice železnice jako organismus fungovala, ale následky hustého válečného provozu, zanedbaného rozvoje a údržby, včetně destrukce infrastruktury a vozového parku, byly znatelné.

Po druhé světové válce zažívala železnice v Československu vrcholné období. Její obnova a rozvoj představovaly nejvýznamnější vládní úkoly, které měly následně umožnit hospodářský rozvoj celé země. Politické, a především ekonomické změny odstartované rokem 1948 vedly k dalšímu posílení role železnice v ekonomice. Stalo se tak především díky změnám v její struktuře – centrální plán a postupující koncentrace produkce do velkých center a podniků napomohly rozvoji kapacitně náročných přeprav surovin a zboží po železnici. Až teprve s technologickými a ekonomickými změnami od 70. let začala železnici konkurovat doprava silniční, jež ji následně v některých segmentech vytlačovala. Železnice si udržela i nadále svůj nezastupitelný význam také v přepravě osob.

Knihy se snaží najít odpověď na otázku, proč si železnice v Československu udržovala po většinu období let 1945–1989 dominantní postavení vůči automobilové dopravě, a to i v období 70. a 80. let, kdy se pro železniční odvětví ve vyspělých zemích stal příznačný úplně opačný trend, a do jaké míry se právě tento dlouhodobě a setrvačně až uměle udržovaný význam železniční dopravy stal příčinou jejího špatného stavu, který se ukázal po roce 1989.

Odpověď je nutno začít hledat ve skutečnosti, že Československo mezi lety 1948 a 1989 bylo totalitárním státem s politickou mocí koncentrovanou v rukou Komunistické strany Československa. Ačkoliv ke státním zásahům do některých částí ekonomiky docházelo již od roku 1945, a to především s odůvodněním lepší koordinace poválečné obnovy země, její plné ovládnutí státní mocí nastalo až po roce 1948. Po vzoru Sovětského svazu došlo záhy po převzetí moci komunisty k úplnému zestátnění soukromého podnikání, k omezení tržních principů v ekonomice a jejich nahrazení centrálním plánem. Ten určoval hlavní priority a zaměření ekonomiky do nejmenších detailů, jeho plnění bylo hlavním motivem a cílem činnosti všech ekonomických

subjektů – pro železnici byl tento stav definován plněním úkolů stanovených výkonovými kritérii téměř výhradně kvantitativního charakteru.

V tomto kontextu lze nastínit rámec pro předběžnou formulaci základní hypotézy, tedy že setrvačná dominance železniční dopravy byla předurčena rámcově neflexibilním dlouhodobým plánem, jenž z určitých důvodů omezoval možnost i schopnost jejích změn tak, aby úspornou modernizací proměnila svoji strukturu a spolu s tím uvolnila prostor pro automobilismus, který se v Československu ve srovnání se západními ekonomikami vyvíjel pomaleji a opožděně.

Železniční doprava hrála ústřední roli ve třech základních oblastech, a to hospodářské, strategicko-bezpečnostní a sociální. Hospodářsky byla nezastupitelná díky schopnosti kapacitní přepravy uhlí a dalších surovin, čímž udržovala v chodu hlavní pilíř československého hospodářství – těžký průmysl. Poměr dopravního výkonu mezi železnicí (podnik ČSD) a automobilovou dopravou (podnik Československá automobilová doprava [ČSAD], včetně závodové dopravy) se sice velmi zvolna ve sledovaném období vychyloval v neprospěch železniční dopravy, ale její celková dominance ještě nebyla zpochybněna. V roce 1970 dosahoval poměr přepravního výkonu² mezi železniční a automobilovou dopravou hodnoty 84 : 16, v roce 1980 to bylo 72 : 28 a ještě v roce 1989 činil poměr 69 : 31.³

Železnice samozřejmě zajišťovala také neméně důležitou přepravu osob, i když zde v průběhu let postupně rovněž ztrácela, a to více než v případě nákladní přepravy. V roce 1970 byl dopravní výkon železniční a autobusové dopravy téměř vyrovnaný a činil 18 mld. osbkm ku 21 mld. osbkm i přes výrazně kratší železniční síť ve srovnání s autobusovou. V roce 1980 setrávaly výkony železnice na podobné úrovni jako o desetiletí dříve (tedy 18 mld. osbkm), autobusová doprava přepravila 32 mld. osbkm. Do roku 1989 se přepravní výkon na železnici jen nepatrně zvýšil na 19 mld. osbkm, zatímco v autobusové dopravě dosáhl 39 mld. osbkm.⁴ Nárůsty přepravního výkonu byly dosahovány u autobusů především v přepravě na kratší vzdálenosti (cca 12–15 km) a v rámci neustále se rozvíjející sítě linek, zatímco

na železnici dominovaly jízdy na delší vzdálenosti (42–47 km). Síť autobusových linek se v tomto období neustále rozvíjela, zato u železniční sítě docházelo ke zmenšování jejího rozsahu uzavíráním nejméně využívaných tratí.

Ve strategicko-bezpečnostní oblasti plnila železnice úkoly jak v zájmu zajištění vnitřní bezpečnosti v době míru, tak pro potřeby strategického vojenského plánování včetně vojenských plánů Varšavské smlouvy. V obou případech bylo jejím zadáním zajišťovat přesuny vojenských (či policejních) jednotek spolu s technikou. Vojenské úkoly, včetně logistiky, měly v této oblasti zabezpečovat specializované jednotky železničního vojska. V neposlední řadě je třeba zmínit také roli ČSD v sociální oblasti. Dráhy představovaly významného zaměstnavatele působícího nejen v ekonomických centrech, ale díky velmi hustě rozvinuté síti také v periferních oblastech. Celkově na železnici pracovalo přes 200 tisíc osob.⁵

Parametry centrálně plánované ekonomiky nastavené bezprostředně po roce 1948 vedly k potvrzení a zvýšení strategického významu železnice. V 50. a 60. letech směřovaly investice do rozvoje a modernizace železničního odvětví (například rozvoj motorové a elektrické trakce či automatizace řízení dopravy), což umožnilo zvýšení provozní efektivity a další strmý nárůst jejich přepravních výkonů. Toto byl stav charakteristický pro železnice do konce 60. let. Období počínající přelomem 60. a 70. let ale přineslo významné změny ve struktuře ekonomiky, provázené proměnou společenského chování a uspokojování jeho potřeb. Zcela zásadní bylo zvýšení kupní síly obyvatelstva, které si mohlo díky technologickému pokroku dovolit pořizovat stále kvalitnější (a také dostupnější) motorová vozidla, a nebýt tak odkázáno na neflexibilní veřejnou dopravu. Vedlo to k neustálému posilování trendu motorizace, který etabloval silniční dopravu jako konkurenci železnice v přepravě osob a díky rozvoji sítě silnic a technologie motorových vozidel také jako konkurenci v přepravě nákladů. Měnilo se rovněž chování společnosti, jež se stále intenzivněji přikláněla k individuálním formám dopravy. Situace se tak pro železnici v postupně se měnících rámcových podmínkách komplikovala, aniž by to však vedlo k logicky očekávané změně.

Předkládaná kniha zkoumá výše nastíněnou hypotézu v kontextu vývoje československé železnice v 70. a 80. letech, tedy v období tzv. politické normalizace, kdy se postupně začínala projevovat vyčerpanost centrálně plánované ekonomiky. Po krizi z počátku 60. let došlo sice k několika reformním pokusům, z nichž nejvýznamnější, známý jako tzv. druhá či Šikova reforma z let 1965 až 1969, částečným způsobem rozvolňoval mechanismus centrálního plánování v ekonomice, ale všechny skončily nezdarem.⁶ Československé hospodářství se od konce 60. let již nepohybovalo v klasických ekonomických cyklech, nýbrž se z hlediska svého výkonu propadalo postupně téměř k nulovým (či naprosto marginálním) ročním přírůstkům národního důchodu,⁷ které se staly charakteristickými především pro 80. léta.⁸

Mocenský aparát se snažil reagovat reformami většího i menšího rozsahu zaměřenými především na organizaci centrálního plánování. Došlo k přijetí celé řady „reformních“ dokumentů, které však neměly na výkonnost hospodářství jako celku výraznější vliv. Stejně dopadaly ve výsledku i několikanásobné přestavby cen či systému účetnictví.⁹

Možnosti a schopnosti železniční dopravy reagovat v tomto období na své potřeby i proměny okolí patří k dosud neprobádaným oblastem, tudíž toho příliš mnoho nevíme ani o situaci na železnici, ani o souvislostech jejího fungování a mechanismech uvnitř československého hospodářství. Výzkum bohužel stále limituje úzká pramenná základna, resp. omezení vstupu do některých archivních fondů či jejich nedostatečné uspořádání.

Knihou svým záměrem relativizuje literaturou dříve automaticky respektovanou a opakovanou tezi, platnou i pro Československo, podle níž došlo na konci 60. let ke všeobecnému zlomu ve vývoji evropské železniční dopravy. Formuluje naopak hypotézu, že systém centrálně plánované ekonomiky sice na jednu stranu díky předepsanému (a neflexibilnímu) centrálnímu hospodářskému plánu zajišťoval železnici udržení jejího postavení z hlediska objemů přepravy (také například vůči nastupujícímu konkurentovi v podobě silniční dopravy), ale na druhou stranu jí kvůli vyčerpanosti investičních zdrojů v ekonomice neposkytoval možnosti pro vlastní modernizaci a kvalitativní

posun v nabízených službách, včetně zefektivnění (a zlevnění) toho, jak funguje. Kvůli tomu se železnice dostala do „bludného kruhu“ zhoršující se efektivity (včetně zvyšujících se provozních nákladů) a klesající úrovně služeb, ze kterého nenašla cestu ven do konce komunismu v Československu. Samotný stav železničního odvětví tak negativně postihoval celou ekonomiku. Československo současně může také sloužit jako případová a svým způsobem i modelová studie vývoje v dalších zemích východního bloku s centrálně řízenou ekonomikou, v nichž probíhal analogický vývoj.

Hledání odpovědí na hlavní otázku pro nás znamená, že se musíme vypořádat s řadou dílčích otázek, jako např. zda za problém nese odpovědnost nějaká explicitně vyslovená ekonomicko-politická či dopravně-politická představa, zda je za tímto stavem možné objevit nějaký druh *path dependency* (vyčerpánost systému, omezující schopnost a možnost modernizovat přepravní a logistické systémy) nebo zda se jedná o záměrné udržování dominance toho typu dopravy, který komunistická vláda uvědomující si jeho strategické postavení přejala a promítla do specifického pojetí dopravní politiky; pokud ano, je otázkou, jestli jí poskytoval stávající systém dostatečné zdroje, aby toto strategické zadání mohla naplňovat.

Výchozí obecný rámec hypotézy tak nyní můžeme upřesnit, resp. konkretizovat ve dvou základních tvrzeních:

1. Příčinou setrvačného dominantního postavení železnice bylo její chápání jako způsobu či modelu schopného nejlepším způsobem propojit strategickou, ekonomickou a sociální roli dopravy s ohledem na stávající hospodářsko-politické preference režimu, ztělesněné v systému centrálně plánovaného hospodářství.
2. Představa železnice jako optimálního dopravního modelu byla dále posilována jistou *path dependency* v sektoru železniční dopravy, který má nadprůměrné sklony k setrvačnému (konzervativnímu) fungování zejména kvůli vysokým fixním nákladům, provozně-technické provázanosti a velmi vysokým investicím.¹⁰

Ve výsledku představovalo zachování setrvačné role železnice nejméně nákladné, respektive vzhledem ke stavu ekonomického systému jediné realistické (čti možné z hlediska režimu) řešení, které ve výsledku efektivně brzdilo rozvoj automobilové dopravy.

Knihy se zaměřuje na období let 1970 až 1989, které představovalo ekonomicky a zahraničně- i vnitropoliticky homogenní období, v němž se v relativně stabilních rámcových podmínkách mohly rýsovat silné i slabé stránky sektoru bez závažnějšího vlivu rychlejších změn v ekonomice a ve společnosti. Při výzkumu železničního odvětví je třeba nejprve charakterizovat jeho zapojení do hospodářského a politického systému, popsat vztahy a řídicí nástroje rozhodovací roviny, včetně všech úrovní hlavních aktérů, a pokusit se definovat a zhodnotit reálný stav na železnici, ať již na základě výsledků odvětví či s využitím případových studií. Jako nejvhodnější se zde jeví aplikace přístupů na pomezí hospodářských a politických dějin, konkrétně analýzy politiky jako takové (I) kombinované s pohledem specificky dopravně-politickým (II).

(I) Analytický přístup vychází z definice dopravní politiky jako souboru aktivit státu (v rovině úmyslů, prohlášení a konkrétních kroků), které se týkají dopravy a jejích úkolů s cílem zajistit její fungování a naplňování vytyčených úkolů. Jeho cílem je zachytit formování a uskutečňování železniční dopravní politiky v její (1) strukturální a organizační, (2) procedurální i (3) obsahové dimenzi, v pohledu odpovídajícím třem tradičním dimenzím politiky zahrnující formu (*polity*), obsah (*policy*) a proces (*politics*).¹¹

Vztáhneme-li nyní toto obecné dělení na železniční dopravu, první úroveň (*polity* - 1) zahrne všechny regulační texty od zákonných norem přes nejrůznější nařízení, která nastavují obecné normy a funkční zákonitosti a také (v tomto případě) institucionální prostředí, včetně kontextuálního nastavení hospodářské politiky. Druhá úroveň (*policy* - 2) vyjadřuje hodnoty a cíle, jež je možné zjistit z relevantních politických programů i z nejrůznějších plánovacích dokumentů; spadá sem také způsob řešení nastalých problémů. Třetí úroveň (*politics* - 3) se týká procesů a mocenských vztahů a zaměřuje se na důvody, motivy a způsoby rozhodování a prosazování nejrůznějších zájmů.¹²

Tabulka 1.1: Dimenze pojmu politika

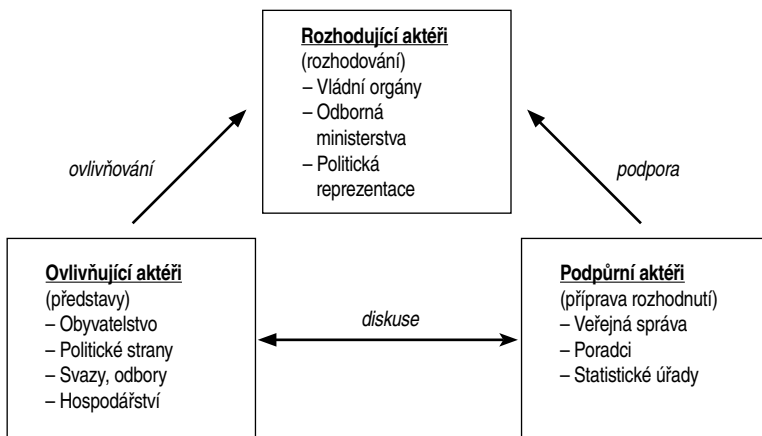
Dimenze	Pojem	Forma výskytu	Príznyky
Forma	„polity“	Ústava Normy Instituce	Organizace Metodický postup Řád
Obsah	„policy“	Úkoly a cíle Politické programy Programové dokumenty	Řešení problémů Plnění úkolů Hodnoty a cíle Utváření
Proces	„politics“	Zájmy Konflikty Boj	Moc Konsenzus Prosazení se

Zdroj: Schwedes, Oliver: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, Wiesbaden: Springer VS 2011), 21.

(II) Dnešní pohled nechápe dopravní politiku jen jako pouhou součást hospodářské politiky státu, ale přiznává jí i rysy autonomnosti a komplexnosti a uznává její vliv a dopad na všechny složky lidského života a národního hospodářství. Doprava také zasahuje do sociální oblasti, včetně prvků společenské mobility,¹³ rozvojové politiky,¹⁴ technologické politiky,¹⁵ částečně rovněž zahraniční politiky¹⁶ a v neposlední řadě také politiky ochrany životního prostředí.¹⁷ Stát si v těchto oblastech určuje své priority a nástroje, které využívá k prosazení svého cíle.

K pochopení fungování dopravní politiky v demokraticky fungujících společnostech (a nikoliv v totalitárně uspořádaném stranicko-státním systému, jako tomu bylo v Československu) je klíčové identifikovat hlavní aktéry, jejich roli, úkoly a vzájemné vztahy. Hlavním (a „rozhodujícím“) aktérem dopravní politiky je v naprosté většině zemí stát, jeho instituce (nebo v přenesené působnosti místní samospráva), jako jsou vládní orgány, odborná ministerstva a zástupci občanů (například v parlamentu). Stát stojí za konkrétními rozhodnutími v dopravní politice, ale jeho rozhodnutí zpětně ovlivňují svými představami také „ovlivňující“ aktéři, kteří sice nedisponují odbornou erudicí, ale jejich „názor“ představuje důležitý podnět při rozhodování. Mezi „ovlivňující“ aktéry patří občané, nejrůznější sdružení, svazy a odbory.

Obr. 1.1: Aktéři dopravní politiky v demokraticky fungujících společnostech



Zdroj: Grandjot, Hans-Helmut a Bernecker, Tobias. Verkehrspolitik. Grundlagen, Herausforderungen, Perspektiven (Hamburg: Deutscher Verkehrsverlag, 2014), 64. Grafické ztvárnění: autor.

Významnou doplňující roli pro rozhodování v dopravní politice hrají „podpůrní“ aktéři, mezi něž patří například veřejná (odborná) správa, poradci či další úřady. Význam této skupiny tkví v prodiskutování připravovaných návrhů například s pomocí velmi konkrétních lokálních dat či zkušeností a v neposlední řadě také komunikaci skupiny s „ovlivňujícími“ aktéry. Podle výše uvedeného modelu by tak každé rozhodnutí v dopravní politice mělo zahrnovat reflexi představ „ovlivňujících“ aktérů a také zachycovat iniciativy „podpůrných“ aktérů.¹⁸

Hlavním nástrojem státu v dopravní politice je vymezování podmínek a „pravidel hry“ pomocí zákonných norem a efektivního vymáhání jejich dodržování. Státy přistupují k této problematice většinou dvěma základními způsoby. První z nich představuje aplikaci tržně-organizačních opatření, která vedou k regulaci trhu prostřednictvím koncesí, licencí, pozastavení činnosti, tarifních omezení, provozních a technických podmínek. Druhý zahrnuje fiskální opatření, jež vedou k reálné (racionalizace nebo investice do dopravní infrastruktury) nebo monetární (podpora investic, subvence, daňová politika či poplatky) intervenci.¹⁹

Regulace trhu je přitom vnímána jako přímé řízení státu, zatímco nepřímé řízení je možné vymezit jako snahu státu přesvědčit aktéry o určité činnosti, zdanit určité aktivity či finančně podpořit vybrané projekty odpovídající zájmům státu.²⁰

Postup řešení výše zmíněných výzkumných otázek vyžaduje rozdělení materie výzkumu na několik částí a jejich odpovídající propojení s jednotlivými výzkumnými kritérii, jež budou sledovat standardně vymezené dimenze pojetí politiky definované jako *polity*, *policy* a *politics*.

První oblast výzkumu bude hledat odpověď na otázku, jakého postavení dosáhl železniční sektor v centrálně řízeném hospodářském systému na úrovni *polity*. Výzkum se zaměří na otázku, čím a jak se odlišoval hierarchický vztah aktérů v dopravě na území Československa od „standardního“, v demokratických systémech běžného, pojetí dopravní politiky. Hlavní pozornost se bude upírat k analýze a definování normativního zázemí *institucí a aktérů* s cílem ukázat, jakým způsobem bylo odvětví řízeno a jak v něm byla prosazována politická moc, jakou mírou zodpovědnosti (či samostatnosti) disponovali jednotliví aktéři a do jaké míry byl systém vytvořený v rámci odvětví kompatibilní s hospodářským systémem jako takovým.

Ve výsledku se ukáže, které instituce a kteří aktéři byli v sektoru železniční dopravy rozhodující z hlediska schopnosti prosadit svá rozhodnutí. Nabízí se zde několik konkrétních politických úrovní, jejichž roli v rozhodovacím procesu v dopravním sektoru je nutné zanalyzovat. Konkrétně se jednalo o předsednictvo Ústředního výboru Komunistické strany Československa (ÚV KSČ), československou vládu, ministerstvo dopravy (a jeho různě se vyvíjející institucionální podoby) a správu jednotlivých drah²¹ u Československých drah. Své zájmy si ale v některých případech dokázaly prosadit i nejnižší politické úrovně národních a okresních výborů, jak se ukázalo například v otázkách možného rušení či omezování provozu na lokálních železničních tratích.

Samostatnou pozornost bude třeba věnovat zahraničním vztahům železničního odvětví, především proto, že mezinárodní a tranzitní doprava tvořila významnou součást výkonu ČSD a byla podstatným zdrojem devizových prostředků. Do toho je