



KONCEPCE VEŘEJNÉ DOPRAVY 2020-2025

s výhledem do roku 2030

Praha, září 2020

Verze 2.1

zpracovaná na základě § 4a a násl. zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o veřejných službách**“)

Obsah:

1. Důvod vzniku Koncepce veřejné dopravy a výchozí situace

- 1.1. Právní předpisy, vymezující zpracování Koncepce veřejné dopravy
- 1.2. Dosavadní Koncepce veřejné dopravy
- 1.3. Vývoj od roku 2015

2. Hlavní cíle a priority státu v oblasti veřejných služeb v přepravě cestujících

- 2.1. Vhodné rozdělení kompetencí ve veřejné dopravě
- 2.2. Koncesní model
- 2.3. Tarify ve veřejné dopravě a jejich regulace
- 2.4. Disponibilita informací o veřejné dopravě
- 2.5. Rovné podmínky a příležitosti k dostupnosti ve veřejné dopravě
- 2.6. Přizpůsobení vozidel novým potřebám
- 2.7. Řetězec mobility

3. Hlavní páteřní osy poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících a rozmístění hlavních přestupních uzlů na celostátní úrovni

- 3.1. I. přepravní segment – expresní doprava pro období do roku 2025
- 3.2. II. přepravní segment – rychlá meziregionální doprava do roku 2025
- 3.3. III. přepravní segment – páteře regionálních systémů

4. Základní rámec pro spolupráci státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti

5. Opatření pro realizaci Koncepce veřejné dopravy

1. Důvod vzniku Koncepce veřejné dopravy a výchozí situace

Dne 1. ledna 2020 vstoupil v účinnost zákon č. 367/2019 Sb., obsahující nejen rozsáhlou novelizaci Zákona o dráhách¹, ale i podstatné změny Zákona o veřejných službách. V rámci této novely bylo uloženo Ministerstvu dopravy, aby v termínu do 30. září 2020 zpracovalo a předložilo vládě ke schválení první Koncept veřejné dopravy². Tato Koncept veřejné dopravy je předmětem předkládaného dokumentu.

1.1. Právní předpisy, vymezující zpracování Koncepce veřejné dopravy

Zákon o veřejných službách upravuje oblast dopravního plánování v oblasti veřejné dopravy již od doby svého prvotního vzniku v roce 2010. Plány dopravní obslužnosti území³ zpracovávají po novele tohoto zákona jednotliví objednatelé veřejných služeb, každý objednatel (stát, kraj, obec) pro ty veřejné služby v přepravě cestujících, které sám objednává. Více objednatelů se může sdružit a vypracovat dopravní plán společně (typicky prostřednictvím organizátora integrovaného dopravního systému). Již v rámci novelizace přímo použitelného předpisu Evropské unie v této oblasti, konkrétně Nařízení 1370⁴ se ukázala potřeba zpracování nadřazené koncepce, která by pokrývala celou oblast veřejné dopravy v členském státě bez ohledu na to, kdo jednotlivé konkrétní služby objednává, a tím posílila pohled na veřejnou dopravu jako celistvý systém.

Nařízení 1370 proto podle poslední novelizace⁵ konkrétně stanovilo, že „závazky veřejné služby by měly být v souladu s politikou veřejné dopravy⁶. To však neopravňuje příslušné orgány k obdržení určité výše finančních prostředků.“ Jednotlivé orgány by dále měly vymezit „specifikace závazků veřejné služby“⁷ v oblasti veřejné přepravy cestujících. Tyto specifikace by měly být v souladu s cíli politiky uvedenými v dokumentech o politice veřejné dopravy v jednotlivých členských státech. Specifikace závazků veřejné služby ve veřejné přepravě cestujících „by pokud možno měla mít pozitivní síťové dopady, mj. pokud jde o zlepšenou kvalitu služeb, sociální a územní soudržnost či celkovou efektivitu systému veřejné dopravy“⁸. Unijní právo rovněž stanovilo, že příprava dokumentů o politice veřejné dopravy by měla být v souladu s vnitrostátním právem konzultována se zúčastněnými stranami, mezi které „by mohli patřit provozovatelé dopravy, správci infrastruktury, organizace zaměstnanců a zástupci uživatelů veřejných dopravních služeb“.

V reakci na to se pozměnila i úprava dopravního plánování v českém Zákoně o veřejných službách. Cílem dopravního plánování je vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a vzájemnou spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti. Nově se dopravní plánování provádí prostřednictvím

- této „Koncepce veřejné dopravy“, kterou zpracovává Ministerstvo dopravy a
- jednotlivých „plánů dopravní obslužnosti území“, které nadále zpracovávají všichni objednatelé veřejných služeb, případně více těchto objednatelů najednou (v případě „společného“ zajišťování veřejných služeb, například formou založení společného organizátora dopravní obslužnosti).

Plánování dopravní obslužnosti bude dále provázáno s procesy plánování udržitelné městské mobility⁹, oba procesy musí být úzce provázány a koordinovány.

¹ Zákon č. 266/1994, o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

² Ustanovení § 4a a násl. novelizovaného Zákona o veřejných službách, přechodné ustanovení části VIII. novelizačního zákona č. 367/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³ Ustanovení § 5 Zákona o veřejných službách.

⁴ Nařízení EP a Rady (EU) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících a o zrušení nařízení (EHS) č. 1191/69 a 1107/70.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2338 ze dne 14. prosince 2016, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici.

⁶ V české terminologii „koncept veřejné dopravy“.

⁷ V české terminologii „plán dopravní obslužnosti území“.

⁸ Recital (8) výše uvedeného nařízení (EU) č. 2016/2338.

⁹ Plány udržitelné městské mobility (PUMM, anglicky SUMP) připravují města v samostatné působnosti ve spolupráci s kraji a jsou zaměřeny na snižování výkonů individuální automobilové dopravy ve městech ve vazbě na suburbánní oblasti měst a na snižování potřeb parkovacích míst s cílem vytvářet veřejný prostor pro různé účely veřejného života. Metodickou pomůckou pro města bude připravovaná Koncept městské a aktivní mobility.

Zákon o veřejných službách stanoví, že plány dopravní obslužnosti území musí být v souladu s koncepcí veřejné dopravy. Do souladu s Koncepcí veřejné dopravy musí být uvedeny vždy nejpozději do 1 roku ode dne schválení Koncepce. Koncepci veřejné dopravy pořizuje na dobu nejméně 5 let Ministerstvo dopravy pro celé území státu a schvaluje ji vláda. Koncepce veřejné dopravy obsahuje

- a) hlavní cíle a priority státu v oblasti veřejných služeb v přepravě cestujících pro zajištění udržitelného rozvoje území, ochrany životního prostředí a životních potřeb obyvatel se zvláštním přihlédnutím k jejich věku, zdravotnímu stavu a sociální situaci,
- b) hlavní páteřní osy poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících a rozmístění hlavních přestupních uzlů na celostátní úrovni,
- c) základní rámec pro spolupráci státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti a
- d) nástroje pro její realizaci¹⁰.

Návrh Koncepce veřejné dopravy Ministerstvo dopravy v průběhu její přípravy projednává, a to zejména s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadem pro přístup k dopravní infrastruktuře, ministerstvy, kraji, sdruženími obcí s celostátní působností a zástupci dopravců.

1.2. Dosavadní Koncepce veřejné dopravy

V České republice není myšlenka zpracování koncepce, zastřešující oblast veřejné dopravy jako celistvý systém, nijak nová, i když zpracování takového materiálu doposud z žádného právního předpisu nevyplývalo. Jeho zpracování předpokládala již *Dopravní politika České republiky pro léta 2014-2020*¹¹. Dne 15. června 2015 přijala vláda České republiky usnesení, kterým schválila dokument *Bílá kniha – Koncepce veřejné dopravy*¹² pro období 2015 – 2020 s výhledem do roku 2030. V tomto usnesení uložila ministru dopravy zabezpečovat cíle a principy Koncepce a předložit vládě do 31. prosince 2019 vyhodnocení této Koncepce, které bylo vládě předloženo samostatným materiálem. Vláda dále doporučila hejtmanům a primátorům statutárních měst vycházet při plánování dopravní obsluhy území ze zásad Koncepce.

V průběhu přípravy Bílé knihy vydalo Ministerstvo dopravy nejprve v březnu 2014 materiál, nazvaný „*Zelená kniha - Koncepce veřejné dopravy*“. Jednalo se o první krok k přípravě Koncepce. Obsahem Zelené knihy byl podrobný popis problematiky šesti základních témat, jejichž posouzení a řešení předkladatel pokládá pro další strategii České republiky v oblasti veřejné (hromadné) dopravy za klíčové. Ministerstvo dopravy obdrželo na základě oslovení na jaře 2014 reakci řady zúčastněných subjektů, včetně zásadních ministerstev. V návaznosti na uvedené byla v roce 2015 připravena samotná koncepce nazvaná „*Bílá kniha - Koncepce veřejné dopravy 2015-2020 s výhledem do roku 2030*“. Jejím hlavním cílem bylo „*vytvářet takové podmínky, aby mohl být systém veřejné dopravy v České republice vnímán jako kvalitní alternativa k individuální dopravě. V České republice by měl být, v souladu s reálnou i latentní poptávkou po přepravě, kvalitou disponibilní infrastruktury a možnostmi veřejných rozpočtů, zajištěn stabilní, hierarchický systém rychlé, pravidelné a konkurenceschopné intervalové a přístupné veřejné dopravy, vhodně a systémově provázaný mezi jednotlivými přepravními segmenty.*“ K tomu sloužily specifické cíle uspořádané v šesti prioritních oblastech:

Priorita I.:	HIERARCHICKÝ SYSTÉM DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI
Priorita II.:	ZKVALITNĚNÍ PLÁNOVÁNÍ DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI
Priorita III.:	UZAVÍRÁNÍ SMLUV O VEŘEJNÝCH SLUŽBÁCH
Priorita IV.:	INTEROPERABILITA SYSTÉMU
Priorita V.:	OPTIMALIZOVANÝ VZTAH VEŘEJNÝCH A KOMERČNÍCH SLUŽEB
Priorita VI.:	OPTIMALIZOVANÝ VZTAH VEŘEJNÝCH SLUŽEB K INFRASTRUKTUŘE

Zatímco priority 1-2 se zabývaly dopravně-inženýrským plánováním dopravní obslužnosti, v úzkém provázání s jejím financováním, priorita 3 se zabývala způsobem výběru dopravce. Priorita 4 byla zaměřena na technické podmínky správné funkce systému veřejné dopravy a konečně priority 5 a 6 byly zaměřeny na nejvýznamnější oblasti podstatného okolí systému veřejných služeb v přepravě cestujících v České republice (komerční služby a infrastruktura). K jednotlivým prioritám byly uvedeny krátké charakteristiky každé tematické oblasti, specifické cíle a návrh potřebných opatření.

¹⁰ Ustanovení § 4b odst. 2 Zákona o veřejných službách.

¹¹ Dopravní politika České republiky pro léta 2014-2020 byla schválena usnesením vlády č. 449 ze dne 12. června 2013

¹² Usnesení vlády ze dne 15. června 2015 č. 467 o Bílé knize – Koncepci veřejné dopravy 2015-2020 s výhledem do roku 2030.

Usnesením vlády České republiky ze dne 13. ledna 2020 č. 40 vláda vzala na vědomí materiál, obsahující vyhodnocení této koncepce veřejné dopravy z roku 2015 a shodně se zákonnou povinností, která krátce předtím nabyla účinnosti, uložila ministru dopravy předložit vládě do 30. září 2020 návrh této nové Koncepce veřejné dopravy pro období od roku 2021 do roku 2030. V materiálu bylo konstatováno plnění většiny opatření, která byla touto koncepcí vymezena pro Ministerstvo dopravy. V materiálu byl dále konstatován zásadní význam skutečnosti, že veřejná doprava posiluje z hlediska přepravního výkonu celkově a dokonce i ve vztahu k IAD. Zlepšilo se dopravní plánování i kvalita smluv o veřejných službách. V některých případech dochází k určitému zpoždění jejich plnění s ohledem na délku legislativního procesu (například otázka provázání dopravních plánů či tarifní integrace) ale pro příští vyhodnocení lze očekávat jejich plnění. Vedle délky legislativního procesu lze poukázat na skutečnost, že obecně jsou méně plněna opatření, která jsou pouhými doporučeními pro jiné orgány. V České republice je veřejná doprava rozdělena do kompetence obrovského množství orgánů (například podle dostupných statistik je na území státu cca 960 objednatelů veřejné dopravy, pouze v oblasti páteřní železniční dopravy objednává v České republice dopravu 15 subjektů) a takové množství subjektů vždy nemusí postupovat jednotně podle stanovených doporučení. Uvedené rozproštění kompetencí se může projevit v další fázi, kdy dojde k liberalizaci veřejné dopravy a následně se jako problematické může jevit dělení objednávky na tolik subjektů, což může komplikovat dosažení některých stanovených cílů.

1.3. Vývoj od roku 2015

Situace ve veřejné dopravě se od roku 2015 značně proměnila. Pro současnou situaci ve veřejné dopravě je typické, že její stav je spoluurčován množstvím tendencí, které pozorujeme na trhu, a koncepcí, které stanovily zejména unijní orgány a jejichž naplňování je pro Českou republiku oprávněně zásadní. Tyto vývojové tendence a koncepce primárně unijních orgánů mohou vývoj veřejné dopravy výrazně ovlivňovat a v některých případech vést k protichůdným směrům vývoje, což by bylo krajně nepříznivé. Jako příklad je možné dát několik základních tezí, které oblast veřejné dopravy určují nesporně a velmi významně:

- (1) **Státní energetická koncepce**¹³ opakovaně zdůrazňuje stále více potřebu dekarbonizace průmyslu a dopravy s ohledem na snižování tzv. uhlíkové stopy, plynoucí z průmyslu a dopravy v České republice. Navazující Národní akční plán čisté mobility¹⁴ se zabývá energetikou v dopravě, právě se připravuje aktualizovaná verze, která už se nebude zabývat jen silniční dopravou. Zatímco v jiných oblastech se více či méně daří spotřebu energie snižovat, doprava je na čelném místě v její stále se zvyšující spotřebě. Veřejná doprava je sice oprávněně vnímána jako doprava ekologická, nicméně její ekologičnost poněkud ustupuje do pozadí v případě pohonu vozidel se spalovacími motory (na železnici často výrazně staršího data výroby než je běžné v oblasti silniční dopravy). Imperativem této koncepce jsou proto úsporné pohony ve všech oborech dopravy. To není nahodilý cíl. Doprava jako fyzický způsob přemístění se v České republice podílí 27 % na konečné spotřebě energie, což je více než průmysl. V produkci oxidu uhličitého předstihuje doprava v ČR průmysl více než dvojnásobně. Zhruba 2/3 v dopravě spotřebované energie se mění ve ztrátové teplo spalovacích motorů, a to v množství na úrovni dvojnásobku tepla dodávaného teplárnami v ČR k vytápění budov. Spotřeba energie v dopravě vytrvale roste, a to zhruba o 3,4 % ročně, zatímco ve Vnitrostátním plánu v oblasti energetiky a klimatu se ČR zavázala snižovat v období 2020 až 2030 konečnou spotřebu energie úsporami o 0,8 % ročně¹⁵. 98 % energie pro dopravu v České republice tvoří uhlovodíková paliva, a vinou toho je ve městech doprava dominantním znečišťovatelem ovzduší. Pouhá 2 % elektrické energie zajišťují v dopravě 18 % dopravních výkonů¹⁶. To dokládá významně, téměř řádově, nižší

¹³ Dne 18. května 2015 vláda ČR svým usnesením schválila aktualizovanou „Státní energetickou koncepci“ na následujících 25 let. Hlavním důvodem pro schválení Státní energetické koncepce (SEK) je potřeba jasně artikulovat priority a strategické záměry státu v rámci sektoru energetiky a poskytnout tak investorům, občanům a státní správě stabilitu.

¹⁴ Materiál, který dne 20. listopadu 2015 schválila vláda, připravilo Ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci s dalšími resorty, tuzemskými výrobci vozidel, poskytovateli infrastruktury a plynárenskými a energetickými společnostmi. Národní akční plán čisté mobility vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU ze dne 22. října 2014 o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva, která v případě elektromobility a zemního plynu (a částečně rovněž vodíku) stanoví členským státům povinnost rozvíjet příslušnou infrastrukturu dobíjecích a plnicích stanic. Předmětný plán také stanoví požadavky na výstavbu plnicích a dobíjecích stanic s časovým horizontem mezi léty 2020 a 2030. Dne 27. dubna 2020 vláda svým usnesením č. 469 schválila aktualizaci Národního akčního plánu čisté mobility, které předložilo Ministerstvo průmyslu a obchodu spolu s Ministerstvem dopravy a Ministerstvem životního prostředí.

¹⁵ Usnesení vlády ze dne 13. ledna 2020 č. 31 o Vnitrostátním plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu.

¹⁶ Zdroj: Systém dopravní statistiky (SYDOS).

energetickou a emisní náročnost veřejné hromadné dopravy ve srovnání s individuální automobilovou dopravou. Pokud se Česká republika zavázala k tomu, aby snižovala spotřebu energie, produkci oxidu uhličitého a emisí zdraví škodlivých látek¹⁷, pak musí překonat právě opačný trend nárůstu v uvedených oblastech, který je nyní zaznamenáván právě primárně v oblasti dopravy, a to jak motivací obyvatelstva k náhradě individuální automobilové dopravy energeticky i emisně méně náročnou veřejnou hromadnou dopravou, zejména kolejovou, tak i náhradou spalovacích motorů bezemisními elektrickými trakčními pohony. Jedním z mála možných nástrojů k tomu může být podpora užívání veřejné dopravy nikoliv jako protihrače ostatním možnostem přemístění, ale spíše jako jejich atraktivního partnera.

Vzhledem k rozsáhlým dieselovým železničním sítím například na severovýchodě Čech¹⁸ i vysokém stupni využití dieselových pohonů v silniční dopravě bude uvedený úkol objektivně obtížné krátkodobě řešit a povede k vysokým nákladům na vozidla alternativních pohonů, pokud nedojde k výrazné akceleraci elektrizačních programů, která je navíc často bržděna více nebo méně oprávněnou diskusí o konzervaci stavu elektrizací na dlouhou dobu a ambicemi na vyšší standard infrastruktury. Vysokého podílu elektrických výkonů je dosaženo zejména díky vysoké míře elektrifikace MHD. Elektrizací pouhých 34 % délky sítě železnic (ač je na nich realizována velká většina přepravních výkonů na železnici), zaostává ČR nejen za průměrem EU (53 %), ale i za sousedními státy¹⁹. Je třeba doplnit, že již v současnosti jsou dieselová vozidla v České republice značně stárá a pokud by byla provedena jejich náhrada dalšími dieselovými vozidly, prodloužil by se problém závislosti vozidel na ropě přinejmenším o dalších 30 let, neboť drážní vozidla mají zpravidla takto dlouhou účetní odpisovou dobu. Proto bude potřebné, aby v nových zadáních na zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících obsahujících požadavek na nová vozidla byly brány v potaz zejména jiné pohony, například vozidla vícezdrojová, bateriová²⁰, vodíková atd., neboť dieselový pohon nemůže být do budoucího období vnímán jako vhodné řešení v souladu s cíli energetické koncepce státu. Elektrizace totiž uvedený problém nevyřeší dost včas. Tato vozidla však nejsou v Evropě dosud široce rozšířena, i když existují příklady jejich vhodného nasazení²¹. Proto by nasazení těchto vozidel nemělo být argumentem proti elektrizaci souvislých úseků sítě.

V této souvislosti je vhodné zmínit také změny v právních předpisech, týkající se čistých vozidel v oblasti silniční dopravy. V této souvislosti je třeba zmínit primárně unijní směrnici o čistých vozidlech²², v současné době rovněž na národní úrovni vzniká implementační zákon o podpoře nízkoemisních vozidel prostřednictvím zadávání veřejných zakázek a zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících. Tento zákon se bude vztahovat na smlouvy uzavřené ode dne předpokládaného nabytí účinnosti zákona dne 2. srpna 2021 do 31. prosince 2030. Limity nízkoemisních vozidel podle těchto předpisů striktní: 41 % v období do 31. prosince 2025 a dokonce 60 % po tomto datu. Poloviny podílů musí být dosaženo prostřednictvím vozidel bezemisních, tedy bez spalovacího motoru nebo se spalovacím motorem, který vypouští nejvýše vymezené hodnoty škodlivin.

- (2) **Růst zájmu cestujících o veřejnou dopravu.** V souladu s dopravní politikou České republiky se podařilo dosáhnout stavu, kdy poptávka po službách veřejné (hromadné) dopravy roste, a to zejména v oblasti drážní dopravy, jak je podrobněji uvedeno na obrázku č. 1 tohoto materiálu. To je z pohledu dopravní politiky úspěch a správný proces. Statistické ukazatele jasně prokazují, že uvedená skutečnost zdaleka není spojena jen se zavedením tzv. „státních slev“ pro studenty a seniory v roce 2018, i když státní slevy přeplynování některých linek vlaků spoluzapříčinily. Vlivů, které měly podíl na tomto úspěchu, je celá řada. Některé tendence jsou dlouhodobé: například přesun pracovních míst do velkých měst a s tím související potřeba cestovat za prací do městské

¹⁷ Např. emise oxidů dusíku, prachové částice a řada dalších.

¹⁸ Jako příklad lze uvést, že celá oblast severně od linie Letohrad – Týniště nad Orlicí – Jaroměř – Chlumec nad Cidlinou – Nymburk – Všetaty – Litoměřice – Děčín je zcela bez elektrizace. Osm dálkových linek V České republice je tvořeno výhradně dieselovou vzbou, a řada z nich má zanedbatelný rozsah provozu pod trakčním vedením (v současnosti jsou vedeny výhradně dieselovými vozidly linky R14 Pardubice – Liberec – Ústí nad Labem, R21 Praha – Tanvald, R22 Kolín – Nový Bor, R24 Praha – Rakovník, R25 Plzeň – Most, R26 Praha – Písek – České Budějovice, R27 Olomouc – Krnov – Ostrava, R29 Cheb – Nürnberg a další mají smíšenou vzbou elektrina/diesel). Například celý Liberecký kraj je odkázán jen na nezávislou trakci.

¹⁹ DE 60 %, AT 71 %, PL 64 %, SK 49 %; zdroj: www.sydos.cz.

²⁰ Vozidla, využívající k získání elektrického proudu k pohonu vedle sběrače trakčního proudu také baterií, odbornou veřejností též označovaná jako „akutrolejová“.

²¹ Příkladem dobré praxe mohou být bateriová vozidla v Rakousku, či vozidla s alternativními pohony v oblasti severního Německa.

²² Směrnice EP a Rady 2009/33/ES, o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel, ve znění pozdějších předpisů.

aglomerace, často s využitím veřejné dopravy. Statistické údaje jasně ukazují, že veřejná doprava je úspěšná tam, kde bylo investováno do infrastruktury a vozidel – na železničních koridorech Praha – Olomouc, Praha – Ostrava, Praha – Brno a také v mezinárodních relacích²³. Obtížně měřitelným faktem je, že cestování veřejnou dopravou se u části společnosti stává trendem, a lze vyjádřit i názor, že tento trend pozorujeme právě u mladé generace, což by bylo nesmírně důležité. Veřejnou dopravou cestují také více ženy, děti a senioři.

Obr. 1: Vývoj přepravy cestujících ve veřejné dopravě v letech 2008-2018

Přepavní výkon v přepravě osob v ČR (mil. oskm)	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Železniční doprava (mimo MHD)	6 803,3	6 590,7	7 264,7	7 796,5	8 843,4	10 286,0
Autobusová doprava (mimo MHD)	9 215,2	10 335,7	9 015,4	10 010,2	10 257,1	10 950,4
Městská hromadná doprava	15 880,5	15 617,4	15 813,7	16 270,2	17 387,1	17 906,1
Veřejná doprava celkem	42 665,3	43 458,6	42 722,6	43 854,3	46 702,4	51 996,2
Individuální automobilová doprava	72 380,0	63 570,0	64 260,0	66 260,0	72 255,0	77 971,0
Objem osobní přepravy v ČR (mil. osob)	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Železniční doprava (mimo MHD)	177,4	164,8	172,8	176,1	179,2	189,5
Autobusová doprava (mimo MHD)	373,4	372,6	345,0	349,5	332,8	340,2
Městská hromadná doprava	2 323,8	2 174,7	2 224,2	2 133,4	2 168,8	2 184,1
Veřejná doprava celkem	2 882,6	2 720,4	2 749,0	2 665,9	2 687,6	2 721,9
Individuální automobilová doprava	2 250,0	1 970,0	1 990,0	2 060,0	2 273,3	2 489,6

Zdroj: SYDOS

Časové řady ukazují, že vlna zájmu o veřejnou dopravu byla zahájena v době, kdy byl do provozuschopného stavu uveden modernizovaný 1. a 2. železniční koridor, kdy se na českých kolejích začala objevovat nová vozidla (například jednotky Pendolino, jednotky obchodní značky *Flirt* společnosti LeoExpress či *Viaggio Comfort/Railjet* společnosti České dráhy) a v době, kdy se otevíral trh na relaci Praha – Ostrava, který přinesl zčásti další nové jednotky, ale zejména skokový nárůst nabídky a v neposlední řadě nový servis na palubách vlaků (např. u společnosti RegioJet, ale i prakticky všech dalších dopravců). Důležité bylo také zajištění integrovaného taktového jízdního řádu, vytvářejícího uzly v klíčových stanicích na síti, spojené s nárůstem rozsahu dopravy a zavedením expresního segmentu na několika klíčových relacích, připomeňme například zhuštění expresní dopravy na relaci Praha – Brno z původního intervalu 120 minut na dnešní v podstatě dva složené hodinové takty, zavedení expresů Praha – Plzeň a Praha – České Budějovice v objednávce státu s dalším pokračováním do zahraničí. Rovněž řada krajů nabídla výrazný nárůst dopravních služeb, například největší nárůsty jsou zaznamenány v pražské a brněnské aglomeraci, iniciované zdejšími regionálními objednateli, ke zlepšení nabídky došlo však nejen v těchto krajích. Pokrok v těchto všech segmentech je za posledních deset let obrovský jak co do rozsahu nabídky, tak pokud se týká kvality, jakkoliv s ní stále nemusíme být spokojeni. Současně dochází i k nárůstu efektivity přepravy, neboť nárůst nabídky stoupá pomaleji, než výkony, a to velmi výrazně. Stoupá tak využití vlaků, takže vlaky (před krizovým stavem na jaře 2020) nejezdily prázdné ani v sedlových obdobích.

²³ V letech 2010-2018 vzrostl přepravní výkon veřejné železniční dopravy mezi Prahou a Jihomoravským krajem na 466 %, mezi Prahou a Olomouckým krajem na 288 %, mezi Prahou a Moravskoslezským krajem na 269 %. Mezi státní železniční doprava narostla na 541 % objemu v roce 2010.

Skutečnost, že růst přepravních výkonů, vyjádřený v osobokilometrech za rok, v rozmezí let 2010 až 2018 o 56 % byl provázen růstem dopravních výkonů, vyjádřených v tzv. tunokilometrech za rok, jen o 12 %, respektive růstem vlakových výkonů jen o 8 %, je dokladem nikoliv extenzivního, ale intenzivního rozvoje, provázeného růstem produktivity i poklesem měrných nákladů i měrné spotřeby energie. Na druhou stranu došlo k vyčerpání vnitřních rezerv železnice a pokračování tohoto společensky prospěšného trendu je podmíněno růstem kapacit. Významným trendem je růst střední přepravní vzdálenosti osob železnicí mezi roky 2008 a 2018 z 38 km na 54 km, zatímco v individuální automobilové dopravě došlo ve stejném období k poklesu z 32 km na 31 km. Lidé se naučili racionálně kombinovat veřejnou a individuální dopravu, automobil používají k jízdě na vlak. Předmětem zájmu obyvatelstva je tedy nejen individuální automobilová doprava, ale také kvalitní veřejná hromadná doprava doplněná parkovišti *Park and Ride* v terminálech.

Souběžně s nárůstem přepravních výkonů ve veřejné dopravě dochází k nárůstu přepravních výkonů individuální automobilové dopravy, která je příčinou již zmíněného růstu spotřeby energie a emisí. Z obr. 1 vyplývá, že přes výrazné zvýšení přepravních výkonů veřejné dopravy zůstává podíl pozemní veřejné dopravy na zajišťování pozemní osobní dopravy téměř konstantní a pohybuje se mezi 37 % (2008), a 40 % (2018). K výraznému nárůstu výkonů veřejné dopravy došlo v okolí velkých měst a v relacích, kde došlo ke zkvalitnění železniční infrastruktury, k pořízení nových kvalitních vozidel, k rozšíření nabídky objednávané veřejné dopravy vyšší četností spojů i přímým vedením spojů a v několika atraktivních relacích a rozšíření nabídky prostřednictvím komerčních dopravců. V oblastech, kde železniční infrastruktura, vozidla i jízdní řád, ustrnuly ve stavu minulosti, však veřejná doprava stagnuje nebo klesá. Tento trend je problematický nejen z hlediska energetického a environmentálního, ale i z hlediska nároků na infrastrukturu pozemních komunikací. Jeho důsledkem je tlak na stavbu parkovišť ve městech i silničních komunikací, kde dochází k přetížení průjezdných úseků obcemi i k většímu zatížení v extravilánu, což vede zejména na dvoupruhových komunikacích také k rizikům v souvislosti s bezpečností silničního provozu. Další rozvoj veřejné dopravy je účinným nástrojem k řešení problémů individuální dopravy.

Je však třeba si uvědomit, že uvedený bod (2) výrazně zostřuje problémy, které byly popsány v bodě (1) a také v dalších bodech (6). Některé dálkové linky byly již před vypuknutím pandemie COVID-19 tak přetíženy, že cestující, pokud nechtěli cestovat ve stoje, je ve špičkových obdobích nemohli použít (všechna místa byla vyprodána). Veřejná hromadná doprava je odmítá. Zájem obyvatelstva o veřejnou dopravu je vyšší, než původní předpoklady dopravního plánování, založené především na doktríně stálého rozvoje individuální automobilové dopravy. Již v současné době prakticky ke každé kmenové soupravě v dálkové dopravě musí mít dopravce, který nestaví na povinné rezervaci (což je třeba v objednávané dopravě odmítnout, neboť to fakticky zakládá uzavřený systém železnice bez potřebné flexibility při plánování cest²⁴), posilovou soupravu pro špičkové dny prakticky shodně dimenzovanou jako samotný kmen. V regionální dopravě u velkých měst již kapacita patrových souprav (např. vozidla obchodní značky *CityElefant*) nepostačuje. V současných politikách není vždy doceněno, jak může být trend rostoucího zájmu o veřejnou dopravu v kontradikci s potřebou obnovy vozidlového parku v krátkém čase.

Růst přepravních výkonů osobní železniční dopravy v rozmezí let 2010 až 2018 o 56 % je velkým úspěchem veřejné hromadné dopravy a dokládá oprávněnost investic do železničních tratí vozidel i objednávkou veřejné dopravy, neboť ve srovnání s individuální automobilovou dopravou je provázen výrazným poklesem nejen spotřeby energie i emisí, ale i externích nákladů.

- (3) **Proměny přístupu k dopravě na evropské úrovni.** Evropská komise představila v prosinci 2019 jednu ze svých stěžejních iniciativ tzv. „Zelenou dohodu pro Evropu“²⁵. Jedná se o souhrn iniciativ, díky kterým by se měla EU do roku 2050 stát klimaticky neutrální ekonomikou. Dohoda bude pokrývat všechny sektory ekonomiky, zejména pak dopravu, energetiku, zemědělství, výstavbu budov a průmysl obecně. Dopravy se přímo týká část Urychlení přechodu k udržitelné a inteligentní mobilitě. Dokument je možné brát jako vyvrcholení aktivit posledních let, v nichž Komise zdůrazňovala potřebu dekarbonizace a digitalizace dopravy. V oblasti urychlení přechodu

²⁴ Je-li cestující odkázán na povinnou rezervaci, která je limitem přeplňování, i v současné době mobilních technologií musí svou cestu plánovat s předstihem, neboť rezervace která slouží jako limit obsazenosti může být ve špičkách vyčerpána. Reálně tedy po skončení jednání neodjede, pokud svou cestu neplánuje. To je akceptovatelné při dlouhých mezinárodních cestách, ale ne např. při pracovních cestách po České republice nebo při dojíždění za prací.

²⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu ze dne 12. prosince 2019 (COM/2019/640 final).

k udržitelné a inteligentní mobilitě se plánuje Komise zaměřit na všechny druhy dopravy, s důrazem na vyšší udržitelnost dopravy. Cílem je nabídnout uživatelům cenově dostupnější, dosažitelnější, zdravější a čistší alternativy k dopravním prostředkům, na které jsou v současnosti zvyklí. Například se má jednat o vyšší využití železniční dopravy v multimodální dopravě. V této souvislosti Komise připraví iniciativu pro lepší řízení a navýšení kapacity železnic. V rámci digitalizace dopravy se Komise plánuje zaměřit na automatizovanou a propojenou multimodální mobilitu spolu s inteligentními systémy řízení dopravy a řešením pro mobilitu jako službu. Podrobnější rozpracování těchto cílů lze očekávat ve „Strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu“, jejíž představení je očekáváno do konce roku 2020, která bude klíčovým unijním dokumentem pro dopravní politiku na dalších 10 let.

Zároveň hodlá Komise finančně podpořit vybudování infrastruktury pro alternativní paliva, aby se urychlil přechod na vozidla s nulovými nebo nízkými emisemi, Komise proto zvažuje také legislativní možnosti, aby podpořila výrobu a využívání alternativních paliv pro všechny druhy dopravy.

- (4) **Otevření trhu poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících.** Cílem této liberalizační strategie od začátku nebyl trh sám o sobě, ale zvýšení kvality a efektivity veřejné dopravy a odstranění monopolů. Liberalizace je s ohledem na novelizaci Nařízení 1370 pro střednědobý výhled realitou a je nutno ji provést kvalifikovaně. Je nutno se vyvarovat toho, aby veřejná doprava přišla nesprávnou regulací o ekonomické výhody z rozsahu a struktury. V oblasti veřejné linkové dopravy na silnicích se jedná o právní podmínku vycházející z unijního práva již od roku 2019. Na železnici tento požadavek přichází s doběhem přímých smluv v letech 2023-2033. Nebude-li naplněna některá ze specifických výjimek, obsažených v Nařízení 1370 (principiálně zejména vnitřní provozovatel, malá zakázka či mimořádná situace²⁶), bude nezbytné veřejné služby zadávat na základě nabídkového nebo zadávacího řízení. S tímto požadavkem je na železnici spojen fakt, že (stejně jako v letech 2010-2019 v autobusové dopravě) v letech 2023-2033 dojde k postupnému rozdělení sítě na provozní soubory a v těchto letech budou postupně nabíhat nové smlouvy o veřejných službách, zpravidla spojené s požadavkem na inovovanou kvalitu či nová vozidla (což má opět vazbu na předchozí body). Toto rozdělení může zesílit některé problémy, vznikající na rozhraní mezi kraji nebo na rozhraní mezi dálkovou a regionální dopravou.

Zároveň se v kontextu liberalizace začínají řešit systémové problémy, které dříve nevystávaly – typickým příkladem je vlastnictví autobusových zastávek či poskytování asistenčních služeb v železničních stanicích, otázka tarifní problematiky (jednotné jízdní doklady), vztahy mezi dopravci při alokaci služeb na infrastrukturu atd. Řadu povinností, které v železniční dopravě byly dříve zajišťovány jedním dopravcem, může zajišťovat na nediskriminačním základě pro všechny dopravce provozovatel dráhy, případně provozovatel stanice, a to na základě smlouvy. Toto je nepochybně nová situace, neboť i když jsou různé názorové proudy na veřejnou dopravu jako síť, je nepochybné, že některé funkce byly dosud zajišťovány v železniční dopravě oligopolním národním dopravcem a nově je bude nutné řešit systémově odlišným způsobem. V této souvislosti lze zdůraznit potřebnou spolupráci objednatelů na jednotlivých rozhraních mezi segmenty veřejné dopravy objednávanými státem, kraji a obcemi²⁷.

V poslední době narostl počet zadání veřejných služeb vnitřnímu provozovateli. I když je takový způsob zadání právně možný a v některých případech účelný, vyvolává vyšší nároky na kontrolu vnitřního provozovatele a tím přináší nové nesnadné otázky do regionální (popř. obecní) dopravní obslužnosti. Realizace modelu vnitřního provozovatele by proto měla být vždy dobře zvážena.

- (5) **Páteří infrastruktura pro veřejnou dopravu je přetížená.** Široce diskutované jsou kongesce při nutných opravách na dálnici D1, avšak mnohem méně je veřejně známo, že ekvivalentní železniční tratě tvořící páteře veřejné dopravy – například trať Praha – Česká Třebová, nebo tratě

²⁶ Novela Nařízení 1370 obsahuje i některé další specifické výjimky. Výjimkou je také případ, kdy závazek může být v některých případech jednostranně uložen rozhodnutím objednatele, což je však postup vhodný pouze pro velmi nestandardní situace (např. hrozící přerušování poskytování veřejných služeb).

²⁷ Uvedené konstatování nelze vnímat jednostranně. Například byly v médiích diskutovány nevýhody pro cestující v Jihočeském kraji za tarifní změny – ale Jihočeský kraj svou pozici konstatoval dlouho dopředu, měl brutto smlouvu, ve které musí mít přehled nad dosaženými výnosy a nikdy nerozporoval uznávání jízdenek dopravců pro přeshraniční vztahy. Pouze chtěl, aby v rámci přepravy po jeho území platil výhradně tarif IDS JMK a nerozuměl tomu, proč skutečnost zcela běžná již několik let u autobusů je takovým problémem na železnici. Situace není černobílá: negativa byla opakována mnohokrát, ale i když možná došlo k určitým problémům při implementaci, není možné upřít kraji, který je zodpovědný za zajištění financí, nástroje, které jsou nezbytné k řízení výnosů.

v okolí Brna, mnohem více pak samotné uzly (např. uzlová stanice Brno hlavní nádraží nebo Praha hlavní nádraží) jsou dnes daleko za hranicí své reálně využitelné kapacity. Rozdílně od řady měst ve státech západní Evropy jsou příměstské systémy u velkých aglomerací realizovány skoro výhradně na téže infrastruktuře jako dálková doprava, což rovněž zůstává kapacitní problémy vzhledem k enormnímu nárůstu příměstské dopravy v posledních letech. Proto také je velmi obtížné absorbovat zpoždění, která v síti vznikají. Minimum kapacitních rezerv je v exponovaných oblastech, na kterých je zájem objednatelů i cestujících o dálkovou i regionální dopravu a také zájem dopravců o nákladní vlaky. Z tohoto pohledu vypadá otázka otevření dopravních služeb Open Access na relacích Praha – Ostrava a později zčásti i Praha – Brno zcela odlišně než v předchozím bodě (2). Zatímco v dlouhodobých dopravních plánech se předpokládalo, že by bylo vhodné, aby jezdil nadřazený vlak I. přepravního segmentu na relaci Praha – Ostrava každou hodinu, dnes ve špičkové hodině jezdí z Prahy do Ostravy *čtyři vlaky*, a to všechny v expresní vrstvě. Řešením tohoto problému jsou sice snad dlouhodobě *nové koleje či vhodnější zabezpečovací technika*, je možné deklarovat zájem veřejné správy o zvyšování kapacity tratí, avšak i pokud by to bylo realizováno, odborná veřejnost se do značné míry shoduje, že rozšiřování infrastruktury není dostatečným nástrojem – hlavně ne v reálném čase.

Zvažuje se proto *koncesní model*, který by neměl za primární cíl utlmit „pestrost“ dopravců vstupujících na železniční síť, ale jejich podnikání dát určitý řád z hlediska koncepce taktového jízdního řádu a požadavků na minimální kvalitu dopravních služeb.

Zcela přirozeně dochází k racionální dělbě práce mezi veřejnou hromadnou dopravou (která má opodstatnění tam, kde je silná a pravidelná přepravní poptávka) a individuální automobilovou dopravou (která má opodstatnění tam, kde není silná a pravidelná přepravní poptávka). To je základním principem multimodální mobility. V řídké osídleném odlehleém venkovském prostoru výkony klesají, zejména v autobusech, naopak systém kapacitně již nezvládá na železnici v příměstské dopravě, zejména kolem velkých měst. Z hlediska městské mobility jde o zcela zásadní problém, protože dojížděku ze suburbánní oblasti nelze zajistit individuální automobilovou dopravou. Kapacitu dálnic a silnic zejména na vjezdu do Prahy sice lze navyšovat, to ale problém nevyřeší, protože kapacita uličního prostoru se nezvětšuje, naopak se bude postupně snižovat, takže nelze vyřešit uspokojivě parkování vozidel individuální automobilové dopravy. Rovněž oblíbený a úspěšný systém označovaný jako „Park and Ride“ naráží na problémy – na předměstí na vyčerpanou kapacitu příměstské železniční dopravy a u městské hromadné dopravy pak na nedostatečné plochy (poptávka mnohonásobně převyšuje možnosti). Systémovým řešením je tak posílení kapacity souprav příměstských jednotek (patrové jednotky délky kolem 200 m) a zejména střednědobě nové kapacitní výjezdy z pražského, brněnského a ostravského uzlu (vysokorychlostní trať Praha – Lovosice, Praha – Poříčany, Praha – Beroun, spojení Praha – Kladno atd.). Tam musí železnice zastat zásadní roli a bez ní nebude systém realizovatelný. Z hlediska infrastrukturního se jedná z hlediska města o často potřebnější projekty než dostavba třetího pruhu na dálničních příjezdech. Ty by jen přivedly do měst další automobily, pro které již není v městských ulicích prostor ani při jízdě, ani za klidu (při odstavení nečinných vozidel na parkovištích).

- (6) **Infrastrukturní koncepce v České republice, zejména na železnici, jsou velkorysé.** Provozovatel dráhy plánuje přinejmenším šest základních skupin akcí, které zásadním způsobem ovlivňují veřejnou dopravu:

- a) projektová příprava k rychlému zahájení výstavby rychlých spojení²⁸, se kterými je spojen požadavek na nová vozidla; po tratích rychlých spojení, jejichž pilotní úseky např. umožní výjezd z Prahy ve směru Poříčany, nebo vytvoří paralelní spojení přetížené dráze mezi Přerovem a Ostravou, které pomohou odlehčit nejvíce přetížené konvenční železniční tratě, zpravidla (s určitými výjimkami) nemohou jezdit vozidla stávajícího typu, který převažuje v České republice – tj. vozidla bez tlakové skříně s maximální rychlostí nižší než 200 km/h, stávající vozidla mohou použít současných konvenčních drah, které budou ale vytiženy nákladní a obsluhou regionální osobní dopravou, tato rychlá spojení, nejsou jen infrastrukturním projektem, ale provozně-infrastrukturním projektem, jehož cílem je změnit dělbou přepravní práce ve prospěch železnice, resp. veřejné dopravy; z technických a bezpečnostních důvodů budou mít na vysokorychlostní tratě přístup jen vozidla s nejvyšší provozní rychlostí alespoň 200 km/h a tlaková skříně; to se dotkne řady klíčových

²⁸ Usnesení vlády ze dne 22. května 2017 č. 389 o Programu rozvoje rychlých železničních spojení v České republice.

dálkových linek, které je potřeba v nejbližších létech souběžně s výstavbou pilotních úseků povinně vybavit odpovídajícím vozidly, aby mohly být mnohonásobně vyšší investice do budování nových tratí od okamžiku jejich dokončení využívány a přinášely efekt;

- b) elektrizační program, z pohledu této Koncepce zásadní, neboť elektrizace je jedním z nástrojů, jak efektivně a udržitelným způsobem využívat železniční (resp. obecně veřejnou) dopravy, výrazně zvyšuje kvalitu přepravní nabídky a zásadním způsobem snižuje provozní náklady. Bohužel je nutné konstatovat, že i při existenci správné koncepce reálně proces elektrizace neprobíhá tak, jak by bylo z hlediska bodu (1) vhodné, samotné elektrizace se prakticky neprovádějí, pouhými 34 % elektrifikovaných tratí dosahuje ČR cca jen polovinu vůči sousedním zemím. Rozsáhlé oblasti sítě zejména na severu ČR zůstávají bez jakéhokoli trakčního vedení, což zvyšuje náklady i v případě použití starých diesellových vozidel, nehledě na katastrofální dopady po dožití těchto vozidel, elektrizační program by měl být připravován v časovém souběhu s programem pořízení nových vozidel, protože například bateriová vozidla mohou s postupnou elektrizací tratí přinášet synergetické efekty²⁹;
- c) národní plán implementace ERTMS předpokládá, že na páteřních koridorových dráhách 1. až 3. koridoru bude od 1. ledna 2025 zaveden výhradní provoz pod dohledem zabezpečovacího systému ETCS což zvýší bezpečnost železniční dopravy a umožní jízdu vlaků v těsnějším sledu; výhradní provoz v dalších etapách se bude týkat všech tratí, na kterých je předpokládána implementace ETCS (migrační období se předpokládá nejvýše 5 let) což způsobí nutnost pořídit nová vozidla či vybavit vozidla stávající zabezpečovacím zařízením, což je problematické zejména u vozidel, která se blíží limitu své ekonomické nebo i fyzické životnosti,
- d) plán přepínání trakčních soustav, který podle schválené koncepce v období do roku 2040 způsobí, že veškerá jednosoustavová vozidla, která jsou provozována výhradně ve stejnosměrné trakční soustavě, budou muset být nahrazena nebo výrazně modernizována (opět bude-li mít taková modernizace smysl vzhledem k jejich životnosti)³⁰; přepínání trakčních soustav zároveň usnadní proces elektrizace tratí v severní polovině České republiky a konverze napájení 3 kV na 25 kV výrazně zvýší přenosovou schopnost trakčního vedení;
- e) jiné modernizační projekty na konvenční železniční síti, mj. stavby na rameni Velký Osek – Hradec králové – Choceň, Choceň – Ústí and Orlicí, modernizaci ramene Brno – Přerov, uvedené projekty sledují zejména navýšení kapacity v kritických úsecích železniční sítě a vytvoření vhodných odklonových tras, zvyšují konkurenceschopnost železnice v nových směrech a jsou v určitých případech spojeny po svém dokončení s plánem na zavedení expresního segmentu (Ex8 Brno – Ostrava, Ex10 Praha – Hradec Králové); modernizace těchto tratí je spojena se zvyšováním rychlosti na 160 až 200 km/h a s instalací ETCS, což vyžaduje vozidla odpovídajících parametrů; podobně bude působit i připravované zvýšení traťových rychlostí na 200 km/h na vybraných úsecích 1., 2., a 4. železničního koridoru; a
- f) infrastrukturní projekty plánované zahraničními manažery infrastruktury na související železniční síti v zahraničí (např. Semmering Basistunnel, modernizace dráhy Dresden – Berlin – Hamburg, modernizace dráhy Kúty – Bratislava – Štúrovo, modernizace centrální kolejové magistrály, spojující Varšavu a Katowice, s dalším pokračováním do Čech, nebo přinejmenším elektrizace dráhy přes Furth im Wald do Bavorska); tyto akce zvýší atraktivitu železničního spojení České republiky s okolními státy Evropské unie.

Všechny tyto záměry mají velmi významný vedlejší efekt, spočívající ve vyrovnávání dosud významných regionálních disparit. Jak příklad je možné uvést spojení veřejnou dopravou z Prahy na Vysočinu do Jihlavy, které je dnes realizovatelné autobusem za 1:35 (ovšem po stejné dálnici D1, která je přetížena ostatní dopravou) nebo vlakem, ovšem s cestovní dobou delší o 43 minut

²⁹ Pevná trakční zařízení na elektrifikovaných tratích lze využít i k nabíjení akumulátorů vozidel, používaných na tratích okolních, a rostoucí síť elektrifikovaných tratí snižuje požadavky na potřebný dojezd akumulátorových vozidel. V této situaci je pozitivní, že aktuálně je Centrální komisí MD ČR schválena elektrifikace více než 560 km tratí a další projekty jsou připravovány, avšak využití investice do zmíněné elektrifikace 560 km tratí vyžaduje nahradit cca 120 naftových vozidel novými vozidly elektrickými.

³⁰ Část stejnosměrných lokomotiv skončí svůj provoz nikoliv z důvodu chybějícího střídavého systému, ale pro nepotřebnost – pro dálkovou dopravu se nehodí z důvodu nízkého výkonu i nízké rychlosti a v regionální dopravě je efektivněji nahradit elektrické trakční jednotky.

(za 2:18). Teprve výstavba rychlého spojení napojí tento region reálně na železnici s konkurenceschopnou jízdou.

Železniční doprava je v souladu s Dopravní politikou České republiky určena k zajišťování primárně páteřních vztahů. V této souvislosti lze poukázat na skutečnost, že plnění zákonných povinností ve vztahu k nevyužívaným dráhám může v některých případech odčerpávat finanční prostředky určené na železniční infrastrukturu, a ty to prostředky je potřebné směřovat do efektivně využívaných drah, kde by mohly být využity vhodněji.

Význam bodů a) až f) proto není vhodné zpochybňovat, avšak objektivně přináší v souvztažnosti s body (1) a (2) velmi obtížně řešitelný problém obnovy vozidlového parku ve veřejné dopravě. Jde o částky řádově nižší, než samotné infrastrukturní investice, které by však bez pořízení nových vozidel odpovídajících parametrů nepřinesly očekávaný efekt. Proto je vyřešení financování nákupu nových vozidel důležitým tématem. Pokud se týče konkrétního vyčíslení, je nutné jej vytvořit v rámci plánů dopravní obslužnosti území, neboť při současné dezintegrované podobě objednávek neexistuje souhrnný pohled státu na detailní řešení regionální dopravy. Při plánování ve střednědobém výhledu do roku 2035 je nutné u veřejné dopravy využívat výsledky schválených infrastrukturních projektů, aby byl park vozidel připraven využívat možnosti dané zlepšenou infrastrukturou.

K tomu je třeba připojit i právní předpisy, týkající se vozidel pro silniční veřejnou linkovou dopravu a vedoucí ke změně investičních potřeb veřejné dopravy, kterými jsou například směrnice o podpoře čistých vozidel, která je v současnosti implementována do českého vnitrostátního právního řádu³¹, jakož i určité změny v poplatcích za infrastrukturu³².

- (7) **Zkvalitňuje se přístup společnosti k přepravě skupin cestujících se zvláštními potřebami,** příkladem mohou být oprávněně zvyšující se požadavky na přepravu osob s omezenou schopností pohybu, orientace nebo komunikace (dále jen „OOSPO“), anebo pravidla pro přepravu dětských kočárků, pečujících osob s dítětem do 3 let nebo cyklistů s jízdními koly, zachycené v připravovaných unijních předpisech. Konkrétně přepravě OOSPO je třeba věnovat zvýšenou pozornost, neboť tyto požadavky jsou objektivně specifické a přeprava hromadnou dopravou může přispět k lepšímu zapojení těchto osob do běžného života. Dosud jen část stanic je přístupná pro OOSPO a rovněž přístupnost vlakových souprav je na nižší úrovni než ve státech západní Evropy, i když česká legislativa již nastavila nové požadavky³³. Podle statistického šetření provedeného Českým statistickým úřadem v roce 2018³⁴ je v České republice celkem 1151,9 tis. osob se zdravotním postižením, z toho u 508,0 tis. osob se jedná o subjektivní posouzení, u ostatních se jedná i o lékařské posouzení (invalidní důchod nebo příspěvek na péči nebo příspěvek na mobilitu nebo status osoby se zdravotním postižením nebo průkaz osoby se zdravotním postižením). Podíl uživatelů veřejné dopravy s nějakou formou omezení je však ještě vyšší – zahrnuje navíc starší osoby se sníženou pohyblivostí, osoby s přechodným snížením pohyblivosti po úrazu, těhotné ženy, rodiče s kočárky, pečující osoby s dětmi nebo jinými závislými osobami. Podíl zdravotně znevýhodněných lidí v populaci bude podle současných trendů dále narůstat. Odstraňování bariér tak zůstane jednou z priorit plánování a budování dopravní infrastruktury³⁵.

Všechny tyto tendence lze označit jako relevantní, v některých případech však, jak už bylo výše uvedeno, mohou být vzájemně kontradiktorní. Tak například, pokud bude požadavek na brzké opatření nových vozidel z důvodů infrastrukturních k roku 2025 a zároveň plán otevření trhu v rámci liberalizace veřejných služeb nastaví začátek určité smlouvy na rok 2027, představuje pořízení nových vozidel v průběhu trvání existující smlouvy do roku 2027 obtížně řešitelný problém spojený s následným

³¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1161 ze dne 20. června 2019, kterou se mění směrnice 2009/33/ES o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel

³² Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje ve vztahu k mýtnému zejména základní podmínky pro určení výše a úhrady mýtného za užívání určené pozemní komunikace, práva a povinnosti provozovatele systému elektronického mýtného, oprávnění, povinnosti a podmínky poskytování evropské služby elektronického mýtného, povinnosti provozovatele a řidiče vozidla v systému elektronického mýtného a kontrolu úhrady mýtného.

³³ Podle požadavků Zákona o veřejných službách u nových vozidel platí jasné požadavky. U železničních služeb v každém vlaku musí být řazeno přístupné vozidlo. Na městských drahách musí být přístupná všechna vozidla. U autobusů objednávaných obcemi je to 1/2 vozidel u velkých smluv a 1/10 vozidel u malých smluv pod 70 000 km za rok. U autobusů objednávaných krajem to musí být alespoň 1/10 vozidel. Objednatelé mohou stanovit požadavky přísnější. Problém ovšem je, že u starých vozidel se tyto požadavky neuplatňují, dokud tato vozidla nebudou vyřazena z provozu.

³⁴ Zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/vyberove-setreni-osob-se-zdravotnim-postizenim-2018>.

³⁵ Ministerstvo dopravy podporuje mezinárodní projekt EUOKLÍČ, jehož cílem je zkvalitnění a usnadnění cestování OOSPO.

převodem vozidla pořízeného v posledních letech smlouvy na nového provozovatele po „přesoutěžení“ provozního souboru novým dopravcem. Přitom ale unijní právo v zásadě předurčuje zahájení liberalizace železnice primárně pro léta 2023 – 2033, a tedy objektivně bude docházet k prostupnému náběhu nových smluv právě v tomto období. Stejně tak, pokud máme ambice pořídit na určitou trať bateriová vozidla, často je potřebné vyčkat na projekt elektrizace části trati, bez něhož není výdrž baterií dostatečná, resp. řešitelná z hlediska jejich přepravní hmotnosti, a tedy se otázka pořízení vozidel a modernizace infrastruktury dostává do přímé souvztáhnosti. Pokud však chceme předpovědět datum zahájení provozu na stavbě modernizace, často to s dostatečnou přesností nedokážeme. Investory udávané termíny jsou ambiciózní, v praxi je nesnadné je dodržet. Takových příkladů existuje mnoho³⁶.

Je důležité plánovat investice do infrastruktury většího i menšího charakteru (například modernizace dráhy, provedení její elektrizace, modernizační práce na konkrétní železniční stanici, konverze trakčních soustav, výhradní provoz ETCS ve stanoveném úseku a podobně) tak, aby mohlo být řádně prováděno plánování dopravní obslužnosti území a být s dostatečným předstihem prováděno uzavírání smluv o veřejných službách, včetně potřebného procesu vedoucího k výběru dopravce.

Zahraniční zkušenosti ukazují, že objednávání veřejné dopravy je prováděno na základě odlišných koncepcí. Zatímco v Německu je dopravní obslužnost objednáвана pouze na regionální úrovni, a tedy citelně chybí celostátní rozměr dopravní obslužnosti, (některé spolkové změn jsou ovšem výrazně rozsáhlejší, než kraje České republiky), v Rakousku a na Slovensku je posílena role celostátní objednávky, kdy na základě projednání s regiony je dopravní obslužnost objednáвана více či méně centrálním objednatelem. V Polsku je volen obdobně smíšený model jako v České republice. Autobusová doprava je v sousedních státech bez výjimky zajišťována objednatelem na regionální úrovni.

Jednotlivé body (1) – (6) mají tedy vzájemné interakce a při stanovení celkové koncepce musí být všechny vzaty v úvahu. Předkládaný materiál se nezaměřuje prioritně na MHD, i když se jedná o velmi významnou součást dopravní obslužnosti území, neboť nepředstavuje oblast, jež je třeba, aby doznala zásadních koncepčních změn na celostátní úrovni, neboť její funkce je v řadě ukazatelů uspokojivá. Úkolem této Koncepce veřejné dopravy je nastavit ve světle těchto vývojových tendencí, které jsou objektivní, další směřování činnosti veřejné správy v oblasti veřejné dopravy, na které se organizačně i ekonomicky podílí veřejná správa rozhodující měrou. To je nemalý úkol, který není dosažitelný v krátké době. Je však velmi důležité tuto cestu ke koordinaci jednotlivých dílčích strategií nastoupit, aby veřejná doprava mohla fungovat jako celistvý systém složený z dopravních služeb více dopravců na liberalizovaném trhu a směřující k vhodnému uplatnění dopravních služeb veřejné dopravy na trhu (tj. aby lidé chtěli jezdit veřejnou dopravou), snižování ekologických důsledků dopravy (tj. aby doprava zatěžovala životní prostředí v co nejmenší míře) a přispěla k vyrovnávání regionálních disparit v České republice (tj. tvořila systém umožňující společně s jinými druhy přemístění efektivně pokrývajících území celé České republiky).

³⁶ Jedním z nejdiskutovanějších příkladů byl ejpovický tunel výrazně zkracující dobu jízdy na trati Praha – Plzeň. Na deklarovaný termín zprovoznění byl i se započtením roční rezervy Ministerstvem dopravy společně se Svobodným státem Bavorsko připraven nový koncept dálkových vlaků Praha – Mnichov, na bavorské straně doprovázený výběrovým řízením na dopravce. Nový provozní koncept začal reálně fungovat na nedokončené infrastruktuře s řadou výlukových prací.

2. Hlavní cíle a priority státu v oblasti veřejných služeb v přepravě cestujících

Jednou z částí této Koncepce veřejné dopravy, kterou stanoví ustanovení § 4b Zákona o veřejných službách, je vymezení hlavních cílů a priorit státu pro zajištění udržitelného rozvoje území, ochrany životního prostředí a životních potřeb obyvatel se zvláštním přihlédnutím k jejich věku, zdravotnímu stavu a sociální situaci. Následující text obsahuje jednotlivé klíčové oblasti, které je třeba ve veřejné dopravě v dalším období řešit, a jejich vztah k vývojovým tendencím, které byly uvedeny v závěru předchozí kapitoly.

Návrh této Koncepce veřejné dopravy byl úzce koordinován s přípravou Dopravní politiky České republiky a Dopravními sektorovými strategiemi pro další období. Vzhledem k tomu, že veřejná doprava má úzké přesahy do dalších oblastí – do subsystému infrastruktura, inteligentních dopravních systémů a telematiky a i do dalších oblastí, je úzké provázání s dopravní politikou velmi důležité. Funkčnost a kvalita veřejné dopravy je dána mimo jiné jako výsledek tří rozhodujících faktorů: dopravní infrastruktura, vozový park a organizace veřejné dopravy (jízdní řády, smlouvy, tarify apod.) Tyto tři faktory působí vzájemně – bez kvalitní dopravní cesty a bez kvalitních vozidel sebelepší organizace situaci nezlepší. Je proto vhodné všechny důležité materiály v oblasti dopravní politiky více propojit.

2.1. Vhodné rozdělení kompetencí ve veřejné dopravě

Jak už bylo uvedeno v předchozí části materiálu, vláda České republiky svým usnesením č. 467 ze dne 15. června 2015 schválila předchozí koncepci veřejné dopravy³⁷ a uložila ministru dopravy zabezpečovat cíle a principy schválené koncepce. Jako klíčové je ze strany zapojených subjektů vnímáno plnění opatření směřujícího k rozhodnutí o způsobu řešení organizace a financování regionální železniční dopravy po roce 2019, obsažené jako opatření této předchozí koncepce č. I/1.1. Byl proto zpracován samostatný materiál a v rámci něj bylo rozhodnuto o tom, že bude zvolen tzv. švýcarský model spolufinancování veřejných služeb v železniční regionální dopravě.

Na základě něj je dnes rozdělení kompetencí obvykle následující:

- I. Nadregionální a mezinárodní dopravu na železničních dráhách (zejména expresní a rychlíkovou vrstvu) objednává Ministerstvo dopravy, stanovuje kvalitativní a kvantitativní podmínky provozu vlaků (příčemž zejména na relaci Praha – Ostrava a částečně Praha – Břeclav je provoz pouze komerční, bez smluv o veřejných službách). Financování a objednávání veřejné dopravy je zde sjednoceno na shodnou úroveň. Změna v této oblasti sice není navrhována, ale možným uplatněním koncesního modelu popsaného v další kapitole tohoto materiálu by tato oblast měla doznat určitých změn, souvisejících se zapojením páteřních „komerčních vlaků“ pod veřejné služby.
- II. Nadregionální a mezinárodní dopravu veřejnou linkovou dopravou (dálkové autobusy) neobjednává podle současného nastavení právních předpisů žádný subjekt veřejné správy. Dopravní služby jsou provozovány pouze komerčně. Důvodem je skutečnost, že nákladovost autobusové dopravy je obecně nižší než je běžné u železnice a dopravní politika pro páteřní nadregionální dopravu logicky preferuje použití železnice, mj. také proto, aby se proudy veřejné dopravy nedostávaly neefektivně na stejnou infrastrukturu, která je přetížena individuální automobilovou dopravou. Tento systém však není účelný tam, kde u nejvýznamnějších páteřních radiálních vztahů do krajských center vůbec žádná konkurenceschopná relevantní železniční alternativa není (např. Praha – Liberec, Praha – Karlovy Vary a Brno – Zlín). Tyto typy spojení zůstávají závislé na komerčních aktivitě dopravců bez jakékoliv ingerence veřejné správy. Návazně na tuto koncepci je proto třeba posoudit, zda není potřebné, aby tyto typy spojení byly předmětem dalšího řešení s cílem dosáhnout stabilní četnosti a kvality služeb (jedná se o případy do doby případné dostavby železniční infrastruktury odpovídající kvality a tyto případy by bylo potřebné právním předpisem vymezit). Součástí diskuse o takových spojeních by mělo být i provázání provozních konceptů s regionální dopravou, a to v rámci plánů dopravní obslužnosti území, aby takové dopravní služby mohly spoluvytvářet síť veřejné dopravy.
- III. Regionální železniční dopravu (zejména vrstvu spěšných a osobních vlaků) objednávají kraje, ale plně tyto vlaky nefinancují. Na základě smlouvy uzavřené mezi státem a kraji asi 30 % hradí stát

³⁷ Materiál „Bílá kniha - Koncepce veřejné dopravy 2015-2020 s výhledem do roku 2030“.

a 70 % kraje, nesmíme však zapomínat na další prostředky ze státního rozpočtu, zejména úhradu slev a část prostředků na údržbu a modernizaci infrastruktury sloužící této veřejné dopravě, které způsobují, že úhrada státu převyšuje 50 % veřejných prostředků, které se do veřejné regionální železniční dopravy vkládají. Regionalizace, která byla provedena v roce 2005, měla některé dobré a některé špatné výsledky. Dobrým výsledkem jsou celistvé integrované dopravní systémy, propojující drážní a autobusovou dopravu provázaným jízdním řádem, tarifní nabídkou a informačními službami (dále jen „IDS“) ve většině krajů³⁸. Ne zcela dobrým výsledkem jsou však rozdíly v požadavcích na kvalitu mezi jednotlivými kraji, například včetně vozidel a tarifního odbavení. Je to do značné míry logické. Zásadní bude start nabídkových řízení, protože pokud nedojde k zásadním dohodám mezi kraji (některé již byly provedeny³⁹), pak budou vznikat na hranicích krajů rozsáhlé zóny se změnou dopravců a přepravních podmínek. To nepředstavuje koncepční zamýšlený stav. Jednou z možností řešení, jak zajistit společnou objednávku více objednatelů je shromáždění prostředků prostřednictvím koordinačních veřejnoprávních smluv mezi více objednateli. I pokud však budou dohody mezi kraji uzavřeny, což je tak v mnohých krajích, bude docházet k rozsáhlému aparátu vzájemných veřejnoprávních smluv řešících financování úseků, které jsou na území kraje A, ale objednává je kraj B. V této pozici je třeba připomenout, že některé hranice krajů procházejí středem aglomerací (např. Praha – Středočeský kraj, Pardubický – Královéhradecký kraj). Přes výborné výsledky některých krajů je třeba návazně na tuto koncepci zvláštním materiálem posoudit, zda je správné, aby železniční doprava byla ponechána v regionální působnosti.

- IV. Regionální autobusová doprava (tj. spoje veřejné linkové dopravy s výjimkou městské autobusové dopravy) je objednáвана a financována převážně kraji v samostatné působnosti. Zde je v souladu úroveň financování i objednávky a proto spíše není na místě, aby tato oblast byla redefinována. Regionální autobusy mají více regionální úroveň než drážní doprava. Je ale zásadní, že v rámci IDS došlo k propojení drážní a linkové dopravy a toto propojení je třeba zachovat⁴⁰. V několika zbývajících systémech IDS, které dosud propojení mezi drážní a silniční dopravou neprovedly, je vhodné tento proces dokončit. Regionální objednávka ze strany obcí přetrvává, zejména pokud obec požadují krajský nadstandard, ale při nabídkových řízeních je vhodné jí řešit centrálním zadavatelem. Je důležité respektovat vazbu koordinovaných plánů dopravní obslužnosti všech druhů dopravy a na otevírání trhu a sestavování zadávacích podmínek nabídkových řízení, veřejných soutěží (popř. přímých zadání).
- V. Městská hromadná doprava (tedy zejména doprava na dráze speciální, tramvajové, trolejbusové, linky městské autobusové dopravy s případným doplněním o vybrané linky železniční dopravy, vybrané spoje na lanové dráze a vybrané služby vodní dopravou) je největší částí veřejné dopravy a je objednáвана obcemi v samostatné působnosti. I do budoucna je tento systém vhodný a nenavrhujeme jeho změnu. Problémem může být rozhraní ve vztahu k dopravní obslužnosti kraje, který se například projevuje u menších měst, která jsou již příliš velká pro pěší dostupnost, ale zároveň příliš malá pro intenzivní městskou dopravu mající jiný než sociální rozměr (typicky města kolem 20 tis. obyvatel). Nedostatečná dopravní obslužnost má také největší dopad na znevýhodněné skupiny obyvatel, zvláště ženy, děti a seniory, kteří většinou nevlastní automobil a jsou závislí na veřejné dopravě. Nedostatečná dostupnost veřejné hromadné dopravy a nedostatečná provázanost dopravních linek tak v konečném důsledku může přispět k odlivu obyvatel do větších aglomerací. Tento problém však v současnosti nemá jiné řešení než v koordinaci dopravních plánů na regionální a obecní úrovni, v ideálním případě společným zajišťováním krajské a regionální dopravy regionálním organizátorem, který již dnes v řadě regionů existuje⁴¹. Takový organizátor zajišťující objednávku kraje i obce se v řadě regionů ukázal

³⁸ V současné době je již v České republice IDS téměř v každém kraji. Největší IDS jsou v aglomeracích Prahy/Středočeského kraje (PID) Brna/Jihomoravského kraje (IDS JMK) a Ostravy/Moravskoslezského kraje (Koordinátor ODIS – IDS Moravskoslezského kraje). Ale i kraje s menšími aglomeracemi mají nové projekty integrované veřejné dopravy (Ústecký kraj, Liberecký kraj, nově kraj Vysočina).

³⁹ Například kraj Vysočina objednává regionální železniční osobní dopravu na trati 240 (Jihlava – Brno), zatímco objednávka vlaků na části trati 250 směr Žďár nad Sázavou je v režii Jihomoravského kraje bez ohledu na územní příslušnost. Takových smluv by ovšem musely vzniknout desítky.

⁴⁰ Je třeba možné si vzpomenout před zavedením IDS JMK na přímé autobusové spoje Brno – Blansko – Sloup (...), které vozidly cestující přímo z Brna velkou oklikou přes Českou a Svinošice. Teprve zavedení IDS JMK přineslo logické rozdělení linky a cestující mají optimalizované připoje od vlaků Brno Letovice na autobusy dále ve směru Sloup.

⁴¹ Tato myšlenka vede na vhodnost posouzení modelu, kdy by v jednotlivých regionech byla veřejná linková doprava (včetně MHD) a doprava na městských, popřípadě místních dráhách svěřena regionálnímu koordinátorovi, zatímco klasické železniční dráhy (kromě místních a speciálních), které spolu technicky i funkčně výrazně souvisí, by měl v kompetenci celostátní koordinátor. Tímto by se rozhraní mezi jednotlivými vrstvami dopravní obslužnosti minimalizovaly.

jako optimální řešení⁴². Stejně tak i zde je důležitá vazba mezi koordinovanými plány dopravní obslužnosti a podmínkami zadání veřejných služeb.

Jak už vyplývá z dosavadních koncepčních dokumentů, s ohledem na svou povahu, výkonnost a velikost přepravních prostředků je důležité, aby páteří veřejné dopravy byla drážní doprava, vhodně doplněná páteřními spoji veřejné linkové dopravy tam, kde je to důvodné. Naopak zásadní službu v plošné obsluze území představuje veřejná silniční linková doprava. Integrovaný taktový jízdní řád se ukázal jako vhodný nástroj na provazování jednotlivých dopravních služeb veřejné dopravy a je důležité v jeho rozvoji pokračovat s cílem zlepšení přestupních vazeb, zejména s využitím principu skupinových příjezdů a odjezdů, zvýšení stability a minimalizace přestupních časů v uzlech.

V této souvislosti je vhodné doplnit, že ze strany některých koordinátorů dopravy byla otevírána otázka, jaký je vlastně ještě dnes reálný rozdíl je mezi městskou autobusovou dopravou a zbývající částí veřejné linkové dopravy. Je nepochybné, že mezi těmito dřívějšími tzv. „červenými autobusy“⁴³ a „modrými autobusy“⁴⁴ jsou dnes rozdíly malé, ale i v současné době přetrvává rozdíl ve způsobu financování a většinou i co do typické četnosti obsluhy. Například v městské autobusové dopravě neplatí státní slevy, zatímco v regionální dopravě ano. Obrovský rozsah městských autobusů u velkých měst odůvodňuje částečně jejich vnímání přece jen jako samostatnou kategorii veřejné dopravy, i když samozřejmě v rámci IDS se většina rozdílů oprávněně stírá⁴⁵. Obecně je správný směr, když veřejná doprava tvoří jeden celek, je ovšem relevantní otázkou, zda to má znamenat úplné prorůstání městské hromadné dopravy, jakkoliv se velmi obtížně vymezuje⁴⁶, s regionální a nadregionální dopravou⁴⁷. Období po roce 2000 bylo v Česku jednoznačně obdobím, kdy veškeré koncepce včetně těch ministerských oprávněně kritizovaly nesoulad mezi jednotlivými obory veřejné dopravy – zcela samostatně fungovala železnice, „modré“ autobusy, „červené“ autobusy a městské dráhy. Tento nesoulad dnes už přetrvává ale jen v málo regionech. Většina již přistoupila k veřejné dopravě velmi ambiciózně. Dnes je namísto si pokládat otázku, zda již integrace nedosáhla svého optima a není naopak již trendem zachovat to dobré z hlediska systému, ale přece jen odlišit dopravní službu v rámci nejužšího urbánního prostoru od rychlé regionální dopravy směřující 100 km daleko od jádrového města, neboť tyto dva typy dopravních služeb by měly zajišťovat rozdílné standardy mj. s ohledem na dobu jízdy a podobně. V této věci je spíše nutné zohledňovat specifika jednotlivých velikostních kategorií měst a aglomerací⁴⁸.

Národní koordinátor

V tomto bodě úvah je také třeba si položit základní otázku, zda je vhodné, aby Ministerstvo dopravy zastávalo nebo založilo *národního/centrálního koordinátora veřejné dopravy v České republice* případně doprovázeného vymezenou strukturou *regionálních koordinátorů* (kteří však již jsou většinou v nějaké podobě založeni). Nepochybně byl pojem celostátního koordinátora často skloňován již v průběhu přípravy předchozí koncepce veřejné dopravy z roku 2015. Důležitější než prostá odpověď na tuto otázku „ano“ či „ne“ je odůvodnění takového stanoviska. Ministerstvo dopravy v rámci současné situace zajišťování dopravní obslužnosti zatím není plně připraveno akceptovat tuto myšlenku, nebrání se však diskutovat způsob zajištění dopravní obslužnosti do budoucna i s ohledem na řešení otázky existence či neexistence tohoto národního/centrálního koordinátora.

⁴² Je velmi příznačné, že všichni organizátoři v největších aglomeracích (Regionální organizátor PID, Koordinátor IDS JMK, Koordinátor systému moravskoslezského kraje ODIS) zastřešují objednávku kraje i obcí.

⁴³ Vozidla městské autobusové dopravy.

⁴⁴ Vozidla veřejné linkové dopravy mimo městské autobusové dopravy.

⁴⁵ Ne všechny rozdíly – například nástup je u příměstských a městských linek rozdělen i dnes odlišným způsobem.

⁴⁶ Návrh novely vyhlášky č. 175/2000 Sb. o přepravním řádu o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu vymezuje městskou hromadnou dopravu jako „činnost dopravce spočívající v pravidelné přepravě osob, ručních zavazadel, spoluzavazadel a živých zvířat pro potřeby města a jeho příměstských oblastí vozidly na dráze speciální, tramvajové, trolejbusové a lanové, vozidly městské autobusové dopravy a vozidly v rámci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících“¹⁸⁾ na jiné dráze, stanoví-li tak dopravce ve smluvních přepravních podmínkách“. Je to tedy systém dopravních služeb na městských dráhách, na linkách městské autobusové dopravy a na těch železničních „linkách“, u kterých je to zvláště vymezeno. Lanovky a přívozy stojí poněkud stranou, ale i ty jsou v některých případech reálnou součástí MHD.

⁴⁷ Povšimněme si tendence v některých městech na západ od ČR vymezit jádrovou zónu pro regionální dopravu (v SRN „Kernzone Regionalverkehr“) a pro místní dopravu („Kernzone Stadtverkehr“) – která obsahuje samozřejmě i regionální služby. V Praze to zčásti nastalo také vytvořením zóny „B“ a „0“. To souvisí s dramatickými problémy financování jádrového dopravního podniku – je-li to jedna zóna, jsou toto obtíže velmi obtížně řešitelné.

⁴⁸ Rovněž plány udržitelné městské mobility budou města zpracovávat se zohledněním specifik dle jednotlivých kategorií měst, kde vedle velikosti města bude vzat v úvahu velikost aglomerace, postavení města v rámci aglomerace, geomorfologie města (i s ohledem na možnost aktivní mobility) a typ zástavby (historická města, města „sídlíštního“ typu atd.).

Je tomu tak v zásadě ze tří důvodů:

- (1) Tuto otázku nelze vytrhovat z kontextu celkového zajišťování veřejné dopravy. Zajišťování veřejné dopravy v ČR je závislé na pravomocích jednotlivých zúčastněných subjektů (zejména státu – Ministerstva dopravy, krajů a obcí). Toto rozdělení pravomocí je dáno § 3 a 4 zákona o veřejných službách. Kraje a obce zajišťují dopravní obslužnost ze zákona v samostatné působnosti bez ingerence státu, přestože státní rozpočet na regionální vlaky nemálo přispívá. V současné době z tohoto důvodu Ministerstvo dopravy žádnou reálnou pravomoc nad krajskými objednávkami nemá. V reakcích na minulou koncepci veřejné dopravy z roku 2015 menšina subjektů prosazovala myšlenku národního/centrálního koordinátora, aniž by však svůj návrh podrobně odůvodnila působností, které by takový subjekt měl zastávat. Nebyl-li by totiž nadán žádnými kompetencemi, pak jeho existenci Ministerstvo dopravy odmítá. Na tomto stavu, daném regionalizací z roku 2005 se ani v rámci projednávání dřívější koncepce veřejné dopravy nic nezměnilo. Z toho důvodu nemůže Ministerstvo dopravy zastávat centrální koordinační úlohu, neboť poloha regionálních a obecních spojů, které tvoří naprosto většinu veřejné dopravy i mimo MHD, je závislá na subjektech, kterým je tato pravomoc svěřena a nikoliv na potenciálním koordinačním subjektu. Otázka centrálního/národního koordinátora je především otázkou dělby kompetencí mezi objednateli.
- (2) Řešení této otázky musí proběhnout koncepčně s výhledem do budoucna. Dnes existují často uváděné a medializované problémy navázání regionální dopravy na rozhraní krajů. Z pohledu Ministerstva dopravy dochází i ve stávajícím systému k postupnému řešení těchto problémů na hranicích krajů. Mnohdy je problém přestupů na hranicích krajů dán jednoduše tím, že se jedná o místo s nejmenší tranzitní frekvencí v regionální dopravě. Kdyby byla železniční doprava více centralizována, výhodou by bylo lepší síťové chování, nevýhodou možné menší zohlednění místních podmínek⁴⁹ a provázání s veřejnou linkovou dopravou a popřípadě městskými drahami. Ovšem otázkou je nikoliv krátkodobý problém, ale dlouhodobá otázka, jak bude systém fungovat v podmínkách nové železnice otevřené pro hospodářskou soutěž. Jednotlivé kraje vedou rozsáhlé diskuse o objednávání linek do druhého kraje, ale je namístě si položit otázku, zda opravdu chceme nastavit systém, kdy každý kraj bude mít rozsáhlé dohody o financování veřejné dopravy se všemi sousedními kraji a linky budou objednávány křížově⁵⁰. Je na místě se ptát, co se stane, když se kraje nedohodnou (kvalita, provozní koncept, smluvní podmínky, rozdělení rizik „brutto/netto“ a podobně) a výsledkem jejich nabídkových řízení budou dva různí dopravci, každý na krajskou hranici. Důležité jsou nikoliv problémy krátkodobé, ale odpověď na otázky popisující koncepční, dlouhodobé směřování veřejné dopravy.
- (3) Případné řešení v budoucnosti musí zohlednit stávající vztahy a názory jednotlivých subjektů. Všechny kraje mají uzavřeny nové dlouholeté smlouvy na zajištění dopravní obslužnosti. V současné době je spektrum možností omezeno tím, že případné změny v organizaci veřejné dopravy musí respektovat vynaložené investice a jistotu právních vztahů. Z toho důvodu je rovněž jakékoliv řešení této problematiky, odchýlné od stávajícího stavu, závislé na dosažení alespoň elementárního souladu mezi všemi podstatnými subjekty, včetně státu, krajů a obcí.

V situaci postupného otevírání trhu bude nutné, aby objednatelé zastávali v mnohem větší míře úlohu koordinátora mezinárodní dopravy, která byla doposud zajišťována hlavně dominantním dopravcem. V této souvislosti je třeba také základní parametry rozvoje systému rozšířit také o úvahu rozvoje potřebného napojení na významná zahraniční centra (zejm. v sousedních zemích). V situaci České republiky jako vnitřní země Evropské unie s intenzivními přeshraničními vazbami (včetně dojížděk do škol, zaměstnání, pracovních cest a volnočasových aktivit) je nutno zajištění spojení do přirozených zahraničních center chápat jako integrální součást zajištění dopravní obsluhy území pro občany České republiky.

Vedle otázky národního koordinátora je na místě si položit otázku, zda úspěšná praxe krajských, resp. oblastních koordinátorů by neměla přerůst v systémové řešení, kdy by objednávku na určitém území integrovaně zajišťoval oblastní koordinátor, nikoliv již jen jako více či méně „poradní složka“ některých objednatelů, ale jako subjekt, na kterého by právně byla plně přenesena objednávka zejména regionálních a místních autobusových linek a městských drah. Někteří koordinátoři již v tomto režimu

⁴⁹ V praxi to v řadě případů tak být nemusí, protože reálně jsou vlaky veřejné železniční dopravy omezeny řadou okrajových podmínek, které fakticky neumožňují velkou libovůli z hlediska jejich trasování, především ale nejen na hlavních tratích.

⁵⁰ Příkladem je existující dohody mezi Jihomoravským krajem a Krajem Vysočina o objednávání dopravních služeb na trati 240 Jihlava – Brno ze strany Vysočiny a naopak objednávání dopravních služeb na trati 250 směr Žďár nad Sázavou ze strany Jihomoravského kraje. Takové hody budou muset mít všechny kraje se všemi sousedními kraji.

působí. Takovou variantu by bylo vhodné blíže posoudit, neboť ty kraje, které mají plnohodnotného organizátora, zpravidla propojují veřejnou dopravu velmi úspěšně.

Koncepční model objednávky veřejných služeb v přepravě cestujících

Je skutečností, že orgány veřejné správy v České republice by si skutečně měly koncepčně do budoucího období ujasnit, který z evropských modelů je jim do budoucna nejbližší. V této otázce je třeba, aby bylo v rámci veřejné správy jasné, kterou cestou se bude česká veřejná doprava ubírat.

Model A: Jeden silný dopravce, využívající své exkluzivní postavení k poskytování síťových služeb a faktickému ovlivňování ostatních subjektů na trhu. Koordinátorem je tento oligopolní či monopolní dopravce. Upozorňujeme, že uvedený model není realizovatelný na železnici v rámci evropského práva od roku 2023, je tedy v národním měřítku nereálný. Především ve městech je nadále používán v souladu s právními předpisy formou vnitřního provozovatele.

Dnešní příklad: Francie, Rakousko.

Model B: Silná dopravní autorita v rámci veřejné správy v celostátním měřítku, zadávající kontrakty dopravcům, které více připomínají veřejné zakázky, zčásti koncese. Tato varianta znamená změnu koncepce, neboť taková dopravní autorita by musela být odpovídajícím způsobem personálně, finančně a věcně/znalostně vybavena. Vedle veřejného zájmu je to subjekt, na němž závisí *obchodní úspěšnost* veřejné dopravy. Přes veškeré proklamace o sociální či environmentální úloze veřejné dopravy – jistě důležité – je obchodní úspěšnost to zásadní. Je namístě otevřeně uvést, že i veřejná doprava je bude schopna plnit svou úlohu do budoucna jen bude-li také obchodně úspěšná, tedy pokud bude přiměřeně plná platících cestujících. Na tom nic nemění intenzita státního spolufinancování. Vlaky nebo autobusy, které nikdo nepotřebuje, nebude veřejná správa dlouhodobě financovat.

Je zřejmé, že existují dopravní služby poskytované spíše z důvodu sociálního či plošně obslužného. I když však máme na mysli veřejný zájem, a chceme v souladu s unijním právem uměle zvyšovat výnosnost veřejné dopravy kompenzacemi, protože výnosy nedosahují nikde v Evropě na náklady, nakonec je z uvedených důvodů stejně zásadní, aby byla veřejná doprava nejen zaměřena na „*veřejný zájem*“, ale také obchodně úspěšná. Jinak je pouze otázkou času kdy skončí nebo bude omezena na „*sociální standard*“, čímž nemusí přispět k sociální integraci, ale naopak podporovat desintegraci. Má-li plnit silná dopravní autorita funkci síťového subjektu, musí jako nástupnická organizace v průběhu času převzít smlouvy mezi kraji a dopravci alespoň v oblasti páteřní železniční dopravy, případně na autobusových službách, které železnici nahrazují. V případě realizace této varianty je vhodné, aby tato autorita měla z pověření veřejné správy v České republice kompetenci zajišťovat přinejmenším drážní veřejné služby na území celé České republiky a měla detašovaná pracoviště i v regionech. Smlouvy s dopravci by byly zajišťovány smíšeným způsobem, kde převažuje prvek „brutto“. Znamená to jednotné služby, vysokou míru systémové provázanosti, v zásadě bezproblémový jednotný tarif. Podnikatelské motivace lze zajistit sdílením výnosového rizika. Koordinátorem v celostátním měřítku je tato dopravní autorita, spolupracující s regionálními koordinátory, kteří mají na starosti autobusy a městské dráhy. V minulé koncepci veřejné dopravy posun tímto směrem podpořila jen část akademické sféry, někteří drážní dopravci a odborové organizace na železnici, přesto by měla být rovněž posouzena.

Dnešní příklad: Velká Británie, Norsko.

Model C: Smíšený koncesně/zakázkový model se silnou funkcí krajů: To je současný model. Objednatelé sice určují základní parametry služeb, část z nich neurčuje detaily a má „*netto*“ (=koncesní) smlouvy. Ministerstvo dopravy zajišťuje pouze neziskovou dálkovou dopravu (asi 30 % pouze železniční dopravní obslužnosti, což je zanedbatelné procento v rámci celé veřejné dopravy v ČR, méně než 5 %). Model nevyžaduje personálně silnou dopravní autoritu, koordinace probíhá napříč objednateli. S touto variantou je často spojena regionalizace. Systém má menší sklon k síťovému chování jako celek, naopak může lépe zohlednit místní vazby; protože vlaky a autobusy objednáva jeden objednatel, může je lépe vzájemně provázat do IDS (někdy ale nesprávně niveluje veřejnou drážní dopravu na roveň autobusové linky, což může být s ohledem na vlastnosti železničního systému nesprávné a neefektivní).

Dnešní příklad: Česká republika, Polsko.

V modelu C není národní/centrální koordinátor efektivní, neboť nemá žádné pravomoci ke koordinaci, týkající se dominantní většiny služeb. Do budoucna se rozdělení názorových směrů ukáže při projednávání koncepce. Případná změna mezi modelem C/B je velmi věcně-politickým rozhodnutím, vyžadujícím významné legislativní změny a je rovněž spojená se zajištěním financování dopravní autority, která nemůže mít podobu tolika několika pracovníků na Ministerstvu dopravy.

Pokud se týče rozdělení objednávky konkrétně v oblasti železniční dopravy, připadají v důsledku toho v úvahu čtyři následující modely:

- (1) Zachování stávajícího stavu. Pak je namístě k roku 2034 státní spolufinancování regionální železniční dopravy ukončit. Zdroje musí být hledány v rámci daňových zdrojů krajů, v rámci rozpočtového určení daní, případně zdůvodněně upravených v souladu s reálnou situací. Uvedená varianta nevyžaduje změnu právních ustanovení.
- (2) Postupný převod železniční dopravy na úroveň státu. Tato varianta vede k založení tzv. *národního/celostátního koordinátora dopravní obslužnosti*. Tento koordinátor by měl mít svěřenu neprodleně dálkovou železniční dopravu a postupně bude přebírat jednotlivé části regionální železniční dopravy v souladu s tím, jak skončí postupně jednotlivé smlouvy na zajišťování dopravní obslužnosti v krajích⁵¹. Bude v úzké spolupráci s oblastními koordinátory, kteří by měli na starosti zajišťování veřejné linkové dopravy (krajské i obecní obslužnosti) a městských drah, přičemž oblastní koordinátor by mohl pokrývat 1-2 kraje (zejména vhodné je, aby společný organizátor zajišťoval dopravní obslužnost pro Prahu a Středočeský kraj a pro Pardubický a Královéhradecký kraj). Bylo by na místě zvážit i detašovaná pracoviště národního/centrálního koordinátora v krajích, která zajistí úzkou spolupráci s oblastními koordinátory. Tato varianta vede k přepracování právní úpravy a zavedení institutu koordinátora veřejné dopravy v celostátním měřítku.
- (3) Pro úplnost je zmíněna i varianta kompromisní, kdy na stát přejde rychlá regionální doprava, zatímco osobní vlaky budou nadále objednávat kraje. Tato varianta již byla v minulosti posuzována. Při bližším posouzení se však bude jevit jako zcela nepřijatelná, neboť pouze prohlubuje současné problémy – rozhraní působnosti objednatelů se posune do prostoru mezi spěšné a osobní vlaky a toto rozhraní je citlivější než rozhraní současná.
- (4) Poslední variantou je přechod na model, ve kterém základní pravidla stanovuje stát, přičemž objednávka je nadále na krajích a obcích. Z hlediska působnosti objednatelů se jedná stav poněkud podobný stávajícímu, ale příspěvky by pak byly důsledně a podrobně orientovány na výkon sítě (například financování intervalu 60, 30, případně 15 minut podle velikosti přepravního proudu v minulém období). Jde o vymezení standardů jednotlivých linek v rámci státní koncepce, která je pro dopravní plánování krajů závazná, dále v pokračování finanční spoluúčasti státu na financování objednávky regionálních vlaků s možností dotace krátit či odejmout krajům, které nebudou plnit definované standardy objednávky. Na rozdíl od současného „paušálního“ příspěvku vztaheného na dopravní výkon za splnění tolika několika základních podmínek by byl adresný na jednotlivé linky železniční dopravy a byl by podmíněn skutečným zavedením příslušného intervalu. Na linkách, které by nedosáhly prahové hodnoty, by nebyl poskytován žádný státní příspěvek. Rovněž modernizace železničních stanic by mohla být navázána na výkonové ukazatele, například zastávky, na kterých je průměrný obrát pod určitou hodnotu cestujících, by vůbec nebyly rozvíjeny ani by na nich nebyly prováděny žádné rozvojové akce, toliko prostá údržba stávajících parametrů. Objednatel dopravy ve veřejném zájmu by měl být směřován k tomu, aby zastávky s marginálním využitím nevyužíval a zvažoval jejich jiný způsob obsluhy, např. linkovou autobusovou dopravou, při zohlednění výše nákladů na obsluhu ze strany objednatele v porovnání s výší nákladů na zachování, resp. vyvolanou rekonstrukci takových míst ze strany provozovatele dráhy a tedy v důsledku státu. To ale znamená nutnost zavést velmi podrobné standardy podle výkonu v minulém období a případně i podle typu přepravního vztahu. Nastavení parametrů může vést do určité zpětné smyčky, neboť nízká dopravní obsluha může vést k malému zájmu vedoucímu k dalšímu omezení a tyto spirála může být pro veřejnou dopravu krizová. Rovněž nastavení významu „přepravního vztahu“ je obtížně řešitelným problémem. Zajišťování veřejné linkové dopravy a objednávky městských drah by bylo shodné jako ve variantě 1.

⁵¹ Varianta, podle které by kompetence v regionální dopravě přešly (zřejmě ze zákona) na národního koordinátora ihned, není uváděna jako zvláštní varianta, neboť se jeví jako nereálná. Stávající smlouvy jsou vybudovány na krajském půdorysu, a tedy musí také jako krajské doběhnout. Přechod na model (2) tedy trvá 10-15 let.

Každou z variant lze obhájit odlišnými argumenty jako vhodnou. Lze uvést, že z pohledu většiny krajů je zatím více podporována varianta č. 1, která by ponechala financování nastavené v současném uspořádání. Nevýhodou této varianty byl konstatován přetrvávající nesoulad mezi financujícím subjektem a objednavatelem regionální drážní dopravy, který musí být odstraněn nejpozději k roku 2034, neboť se nejedná o systémové řešení, nicméně zatěžuje enormně právě kraje. Oproti tomu k variantě č. 2 se v minulosti přiklonila část akademické sféry. I z pohledu železničního sektoru se jevila jako vhodnější varianta 2, protože sjednocuje finanční toky s odpovědností a vytváří soulad mezi objednavatelem a financujícím subjektem. Výhodou by mohlo být i posílení síťového pojetí veřejné železniční dopravy, nevýhodou možné, ale řešitelné dopady na fungující IDS. Není zřejmé, zda varianta 3 je podporována vůbec některou ze zájmových skupin, a bude třeba dále prověřit, zda může být za určitých podmínek životaschopná. Varianta 4 se jeví teoreticky jako zajímavá, ovšem otevírá nejvíce otázek, zejména jak se stanoví základní pravidla objednávky, co se stane, když se podmínky změní (například nebude dosaženo prahové hodnoty státního spolufinancování a to pak nebude poskytnuto podle předpokladu s následnými zásadními obtížemi pro regionálního objednatele).

Je důležité, aby nabídková řízení na provozování veřejných služeb v přepravě cestujících byla ukončena výběrem dopravce poskytujícího veřejné služby s dostatečným předstihem, aby bylo pro dopravce možné opatřit požadovaná vozidla, popřípadě personál a v případě železniční dopravy také řádně požádat o kapacitu železniční dopravní cesty, což je možné nejpozději osm měsíců před začátkem platnosti ročního jízdního řádu. V řadě případů musí dojít k výběru dopravce i výrazně dříve (dva až tři roky před zahájením provozu), aby bylo možné opatřit modernizovaná či nová vozidla. MD je připraveno i v dalším období přispět metodickou pomocí krajům při otázkách nabídkových řízení s ohledem na gesci Ministerstva dopravy v rámci zákona o veřejných službách

Problémy spojené se současným rozdělením kompetencí se rovněž projeví v krizové situaci na jaře 2020. V okamžiku, kdy v jednom okamžiku došlo ke skokovému snížení poptávky po veřejné dopravě vlivem epidemie onemocnění COVID-19 a z toho vycházejícího zákazu volného pohybu osob. Kraje ani jiní objednatelé veřejné dopravy tuto nestandardní situaci nezpůsobili a toliko čelili jejím dopadům, které byly neočekávané a vyžadovaly operativní koordinaci dopravního plánování. Cestující ze dne na den ve velké míře přestali cestovat veřejnou dopravou a bylo nutné provést redukce dopravních služeb a řadu dalších opatření⁵². To však bylo mimořádně obtížné v situaci, kdy by se na redukcích muselo shodnout 15 objednatelů, neboť podstatná část vlaků na síti české železnice byla objednána více objednateli najednou (například rychlíky Praha – Železná Ruda jsou v úseku Praha – Klatovy objednávané MD a následně Plzeňským krajem, příměstské vlaky v okolí Prahy jsou objednávané zároveň hlavním městem Praha a Středočeským krajem, řada vlaků má i čtyři objednatele na různých úsecích svého vedení, řada oběhů vozidel je přes více objednatelů). V důsledku toho bylo poměrně obtížné na danou situaci flexibilně zareagovat, i když Ministerstvo dopravy i některé kraje redukce prázdných vlaků podpořily. Uvedené obtíže se mohou projevit při dalších krizových či jinak specifických situacích, jejichž vznik nelze vyloučit, resp. z vývoje předchozích let jej lze spíše očekávat (povodně většího rozsahu, větrné bouře, další epidemiologická rizika, otázka migrace a podobně). Tyto myšlenky podporují význam vzniku a integrované činnosti národního koordinátora a oblastních organizátorů.

V zásadě všechny subjekty zabývající se zajišťováním dopravní obslužnosti se již v roce 2015 shodly na zásadní podmínce pro fungování veřejné dopravy, kterou je zajištění stability financování (ideálně formou právního předpisu, popřípadě jednoznačného účelového vázání finančních prostředků). Veřejná doprava je závislá na příspěvcích z veřejných rozpočtů. Objem těchto prostředků byl popisován v řadě předchozích dokumentů a v souhrnu státu, krajů a obcí je nemalý. Jednotlivé vymezení finančních rámců je jedním ze základních bodů jednotlivých dopravních plánů. Dnes již objednatelé zpravidla počítají ve svých plánech s tím, že bude docházet k meziročnímu inflačnímu nárůstu požadavků na kompenzace. Je však třeba uvést, že některé nákladové položky mají vlastní vývoj:

- úhrady za použití dopravní cesty (včetně ceny za přístupové komunikace v železničních stanicích, autobusových nádraží, myto), které v některých případech rostou nebo mohou růst nadinflačně,
- ceny za přístup k zařízení služeb, které dosud ne ve všech případech byly účtovány,
- nadinflační nárůst mzdových nákladů (aktuálně nárůst mezd v celorepublikovém průměru prakticky o 5 procentních bodů převyšuje inflaci),
- ceny ropy a elektrické energie, které se obecně vyvíjejí jiným než inflačním tempem,

⁵² Například realizovat dodávku hygienických desinfekčních prostředků, které byly financovány prostřednictvím státní dotace.

- odpisy nových vozidel (mj. dopad směrnice o čistých vozidlech, ETCS, konverze trakce, požadavky na kvalitu a přístupnost dopravy),
- náklady související s naplněním povinností stanovených v Nařízení EU č. 2017/1926⁵³,
- modernizace infrastruktury a s tím spojený nárůst objemu objednávané dopravy.

Je důležité, aby tyto vlivy byly řádně kalkulovány a odpovídajícím způsobem promítnuty do rozpočtu objednatelů⁵⁴. Jako velmi závažný problém veřejné dopravy byl podle drtivé většiny připomínkových subjektů vnímán nejen vývoj vynakládání finančních prostředků v čase (nestabilita vynakládání prostředků ze strany krajů, odmítání uhrazení inflačního navýšení ze strany státu a podobně), ale také výše uvedená časová souslednost přípravy objednávky v oblasti železniční dopravy. Zatímco podle Zákona o dráhách je nutné, aby dopravce podal žádost o přidělení kapacity dopravní cesty 8 měsíců před zahájením platnosti jízdního řádu, objednatel v té chvíli může pracovat pouze s rozpočtovým výhledem, nikoliv s návrhem konkrétního rozpočtu. Proto dochází v průběhu přípravy jízdního řádu k mnohým nedorozuměním a konečný, závazný příslib financování lze dát až po schválení rozpočtu v závěru roku, což je z pohledu přípravy jízdního řádu příliš pozdě. Smluvní vztah mezi objednatelem a dopravcem je tak zatížen evidentní neurčitostí, kterou je potřebné řešit. Z koncepčního pohledu plánování veřejné dopravy i z pohledu stabilního financování veřejných služeb je naprosto nepřijatelné, aby v případě nedostatku finančních prostředků byl změnou jízdního řádu rozsah dopravy redukován, a to dokonce i v rozsahu větším než nutném (neboť by se chybějící částka musela uspořít za menší část roku). To je jen další důvod pro stabilnější řešení financování v čase a systémovější nastavení vztahů mezi objednateli.

Proto se navrhuje, aby návazně na tuto Koncepti veřejné dopravy byl v letech 2021 a 2022 diskutován a posouzen materiál, obsahující přezkum rozdělení kompetencí mezi objednateli, které je uveden v opatření 1 vymezeném v části 5 této koncepce. Výsledkem by měl být odůvodněný návrh dalšího postupu projednaný s Ministerstvem vnitra, se zástupci krajů a obcí, umožňující koncepční a provázanou objednávku veřejných služeb v České republice pro budoucí období, včetně řešení financování veřejných služeb v přepravě cestujících. V rámci návazného materiálu na tuto koncepci je potřebné společně s volbou varianty rozdělení kompetencí mezi objednateli posoudit i úlohu případného národního koordinátora. Budou-li v tomto procesu navrženy změny, musí být realizovány postupně tak, aby nebyla narušena stabilita stávajících smluv o veřejných službách. Součástí materiálu bude posouzení kompetence v oblasti veřejné železniční dopravy i veřejné linkové dopravy.

Cílem vhodného rozdělení kompetencí ve veřejné dopravě je dosažení vhodného rozdělení kompetencí jednotlivých objednatelů zajišťujících veřejnou dopravu v České republice tak, aby její zajišťování mohlo být efektivní, vzájemně provázané a koordinované. Mimo jiné i krizový stav probíhající v roce 2020 ukázal, že při velmi vysokém množství objednatelů (poslední dostupná data ukazovala, že v České republice je na 960 subjektů objednávajících veřejné služby v přepravě cestujících) je obtížné koordinovat. Měla by být detailně posouzena otázka národního koordinátora, vybaveného odpovídajícími pravomocemi. V daném případě by bylo vhodné vedle něj vytvořit strukturu oblastních (popř. krajských) koordinátorů. Je potřebné vytvořit podmínky pro objednávku dálkové autobusové dopravy tam, kde je to nezbytné a její objednávka nahrazuje chybějící spojení z krajského města do nejbližší hierarchicky nadřazené sídelní aglomerace. Ačkoliv MD z hlediska věcného posouzení vnímá výhody varianty 2, konečný výběr varianty rozdělení objednatelských funkcí a přesné vymezení rozsahu objednávané dopravy (zejména otázky dálkové autobusové dopravy) musí být proveden na základě diskuse, navazující na Koncepti veřejné dopravy.

2.2. Koncesní model

Současná situace na českém železničním trhu, kdy je právně a fakticky otevřen přístup na železniční infrastrukturu, neboť žadateli, který splní stanovené podmínky je bez reálného věcného omezení (s výjimkou situace, kdy je vyčerpána kapacita) fakticky přidělena kapacita dopravní cesty bez jakýchkoli věcných dopravně-inženýrských podmínek⁵⁵, vyvolává určité problematické situace.

⁵³ Pro informaci uvádíme, že v rámci Operačního programu Doprava jsou vyhlašovány výzvy k předkládání žádostí o finanční podporu z OPD v rámci specifického cíle 2.3 (ITS ve městech). Mezi podporované aktivity patří projekty týkající se poskytování multimodálních informačních služeb o cestování podle Nařízení EU č. 2017/1926.

⁵⁴ Na nákladové položky uvedené v první až páté odrážce již některé smlouvy o veřejných službách pamatují a obvykle jsou tyto položky ve smlouvách podchyceny. U odrážky sedmé se pak jedná o rozhodnutí příslušného objednatele, jakým způsobem pro svou objednávku novou infrastrukturu využije.

⁵⁵ Ust. § 34a a násl. Zákona o dráhách.

Pozornost tzv. *Open Access* dopravců, tj. dopravců, kteří provozují služby bez kompenzace a bez smlouvy o veřejných službách, je upřena pouze na několik linek, které lze za určitých omezujících podmínek (např. uzavřený systém rezervací atd.) provozovat bez nároků na veřejné rozpočty. Lze reálně očekávat, že po relacích Praha – Ostrava a Praha – Brno bude s ohledem na zlepšující se infrastrukturu koridorových tratí růst zájem *Open Access* dopravců o vstup na spojení z Prahy do Plzně, z Prahy do Českých Budějovic nebo z Prahy směrem na Berlín. Na tuto situaci je třeba se připravit.

V současné době probíhá na evropské úrovni projekt, nazývaný „Trimetale Redesign“. Tento projekt je podporován organizacemi RailNetEurope, což je platforma provozovatelů dráhy a přidělců v různých evropských zemích, jejímž cílem je vytvořit celoevropskou železniční síť a Forum Train Europe, což je koordinační platforma železničních podniků a jeho cílem je koordinovat proces alokace kapacity, aby byl schůdný pro přidělování i mezinárodních tras pro nákladní a osobní dopravu.

Open Access dopravní služby přinášejí železničnímu sektoru nepochybné přednosti, zejména podnítily zájem veřejnosti o železniční dopravu inovativními službami s přidanou hodnotou (občerstvení, další služby) a přivedly na síť české železnice vozidla, která zpravidla nejsou nová, ale jejichž kvalita je vyšší než kvalita většiny vlaků, které byly na železnici nástupnickými organizacemi po státních ČSD provozovány dříve. Je nepochybné, že nové služby byly jednou z příčin zahájení raketového nárůstu přepravních výkonů v železniční dopravě po roce 2009 a musíme tedy tyto služby vyzdvihnout jako progresivní. Nové služby jsou provozovány bez přímého zatížení veřejných rozpočtů, reálně však dostávají kompenzace v nemalém rozsahu plynoucí z úhrady státem nařízených slev. Někdy bývají pomíjeny nevýhody *Open Access*:

- (1) Tyto dopravní služby nemají dlouhodobě stanovený systémový jízdní řád a dosahují uzlů často zcela mimo přípojové skupiny. V některých případech částečně o řádné dosahování uzlů snad i usilují, ale z jiných důvodů (např. silnější oběhové priority) se přípoje ne vždy daří navazovat.
- (2) Vlivem počtu vlaků na relaci Praha – Ostrava je velmi obtížné konstruovat jízdní řád regionální a nákladní dopravy (předjíždění v některých úsecích téměř v každé železniční stanici). To je negativní nejen z hlediska cestovních dob, ale i z hlediska nákladů⁵⁶. Na lince Praha – Brno nastává zásadní problém vlivem přetížení infrastruktury v uzlu Brno, na dalších linkách především na vjezdu do pražského železničního uzlu.
- (3) *Open Access* dopravní služby zcela pomíjejí okrajové časy⁵⁷. V roce 2008 jezdil první denně jezdící vlak Praha – Ostrava v 4:06 z Prahy (příjezd do Ostravy v 7:51 – nácestné stanice kolem 6-7 hodiny ránní). V současné době první denně jezdící vlak odjíždí v 5:50 (příjezd 9:09, nácestné stanice kolem 7-8 hodiny ránní). Jedná se částečně o přirozený vývoj, ale toto „*osekávání sedel*“ je výrazné a pro pravidelně dojíždějící z nácestných stanic (Olomouc – Ostrava) velmi nepříjemné až nepřijatelné.
- (4) Povinná rezervace vyžaduje plánování cesty, což zejména v případě zpátečních cest po skončení pracovního jednání bývá pro mnoho cestujících problematické. Ve špičkách bývají vlaky vyprodané. Služby *Open Access* v některých případech nezajišťují dostatečnou kapacitu v přepravních špičkách, protože ty bývají směrově nevyvážené a udržování kapacitních záloh pro špičky je nákladné. Proto *Open Access* služby ve většině případů zavádějí povinné místenkování. Je to logické a nelze v tom spatřovat chybný postup dopravců, kteří usilují o maximalizaci výnosu při určitých krátkodobě daných nákladech, zatímco veřejné služby usilují o mírně odlišnou vícekritériální optimalizaci, která je založena na maximalizaci celospolečenských efektů při minimalizaci nákladů na jednoho přepraveného cestujícího. Proto jsou tyto dva segmenty „*Open Access*“ a „veřejné služby v přepravě cestujících“ ve výsledku svou koncepcí poněkud odlišné, i když v obou segmentech usilují jejich tvůrci v principu o úspěšné služby u cestujících veřejnosti.
- (5) Někteří komerční dopravci aplikují výrazně proměnný tarif, obvyklý u leteckých dopravců, který komplikuje přepravu ve špičkových časech. To je obtížné použitelné pro pravidelnou dojíždku.
- (6) Nejsou stanovena ani základní kvalitativní pravidla provozu těchto vlaků, například zapojení do systému jednotného tarifu umožňujícího přestupy napříč dopravci bude záviset na vůli dopravců

⁵⁶ Existuje řada příkladů, kdy se sníženou cestovní rychlostí je spojeno nedosažení obratu vlakové soupravy v obrátové stanici, což reálně představuje nárůst počtu tzv. „turnusovaných náležitostí“, a tedy počtu potřebných vozidel.

⁵⁷ Je nesprávné z toho vinit komerční dopravce, vyplývá to především ze základního rozdílu fungování objednávané a komerční dopravy. Tíží dopravci pak na službách objednávaných v závazku veřejné služby zajišťovali provoz do pozdních nočních hodin. Nelze porovnávat službu, jejíž pravidla vymezuje objednatel, se službou komerční.

a jejich ochotě dobrovolně vstoupit do tohoto systému, není stanovena ani podmínka přístupnosti dopravních služeb pro OOSPO.

Odstanění uvedených neduhů by pomohlo posílit prvky tzv. *koncesního modelu* v České republice. V takovém modelu by se potenciálně, výhledově doprava rozdělovala do čtyř částí:

- A. Doprava standardně objednávaná státem – linky, které jsou ekonomicky deficitní. Standardní smlouva o veřejných službách s finančním protiplněním ve formě kompenzace a určitými výhodami plynoucími z přednostního přidělení kapacity dle Zákona o dráhách (jehož projednávání novela tyto prvky akcentuje). U těchto (drtivě většinových) linek jsou základní podmínky (provozní koncept, povinnost tarifní kooperace atd.) podpořeny smlouvou o veřejných službách.
- B. Doprava „koncesovaná“ státem – linky ekonomicky pozitivní⁵⁸. Jednalo by se o specifický typ smlouvy o veřejných službách, jejímž protiplněním ze strany veřejné správy je nikoliv kompenzace, ale určitá míra exkluzivity, například přednost při konstrukci tras v případě kapacitních obtíží či absence přezkumu ekonomické stability veřejných služeb. Také v těchto případech by smlouva o veřejných službách stanovila základní podmínky (určitá pravidla provozního konceptu, povinnost tarifní kooperace atd.). Za „koncesi“ (tohoto pojmu zde užíváme velmi volně ve smyslu evropské „koncese na služby“ jejíž zadávací procesy obecně podléhají Nařízení 1370) se může platit, ale pravděpodobně vhodnější variantou je v podmínkách České republiky soutěžit o rozsah provozního konceptu či o kvalitu.
- C. Doprava objednávaná kraji, případně obcemi – mimo kompetenci MD, podle řešení předchozí oblasti.
- D. Open Access se v tomto modelu dostává na poslední místo. Reálně se jedná o služby, které stát i kraj nepovažují za potřebné a dopravce odhaluje bílé místo na trhu. Pak případný test ekonomické rovnováhy veřejných služeb⁵⁹ odhalí, zda většina cestujících v těchto vlacích by nepoužila veřejnou (železniční) dopravu, kdyby této nové služby nebylo. Lze si takové případy představit třeba u historických či zážitkových vlaků, snad i určitých specifických pokusů obnovit zaniklé přeshraniční či mezikrajské vazby a podobně.

Tržní oblasti A/B se fakticky a věcně, částečně i právně prolínají a liší se hodnocením a úrovní angažovanosti veřejných prostředků. U oblasti B je vhodné zvážit nikoliv primárně protiplatbu, ale spíše závaznou nabídku na provoz okrajových spojů, ale i flexibilitu a dostatečnou kapacitu ve špičkách (např. bodové hodnocení, kdo nabídne nejvíce, obdrží koncesi). U obou oblastí s ohledem na vývoj právního prostředí je cílovým stavem zadání služeb formou nabídkového řízení, nikoliv přímým zadáním (s možnými marginálními výjimkami). Takové schéma stávající legislativa již umožňuje. Jsou zde však i určitá rizika. Především, míra exkluzivity, kterou by bylo možné zajistit koncesionářům, se nemusí jevit za stávající úpravy dostatečně vysoká⁶⁰. Cílem koncesního modelu není situace, kdy by jeho zavedení vedlo k uzavření trhu, a cestující by ztratil výhody, které mu poskytuje možnost volby dopravce. Obecně tedy lze v rámci detailní přípravy koncesního modelu posoudit, zda nějaké úpravy právních předpisů se budou jevit jako nezbytné. Pro nejbližší období (přibližně roky 2024-2028) existuje několik alternativ dalšího postupu:

1. Nečinit žádné konkrétní kroky. Následkem toho nedojde ve střednědobém výhledu k zavedení prvků koncesního modelu, čímž se zamezí možnosti přiblížení podmínek pro dopravu v závazku veřejné služby a dopravu komerční. Oba segmenty by pak bylo nutno řešit i nadále zcela samostatně. Za těchto podmínek lze očekávat rozšíření provozu vlaků v režimu Open Access na řadu dalších železničních tratí a tím i k narůstání tlaku na omezování vlaků v režimu veřejné služby, čímž se velmi ztíží podmínky pro udržení celostátního systému osobní železniční dopravy.

⁵⁸ Je důležité doplnit, že hranice mezi ekonomicky efektivním a deficitním není ostrá, záleží na podmínkách. Vedle ořezávání sedel je hlavním a větším problémem „efektivních“ linek zajištění špičkových kapacit, pro které je nutné mít zálohy, které v ostatních obdobích nejsou využity, navíc špičky jsou směrově nevyrovnané, takže v rámci oběhu vozidel při zpáteční cestě jedou špičkové kapacity nevyužity. Právě zajištění špiček vede ke ztrátě, proto to dopravci řeší ořezáváním nepohodlných špiček povinnou rezervací. Stanovení požadavku na zajištění sedel a špiček může vést ke ztrátovosti části dnes efektivních linek.

⁵⁹ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/1795 ze dne 20. listopadu 2018, kterým se stanoví postup a kritéria pro provedení testu hospodářské vyváženosti podle článku 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU.

⁶⁰ Zákonem o dráhách již došlo ke stanovení možné ochrany regulátorem, bude velmi důležitá další rozhodovací praxe regulátora, jaký zvolí přístup, co se týká ochrany „koncesionářů“ při žádosti o provedení textu ekonomické vyváženosti služeb ve veřejném zájmu.

Naproti tomu, při přetížení kapacity bude ze zákona „odřezávána“ právě prioritní doprava Open Access.

Hlavní rizika: Rozpad taktových systémů, tlak na odobjednání dalších hlavních taktových tras, negativní vlivy na propustnost železniční dopravní sítě, riziko zhroucení nabídky v relacích, které dnes stojí výhradně na Open Access v případě vyčerpané kapacity dopravní cesty a další nevýhody Open Access uvedené v tomto materiálu.

2. Přistoupit k situaci aktivně a posoudit potřebnost změn legislativy, přičemž předběžně lze uvést, že žádné zásadní kolize nebyly odhaleny. Vzhledem k síle dopravců v režimu Open Access je nutno vstoupit do jednání s dopravci o možnostech a termínech řešení koncesního modelu, neboť by se jednalo o radikální inovaci na českém železničním trhu. Tato varianta má dvě základní pod-varianty, a to:
 - 2A Zavést koncesní model v závěru otevírání trhu a koncese sjednat na základě nabídkových řízení.
 - 2B Zavést koncesní model dříve s modelem přímého udělení koncesí (maximální respektování současných záměrů dopravců, s ohledem na unijní právo bez omezení možné pouze do roku 2023) a teprve v druhém kole pak přistoupit k soutěžím.

Hlavní rizika: Zásadní riziko je, že se pro nesoulad například ze strany dopravců nebo politického charakteru se nepodaří provést všechny potřebné změny. Proti těmto argumentům ale existuje zájem dopravců nákladní dopravy. Ostatně i v nákladní dopravě, čisté mobilitě atd. má Evropa cíl významně převádět silniční nákladní dopravu na koleje⁶¹. Hlavním problémem vedle kapacity terminálů kombinované dopravy je právě kapacita železniční infrastruktury a bude nutné to řešit, protože nařízení č. 913/2010 se ukázalo jako ne zcela účinné, bude novelizováno a účinněji propojeno s politikou transevropských sítí. V takovém případě hrozí vznik hybridního systému, obsahujícího v dnes nepředvídatelném poměru prvky systému současného a prvky koncesního modelu. V nejhorším případě by byl ve výsledku přes veškerou aktivitu Ministerstva dopravy zachován do budoucna stávající stav, ale alespoň by se z pohledu nákladních dopravců dále nezhoršoval a dal by se lépe předvídat.

Lze doporučit realizaci varianty 2, přičemž volba A/B je primárně politickým rozhodnutím.

Pro řešení přetížené páteře veřejné dopravy v České republice – železničních koridorů a dopravních uzlů ve městech – může být dosažena lepší organizace veřejné železniční dopravy formou koncesního modelu, kdy na jednotlivé provozní soubory na železnici bude uzavřena smlouva o veřejných službách. Uvedený model by měla zjistit také systémové chování dopravních služeb v rámci integrovaného taktového jízdního řádu a dosáhnout základních požadavků na kvalitu, jakými je třeba možnost pořídit jednotný jízdní doklad nebo přepravit OOSPO. Tento model podpoří chování veřejné dopravy jako celistvé integrované sítě služeb. Kapacitu infrastruktury lze zvýšit i jinými způsoby, jako je například zaváděním pásmového provozu vlaků nebo zvýšením kapacity vlakové soupravy, pokud to infrastruktura umožňuje.

2.3. Tarify ve veřejné dopravě a jejich regulace

Řada důležitých otázek, spojených s kvalitní funkcí přepravních služeb veřejné dopravy v České republice, souvisí s uplatňováním tarifů, tedy sazebníků cen jízdného (popř. přepravného), doplněných o podmínky uplatňování těchto cen⁶². Část tarifů ve veřejné dopravě je u cestující veřejnosti předmětem kritiky z důvodu jejich údajné složitosti a nepřehlednosti. Současná podoba některých tarifů ve veřejné dopravě není pro konečného uživatele příliš přehledná. Lze obecně uvést, že jednoduché není ani regulační prostředí, ve kterém se pohybujeme. Co je však podstatné, úroveň jízdného v České republice nabízeného na základě těchto tarifů není ve srovnání s jinými evropskými státy nadprůměrně vysoká, spíše naopak. Těžiště budoucí koncepce by nemělo být v dalším pokračování v umělém zlevňování veřejné dopravy, které může mít i značně negativní dopady (přeplňování spojů, výše

⁶¹ V současné době Evropská komise má – velmi ambiciózní – cíl 75 % silniční dopravy převést na železnici, protože kamion přeložený na železnici spotřebuje o 83 % energie méně oproti tomu, když jede na naftu po silnici. I kdyby měl být tento politický cíl splněn pouze zčásti, je k tomu potřeba kapacita železniční dopravní cesty.

⁶² Oficiální výklad pojmu „tarif“ je uveden v § 2 Zákona o dráhách, kde se stanoví, že „tarif je sazebník cen za jednotlivé přepravní výkony při poskytování přepravních služeb a podmínky jejich použití.“ Zákona o silniční dopravě definuje tento pojem analogicky. Ve výkladovém slovníku <https://cs.wikipedia.org/wiki> je uvedeno, že „Tarif (z arabského výrazu pro zveřejnění) je seznam cen (ceník) neboli cenový sazebník. Termín se používá zejména v dopravě, ale také například u mobilních operátorů.“

kompenzace veřejného sektoru, přílišné soutěžení dopravců vedoucí k zaplňování infrastruktury), ale v určitém zjednodušení a zpřehlednění celého systému.

Primárně je třeba rozlišit mezi následujícími typy jízdného:

- (1) základní cena jízdného, která je nabízena všem cestujícím a v současné době v oblasti vnitrostátní dopravy podléhá cenové regulaci na základě cenového výměru Ministerstva financí⁶³,
- (2) státem nařízené slevy, které se dotýkají přepravy zvláštních typů cestujících, na jejichž přepravě je vnímán veřejný zájem, například žáků, studentů a seniorů; výši těchto cen regulují totožné předpisy jako základní jízdné v bodě a),
- (3) komerční slevy, které nabízejí jednotliví dopravci na základě svého podnikatelského rozhodnutí.

Tarif, stejně jako smluvní přepravní podmínky, obecně vyhlašuje dopravce. Při jejich vyhlášení je omezen

- cenovou regulací promítnutou do cenových výměrů,
- u objednávané dopravy (která je v České republice většinová) podmínkami, které jsou vtěleny do smluv o veřejných službách a
- zejména u neobjednávané (komerční) dopravy pak i cenami alternativních přepravních služeb, včetně IAD.

Zvláštní, z pohledu dopravní politiky zcela klíčovou částí tarifů, jsou pravidla, která platí pro přepravu více dopravci. Tyto tarify umožňují používat systém veřejné dopravy bez ohledu na skutečnost, který dopravce přepravu zajišťuje. Uvádíme je ve zvláštních kapitolách. V celostátním měřítku je to v současné době vznikající Systém jednotného tarifu (dále jen „SJT“). V regionálním měřítku jsou to tarify integrovaných dopravních systémů (dále jen „Tarify IDS“). Tyto tarify jsou pro budoucí vývoj veřejné dopravy velmi důležité, protože v řadě přepravních případů tvoří základ tarifní nabídky. Jejich používání je nejvíce v souladu s koncepcí dopravní politiky, požadující prostupnou veřejnou dopravu, použitelnou bez ohledu na zvoleného dopravce. Samostatnou ohraničenou oblast pak tvoří problematika tzv. režijního jízdného.

2.3.1. Základní ceny jízdného

V České republice jsou základní ceny jízdného předmětem dvojího typu regulace. Těmito typy regulace jsou:

- a) stanovení tzv. věcně usměrňovaných cen, které podle příslušných ustanovení Zákona o cenách⁶⁴ spočívá „*ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen*“, kterým jsou „*maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo maximální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny*“,
- b) toto věcné usměrňování se však nevztáhne na integrované veřejné služby v přepravě cestujících, u kterých využily orgány samosprávy oprávnění stanovit maximální ceny jízdného. Pro městskou hromadnou dopravu se věcné usměrňování nepoužívá a i v této oblasti mají orgány samosprávy oprávnění ke stanovení maximálních cen.

Věcně usměrňované jízdné

Následující text se nejprve zaměřuje na typ regulace v písm. a), tedy věcné usměrňování cen. V praxi se pro stanovení věcně usměrňovaných cen používá zejména třetí varianta postupu, kdy se

- u železniční dopravy stanoví, že ekonomicky oprávněné náklady navýšené o přiměřený zisk a ponížené o všechny obdržené dotace a kompenzace z veřejných rozpočtů nesmí být nižší než tržby; což však by mělo být z jiných předpisů u objednávaných vlaků splněno, neboť zcela obdobný vzorec se používá pro stanovení samotné výše kompenzace; právní předpisy neumožňují dosáhnout stavu, kdy náklady navýšené o zákonný přiměřený zisk převyší součet dotací a tržeb (doprovce by v takovém případě musel vrátit kompenzaci), regulace u objednávané dopravy je tedy tautologická; u komerčních vlaků chybí data, jak uvedené zkontrolovat, neboť komerční dopravce zpravidla není povinen rozdělovat náklady podle jednotlivých kategorií či skupin vlaků;

⁶³ V současné době platí pro účely regulace cen výměr Ministerstva financí č. 01/2020 ze dne 17. prosince 2019, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, ve znění pozdějších předpisů; takový výměr je vydáván každoročně.

⁶⁴ Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

- u veřejné linkové dopravy kromě městské autobusové dopravy se věcné usměrňování stanoví odchylně; stanoví se, že „dopravce vypočte (propočte) pro běžný rok věcně usměrňované ceny plného (obyčejného) jízdného na základě cen (uvedených v příloze) upravených koeficientem k , jehož výše nesmí přesáhnout hodnotu vypočtenou podle stanoveného vzorce“; vzorec pro stanovení koeficientu „ k “ má v čitateli součet ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku a ve jmenovateli tržby a dotace/kompenzace (všechny hodnoty za rok 2018) a tento podíl se navyšuje „růstem provozních nákladů roku 2020 ve výši 1,19“; tento koeficient „ k “ tedy představuje vztah mezi tím, jaké měl v roce 2018 dopravce náklady a přiměřený zisk v porovnání s tržbami a prostředky z veřejných rozpočtů navýšené o 19 %; pomineme-li, že přiměřený zisk je stanoven z počtu vozidel a investic ve veřejné dopravě, což je postup, který dnes již právní předpisy nepoužívají, je to opět vztah reciproční ke způsobu výpočtu kompenzace a tedy v objednávané dopravě nemá reálný význam.

S ohledem na výše uvedené se jeví jako důvodné, aby věcné usměrňování bylo zrušeno.

Je třeba si položit otázku, zda má být nahrazeno stanovením maximálních cen na celostátní úrovni či nikoliv. Je třeba si uvědomit, že od prosince 2020 bude podle zákona o veřejných službách pro všechny dopravce v závazku na železnici povinné zavedení SJT. Dopravci budou samozřejmě oprávněni stanovit i jiné ceny, reálně však SJT omezí cenu na železnici shora, neboť většinový cestující nebude ochoten platit za stejnou službu více. V železniční dopravě existuje jen velmi málo relací, kde je provozována jen komerční doprava, na níž povinnost zapojení se do SJT nedopadá, v zásadě je to pouze relace Praha – Ostrava. Zde však intenzivní konkurence zabraňuje dopravcům nabízet přemrštěné ceny a není zřejmý dlouhodobý důvod, proč by regulace cen v této oblasti železniční dopravy měla trvat.

V oblasti silniční dopravy je třeba rozlišit

- integrované veřejné služby v přepravě cestujících, kde stanovení maximálních cen ze strany státu postrádá významu, neboť ceny jsou jednotně v celém IDS stanoveny příslušnými místními orgány, tj. kraji a obcemi (zpravidla formou požadavků v rámci smluv o veřejných službách), které objednávají služby v regionální dopravě, toto je většina dopravních služeb – všechny regionální autobusy v Jihomoravském kraji, Ústeckém kraji, veškerá Pražská integrovaná doprava, veškeré regionální autobusy v Libereckém kraji atd.,
- ostatní dopravní služby v závazku veřejné služby, tedy tam, kde není integrovaná doprava – to je ale již jen velmi málo krajů a obcí, takové služby však dosud existují – u nich v případě zrušení cenové regulace může být požadováno omezení ceny formou požadavků v rámci smluv o veřejných službách, na které obecně dopravce může nebo nemusí přistoupit,
- komerční služby, u kterých by v případě zrušení cenové regulace byla ponechána volnost ve výši cen, nicméně lze se domnívat, že konkurence IAD, veřejné železniční dopravy i jednotlivých dopravců mezi sebou reálně omezuje možnost dopravců jít s cenou výrazně směrem nahoru.

U městských drah je situace obdobná jako u veřejné linkové dopravy, přičemž podle informací dostupných z úřední činnosti jsou všechny dopravní služby na městských drahách provozovány v rámci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících.

Pokud bude zrušení regulace základních cen jízdného vnímáno jako příliš rasantní krok, lze pro nejbližší období navrhnout, aby byla regulace stanovena formou stanovení maximálních cen ve všech oborech dopravy ve výši základního jízdného SJT. Následně je možné podle dalšího vývoje dané oblasti zvážit úplné zrušení takové regulace. Tato regulace se neuplatní na dopravní služby, u kterých byly stanoveny ceny podle písm. b).

Oprávnění pro orgány samosprávy stanovit maximální ceny

Konečně je třeba se vyjádřit ke koncepci dalšího postupu k otázce uvedené v písm. b) výše, tj. oprávnění pro orgány samosprávy stanovit maximální ceny jízdného v případě integrovaných veřejných služeb a v případě služby v městské hromadné dopravě. V této oblasti je nutné uvést, že řada zejména obcí k této možnosti regulace přistoupila, a tedy ji asi vnímá jako přínosnou. Není však zcela zřejmé řešení několika sporných bodů v této oblasti:

- z jakého důvodu je regulace využívána, když reálně neumožňuje vytvoření konkrétního jízdného (např. v IDS), neboť stanovení maximální ceny (nikoliv pevné ceny) umožňuje dopravcům stanovit cenu nižší, a tedy není možné dosáhnout integrované ceny akceptované všemi dopravci,
- není zcela zřejmé, co se stane v případě, že určitý objednatel stanoví tarif pro dopravní služby, které neobjednává (například některé dopravní služby v rámci integrovaných dopravních služeb

objednává obec a některé kraj, pokud by některá z obcí však vydala nezávislé cenové nařízení s odchylnými maximálními cenami, pak by systém IDS mohla narušit.

Protože regulace dosud je ze strany některých orgánů samosprávy aktivně využívána, navrhuje se ji po přechodné období ponechat a diskutovat se zúčastněnými aktéry (kraji a obcemi), zda existují důvody pro její zachování. Důvodem dočasného ponechání je i možnost neuplatnění maximálních cen podle písm. a) u integrovaných veřejných služeb regulovaných podle písm. b). Nebudou-li zřejmé důvody pro ponechání cenové regulace, je možné regulaci v dalším období společně podle písm. a) i b) zrušit.

2.3.2. Státem nařízené slevy

Přes trvalý dopravně-politický význam nařízených slev, kdy stát má nadále zájem na snadném cestování dětí, žáků, studentů, seniorů či dalších zvláštních skupin cestujících veřejnou dopravu za zvýhodněné jízdné, z pohledu věcného jsou uplatňované slevy spojeny s nemalými kompenzacemi. Například v kalendářním roce 2019 bylo na úhradu slev ve veřejné dopravě vynaloženo státem celkem 5,76 mld. Kč. Rozhodnutí vlády České republiky poskytovat slevy trvá, je však namístě posoudit možnost sjednocení slev napříč všemi obory dopravy, s výjimkou MHD, kde je s ohledem na rozsah i specifickou povahu těchto služeb i nadále vhodné slevy poskytovat jen v souladu s rozhodnutím místních orgánů.

Návrh na sjednocení státem nařízených slev je uveden v následující tabulce:

Tab. 2: Přehled státem nařízených slev – současný stav

Skupina cestujících ve vnitrostátní přepravě	Přepravní služby zajišťované			
	integrovanými veřejnými službami v přepravě cestujících,	na železničních dráhách mimo jízdních dokladů IDS	veřejnou linkovou dopravou, kromě městské autobusové dopravy a mimo jízdních dokladů IDS	MHD (tj. na městských dráhách - metro, tramvaj, trolejbus a městskou autobusovou dopravou*)
děti do 6 let	bezplatně, max. 2 děti	bezplatně, max. 2 děti	bezplatně, max. 1 dítě	---
děti 6-18 let	75 % (kromě MHD*)	75 %	75 %	---
studující 18-26 let	75 % (kromě MHD*)	75 %	75 %	---
seniři 65+	75 % (kromě MHD*)	75 %	75 %	---
ZTP, ZTP/P	75 %	75 %	75 %	bezplatně
průvodce ZTP/P	bezplatně	bezplatně	bezplatně	bezplatně
rodiče dětí v ústavech	50 % (kromě MHD*)	50 % (75 % v případě zpáteční jednosměrné cesty)	50 %	---

* Některé povinnosti uplatňovat slevy se mohou vztahovat na linky MHD provozované mimo územní obvod města, který předmětné městské dráhy a městskou autobusovou dopravu zajišťuje.

Procentní sazby se počítají z jízdného stanoveného dopravcem, nejvýše však ze základního jízdného SJT.

Uvedený poměrně složitý systém se navrhuje nahradit postupně zjednodušeným systémem, který bude více zohledňovat veřejnou dopravu jako ucelený systém obsahující jednotlivé subsystémy, a to takto:

Tab. 3: Přehled státem nařízených slev – navrhovaný stav

Skupina cestujících ve vnitrostátní přepravě	Přepravní služby zajišťované	
	na železničních dráhách a veřejnou linkovou dopravou, s výjimkou MHD v územním obvodu „jádrového“ města*	MHD v územním obvodu „jádrového“ města* (tj. na městských dráhách - metro, tramvaj, trolejbus a městskou autobusovou dopravou)
děti do 6 let	bezplatně, max. 2 děti, dále 75 %	---
děti 6-18 let	75 %	---

studující 18-26 let	75 %	---
senioři 65+	75 %	---
ZTP, ZTP/P	75 %	bezplatně
průvodce ZTP/P	bezplatně	bezplatně
rodiče dětí v ústavech	50 % (plnocenná jízdenka platí po potvrzení ústavem i pro cestu zpět)	---

* Jádrovým městem se rozumí město, které vydává příslušné povolení (např. je územně příslušným dopravním úřadem nebo drážním správním úřadem). Dopravce po dohodě s objednatelem veřejných služeb může učinit výjimku, aby přizpůsobil tuto podmínku územní logice obsluhovaného území (např. má-li tramvaj jednu poslední zastávku mimo územní obvod města, vztáhnou se na ní plně „městská“ pravidla apod.

Tyto slevy se pak navrhuje uplatnit u všech dopravních služeb stejně, bez ohledu, je-li základní jízdné regulováno či nikoliv. Zlevněné jízdné se však vyrovnává maximálně do výše, odpovídající základnímu tarifu SJT. Odchylný výjimečný postup je třeba připustit u jízdních dokladů, které nejsou spojeny s konkrétní kilometrickou vzdáleností (zejména jde o jízdní doklady integrovaných dopravních systémů), kde není jednoduše možné srovnání s kilometrickým tarifem a kdy by proto bylo vhodné porovnávat cenu zlevněného jízdného s tarifem příslušného integrovaného dopravního systému.

Některá připomínková místa navrhovala, aby státem nařízené slevy byly plně sjednoceny pro oblast celé veřejné dopravy, včetně tzv. MHD (obecní dopravní obslužnost ve velkých městech). Tato myšlenka má racionální základ, neboť z hlediska cestujících je problematické, když např. v IDS platí jiné podmínky přepravy v rámci města a jiné v přilehlém regionu. Tato myšlenka však v současné době není realizovatelná z hlediska rozpočtových dopadů, neboť MHD představuje významnou část dopravní obslužnosti. V každém případě je však třeba dbát o to, aby podmínky slev v regionální dopravě a v MHD nebyly vzájemně protichůdné, a aby je bylo možné co nejsnáze skládat do integrovaných dopravních systémů.

2.3.3. Komerční slevy

Stát do poskytování komerčních slev nezasahuje. V rámci závazků veřejné služby v případě smluv, u kterých výnosové riziko nese objednatel, mohou být některé komerční slevy na smluvním základě omezeny. Jedná se vždy o dohodu mezi příslušným dopravcem a objednatelem služeb, do kterého by cenová regulace státu neměla nijak vstupovat.

2.3.4. SJT – universální tarif pro železnici a další obory veřejné dopravy

Z hlediska koncepce veřejné správy v oblasti tarifů veřejné dopravy, je třeba podrobněji zmínit koncepční projekt SJT, který je v současné době ve finální fázi přípravy. Tento projekt má za cíl nastavit možnost zakoupit přímý jízdní doklad, platný v první fázi mezi kterýmikoli dvěma body české železniční sítě, v druhé fázi i se zapojením IDS (jako tzv. nabídku first/last mile) a ve třetí, spíše výhledové koncepční fázi i se zapojením dopravních služeb v oblasti veřejné linkové dopravy mimo IDS.

Vláda České republiky svým usnesením ze dne 22. března 2017 č. 220 uložila Ministerstvu dopravy, aby „aktivně řešilo tarifní integraci v oblasti železniční veřejné dopravy a zajistilo její realizaci“. Následně byly zahájeny práce na projektu SJT. Dne 15. listopadu 2017 byl projekt projednán a odsouhlasen Pracovní skupinou pro veřejné transparentní zakázky při Úřadu vlády ČR. Projekt byl následně předložen na jednání vlády dne 6. června 2018. Vláda jej vzala na vědomí usnesením č. 360. Dne 14. září 2018 byla uzavřena smlouva mezi Ministerstvem dopravy a státním podnikem CENDIS, jejímž předmětem je příprava SJT a jeho provozování v období od začátku platnosti jízdního řádu 2020/2021 (zahájení tzv. rutinního provozu) do 31. prosince 2025. Následně pokračoval legislativní proces, kdy návrh novely Zákona o veřejných službách, zakotvující povinnost dopravců provozujících závazkové dopravní služby na železnici uznávat jednotný jízdní doklad byl v prosinci 2019 schválen a cesta k jednotnému tarifu na železnici se stala otevřenou. Základní podmínky fungování celého systému zakotvuje § 7a Zákona o veřejných službách.

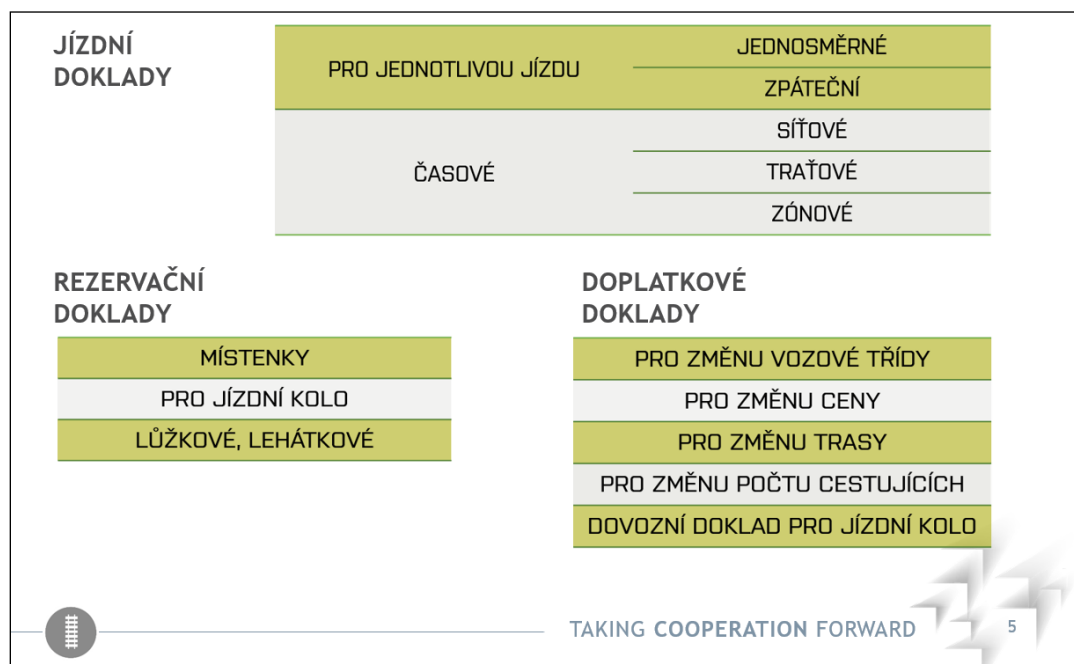
V této souvislosti je nutné vysvětlit, jaké vlastnosti má projekt SJT splňovat a čím naopak od samotného počátku celého projektu podle zadání neměl být. Základní zadání bylo, že cílem je otevřený jízdní doklad, který bude platit ve všech dopravních službách (přínejmenším těch v závazku, optimálně i komerčních) které jsou na určité spojnici infrastruktury provozovány. Nikdy však nebylo usilováno o:

- *výlučný tarif*, který by omezil jiné tarifní nabídky na železnici (například tarify jednotlivých dopravců), vytvořené trhem nebo koordinátory IDS, které mohou být pro cestujícího výhodnější,

myšlenka SJT nijak neomezuje nabídku jiných dokladů, které mohou být platné třeba jen pro jednoho dopravce nebo pro jediný spoj, v tomto případě je třeba odmítnout teze o „složitosti tarifu“, protože tyto alternativní tarify budou jednoduše něčím navíc pro ty cestující, pro které takové nabídky mohou být výhodné, zejména v dálkové dopravě je extrémně nevhodné takové nabídky omezovat, vytváří-li je trh a profituje-li z nich cestující jako konečný spotřebitel,

- pouhý tzv. *through-ticketing*, který se zaměřuje na prostý úkol prodat jízdní doklad z bodu A do bodu B v rámci celistvé přepravní smlouvy; pouze tento cíl SJT nikdy neměl; nešlo o to, aby cestující mohl jet například z Prahy do Hrádku nad Nisou konkrétním spojením s dopravci ARRIVA vlaky (Praha – Turnov), České dráhy (Turnov – Liberec) a Länderbahn (Liberec – Hrádek), ale aby mohl jet *kterýmkoliv vlakem v tomto přepravním spojení, bez ohledu na to, který dopravce jej zajišťuje*; dobře je to vidět také například na spojení Kutná Hora – Praha, kde cestující mezi Kutnou Horou a Kolínem musí jet vždy dopravcem České dráhy, ale mezi Kolínem a Prahou může použít služeb přinejmenším tří dopravců, a cestující v tomto spojení nebude spokojen se situací, že v případě jakékoliv ztráty přípoje bude muset posuzovat, kterým vlakem může jet a kterým nikoliv, popřípadě bude jízdenka platit jen na konkrétní dopravní spojení, a na pozdější vlak bude neplatná,
- vytvořit *tarifní agregátor*, který na základě různých nabídek dopravců skládá z dílčích nabídek nejlepší cenu a vytváří z toho jednu cestu, toto je spíše cesta pro komerční aplikace; takovou agregací se však nemyslí složení jízdného železničního a IDS, které je naopak ve druhé etapě přípravy SJT velmi vhodné a v rámci řešení se předpokládá.

Obr. 4: Druhy jízdních dokladů v SJT



Proti *through-ticketingu* ani *tarifním agregátorům* (informují-li pravdivě o tom, co činí a jaký je rozsah práv cestujících při přestupech či ztrátě přípoje) nelze nic namítat, ale to první postupně vytváří povinnosti stanovené unijním právem a to druhé vzniká zcela přirozeně tržními silami. Ani v jednom případě není potřeba ingerence veřejné správy.

Cílem SJT naopak bylo od počátku vytvořit alternativu (nikoliv potlačit jiné, třeba i lepší tržní nabídky), přičemž vlastností této alternativy je

- **univerzalita** (platí po celé České republice v první etapě na všech železničních dráhách),
- **otevřenost** (mohu jet vlakem, kterým chci, jakmile skončí např. pracovní jednání),
- **flexibilita** (mohu změnit rozhodnutí nebo přerušit jízdu),

- **podpora přístupnosti** (jízdní doklad bude zohledňovat potřeby cestujících se zdravotním postižením či jiným omezením pohybu, orientace nebo komunikace – viz současný projekt *OneTicket Assistance*⁶⁵).

V průběhu přípravy projektu i související právní úpravy se došlo na určité limity uplatňování těchto obecných zásad. Například plné otevřenosti bude dosaženo v rámci závazků veřejných služeb, ale nikoliv u komerčních vlaků. Tam právní povinnost nevzniká, tato povinnost vzhledem ke komerčnímu charakteru těchto vlaků by byla nepřiměřená. Na základě dosavadního vývoje jednání se však zdá, že všichni komerční dopravci se k SJT připojí, takže určitého stupně universalitu bude nakonec dosaženo, i když na komerčních službách vždycky jenom částečně, neboť v těchto vlacích nelze vyloučit povinné místenky. Základní pravidla SJT (druhy dokladů, pravidla pro tvorbu ceny jízdného) byla vtělena do smluv o veřejných službách uzavíraných na úrovni MD v roce 2019. Od počátku roku 2018 se připravuje Přístupová smlouva pro dopravce a technická dokumentace systému. Projednání Přístupové smlouvy se chýlí ke konci, v současné době je přístupová smlouva projednána s dopravci, koordinována s novelou vyhlášky o přepravním řádu a je podepisována s jednotlivými dopravci.

Vedle základních jízdních dokladů, které jsou uvedeny na obrázku (základní, zpáteční, traťové jízdní doklady a různé druhy síťových dokladů) byl do systému doplněn věrnostní model nazývaný SJT25, popřípadě obchodně např. *OneTicket25*, který je určen pro cestující, kteří necestují veřejnou dopravou pouze příležitostně, ale zároveň nejsou ani pravidelnými tzv. „pendlery“ na konkrétním úseku dráhy, ani se jim nevyplatí úplný síťový jízdní doklad platný na všech dráhách v České republice. Věrnostní modelu SJT25 se bude skládat s určité vstupní platby, která bude doplněna pořizováním jízdních dokladů se slevou 25 %. Tento věrnostní systém, umožňující dosáhnout trhu se více přibližující ceny pro pravidelné klienty veřejné dopravy, je pro příležitostné cestující velkým přínosem.

První etapa SJT se týká dopravních služeb na železnici, protože železnice má obecně nejvyšší síťovou vázanost. Velké přepravní jednotky vyžadují více přestupů a průměrná přepravní vzdálenost je výrazně vyšší, než je běžné u veřejné linkové dopravy. Na první etapu SJT, která musí dle právních předpisů vstoupit v účinnost ke změně jízdního řádu v prosinci 2020, by měla navázat etapa druhá, jejímž cílem je postupné propojování s IDS. SJT nikdy nebude primárně zaměřen na cestování v aglomeracích a regionech, ale je koncepčně důležité, aby umožnil nákup jízdního dokladu do cíle mimo železniční síť. Proto by ve druhé etapě postupně alespoň určitá část regionálních tarifních nabídek IDS (například Pražské integrované dopravy, systému IDS Jihomoravského kraje a řady dalších systémů) měla být prodejná společně s jízdním dokladem SJT⁶⁶. Protože nebudou jednotné smluvní přepravní podmínky, bude se formálně jednat o dvě přepravní smlouvy, ty však budou zakoupeny na jednom místě (například na webu SJT) a budou zaslány cestujícímu nebo vytištěny⁶⁷ společně. Je zřejmé, že druhá etapa má určité limity, protože například u krátkodobých jízdenek IDS je obtížné zajistit správnou validaci. SJT bude s IDS propojen tedy jen pravděpodobně v určité úrovni jízdních dokladů (například formou krátkodobých časových jízdenek). IDS tedy i nadále budou mít nepopíratelný význam v oblasti obecní a regionální dopravy.

Koncepční materiály SJT hovoří i o třetí výhledové etapě, jejímž cílem by bylo zapojení neintegrováných autobusových linek. Tato etapa je implementačně velmi náročná, zatím není rozpracována a nemá časové ani legislativní zakotvení. Je určitým horizontem, ke kterému se může spolupráce v rámci SJT výhledově směřovat. Jednou z možností dalšího rozvoje Systému jednotného tarifu je analýza možnosti začlenit do něj mezinárodní jízdní doklady.

2.3.5. Tarify IDS a tarifní systémy veřejné dopravy v krajích

Jak už bylo uvedeno, existence SJT nijak nezmenšuje význam oblastních Tarifů IDS. Tyto systémy tvoří dokonalé propojení veřejné dopravy na regionální a obecní úrovni, a stejně jako Systém jednotného tarifu bude vnořen do regionů systémem první a poslední míle, tyto IDS by měly být vnořeny do dálkové železniční dopravy zapojením druhého přepravního segmentu dálkové dopravy – rychlíků.

⁶⁵ Projekt „*OneTicket Assistance*“ je označení předběžného modulu SJT funkčního od prosince 2019, který je určen pro usnadnění cest cestujících s omezenou schopností pohybu nebo orientace a jehož cílem je předat informace o konání cesty s více dopravci, včetně předání informace provozovateli stanice, že dvě samostatné navazující přepravní smlouvy s více dopravci ve skutečnosti představují cestu jedinou.

⁶⁶ Cestující, který pojedí z Prahy hlavního nádraží do zóny Brno-město by tady měl možnost doplnit svou jízdenku Praha – Brno o tarifní zóny 100+101 IDS Jihomoravského kraje.

⁶⁷ Projekt systém jednotného tarifu nadále vnímá jízdní doklad nikoliv jako fyzický předmět, ale jako soubor elektronických informací, které jsou buďto vytištěny na zabezpečený papír, nebo přeneseny v elektronické formě cestujícímu společně se zabezpečením možného zneužití (zejména personalizací dokladu). Elektronická verze je tedy z hlediska systému ekvivalentní formě papírové, i když podmínky využití jsou z technických důvodů (např. kopírovatelnost dokladu) mírně odlišné.

V budoucím období by v optimálním případě měly odpovídat územní působnosti oblastních organizátorů IDS a pokrývat v takto ideálním případě celé území České republiky.

Základní filosofie IDS spočívá zpravidla v tzv. „*brutto-smlouvách*“, které přenášejí rizika a příležitosti, spojená s výší výnosů, na objednatele. Tím si krajský či obecní objednatel (popřípadě organizátor veřejné dopravy) uvolňuje ruce pro nastavení tarifu podle vlastních potřeb a umožňuje jeho sjednocení napříč obory dopravy, shodné nastavení pro železnici, autobusy i městské dráhy. Předmětem zakázky na dopravní obslužnost⁶⁸ je v takovém případě zjednodušeně *výše nákladů navýšená o přiměřený zisk* a výnosová strana je také uvedena ve výchozím finančním modelu, ale je vždy dorovnána kompenzací do sjednané výše nákladů a přiměřeného zisku. Tím se brutto smlouvy zásadně liší od jejich protikladu, tzv. „*netto-smluv*“, kde je předmětem celého finančního modelu naopak *rozdíl mezi náklady a výnosy navýšený o přiměřený zisk* a předmětem zakázky je *výše kompenzace*. Rizika a příležitosti spojená s výší výnosů jsou u těchto smluv na straně dopravce. Je proto logické, že u brutto smluv chce mít objednatel kontrolu nad nastavením tarifu, naopak u netto smluv chce mít hlavní kontrolu nad nastavením tarifu dopravce. Brutto smlouvy jsou velmi typické pro městské smlouvy (tarif je politickým rozhodnutím), popřípadě smlouvy regionální. Naopak netto-princip je velmi využíván ve smlouvách, které mají více dálkový charakter (typicky smlouvy v oblasti dálkové dopravy), kde motivace dopravce přitáhnout co nejvíce zákazníků (kvalitou služeb i citlivou cenovou politikou) je zásadní.

Obr. 5: Hlavní rozdíly mezi Tarify IDS a SJT

Tarify IDS	SJT
pro cesty na území regionu	celostátní působnost
myšlenkový základ: zpravidla „brutto“ (=nesení veškerých výnosových rizik krajem), stanovený kompletní tarif IDS orgánem samosprávy	myšlenkový základ: „netto“ (=dopravce je zapojen do výnosového rizika), všechny ceny jízdenek nejsou určeny veřejnou správou (mohou být zahrnuty i brutto smlouvy)
flexibilní nabídky dopravců jsou často výrazně omezeny	flexibilní nabídky dopravců povoleny bez omezení
zahrnuje zpravidla závazkové vlaky, autobusy, městské dráhy	zahrnuje vždy závazkové vlaky, fakultativně komerční vlaky, budoucí propojení na IDS („last mile“)
nejčastěji zónově-relační tarif	kilometrický tarif
koordinováno zpravidla organizátorem včetně dopravní koncepce	koordinace MD+CENDIS, nezasahuje do dopravních koncepcí (MD, kraje)

V těchto souvislostech je třeba chápat i často kritizovaný stav, který nastal v krajích v prosinci 2019 při vstupu nových smluv v účinnost. Do roku 2019 byly Tarify IDS často připraveny na půdorysu historických smluv, u nichž se ne vždy rozdělení rizik mezi smluvní strany řešilo do detailů. Nově však kraje, které chtěly mít kvalitní IDS, přešly na charakter smluv *brutto* a zcela logicky pokládaly za potřebné, aby měly kontrolu nad výnosy, jejichž výše byla jejich rizikem a jejich příležitostí. To vedlo k tomu, že pokládaly za potřebné nepřipouštět jiný tarif než tarif vlastního IDS, jak bylo už předtím běžné u autobusů. Jiný tarif, který dlouhodobě připouštěly, byl tarif dopravce při cestě mimo územní obvod kraje, mezinárodní jízdní doklady a několik dalších typů jízdních dokladů. Na jedné straně byla kritika krajů neúměrná. Na druhé straně je poněkud problematické, pokud se na jedné trati střídá objednávka Ministerstva dopravy a kraje a v obou těchto vlacích platí jiné podmínky – na rychlících (netto smlouva) platí tarif dopravce a IDS, zatímco na krajské objednávce (brutto smlouva) pouze tarif IDS. Ještě větší zmatek pro cestující nastane v případě, že na stejné trati jezdí i expresní segment, kde se platnost regionálních dokladů IDS nepředpokládá, pak tři přepravní segmenty mají tři zcela rozdílné tarifní podmínky.

Část oprávněných argumentů ležela tedy v prosinci 2019 na obou stranách – na krajích, které oprávněně chtěly řídit „své tržby“ i na kritikách tohoto stavu, kteří poukazovali na tarifní složitost. Zpravidla však byla tato problematika interpretována velmi jednostranně. Odpověď na tuto otázku dá

⁶⁸ Využije a v oblasti autobusové dopravy nebo MHD brutto princip, je zadávací procedura podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, a nikoliv podle Zákona o veřejných službách.

do značné míry nové nastavení od prosince 2020, kdy ve všech vlacích bude platit SJT (postupně i s částečným zapojením IDS), zároveň ve všech regionálních dopravních službách (drážní i silničních) budou platit jízdní doklady podle Tarifu IDS. Pro zvláštní akční nabídky tu budou v nadregionálním měřítku „akční“ tarify dopravců. I když je třeba vyváženého pohledu, je třeba si uvědomit, že objednatel regionální dopravy je zástupcem veřejné správy, a tedy by měl při rozhodování i o citlivých ekonomických otázkách brát v úvahu především zájem cestujícího, jakkoliv může být omezení komerčních tarifů u brutto smluv oprávněným požadavkem, a měl by důkladně promyslet každé rozhodnutí před tím, než je učiněno. Systém by měl být pro cestující vždy přehledný a pokud možno i velmi snadno pochopitelný, protože to podporuje zájem cestujících o veřejnou dopravu. Je nutné zajistit u dopravců provozujících veřejné služby, aby řádně přiřazovali výnosy z jednotlivých jízdních dokladů k jednotlivým smlouvám o veřejných službách.

Sama existence IDS je jedním z největších úspěchů veřejné dopravy v České republice a není na místě navrhovat změnu dopravně-politického směru v této oblasti. Jen je důležité, aby objednatelé vždy zvažovali dopady rozhodnutí nejen pro cesty na území kraje, ale i pro celkový systém veřejné dopravy v České republice v případě, že se rozhodne např. vyloučit průběžný tarif dopravce při používání dopravních služeb uvnitř kraje.

2.3.6. Režijní jízdné

Problematika tzv. „režijního jízdného“ podle § 33 Transformačního zákona⁶⁹ představuje citlivou část tarifní problematiky na železnici. Dlouhodobě existují určité jízdní výhody pro pracovníky v resortu dopravy a dříve se příliš nerozlišovalo, zda se jedná o zaměstnanecké benefity dopravce (dřívějších Československých státních drah), nebo výhody pro zaměstnance orgánů veřejné správy České republiky (například Federálního ministerstva dopravy).

Situace na železnici se postupně změnila. V roce 2002 došlo k drážní reformě, při níž byla založena akciová společnost České dráhy, a.s. v pozici dopravce a státní organizace, a dnešní Správa železnic v pozici provozovatele dráhy. Evropské předpisy i český zákon o dráhách následně postupně otevřely železniční dopravu hospodářské soutěži. Aktuálně působí jiní dopravci než České dráhy nejen v komerční dopravě (na linkách Praha – Ostrava a Praha – Brno), ale rovněž na výkonech v režimu veřejné služby v objednávkách státu i některých krajů. Transformační zákon v nezměněné podobě i nadále upravuje režim tzv. režijního jízdného⁷⁰. Jedná se tedy o ustanovení, které ukládá Ministerstvu dopravy stanovit podmínky, za nichž budou přepravováni zaměstnanci a rodinní příslušníci provozovatele dráhy (Správy železnic), jednoho z dopravců na železniční síti (České dráhy) a vybraných úřadů. Uvedené ustanovení pochází z roku 2002, kdy, jak již bylo uvedeno, byl trh na české železnici uzavřený a v přepravě osob působil v zásadě jediný dopravce, tehdy nově vzniklá akciová společnost České dráhy.

Tento model začal působit obtíže zejména při postupném otevírání trhu veřejných služeb⁷¹. Ministerstvo dopravy s ohledem na potřebu zajistit nediskriminační prostředí v železniční dopravě i po dohodě s odborovými organizacemi upravilo v roce 2017 znění tarifu tak, aby České dráhy byly zproštěny povinností uplatňovat režijní jízdné v případě soutěží⁷². Uvedené ustanovení nebrání dopravci České dráhy uznávat režijní jízdné na základě vlastního obchodního rozhodnutí nebo dohody s příslušným objednatelům veřejných služeb. Uvedená úprava tarifu tak dala Ministerstvu dopravy i krajům možnost řádně provádět nabídkové řízení v oblasti železniční dopravy. Stejný režim výjimek byl po dohodě s odborovými organizacemi ponechán i pro tarif vydaný Ministerstvem dopravy pro roky 2020 až 2022. Na konci roku 2019 nastal další problém s řešením režijních výhod v Jihomoravském kraji⁷³.

⁶⁹ Zákon č. 77/2002 Sb. o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ V ustanovení § 33 Transformačního zákona se konkrétně uvádí, že „Ministerstvo stanoví ceny jízdného a přepravného a podmínky jejich uplatnění (tarify) pro přepravu zaměstnanců akciové společnosti České dráhy, zaměstnanců státní organizace Správa železniční dopravní cesty, zaměstnanců ministerstva a Drážního úřadu, podílejících se na zabezpečování, provozování drážní dopravy, požívatelů důchodů, kteří pracovali v oblasti drážní dopravy, jakož i jejich rodinných příslušníků.“

⁷¹ V rámci nabídkového řízení Ministerstva dopravy na tehdejší lince R16 Plzeň – Most v roce 2016 samy České dráhy napadly nerovnost podmínek ve vztahu k režijnímu jízdnému. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže následně pravomocně celé nabídkové řízení zrušil, protože dospěl k závěru, že pravidla pro režijní jízdné, které dopadaly pouze na jednoho dopravce, představovaly diskriminační překážku pro řádné dokončení nabídkového řízení.

⁷² Do tarifu tak byla k výjimkám v § 2 odst. 3 tarifu zapracována pod písmenem e) nová výjimka pro vlaky ČD, zajišťované v režimu veřejné služby dle zákona č. 194/2010 Sb. (...) na základě nabídkového řízení (...), u nichž způsob úhrady a výše jízdného a přepravného odpovídá příslušnému tarifu a podmínkám vyhlášených ČD (...).

⁷³ České dráhy v tomto kraji od 1. ledna 2020 zajišťují dopravní služby na základě výsledků nabídkového řízení. V soutěži byla využita výjimka z tarifu pro režijní jízdné, kdy se tento tarif netýká „vlaků ČD, a.s. zajišťovaných v režimu veřejné služby dle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, ve znění pozdějších předpisů, na základě nabídkového řízení, u nichž způsob úhrady a výše jízdného a přepravného odpovídá příslušnému tarifu a podmínkám“. Protože uvedené

Přestože režim tzv. režijního jízdného zůstal v Jihomoravském kraji zachován, odborové organizace nesouhlasí se způsobem stanovení výše příplatku a rizikem obdobné situace v jiných krajích, a proto vyzvaly MD k „nalezení systémového řešení problematiky režijních výhod na železnici, které nebude zhoršovat dosavadní kvalitu tohoto benefitu“.

Současná situace má několik variant řešení:

- 1) Uložená povinnost poskytovat „režijní jízdné“ pro konkrétního dopravce České dráhy, nejedná-li se o nabídkové řízení nebo komerční vlaky, tzn. zachování stávajícího stavu. Za aktuálního právního stavu, tedy stávajícího vymezení § 33 Transformačního zákona, lze obtížně vytvořit jiné než stávající systémové řešení. Režijní jízdné dopadá podle zákona pouze na dopravce České dráhy. V případě nabídkových řízení je pak nutně nastavena výjimka pro neuplatňování tarifu, protože jinak by byl dopravce České dráhy oproti ostatním dopravcům v nerovném postavení. V případě nabídkových řízení se v případě vítězné nabídky mohou České dráhy následně s příslušným objednatelem dohodnout na možnostech akceptování režijního jízdného ve vysoutěžených vlacích. Jedná se o dobrovolnou dohodu objednatele s dopravcem, do níž stát nemůže zasahovat, neboť nařízení státu týkající se dohody na výši vyrovnání za uznávání režijního jízdného by bylo věcně podobné, jako kdyby stát i na soutěžených výkonech podmínky uznávání režijního jízdného stanovil.

Stávající varianta může být uplatňována i nadále, ale má tři určité nevýhody:

- a) odborové organizace na železnici nejsou spokojeny s tím, že režijní jízdné je nařízeno státem pouze v některých vlacích (přímé zadání Českých drahám) a jinde ne (soutěže, popřípadě vlaky ostatních dopravců),
- b) neexistuje zvláštní vyrovnání za tento tarifní závazek, dopravce České dráhy fakticky kompenzaci obdrží v rámci vyrovnání za veřejné služby v rámci smluv uzavřených se státem a kraji (objednatelé zpravidla logicky nechtějí nést rizika změn takových výnosů v čase a tedy je celý systém značně „rigidní“ a obtížně se mění),
- c) právní předpis stanovuje povinnost pro konkrétní obchodní společnost, která se na žádné jiné podnikatele na trhu nevztahuje, unijní právo nicméně stanoví, že by nemělo být při ukládání veřejných služeb či obecných pravidel rozlišováno mezi podniky s veřejným a soukromým vlastnictvím⁷⁴.

Pokud by tyto nevýhody nebyly považovány za zásadní, může takový režim pokračovat i nadále. Výše uvedené body však přinášejí všem zúčastněným subjektům jisté obtíže.

- 2) Poskytování „režijního jízdného“ na základě zaměstnaneckých výhod. Jiné řešení, které by řádně zajistilo systémové nastavení režijního jízdného, spočívá ve zrušení § 33 Transformačního zákona se současným rozhodnutím poskytovat „režijní jízdné“ formou zaměstnaneckých výhod pro zaměstnance provozovatelů dráhy a drážní dopravy ve stanoveném rozsahu, bez omezení, zda se jedná o soutěžené vlaky či přímo zadané. Příslušný zaměstnavatel by pak měl mít právo určit, v jakém rozsahu bude zaměstnanecký benefit poskytovat, zda se bude poskytnutý zaměstnanecký benefit vztahovat na vlaky jednoho dopravce nebo na celou dopravní síť. Jako řešení využitelné pro všechny dopravní služby v železniční dopravě se pak nabízí jako jedna z možností síťová roční jízdenka SJT, systému (viz výše), který bude spuštěn na základě zákona č. 367/2019 Sb. k datu 13. prosince 2020, která by platila na všechny dopravní služby v závazku veřejné služby, a podle současného vývoje jednání se zdá, že i na komerční vlaky. Jinou možnou variantou je proplácení projetých „režijních jízdních dokladů“ ze strany zaměstnavatelů. Další možností je využití síťových jízdenek jednotlivých dopravců.

Protože výše ceny například u síťové roční jízdenky SJT je nastavena na cca 23 tis. Kč, je třeba zároveň rozhodnout, zda a případně v jaké míře se budou do financování takového benefitu

ustanovení nebrání dopravci České dráhy uznávat režijní jízdné na dohody s příslušným objednatelem veřejných služeb, byla po dlouhých jednáních nalezena shoda na řešení, kdy je zajištěna pro držitele režijních dokladů možnost využívat i vlaky dopravce České dráhy v objednavce Jihomoravského kraje na základě úhrady zvláštního časového příplatku, kterou dopravce s ohledem na jednání o výši obchodního rizika stanovil ve výši 1500 Kč, a která byla odvozena z ceny standardního celosíťového dokladu IN 100, kterou České dráhy nabízí v hodnotě 19 990 Kč/rok. Částka doplatku tak odpovídá poměru výkonů objednávaných Jihomoravským krajem na všech výkonech Českých drah. Uvedená dohoda odpovídá tržní situaci ohledně ceny síťových jízdních dokladů.

⁷⁴ Recital (12) Nařízení 1370 stanoví, že „z hlediska práva Společenství není podstatné, zda budou veřejné služby v přepravě cestujících provozovány veřejnými nebo soukromými podniky. Toto nařízení je založeno na zásadě neutrality, pokud jde o úpravu vlastnictví podle článku 295 Smlouvy (...)“.

angažovat veřejné rozpočty. Pokud jde o výnosovou stránku, v případě zaměstnaneckých benefitů je celý postup zcela standardní, neboť dopravce „kupuje“ (případně s jistou spoluúčastí zaměstnanců) svým zaměstnancům řádné jízdní doklady (s případně možným daňovým zvýhodněním obdobně jako např. v případě stravenek). Ve srovnání se současným stavem tedy dojde vlivem zrušení jízdného za režijní cenu u zaměstnanců Českých drah k navýšení *výnosové stránky* u dopravce České dráhy, popřípadě u všech dopravců (v případě síťového benefitu). Protože však drtivá většina vlaků je spolufinancována z veřejných rozpočtů jako veřejné služby v přepravě cestujících, benefit spočívající v tom, že dopravce zakoupí jízdní doklad pro cestování svých zaměstnanců (ať už pro své vlastní služby, nebo pro celou síť české železnice) může být naopak uznatelný na *nákladové stránce* smluv o veřejných službách (státu, krajů), a to i v případě, že nebude nařízen. Toto rozhodnutí představuje citlivou politickou otázku, kdy je třeba posoudit přínosnost benefitu ve vztahu k finančním nákladům předmětného opatření. V této souvislosti lze podotknout, že u státem nařízených slev (pro žáky, studenty a seniory nad 65 let) již stát platí kompenzace slev, což má určitou souvislost s rozsahem poskytování benefitů. Převzetí rizika za navýšení nákladové stránky by tedy mělo být spojeno s převzetím příležitosti navýšení výnosové stránky z řádně pořizovaných zaměstnaneckých benefitů v podobě „režijních jízdének“ pro zaměstnance na železnici.

V případě Správy železnic, jako státní organizace zajišťující provoz dráhy, bude v případě realizace této varianty potřebné ze strany státu vymezit, za jakých podmínek budou pracovníkům Správy železnic poskytovány zaměstnanecké benefity, například ve vztahu k portfoliu jízdních dokladů SJT.

Druhou základní variantou systémového řešení režijního jízdného je tedy poskytování „režijního jízdného“ na základě zaměstnaneckých výhod, které umožňuje zrušení § 33 Transformačního zákona při ponechání jízdních výhod pro zaměstnance.

- 3) Uložení povinnosti „režijního jízdného“ všem. Třetí možností je nařízení slevy pro zaměstnance všech dopravců a vybraných organizací (zejména Správy železnic) ze strany státu. Režijní jízdné se tedy nestanoví Transformačním zákonem, ale optimálně jiným předpisem, který není určen toliko pro úpravu vztahů organizací České dráhy a Správy železnic. Výhodou této varianty je zcela rovné postavení dopravců a přímý vliv státu na okruh osob a rozsah zlevněného (či volného) jízdného pro skupiny cestujících s ohledem na zaměstnanecký poměr v sektoru železnice. Naopak naprosto zásadní nevýhoda této varianty spočívá v tom, že by bylo nutné uvedený tarifní závazek řádně vyrovnávat do výše tržní alternativy – bylo by obtížné najít jinou alternativu než síťovou jízdenku Systému jednotného tarifu za 23 tisíc Kč. Rozdílně od předchozí varianty by však nebyla žádná změna na výnosové straně, neboť dopravci by fyzicky žádné jízdní doklady neprodávali. Výnosy by se tedy nezměnily, náklady pro veřejnou správu by výrazně narostly o úhradu tarifního závazku a ten by případně až po skončení účetního období byl vrácen v podobě překročeného přiměřeného zisku zpět do státního rozpočtu.

Třetí variantou je tedy nařídit „režijní jízdné“ všem. Je to varianta velkorysá, avšak přináší značné ekonomické důsledky pro stát, které lze přesně vyčíslit v případě její přesné definice (okruh osob pro takové jízdné, výše nároku, spoluúčast zaměstnance). Tuto variantu však již na základě předběžného posouzení s ohledem na její rozpočtové dopady nelze doporučit.

V případě varianty 1 jsou nyní výpadky výnosů tržeb na straně Českých drah a zvýšené náklady dopravních služeb (vzniklé např. vlivem potřeby nasazení vyššího počtu vozidel) zahrnuty v rámci kompenzací za veřejné služby, a to jak ve smlouvách sjednaných Ministerstvem dopravy, tak i v přímo zadáných smlouvách krajů. Přestože se varianta 2 jeví jako systémově správnější, je třeba upozornit, že její prosazení bude na rozdíl od fungování stávající varianty 1 spojeno s určitými legislativními zásahy do společností citlivě vnímané oblasti v rámci Transformačního zákona. Zároveň oproti variantě 1 budou následně více zjevné finanční náklady spojené s případným nastavením benefitů, ty však budou viditelné na nákladové i výnosové straně závazků veřejných služeb, a tedy bude situace transparentní. U varianty 3 jsou jak dopady do podoby právních předpisů, tak i dopady na veřejné rozpočty nejrozsáhlejší a odvíjely by se od míry zapojení státu na uložení tarifního závazku. Teprve podle rozsahu zapojení státu bude možné přesně vymezit dopady na veřejné rozpočty, ale již po základním posouzení lze rozpočtové dopady posoudit jako závažné.

V tomto materiálu zvláště neuvádíme variantu 4 – zrušení benefitu bez náhrady. I když taková varianta nepochybně věcně existuje (a fakticky je symetrická k variantě 3), patrně by vedla k porušení sociálního smíru na železnici a byla by všeobecně obtížně prosaditelná.

Pokud nebude únosné udržet stávající stav, navrhuje se přechod do varianty 2. Uvedená oblast vyžaduje samostatné řešení v rámci nástrojů k realizaci této koncepce.

Cílem Koncepce veřejné dopravy v oblasti tarifů a jejich regulace je zjednodušení a zpřehlednění cenové regulace. Regulace základní ceny jízdného i státem nařízených slev by měla být zjednodušena a v případě základního jízdného i zrušena, pokud se v navrženém přechodném období neprokáží závažné důvody pro zachování regulace. Důležitou alternativu pro cestující ve veřejné dopravě nabízí projekt SJT, který vstoupí do plného provozu k prosinci 2020, a zajistí cestujícím možnost cestovat po železnici bez rozlišení použitého dopravce. Druhým důležitým tarifním prvkem české veřejné dopravy jsou i do budoucna systémy IDS v jednotlivých územních oblastech České republiky, které by měly systém SJT doplňovat v regionálním a místním měřítku. U režijního jízdného na železnici bude posouzena potřeba reformy a je třeba v období plnění této koncepce posoudit varianty budoucího nastavení (např. převod na poskytování „režijních jízdenek“ formou zaměstnaneckých výhod, podobně jako jsou nabízeny jiné výhody v jiných odvětvích hospodářství).

2.4. Disponibilita informací o veřejné dopravě

Jednou z funkcí veřejné správy v oblasti veřejné dopravy je nepochybně zajištění informací o tom, jak jsou spoje veřejné dopravy provozovány. Problematika poskytování multimodálních informačních služeb o cestování vyplývá z Delegovaného aktu ITS⁷⁵. Jedná se zejména o zpřístupnění vymezených dat o cestování a dopravním provozu, odpovídajících tzv. „*metadat*“, včetně informací o jejich kvalitě, prostřednictvím vnitrostátního přístupového bodu pro výměnu a opakované použití těchto dat na nediskriminačním základě.

V České republice existuje Celostátní informační systém o jízdních řádech (dále jen „**CIS**“), který je budován postupně od roku 1998-1999. S účinností od 1. července 2000 byl následně zaveden do Zákona o silniční dopravě, později i do Zákona o dráhách. Původně systém povinně zahrnoval pouze veřejnou silniční linkovou dopravu mimo městské autobusové dopravy. Novelizace provedená zejména v roce 2010 do něj postupně zahrnuje také městskou autobusovou dopravu a drážní dopravu. K provozování systému zákon zmocňuje Ministerstvo dopravy, které tuto povinnost může delegovat na jinou právnickou osobu. Vyhláška o jízdních řádech veřejné linkové dopravy⁷⁶ a Dopravní řád drah⁷⁷ stanovily výstupy ze systému, a to zejména zpřístupnění jízdních řádů v „základním“ (uživatelsky čitelném) a s výjimkou určitých specifických služeb⁷⁸ i v „datovém“ (strojově zpracovatelném) formátu. Navazující služby, jako například vyhledávač spojení, nejsou z hlediska současné podoby systému součástí CIS.

Národní katalog otevřených dat (dále jen „**NKOD**“)⁷⁹ je systém spravovaný Ministerstvem vnitra, jeho smyslem je na jednom místě evidovat a publikovat zveřejňovaná data a informace z celé veřejné správy a zajistit tak jejich maximální dostupnost k dalšímu využití. Tento katalog je tedy možné považovat za vnitrostátní přístupový bod k otevřeným datům ve smyslu článku 3 Delegovaného aktu ITS. Vztah CIS a NKOD plyne z právních předpisů⁸⁰. Tyto právní předpisy mimo jiné stanoví, že jako otevřená data mají být zveřejněny informace obsažené v CIS. Ministerstvo dopravy zapsalo veškerý strojově zpracovatelný obsah CIS do NKOD.

V současné době se jeví, že systém CIS bude třeba určitým způsobem pozměnit. V této souvislosti je třeba posoudit, jaké funkce by měl mít státem garantovaný informační systém o jízdních řádech veřejné dopravy v budoucím období. Například u vyhledávače lze mít určité pochybnosti, zda nejsou požadované služby zajištěny komerční činností subjektů mimo státní správu stejně dobře, ne-li lépe. Na druhé straně se lze obávat, že pokud by byla činnost vyhledávačů spojení i v budoucnu plně

⁷⁵ Nařízení EK v přenesené pravomoci (EU) 2017/1926“ ze dne 31. května 2017, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU, pokud jde o poskytování multimodálních informačních služeb o cestování v celé Unii.

⁷⁶ Vyhláška č. 122/2014 Sb. o jízdních řádech veřejné linkové dopravy.

⁷⁷ Vyhláška č. 173/1995, kterou se vydává dopravní řád drah, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ V datovém „strojově-čitelném“ formátu se nezveřejňují pouze jízdní řády mezinárodní autobusové dopravy schválené orgánem jiného státu než České republiky a jízdní řády na dráze lanové nezajišťující dopravní obslužnost. Tyto jízdní řády je přípustné zveřejnit jen „v graficky přehledné podobě pro potřeby cestujících“, neboť získání uvedených dat ve strojovém formátu je objektivně problematické, jsou to však zcela okrajové služby veřejné dopravy. Veškeré zbývající služby musí být zveřejněny rovněž v elektronické podobě v datové struktuře umožňující automatizované zpracování.

⁷⁹ NKOD je dostupný: <https://data.gov.cz/datové-sady>

⁸⁰ Nařízení vlády č. 425/2016 Sb., o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data

ponechána funkcím trhu, mohla by například preferovat určité poskytovatele služeb a i úroveň spolehlivosti a správnosti dat poskytovaných veřejnosti pak není předem známa. V Německu bylo například v minulosti předmětem diskusí, zda vyhledávače dopravce DB nepreferují určité dopravní služby na úkor jiných a lze se domnívat, že tyto diskuse zřejmě nikdy nebyly ukončeny s jednoznačným závěrem, nelze vyloučit, že například pro spojení Praha – Mnichov byla v některých časových obdobích upozadována spojení prováděná ve spolupráci dopravců České dráhy a společnosti Länderbahn. Také proto se zdá jako správné, aby bylo úkolem veřejné správy zajistit nejen datový zdroj pro jízdní řády, ale také jejich „oficiální“ interpretaci, přičemž tím samozřejmě není vyloučeno, že poskytované zdroje dat budou i neformálně využívány jinými subjekty k tvorbě vlastních aplikací. Toto by tedy měl být směr vývoje této oblasti do budoucího období.

Současný postup přípravy vyžaduje definici všech požadavků na nový systém, nejen z pohledu Delegovaného aktu ITS, ale také z pohledu národních právních předpisů. Rozvoj CIS musí umožnit plnění povinnosti poskytovatele služby inteligentního dopravního systému podle § 39a zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Namátkou jsou to oblasti otevřených dat, bezpečnosti systému nebo archivování. Do tohoto procesu vstupují také specifické požadavky uživatelů jak na straně dopravců a úřadů, ale především cestujících a zpracovatelů otevřených dat. S ohledem na složitost takové přípravy z pohledu odborných znalostí a personální náročnosti připravuje nyní Ministerstvo dopravy věcné a technické vymezení podoby nového systému, součástí kterého by mělo být také doporučení pro další postup.

V této diskusi bude nutné prověřit definici pojmu „jízdní řád“, který je samozřejmě v různých oborech dopravy vnímán diametrálně odlišně.

- V oblasti veřejné linkové dopravy je právní úprava s ohledem na linkový charakter jízdních řádů a malou technologickou vázanost na infrastrukturu jednoduchá a jednoznačná. Jízdní řád linky zpracovává dopravce, předkládá jej ke schválení dopravnímu úřadu, který jej po schválení postoupí do CIS. Dopravce zpracovává jízdní řád s platností od data zahájení provozu linkové dopravy nebo změny licence do konce doby platnosti licence, případně do některého ze zveřejněných termínů změn jízdních řádů. Změnu jízdního řádu zpracovává dopravce jako nový jízdní řád. Z důvodu nařízení uzavírky nebo objížďky pozemní komunikace nebo v krizové situaci může dopravce zpracovat tzv. výlukový jízdní řád na nutnou dobu. Za schválený jízdní řád se pro účely CIS považuje i výlukový jízdní řád, o jehož schválení bylo vydáno rozhodnutí, které je předběžně vykonatelné.
- V oblasti železniční dopravy se situace komplikuje tím, že linkové jízdní řády se oficiálně nezpracovávají, protože zásadní je při konstrukci jízdního řádu technologická vazba vlaku na úsek dráhy. Jízdní řád dráhy nemůže zpracovávat jeden z dopravců zajišťujících dopravní služby na dráze, ale přidělcce kapacity železniční dopravní cesty koordinující železniční trasy vlaků (na dráhách ve vlastnictví státu je to tedy Správa železnic). Změny jízdního řádu se vypracovávají jen v provozně odůvodněných případech nebo podle odůvodněných návrhů dopravců v termínech podle harmonogramu stanoveného provozovatelem dráhy (což je zpravidla osoba shodná jako přidělcce). Rozdílně od veřejné linkové dopravy může dojít k tomu, že je zpracován jízdní řád vlaků osobní přepravy, přijatý po nabytí platnosti jízdního řádu, také ten musí být předán do CIS⁸¹. U výlukových jízdních řádů na dráze platí shodná pravidla jako při jiných jízdních řádech zpracovávaných za platnosti projednaného jízdního řádu. Provozovatel dráhy zpracuje v takovém případě návrh výlukového jízdního řádu podle schváleného plánu omezení provozování dráhy nebo její části, který předloží každému ze zúčastněných dopravců nejméně 45 dnů před termínem plánovaného omezení provozování dráhy. Povinnost předat jej do CIS platí analogicky jako u předchozího typu jízdních řádů, Ministerstvo dopravy ustáleně vykládá, že tato povinnost platí i pro jízdní řády náhradní dopravy, které nejsou provozovány na základě licence a schváleného jízdního řádu⁸², nicméně ne vždy v minulosti byl výklad povinností přidělcce a provozovatele dráhy takto jednoznačný.
- V oblasti městských drah a drah lanových je situace velmi podobná jako u veřejné linkové dopravy. Dopravce zpracovává návrh jízdního řádu nebo jeho změny a předloží jej ke schválení

⁸¹ Ustanovení § 54 odst. 5 Dopravního řádu drah. Jde například o různé zvláštní vlaky, jejichž provozování nebylo předvídáno v době vydání jízdního řádu; tyto vlaky však mají při konstrukci velmi nízkou prioritu, a tak jsou dopravci velmi motivováni předkládat žádosti o trasy vlaků v řádných termínech.

⁸² Ustanovení § 18c Zákona o silniční dopravě stanoví, že „pro provozování náhradní autobusové dopravy, která nepřesahuje 60 kalendářních dnů po sobě jdoucích, se nevyžaduje udělení licence a schválení jízdního řádu; vedení linky a umístění zastávek musí být z hlediska bezpečnosti silničního provozu schváleno Policií České republiky“.

příslušnému drážnímu správnímu úřadu v termínu stanoveném tímto úřadem. Ten následně jízdní řád postoupí do CIS. Dočasné omezení pravidelného provozu se však odchýlně od silniční dopravy zveřejňují „nejpozději 24 hodin před počátkem jejich platnosti vhodným způsobem a v místech k tomu obvyklých“.

S ohledem na uvedené rozdíly je samozřejmě velmi obtížné vymezit podmínky pro vedení mezioborového CIS. Důležité je, že dříve velmi odlišné pojmosloví jednotlivých oborů dopravy je postupně sjednocováno, nebrání-li tomu odlišná technologická povaha dopravního oboru (silnice/tramvajová dráha/železniční dráha). Postupně bude sjednoceno, že existuje *jízdní řád linky* (autobusy, městské dráhy) nebo *jízdní řád dráhy* (železniční a lanové dráhy). Tyto jízdní řády mohou být novelizovány *změnami* (všechny obory dopravy) nebo *nově zavedenými dopravními službami* (pouze na železnici, jedná se toliko o specifickou formu změny). V době omezení infrastruktury mohou (popřípadě v některých případech musí) být zpracovány *výlukové jízdní řády* (linky/dráhy analogicky jako u předchozích povinností, avšak na dráze včetně případné náhradní dopravy), jejichž společnou vlastností je skutečnost, že po skončení omezení infrastruktury skončí jejich časově omezená platnost a je nahrazena původním jízdním řádem, nebyl-li v mezidobí změněn. Tyto všechny jízdní řády musí být řádně předávány do CIS. Až tohoto stavu bude dosaženo, teprve můžeme uvést, že CIS obsahuje úplný *statický obraz* o provozovaných službách veřejné dopravy.

Obraz veřejné dopravy nicméně není statický. V oblasti drážní dopravy i veřejné linkové dopravy vznikají *provozní mimořádnosti*, jejichž primárními zdroji jsou z hlediska veřejné dopravy jako systému zejména

- omezení infrastruktury, na které nebyl zpracován výlukový jízdní řád ošetřující jiné jízdní doby,
- operativní výpadky infrastruktury (např. napájení, porucha zabezpečovacího zařízení),
- rušení vnější dopravní interakcí (kongesce na silniční infrastruktuře, pozdní příjezd vlaků ze zahraničí, nepravdivosti v nákladní železniční dopravě),
- neschopnosti vozidel a jiná podobná rušení na straně dopravce (např. prodlužování jízdních dob vinou snížené schopnosti vozidla, pozdní nástup personálu),
- prodlužování pobytů vinou zvýšené frekvence,
- vyšší moci a podobné případy (např. střety v kolejišti, extrémní povětrnostní podmínky, stávky) a
- chyby a jednání zúčastněných subjektů, která nejsou v souladu s předpisy (např. nesprávně schválený jízdní řád, neumožňující dosažení jízdních dob autobusu, nesprávné řazení vlaku neumožňující dosáhnout stanovenou rychlost vlaku); ačkoliv nelze předpokládat porušování předpisů, objektivně může být v některých případech obtížné jednání v rozporu s předpisy zcela eliminovat.

Tyto prvotní příčiny se nesledují a prakticky je ani nelze sledovat. V kódech zpoždění (pokud vůbec jsou zavedeny, je to běžné pouze v železniční dopravě) se objevují nutně pouze bezprostřední příčiny zpoždění konkrétního vlaku, které se skutečnou příčinou nemusí mít nic společného. Například jedna z nejběžnějších příčin zpoždění „*sled vlaků*“ nebo „*čekání na zpožděný přípoj*“ nikdy není prvotní příčinou, která zpoždění v systému veřejné dopravy vyvolala. Studium těchto kódů se nedá mnoho zjistit o skutečných důvodech nepravdivostí ve veřejné dopravě. S ohledem na téma informačních systémů ve veřejné dopravě nelze než konstatovat, že zpoždění ve veřejné dopravě existují a s ohledem na dynamický charakter veřejné dopravy by je bylo velmi vhodné data o nich shromažďovat, pokud jsou datově k dispozici. Datová disponibilita odchylek od jízdních řádů je dostupná v oblasti železniční dopravy na dráhách vlastněných státem (aplikace GRAPP), celosíťově však není dostupná na jiných dráhách a v autobusové dopravě. V rámci dalšího vývoje CIS by bylo vhodné prověřit možné postupné získání těchto dynamických informací o všech službách ve veřejné dopravě.

Konečně poslední oblastí, která v rámci dalšího rozvoje CIS přichází v úvahu, je možné propojení s grafickými daty, resp. geografickými (prostorovými) daty. Jistá řešení již v současné době v České republice existují na základě komerčních produktů, kde jsou v mapách vyznačena místa železničních stanic, zastávek drážní i silniční dopravy. Lze předpokládat, že oficiální vymezení míst, kde jsou stanice a zastávky veřejné dopravy by mohlo mít jistý všeobecný přínos, například jako určitá pomůcka pro sledování předstupních dob, i když s ohledem na složitost větších stanic a zastávek veřejné dopravy bude vždy nezbytné přiřazení hodnot potřebných pro přestup, přinejmenším v uzlových stanicích železniční dopravy a ve větších terminálech ostatní veřejné dopravy. Je také vhodné uvést, že stát v současnosti nedisponuje ucelenou datovou sadou, která by na celonárodní úrovni geografickou informaci o umístění zastávek uchovávala (na úrovni unikátního identifikátoru pro každou zastávku). Zvláštní pozornost je třeba věnovat atributům tarifních bodů v České republice, například zjištění informace o tom, zda stanice či zastávka je přístupná osobám se zvláštními potřebami, zda má místa pro styk s cestujícími jednotlivých dopravců kde lze zakoupit jízdní doklad, zda je vybavena sociálním

zařízením, úschovnou zavazadel a podobně. Kvalitní a garantovaná prostorová data je v obecném kontextu třeba vnímat jako ucelený nástroj, bez kterého je obtížné možné efektivně plánovat, spravovat a organizovat dopravu, spravovat dopravní infrastrukturu, plánovat dopravní obslužnost území atp. - základní analýzy nad prostorovými daty, jako je filtrace, promítnutí několika vrstev nad sebou, vytvoření výstupu (mapy) jsou dnes běžným nástrojem pro podporu rozhodování.

Cílem koncepce v oblasti informací o veřejné dopravě je dostat požadavkům Delegovaného aktu ITS tak, aby byly informace o veřejné dopravě dostupné v ucelené podobě na jednom místě. Jednotlivé obory veřejné dopravy jsou značně odlišné, pokud jde o způsob tvorby jízdního řádu, jeho schvalování a zveřejňování. Cestující by přesto měl informace obdržet ve vhodné podobě, tak aby vnímal služby veřejné dopravy jako navazující řetězec složený z jednotlivých dopravních služeb. V průběhu roku 2020 a úvodu roku 2021 se předpokládá dokončení základního materiálu, upravující další zaměření projektu CIS v následujícím období v souladu s těmito zásadami.

2.5. Rovné podmínky a příležitosti k dostupnosti ve veřejné dopravě

2.5.1 Rovné příležitosti různých skupin obyvatel

V současnosti patří mezi hlavní trendy principů udržitelného rozvoje podpora inkluzivní, inovativní a bezpečné veřejné dopravy, která zohledňuje zvláštní potřeby různých skupin obyvatel (včetně seniorů, dětí, žen, pečujících osob nebo osob s omezenou schopností pohybu, orientace a komunikace) v dopravní obslužnosti, infrastruktuře a v územně-dopravním plánování. Tímto přístupem lze i v oblastech, které nemusí na první pohled evokovat diskriminaci, odstranit bariéry omezující celé skupiny obyvatel, zvýšit jejich ekonomickou aktivitu, racionálně distribuovat zdroje a celkově zlepšit životní podmínky. Je třeba si uvědomit, že opatření přijatá primárně pro osoby se zdravotním postižením, zaměřená zejména na bezpečnost, bezbariérovost a kvalitní dopravní obslužnost, mohou pomoci zjednodušit a zlepšit komfort cestování nejen osobám se zdravotním postižením, ale i široké veřejnosti, proto by se na ně při objednávce nemělo zapomínat, a tato opatření by měla být dále rozvíjena.

Plánování dopravní obslužnosti je dále úzce provázáno s procesy plánování udržitelné městské mobility. Další rozvoj preference veřejné dopravy a postupné zlepšení přístupnosti dopravy, dopravní infrastruktury a veřejného prostoru (včetně terminálů veřejné dopravy, zastávek či podchodů) by měly probíhat s ohledem na zvláštní potřeby různých skupiny obyvatel a stárnutí populace (např. bezbariérové úpravy nástupišť, bezbariérové toalety včetně přebalovacích pultů v blízkosti zastávek, rekonstrukce a budování zastávkových forem příznivěji pro výměnu cestujících a pro seniory, těhotné ženy, pečující osoby s kočárky a dětmi do 3 let a osoby se sníženou schopností pohybu, orientace a komunikace apod.

Významný vliv na využívání veřejné dopravy ze strany široké veřejnosti má také pocit bezpečí ze strany cestujících, a to zejména v nočních hodinách. Prioritou je zajištění bezpečnosti cestujících v prostředcích veřejné hromadné dopravy a ve veřejném prostoru od instalace prvků dopravního zklidňování až po zajištění kvalitního a šetrného osvětlení na ulicích, zastávkách, nástupištích i v podchodech v nočních hodinách. Jako možnosti, jak zvýšit pocit bezpečí u žen a seniorů ve veřejné dopravě a vytvořit prostředí, jež snižuje pravděpodobnost kriminality, lze využít jednoduchá a finančně nenáročná technologická řešení (např. dobře umístěné a osvětlené zastávky) či podporu personálu dopravců pro zvýšení pocitu bezpečí cestujících (zejména ve vlacích). Inovace, včetně chytrých zastávek a ITS v dopravě, taktéž významně přispívají ke zvýšení komfortu a zkvalitnění služeb pro cestující.

2.5.2 Přeprava osob se zvláštními potřebami

V minulosti byla veřejná doprava primárně koncipována pro většinovou společnost. Osoby se zvláštními či nestandardními potřebami měly při přepravě obtíže. Vysokopodlažní vlaky na některých stanicích bez modernizovaných nástupišť komplikovaly nástup a výstup i zdravému cestujícímu, a byly velmi obtížně překonatelnou překážkou pro osoby s jakýmkoliv pohybovým omezením, například kvůli věku, chronické nemoci, snížené schopnosti pohybu, orientace nebo komunikace, obtíže měly i ženy v těhotenství a samozřejmě rodiče s malými dětmi. O trochu lepší situace byla při přepravě autobusy, které ale ani tehdy netvořily páteř veřejné dopravy na delší vzdálenosti, alespoň ne v některých směrech, například z Prahy směrem na východ.

Přístupnost dopravy všem skupinám obyvatel je dnes jedním ze základních požadavků pro vytvoření rovných příležitostí pro svobodný pohyb OOSPO v rámci celospolečenského života.

Ministerstvo dopravy se proto účastní jednání Vládního výboru pro zdravotně postižené občany, Odborné skupiny pro přístupnost veřejné správy a veřejných služeb, konají se pravidelné schůzky se zástupci Národní rady osob se zdravotním postižením České republiky (dále jen „NRZP“). Koordinovaná spolupráce Správy železnic, všech dopravců a NRZP byla zahájena dne 5. dubna 2019, kdy se na základě požadavku ministra dopravy uskutečnilo první jednání Platformy pro bezbariérovost. Ministerstvo dopravy se aktivně podílelo na veletrhu, nazvaném REHAPROTEX, který se uskutečnil na brněnském výstavišti dne 29. října 2019. Zajištění dopravní obslužnosti je veřejnou službou, proto by takové služby měly být přístupné všem skupinám obyvatelstva, včetně OOSPO.

Právní předpisy dnes stanoví minimální standardy pro veřejné služby v přepravě cestujících, pokud se týče přepravy OOSPO⁸³. Unijní právo v předpisech, upravujících práva a povinnosti cestujících⁸⁴, stanoví přesnější pravidla pro cestování těchto osob. Ministerstvo dopravy jako objednatel také postupně zpřísňuje požadavky kladené ve smlouvách o veřejných službách na zajištění přístupné dopravy pro OOSPO. Dopravci, kteří provozují služby na základě nově uzavřených smluv o veřejných službách, mají umožnit přepravu cestujících na vozíku a zajistit i další podmínky pro přepravu zdravotně postižených. Jednotlivé podmínky zahrnuté do smluv byly konzultovány s NRZP. Otázkou přístupnosti se zabývají i další projekty. Přístupnost služeb inteligentních dopravních systémů osobám se sníženou schopností pohybu nebo orientace řeší „Akční plán rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050)“ schválený usnesením vlády ze dne 15. dubna 2015 č. 268. V roce 2019 byl v rámci programu Beta2 realizován projekt s názvem „Využití mapových podkladů ZABAGED pro návrh přesných navigačních aplikací pro cestující se zrakovým postižením nebo jiným omezením ve veřejné dopravě“.

Přestože se mnohé změnilo, stále můžeme nalézt příklady, kdy přepravě osob se zvláštními potřebami není věnována odpovídající pozornost.

- Prvním příkladem je, že požadované standardy vozidel nejsou reálně plněny, respektive jsou plněny negativním způsobem, protože jsou vozidla tak stará, že se na ně uplatní výjimka pro vozidla uvedená do provozu před účinností Zákona o veřejných službách, případně návazných prováděcích předpisů. Standardy se ne vždy vztahují na vozidla uvedená do provozu před rokem 2010, kdy tyto standardy byly vydány, tato vozidla vždy ani není možné vybavit odpovídajícím zařízením pro přepravu cestujících se zvláštními potřebami, jako jsou osoby se sníženou schopností pohybu, nebo osoby nevidomé, popřípadě slabozraké. Tato doba postupně končí v případě veřejné linkové dopravy, při účetní odpisové době železničních vozidel v době trvání 30 let může ještě pokračovat v oblasti železniční dopravy; lze však očekávat, že postupně se vozidlový park obmění s náběhem dlouhodobých smluv spojených s liberalizací veřejné dopravy, tedy v letech 2023-2033. Uvedený problém je tedy dočasný a postupný vývoj vede k jeho řešení.
- Druhým příkladem je, že požadované standardy neodpovídají současným potřebám. V této oblasti je však třeba uvést i to, že v některých případech může být vhodnější nastavit pravidla podle místních podmínek a nikoliv plošně pro celé území státu bez zřetele na způsob obsluhy území. Do budoucna však bude přesto nutné vést diskusi o přehodnocení některých standardů. Například, současná povinnost přepravit v autobuse objednané linkové dopravy dětský kočárek s dítětem by se mohla jevit jako poněkud překonanou v případě objednávky mezuregionální veřejné linkové dopravy, jak bylo uvedeno v kapitole 2.1. Stejně tak i povinné kvóty počtu vozidel umožňujících přepravu osob s omezenou schopností pohybu by měl být v dalším období podrobeny diskusi. Je důležité, aby byla zajištěna přístupnost informací, především provozních mimořádností také s ohledem na osoby se zdravotním/sluchovým postižením, je-li to možné, rovněž písemným sdělením na informačních tabulích.
- Třetím příkladem je rozhraní jednotlivých odpovědných osob za zajištění přepravy OOSPO a osob potřebujících pomoc. V oblasti železniční dopravy byla vedena rozsáhlá diskuse, jejímž výsledkem je, že dopravce je odpovědný za přepravu cestujícího od okamžiku zahájení nástupu cestujícího do vozidla ve výchozí železniční stanici do okamžiku výstupu z vozidla na nástupištní hraně cílové stanice. Pro pohyb cestujícího po železniční stanici stanoví ustanovení unijního práva⁸⁵, že „poskytuje provozovatel stanice při odjezdu zdravotně postižené osoby nebo osoby s omezenou schopností pohybu a orientace z obsazené železniční stanice, při průjezdu touto

⁸³ Příloha k Zákonu o veřejných službách, viz kapitola 1 tohoto materiálu.

⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 181/2011 ze dne 16. února 2011 o právech cestujících v autobusové a autokarové dopravě a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě.

⁸⁵ Článek 22 nařízení č. 1371/2007, o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě.

stanic nebo po příjezdu do ní bezplatnou pomoc takovým způsobem, aby daná osoba byla schopna nastoupit do odjíždějícího dopravního spoje, přestoupit na přípoj nebo vystoupit z příjíždějícího dopravního spoje, na který si zakoupila přepravní doklad (...) provozovatelé stanic v neobsazených stanicích (vynaloží) náležitě úsilí, aby zdravotně postižené osoby a osoby s omezenou schopností pohybu a orientace měly přístup k cestování vlakem“. Protože je provozovatelem většiny stanic v České republice Správa železnic, směřuje tato povinnost zpravidla (s výjimkou několika málo stanic) za tímto subjektem. Odpovědnost není sejmuta prostým označením stanice za neobsazenou. Je však velmi důležité, aby docházelo k intenzivní komunikaci s jednotlivými dopravci. V případě přestupních cest je možné využít pomoci státního podniku CENDIS, který zřídil výše uvedenou službu *OneTicket Assistance*. V důsledku těchto skutečností a na základě zkušeností z prvních dvou měsíců poskytování služby *OneTicket Assistance* lze navrhnout následující postupy, které by mohly vést k nápravě výše popisovaných obtíží:

- zkvalitnění vztahů mezi Správou železnic a dopravci, kteří mají ve stanici stabilní provozní místo (např. pokladna, informační kancelář, dispečerské pracoviště) a jsou schopni pomoc poskytovat například na základě smluvního vztahu se Správou železnic jako provozovatelem stanice,
- vhodnější vymezení obsazených stanic na síti české železnice, přičemž i v neobsazených stanicích má provozovatel stanice vůči cestujícím s omezenou schopností pohybu a orientace (byť mírněji vymezené) právní povinnosti a
- vymezení procesu pro ad hoc zajištění asistence v případě, je stanice neobsazená a neexistuje ani smluvní vazba na přítomné zastoupení dopravce.

Stejně tak i v autobusových terminálech jsou unijním právem stanovena pravidla týkající se rozhraní odpovědnosti za přepravu OOSPO nebo osob potřebujících poskytnutí pomoci.

- Za čtvrté, je důležité, aby se zvyšoval počet stanic a zastávek, které jsou přístupné všem skupinám obyvatelstva, a to optimálně bez poskytnutí pomoci. S tím souvisí i pokračování odklonu od zdvihacích plošin k výtahům na nástupiště – což už dnes je v rámci nových staveb s odpovídající frekvencí cestujících plněno. S tímto bodem však souvisí i poskytování srozumitelné a přístupné informace, kteří tarifní body české sítě veřejné dopravy jsou přístupné a za jakých podmínek. To je u zastávek veřejné linkové dopravy úkol do budoucího období, souvisejících s atributy zastávek popsanych výše v textu tohoto materiálu.
- Za páté, přístupnost vozidel je poněkud široký pojem, který je třeba vnímat v jeho plném významu. Existují vozidla regionální, která mohou být snadno nízkopodlažní; dají se nasadit i na zastávkovém rychlíku druhého přepravního segmentu. Naopak dálkové vlaky a případně dálkové autobusy bývají vysokopodlažní a přepravu osob s omezením pohybu v nich je třeba řešit plošinou. Často se OOSPO vnímají jako osoby na vozíku, ale předmětem zájmu by měly být i osoby slabozraké/nevidomé a osoby neslyšící.

Cílem koncepce v této oblasti je přispět k zajištění přístupné veřejné dopravy pro všechny skupiny cestujících tím, že jednotlivé subsystémy postupně umožní přepravu OOSPO a přispějí k zajištění rovných příležitostí pro všechny. Všechny uvedené body kladou nové povinnosti na objednatele veřejné dopravy, dopravce, provozovatele stanic, provozovatele autobusových terminálů a další odpovědné osoby, pouze jejich společným úsilím lze zajistit řetězec služeb vedoucí ke zlepšení přepravy OOSPO na síti české veřejné dopravy.

2.6. Přizpůsobení vozidel novým potřebám

Ze všech předchozích kapitol plyne, že v budoucím období bude velmi důležité, aby objednatelé veřejné dopravy posoudili způsobilost vozidlového parku ve veřejné dopravě ve vztahu k novým potřebám a moderním technologickým trendům⁸⁶, například vybavení vozidel autobusů či drážních souprav jednotkami družicových navigačních systémů. Tyto jsou v Evropě čím dál častěji využívány k získávání informací o polohách vozů v téměř reálném čase (potřeby centrálního dispečinku, kontrola

⁸⁶ Technologický rozvoj podporuje strategický posun z prosté výstavby dopravní infrastruktury k provozování dopravních sítí, k organizování a řízení procesu přemísťování osob a věcí na těchto sítích. Například systémy označované jako C-ITS jsou založené na komunikaci (obousměrné výměně dat) mezi samotnými vozidly a také mezi vozidly a zařízeními na silniční infrastruktuře. Díky obdržené varovné zprávě může být řidič zavčas informován tak, aby co nejrychleji a co nejlépe (podle jeho schopností) zareagoval na nečekanou situaci v silničním provozu.

jízdy, sledování vozového parku, preference na křižovatkách, vyvolávání zastávek, infotainment pro cestující apod.). Zejména v oblasti železniční dopravy budou požadavky v dalším období enormní, což vplývá přímo z předchozích kapitol. Bude zaváděn evropský zabezpečovací systém ETCS (na páteřních tratích 1. a 2. koridoru již od 1. ledna 2025), budou budovány zárodky rychlých spojení, bude zefektivňován provoz na vedlejších tratích, kde by mohly plnit svou úlohu autonomní vlaky, které se v současné době testují, požadavky na dekarbonizaci a na snižování zdravotně škodlivých emisí by měly vést k postupnému zavádění alternativních pohonů, požadavky na přepravu osob se zvláštními potřebami povedou na nasazování nízkopodlažních vozidel v regionální a často zastavující rychlé meziregionální dopravě a vozidel vybavených zdvihacími plošinami v nejvyšším stupni dálkové dopravy. Nezanedbatelné jsou i současné požadavky na přepravu jízdních kol. Konečně nelze pominout ani tlak na zvyšování energetické efektivity vozidel. Přestože tyto požadavky kladou vysoké nároky na disponibilitu kvalitních vozidel, je zároveň třeba klást i důraz na spolehlivost jejich nasazení (například v případě poruch či výpadků nasazení vozidel z jiných důvodů). Pořizování vozidel pro veřejnou dopravu odpovídající současným standardům musí rovněž přispět k naplnění opatření uvedených v Aktualizaci Národního programu snižování emisí⁸⁷.

Požadavek objednatelů na nová, nebo nově vybavená vozidla musí být proveden nákladově efektivním způsobem a musí být finančně zajištěn promítnutím do výše kompenzace. Při pořizování vozidel musí být zajištěn rovný přístup dopravců k těmto vozidlům. Vedle standardního způsobu pořizování vozidel prostřednictvím stanovení kvalitativních parametrů ze strany objednatelů veřejných služeb se otevírá i otázka, zda nebude vhodné rovněž centrálně podporovat nákup vozidel pro veřejné služby v přepravě cestujících přispívající ke splnění cílů, obsažených ve strategických dokumentech státu, zejména aktualizaci Národního plánu snižování emisí. Uvedený postup bude posouzen v rámci realizace opatření č. 10, uvedeného v části 5 této koncepce. S ohledem na význam financování vozidlového parku bude tato problematika zahrnuta do posouzení v rámci přezkumu rozdělení kompetencí a řešení financování veřejné železniční dopravy v rámci materiálu, který je uveden jako opatření 1 v části 5 této koncepce.

Při stanovování koncepce vozidel je třeba vzít v úvahu, že v některých případech může být problematické vybavovat užitá vozidla palubní částí ETCS, neboť náklady na vybavování starých vozidel mohou být násobně vyšší než dodání nových vozidel s již zabudovanou mobilní částí evropského zabezpečovače. Rovněž při provedení elektrizace je důležité nahradit dieselová vozidla elektrickými ve správný čas. Je tedy důležité, aby plánování infrastruktury a dopravní obslužnosti bylo úzce provázané.

Pořizování nových vozidel bude spojeno s potřebou nově řešit převody vozidel⁸⁸ po skončení smluv o veřejných službách na nového provozovatele, neboť zatímco doba trvání těchto smluv je 10-15 let, doba odepisování nových vozidel na železnici je zpravidla 30 let. Liberalizace na železnici bude probíhat navíc převážně v letech 2023-2033. Nezanedbatelná je i problematika naplnění směrnice o čistých vozidlech v oblasti silniční dopravy. Lze očekávat, že veřejná hromadná silniční doprava bude postupně automatizována, je účelné, aby docházelo k postupnému rozšiřování autonomních minibusů podle vzoru jiných evropských měst. Bude-li cestujících ještě přibývat jako dosud, bude úkol zajistit odpovídající vozidlový park zásadní úlohou, kterou je vhodné doporučit podobně pojeté v dopravních plánech jednotlivých objednatelů, kteří mají konkrétní znalosti o provozních souborech a potřebném počtu vozidel, jakož i o požadovaných kvalitativních parametrech na jednotlivých linkách.

S ohledem na skutečnost, že vozidla v železniční dopravě mají zpravidla velmi dlouhou účetní odpisovou dobu (zpravidla 30 let, tj. například pro vozidlo pořízené v roce 2022 se bude účetně odepisovat do roku 2052), je velmi důležité, aby před konáním nabídkového řízení či sjednáním smlouvy přímo s požadavkem na nová vozidla bylo posouzeno, zda tato vozidla jsou schopná na předmětné infrastrukturu dosloužit, či zda je bude možné přesunout na nové dopravní výkony tak, aby vozidla byla schopná využívat maximálních parametrů infrastruktury v daném čase a byla zajištěna také potřeba

⁸⁷ Opatření pod kódem AA12 (podpora nákupu nízkemisních a bezemisních vozidel pro veřejnou osobní dopravu) a opatření AB26 (dodatečné snížení emisí k roku 2030 ze sektoru silniční doprava)

⁸⁸ Postoupení vozidla v polovině životnosti dalšímu dopravci je motivováno snahou rozložit odepisování, respektive splácení vozidla, do delšího období a tím snížit náklady dopravce i objednatele. Jde o nový princip, určitým vodítkem mohou být zkušenosti s pronájmem či leasingem lokomotiv. Ochota bank financovat kolejová vozidla je dána mírou rizika a podle praxe v oboru hypoték podmíněna dvěma skutečnostmi, zásadně ovlivňujícími rizikovost úvěru:

- nesmí jít o unikátní řešení pouze pro jednoho dopravce či pro jednu linku, ale o široce použitelné interoperabilní vozidlo,
- musí jít o moderní perspektivní vozidlo, jeho tržní cena vozidla musí klesat velmi pomalu.

Banka musí mít jistotu jeho prodejnosti za vyšší, než zbytkovou účetní hodnotu, i po 10 či 15 letech. Pokud je na trhu second-hand vozidel převis nabídky nad poptávkou, a tedy jsou nízké použité vozidel, klesá zůstatková hodnota vozidla velmi rychle. To vede k požadavku bank splácet vozidla velmi intenzivně.

kvality vozidlového parku do budoucna (zejména s ohledem na zvyšování rychlostí, tlakotěsnost apod.). Je třeba zdůraznit, že na parametrech vlaků (resp. jejich vozidel) pak navíc stojí i ekonomická efektivita realizovaných a připravovaných projektů infrastruktury. K řešení těchto otázek může sloužit i metodika pro převod vozidel, jejíž zpracování je uvedeno jako opatření v kapitole 5 tohoto materiálu.

Vedení vlaků je potřebné zajistit zejména:

- v parametrech, které předpokládají infrastrukturní projekty⁸⁹, které se týkají infrastruktury pojižděné předemtnými vozidly a jejichž realizace spadá do doby předpokládaného provozu vozidla, neboť jejich nedodržení by mělo vliv na ekonomickou efektivitu projektu,
- v elektrické trakci na elektrizovaných tratích,
- vozidla vybavené palubní částí ETCS na tratích vybavených traťovou částí ETCS,
- s dostatečným výkonem a konstrukční rychlostí, s ohledem na efektivní využití infrastruktury a
- s dostatečným výkonem pro provoz na sklonově náročných tratích.
- s dostatečným komfortem, motivujícím obyvatelstvo k preferenci veřejné hromadné dopravy před individuální automobilovou dopravou,
- s dostatečnou přepravní kapacitou, neboť i kvantita je součástí kvality přepravní nabídky.

Zajištění odpovídajících vozidel je primárně úkol pro plány dopravní obslužnosti území. Je velmi důležité, aby v těchto plánech byly zohledněny plánované infrastrukturní projekty, tak, by vozidla mohla dosahovat využitelných technických parametrů, které infrastruktura umožňuje. Ministerstvo dopravy by mělo zpracovat metodiku pro převod vozidel novým provozovatelům.

2.7. Řetězec mobility

Celá tato koncepce veřejné dopravy se vztahuje na subsystém dopravy, který označujeme veřejná doprava. V současnosti jde především o veřejnou hromadnou dopravu, ale s rozvojem automatizačních systémů bude stále více narůstat i veřejná individuální doprava – půjčovny kol a koloběžek a sdílené osobní automobily jsou předvojem tohoto trendu. Je potřeba vnímat, že v souběhu s dekarbonizací končí období dopravy dominantně fungující na principu osobního vlastnictví dopravních prostředků, nahrazuje je doprava jako služba. Na straně tohoto trendu je řádově vyšší využití investic vložených do nákupu dopravních prostředků. To má vliv jak na efektivnost investic vložených do parku vozidel. To je podstatné zejména při úsilí o snížení energetické a emisní náročnosti dopravy, na minimalizaci počtu překážejících (jedoucích i zaparkovaných) vozidel na veřejných prostranstvích. Růst podílu veřejné hromadné dopravy, zejména kolejové, v elektrické vozbě, náhradou za individuální automobilovou dopravu, je podmínkou k naplnění cílů, které si Česká republika určila ve Vnitrostátním plánu v oblasti energetiky a klimatu i v Národním plánu snižování emisí.

Skutečnost, že popisujeme pouze subsystém veřejné dopravy, by neměl být vykládán tak, že se tento systém nachází ve vakuu, neovlivněn podstatným okolím. Je třeba vzít v úvahu, že výrazně převažující část domácností v České republice není s ohledem na vývoj stupně motorizace závislá na veřejné dopravě, přesto je důležité, aby byla motivována ji využívat. Existují i skupiny cestujících, pro které je důležitá doprava jako veřejná služba, protože vzhledem ke své sociální a ekonomické situaci jinou volbu dopravy nemají. Úspěch veřejné dopravy je závislý zejména na tržním hlasu cestujících, kteří mohou mezi jednotlivými způsoby dopravy volit. Je však zároveň důležité, jak budou odstraňovány stávající bariéry ve veřejné dopravě a do jaké míry se bude schopna přizpůsobit zájmům a způsobům dopravního chování všech skupin cestujících. Vzhledem ke koncepci udržitelné ekonomiky, ohleduplné k životnímu prostředí, bude nezbytné dále usilovat o to, aby byla veřejná doprava natolik atraktivní, aby zajišťovala jak všestrannou dostupnost hromadné dopravy jako veřejné služby, tak aby svou kvalitou dokázala přesvědčit, že je vhodnou alternativou vůči osobní automobilové dopravě.

Je třeba klást důraz na větší integraci jednotlivých druhů dopravy a jejich provázání s plány udržitelné městské mobility, podporu výstavby *Park and Ride*, stanovišť pro kola atd. Pro rozvoj veřejné dopravy je klíčová otázka zřizování záchytných parkovišť (tzv. P+R) umožňujících kombinovat veřejnou dopravu s individuálními způsoby přemístění, v tomto je třeba dosahovat vyšší aktivity správce příslušné infrastruktury. Zkvalitnění vnímání řetězce mobility jako navazujícího sledu dopravních služeb sledují úpravy zákona o veřejných službách, směřující k propojování veřejné dopravy s ostatními druhy dopravy

⁸⁹ Jde o to, aby se investice do rozvoje parku vozidel navzájem neohrožovaly s investicemi do rozvoje dráhy (typický případ: nákup naftového vozidla hrozí zmařit investici do liniové elektrifikace trati, neboť není vozidly využívána, nebo investice do liniové elektrifikace zmaří investici do nákupu naftového vozidla – není pro něj další využití). Naopak je možné využít synergií: liniová elektrifikace umožní dodávat elektrickou energii nejen vlakům na ni provozovaných, ale prostřednictvím nabíjení i vlakům provozovaných na okolních tratích.

a projednání dopravních plánů se sousedními a nadřazenými objednateli. Je nutné zdůraznit pozitivní efekty vytvoření přestupních míst z individuální na veřejnou dopravu, neboť přepravní řetězec bude i v budoucím období fungovat na principu spolupráce individuální a veřejné dopravy. Rovněž je důležitá existence návazných služeb na veřejnou dopravu, jako jsou například sdílená vozidla apod. Dle vývojových tendencí je potřebné řešit snadnou integraci cyklistické dopravy do veřejné dopravy, aby došlo ke zvýšení plošné dostupnosti veřejné dopravy. V řadě měst fungují sítě půjčoven kol a elektrokol či sdílených kol provozovaných převážně soukromými osobami, které dopravu výrazně odlehčují. Ve většině krajů byla vybudována síť cyklotras a cyklostezek, které se mohou využívat jak pro dopravu do škol, zaměstnání, ale také k rekreaci. Aktuálně rozšířená síť komerčních zřizovatelů cyklodopravy má své místo i v hromadné dopravě. Není žádoucí, aby byla státem tato činnost regulována, nicméně v menších městech a obcích s nižší poptávkou, kam služba doposud nepronikla, by mohli obyvatelé o tuto formu dopravy mít zájem, a to jak z řad podnikatelů, tak orgánů veřejné správy a samosprávy, a proto je vhodné tuto oblast dále rozvíjet.

V otázce taxislužby bude předkladatel sledovat účinnost nové regulace taxislužeb a v případě potřeby bude reagovat dodatečnými opatřeními tak, aby došlo k odstranění případných problémů, spojených např. s vyhýbáním se regulaci z pohledu řidiče, dopravce nebo zprostředkovatele taxislužby, které nemusí být novou regulací zcela vyřešeny.

Otázka tedy nesmí být položena tak, jak funguje systém veřejné dopravy sám o sobě, ale jak funguje řetězec mobility v mnohem širším slova smyslu. Například datová komunikace se stala běžnou a zvládáme ji velmi dobře. Videokonferenci lze zorganizovat velmi levně, rozvíjí se i práce z domova a práce ve vlaku. Poněkud obtížnější je to v případě potřeby fyzického přemístění. Veřejnou dopravu v České republice ne vždy koncipujeme jako integrovanou část komunikačního řetězce či řetězce mobility. Zčásti je to dáno objektivními skutečnostmi, ale zčásti i zastaralými technologiemi a způsobem přemýšlení jen v zajetých koleích. K zapojení celé plochy území státu do procesu tvorby a spotřeby hodnot je nezbytná funkční, cenově dostupná, bezpečná, spolehlivá a kvalitní doprava osob a věcí v udržitelné podobě. S ohledem na rozdílnost přepravních potřeb není reálné, aby toho bylo dosaženo použitím jednoho druhu dopravy. Někdy se zdá, že část odborníků zabývajících se veřejnou dopravou má spíše v úmyslu přímo soupeřit s individuální automobilovou dopravou. Je třeba si připustit, že v tomto soupeření vítězství veřejná doprava nedosáhne, resp. spíše může být významná v určitých částech přepravních řetězců, bude-li spolupracovat s jinými způsoby přemístění.

Spíše lze v budoucnosti očekávat, že část individuální dopravy se též v jistém smyslu může stát veřejnou⁹⁰. Obecně lze uvést, že pro slabé, rozptýlené a specifické přepravní proudy je vhodná orientace na individuální dopravu, a to i za cenu její vyšší energetické náročnosti. Naopak pro silné přepravní proudy je vhodná orientace na veřejnou (hromadnou) dopravu. V tomto bodě je důležité zmínit koncepci *Mobility as a Service* představovanou například aplikací na mobilním telefonu, která dokáže vhodně propojit využívání veřejné dopravy se sdílením vozidel individuální dopravy a případně i dalšími způsoby přemístění, jako je například bezmotorová sdílená doprava. V souvislosti s postupným předpokládaným nasazováním automatizovaných a autonomních vozidel do provozu lze očekávat vývoj aplikací či služeb pro rozšíření funkcí v rámci konceptu *Mobility as a Service*. Ač se oddělení automobilu od vlastníka může zdát poněkud futuristickou tezí, uvědomme si, že průměrný osobní automobil je užíván v průměrném dni pouze zanedbatelnou dobu⁹¹, zatímco drtivou část dne je to „doprava v klidu“, stojící vozidlo sice neprodukuje emise, ale zabírající ve městě nepříjemně mnoho místa, zpravidla ve veřejných prostorech. Navíc již dnes je možné se ve velkých městech České republiky se s platformami na sdílení osobních automobilů setkat⁹². Řada cestujících dnes již veřejnou dopravu využívá také díky svému pozitivnímu přístupu k udržitelnému rozvoji z hlediska environmentálního i sociálního a dopadu na zdraví obyvatel (eliminace hluku, emisí atd.) Důležité je nadále pokračovat a rozvíjet výchovu a osvětu ke zlepšení vnímání veřejné dopravy a k udržitelné mobilitě a bezpečnosti ze strany veřejnosti (např. formou informačních a osvětových kampaní).

Problém zapojení veřejné dopravy do řetězců mobility nelze řešit paušálně. Například uliční prostor ve městech má omezenou kapacitu a tady je veřejným zájmem individuální automobilovou dopravu omezovat, zejména v historických centrech měst. Na řadě nejsilnějších relací ve městech pak veřejná (hromadná) doprava nad individuální automobilovou dopravou z hlediska výhod převažuje.

⁹⁰ Viz v současné době vznikající koncepce sdílené individuální mobility, umožňující individuálním způsobem dosáhnout vhodného kapacitního terminálu veřejné dopravy. Již velmi dlouho se hovoří o sdílení vozidel, nicméně v současné době již existují konkrétní návrhy, a to i takové, které mají právní podobu.

⁹¹ Přepočtem dopravních statistik můžeme dojít k odhadu 24 minut denně při obsazení v průměru 1,3 osobami. Ovšem v úhrnu spotřebují osobní automobily 53 % spotřeby energie v průmyslu a více oxidu uhličitého než všechny průmyslové podniky.

⁹² Sdílenými automobily se míní car-sharing (ale nejedná se jen o automobily) nebo ride-hailing.

Proto je nutné tuto problematiku řešit samostatně pro různé typy obsluhy – dálková doprava, metropole, aglomerace, venkovský prostor, periferní oblasti, ekologicky citlivé oblasti. Ve městech pak nemůže být nadále přijímán princip, že je nutné uspokojit zájem o individuální automobilovou dopravu. Mobilitu ano, ale způsob uspokojení v těchto případech je nutné regulovat. Ostatně i v případě dálkové dopravy se ukazuje veřejná (hromadná) doprava v mnoha případech jako výhodnější, což bude postupně dále posíleno realizací rychlých spojení. Přechod od vlastnění ke sdílení aut je správný princip, ten ale pomůže řešit spíše dopravu v klidu a stupeň automobilizace je nutné v českých městech snížit⁹³.

Samozřejmě jednou důležitou prioritou státu je veřejná doprava jako veřejná služba, pokrývající v určitém minimálním standardu celé území státu pro osoby, které mají obtíže se přemísťovat jinak. Pro tyto osoby jsou velmi důležitá přístupná vozidla a jednoduše použitelný systém veřejné dopravy. Klíčovou složkou veřejné dopravy jsou však její regionální a nadregionální páteře, které by měly být *funkční v hustém intervalu, vytvářet taktovou síť a odpovídat požadavkům současných uživatelů*.

To má dopad do koncepce veřejné dopravy v budoucnosti: i nadřazená páteřní doprava by měla obsluhovat jak centrum města (pro cestující, kteří cestují do středu aglomerace a až do cíle své cesty pohodlně využijí veřejnou dopravu) tak i kordónové stanice určené pro přestup na individuální dopravu, především při cestě mimo město do rozrůstajících se suburbii. I když ne vždy vnímají urbanisté tyto suburbanizační shluky jako pozitivní, objektivně vznikají a jejich obsluha veřejnou dopravou v požadovaném „obchodním“ intervalu je neobyčejně obtížná.

Veřejná doprava budoucnosti by tedy měla být vnímána jako jeden ze způsobů možného přemístění, který:

- a) umožní řešit závažný energetický emisní a environmentální problém současné dopravy,
- b) umožní řešit prostorové problémy velkých měst a jejich aglomerací, přetížení pozemních komunikací a enormní tlak na jejich rozvoj z důvodu výrazně narůstajících intenzit individuální automobilové dopravy,
- c) zajistí rychlé spojení mezi sídelními oblastmi České republiky a vytvoří mezi nimi rychlou a efektivní síť, čímž přispěje ke snížení regionálních rozdílů,
- d) umožní návaznosti dalších subsystémů osobní dopravy do jediného řetězce mobility⁹⁴ (zejména cyklistická a jiná nemotorová doprava, dále individuální automobilová doprava včetně systémů sdílené mobility, měl by být podpořen i rozvoj nových typů služeb na pomezí veřejné dopravy, budou-li řádně vymezitelné),
- e) bude přístupnější pro všechny cestující, mimo jiné i pro seniory, děti, těhotné ženy, pečující osoby, nebo OOSPO,
- f) bude atraktivní také pro ty cestující, kteří ji používat nemusejí.

Toto pojetí veřejné dopravy vyžaduje systematické a provázané budování jak infrastruktury (dopravní, energetické a informační), tak i parku vozidel.

Bude-li veřejná doprava dosahovat těchto parametrů, bude úspěšná i v budoucím období a je to jedna z mála cest, jak zvládat požadavky na současnou mobilitu udržitelným a efektivním způsobem. Je třeba klást důraz na větší integraci jednotlivých druhů dopravy a jejich provázání s plány udržitelné mobility ve městech, podporu výstavby P+R parkovišť, stanovišť pro kola, podporu sdílených platforem – jízdní kola, automobily. Z toho plyne úkol propojování veřejné dopravy na úrovni plánů dopravní obslužnosti všech úrovní s aktivní mobilitou včetně cyklistické dopravy, s individuální automobilovou dopravou (včetně sdílené mobility) a dalšími způsoby přemístění.

⁹³ Je možné poukázat na pozitivní výsledky v tomto směru ve Vídni, kde za 10 let klesl stupeň automobilizace z cca 600 na cca 350 aut/1000 obyvatel, viz <https://www.wien.gv.at/statistik/pdf/viennainfigures-2017.pdf>.

⁹⁴ V minulosti byly velmi kritizovány souběhy mezi drážní dopravou a veřejnou linkovou dopravou. Chybně byla uvedená úvaha vnímána legislativně – protože nutným důsledkem takových úvah je, že souběh je právně nedefinovatelný. Věcně je však řešitelný kvalitnějším dopravním plánováním. Dnes již řada neúčelných souběhů zanikla, nicméně i nadále platí, že každou přepravu není třeba zajišťovat přímo a že by počet souběžných služeb jakýchkoli dvou typů veřejné dopravy měl být limitován.

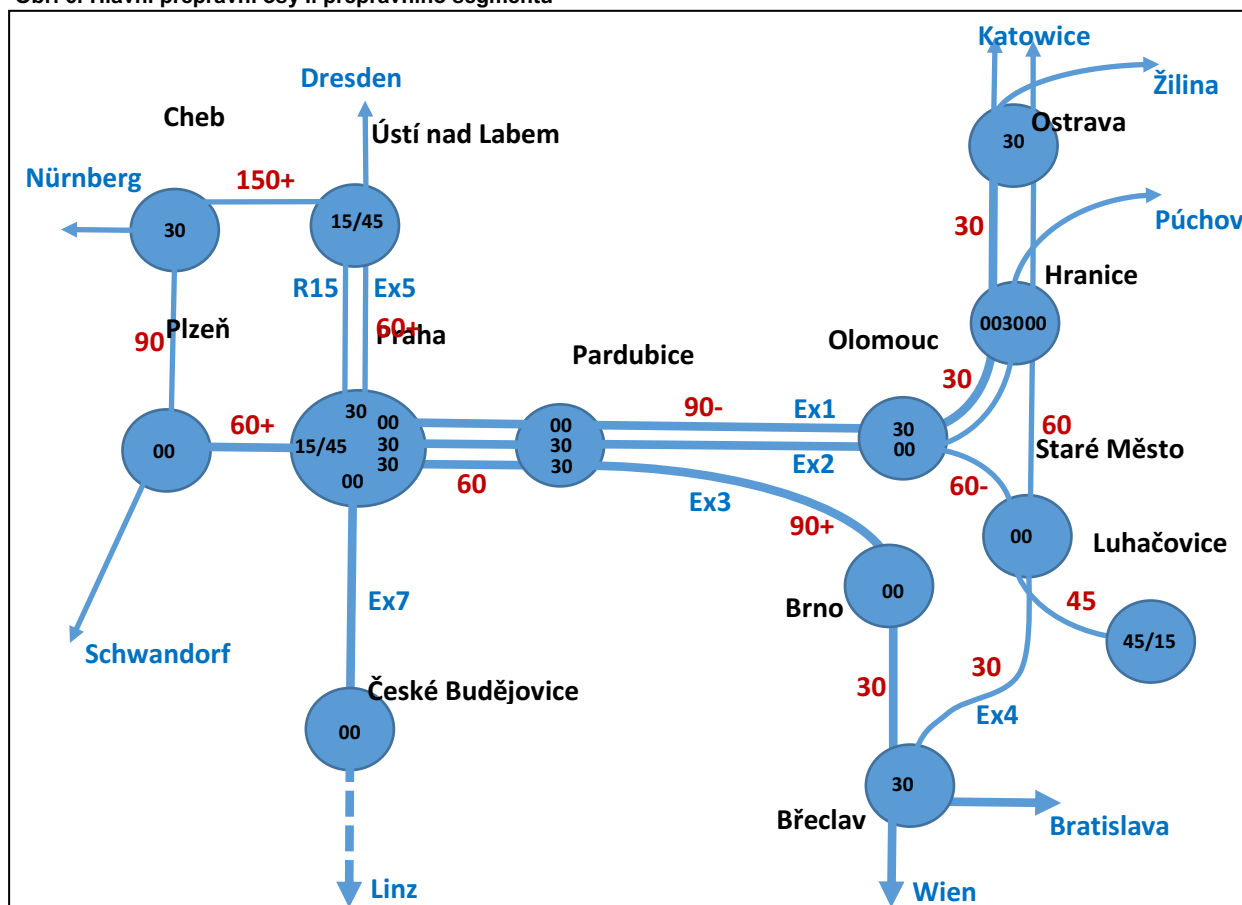
3. Hlavní páteřní osy poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících a rozmístění hlavních přestupních uzlů na celostátní úrovni

Hlavní páteřní osy zajišťování veřejné dopravy v České republice lze rozdělit do tří hierarchických vrstev, které jsou blíže vysvětleny v následujícím textu. Podrobnější informace o rozvoji těchto os v budoucím období, včetně informativních příloh s delším časovým horizontem, předpokládáme předložit v rámci plánu dopravní obslužnosti území v roce 2021. Vedle těchto tří páteřních vrstev je třeba zmínit i důležitou čtvrtou vrstvu, kterou je plošná obsluha území, primárně veřejnou linkovou dopravou, ve spolupráci s dalšími způsoby zajištění mobility. Tato vrstva zde není popsána podrobněji, protože přinejmenším teoreticky tvoří páteřní vztahy v území.

3.1. I. přepravní segment – expresní doprava pro období do roku 2025

Struktura uzlů I. přepravního segmentu, který vytvářejí expresní spojení mezi jednotlivými regiony České republiky v časovém horizontu po realizaci infrastrukturní investice Basistunnel Semmering v Rakousku, která zásadním způsobem zkvalitní dopravní spojení z ČR na jih Evropy a zároveň ovlivňuje polohu uzlu Wien a tedy i linky Ex3, a realizace koncesního modelu, je uvedena na obrázku 4 tohoto materiálu. V tomto schématu jsou uvedeny vlaky linek Ex1-Ex7 doplněné linkou R15, která má rovněž převažující expresní charakter (v úseku Praha – Ústí nad Labem). S ohledem na kritický nedostatek kapacity na hlavních koridorových tratích a ve velkých uzlech se další rozvoj nezaměřuje na přidávání dalších dopravních služeb, ale na práci s již existujícími trasami a jejich optimalizaci. Některými připomínkovými místy byla akceptována potřeba svazování vlaků umožňující snazší provázání souběžně jedoucích vlaků nákladní dopravy, což je otázka, kterou je ve vztahu k okrajovým podmínkám konstrukce nutné posoudit v kontextu plánů dopravní obslužnosti území tak, aby vedle tras dálkové a regionální osobní dopravy byly realizovatelné i trasy nákladní dopravy.

Obr. 6: Hlavní přepravní osy I. přepravního segmentu

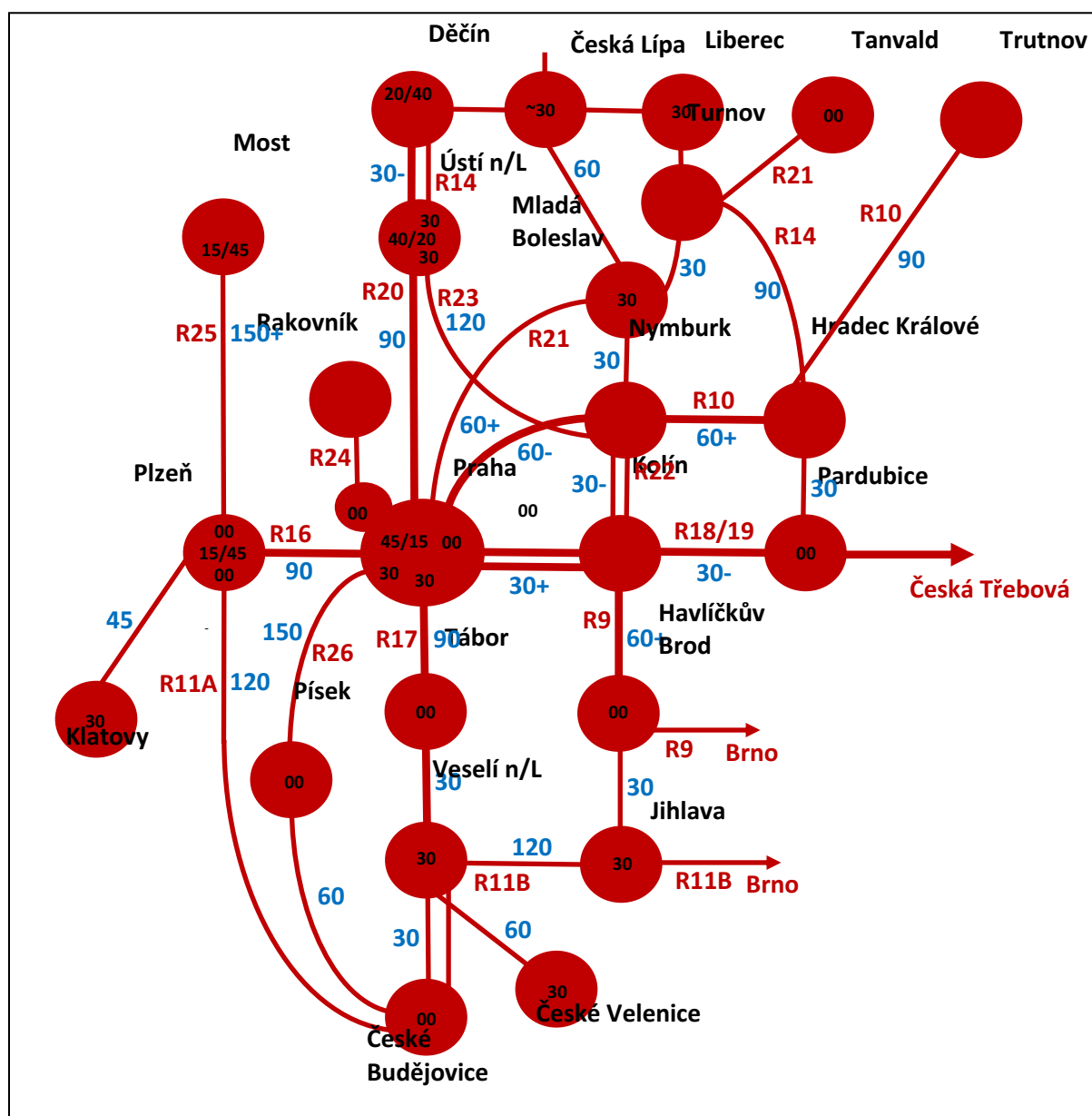


Mapka je dále tvořena s ohledem na realizaci koncesního modelu a představuje pouze indikativní schéma, které bude zpřesňováno v rámci plánů dopravní obslužnosti území společně se standardy dopravní obslužnosti⁹⁵. V mapce nejsou zakresleny posilové špičkové vlaky a ojedinělé vlaky (např. Český Krumlov), jen základní struktura jízdního řádu. Mapka rovněž nezahrnuje tři důležité spojnice krajských měst ve vztahu k nadřazené aglomeraci, a sice Praha – Liberec, Praha – Karlovy Vary a Brno – Zlín; řešení těchto os je možné v případě uskutečnění připravované modernizace příslušných železničních tratí.

Uvedená mapka v této fázi nezahrnuje infrastrukturní stavby většího rozsahu na území České republiky. V současné době se připravují podrobnější informace o předpokládané objednávce Ministerstva dopravy v dalším období po realizaci infrastrukturních staveb (například rychlých spojení). Tyto informace by měly být k dispozici na základě současných předpokladů v rámci plánu dopravní obslužnosti území v roce 2021. Mapka rovněž nezahrnuje tři důležité spojnice krajských měst ve vztahu k nadřazené aglomeraci, a sice Praha – Liberec, Praha – Karlovy Vary a Brno – Zlín; řešení těchto os je možné v případě integrace těchto vybraných dálkových autobusů do státní objednávky (viz kapitola 2.1).

3.2. II. přepravní segment – rychlá meziregionální doprava do roku 2025

Obr. 7: Hlavní přepravní osy II. přepravního segmentu – část Čechy

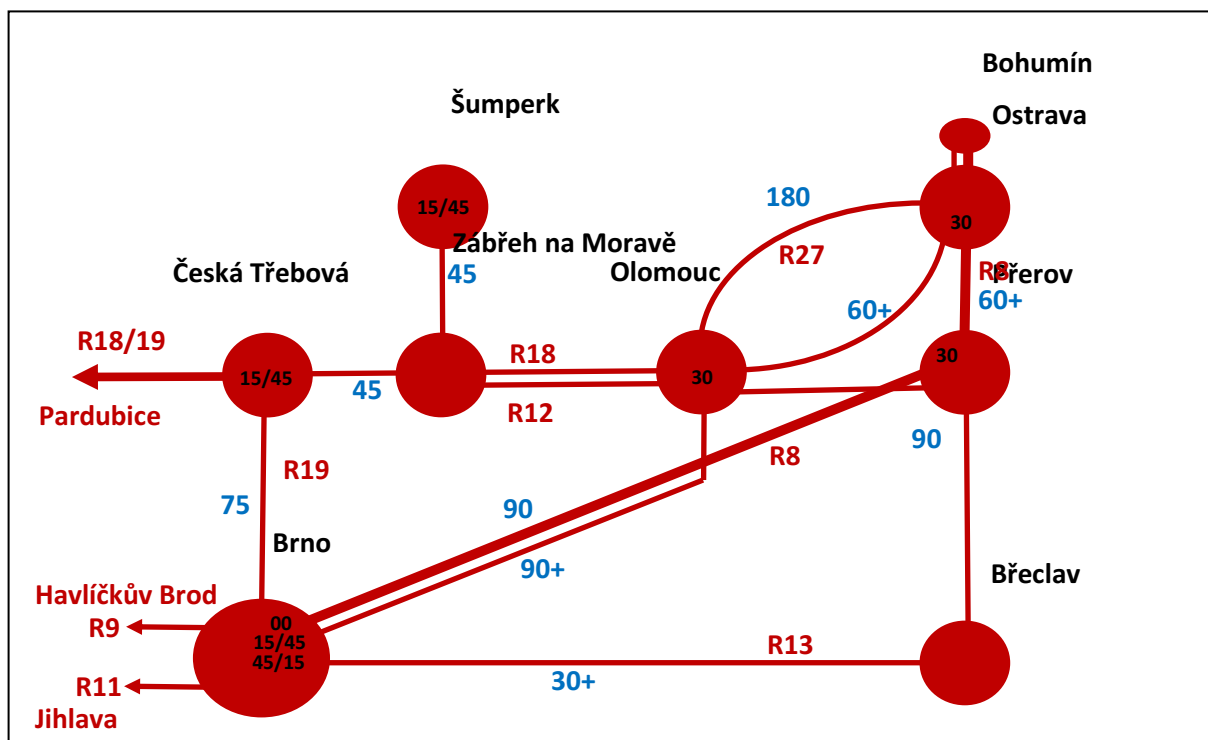


Obdobně jako u kapitoly 3.1 následující obrázek dává základní představu o dosahování uzlů vlaky II. přepravního segmentu. Předpokladem realizace jsou pouze dílčí infrastrukturní opatření, jako například opatření vedoucí k dosažení systémové jízdní doby Dvůr Králové nad Labem – Turnov za 60 minut (cestovní rychlost 69 km za systémovou hodinu se 3-4 zastaveními ve Staré Pace, Semilech, Železném Brodě a případně na Malé Skále), což je společný požadavek zúčastněných krajů i objednatele dálkové dopravy. Schéma je opět zjednodušené a neobsahuje vlaky provozované jako špičkové posily, popřípadě záměry spojené s velkými infrastrukturními stavbami (například vedení linky R9 po trati rychlého spojení).

Mimo uvedených linek je plánována linka R32 Praha – Lichkov státní hranice – Wrocław (Gdynia), podrobnější informace budou k dispozici na základě projednání s polskou stranou v rámci aktualizace plánu dopravní obslužnosti území v roce 2021.

Následující schéma obsahuje moravskoslezskou část II. přepravního segmentu.

Obr. 8: Hlavní přepravní osy II. přepravního segmentu – část Morava



3.3. III. přepravní segment – páteře regionálních systémů

III. přepravní segment není součástí objednávky Ministerstva dopravy a proto je třeba jej vymezit v jednotlivých regionálních plánech dopravní obslužnosti, které mají podle § 5 a násl. Zákona o veřejných službách zpracovat jednotlivé kraje.

4. Základní rámec pro spolupráci státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti

Rámec pro spolupráci státu a krajů nově vymezují ustanovení § 4 a následující Zákona o veřejných službách. Tento rámec bude samozřejmě ovlivněn přijatým řešením v problematice popsané v bodě 2.1 tohoto materiálu. Do budoucího období již nebude možné, aby plán dopravní obslužnosti nebyl předložen k vyjádření sousedním krajům nebo Ministerstvu dopravy, jak se stávalo v minulém období⁹⁶. Zákon o veřejných službách nově uvádí, že dopravní plánování se provádí prostřednictvím této Koncepce veřejné dopravy a plánů dopravní obslužnosti území, které zpracovávají jednotliví objednatelé (popřípadě jejich skupiny společně). Zákon o veřejných službách uvádí, že „*cílem dopravního plánování je vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a vzájemnou spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti*“⁹⁷.

Plány dopravní obslužnosti území musí být uvedeny do souladu s touto Konceptí veřejné dopravy nejpozději do 1 roku ode dne jejího schválení. Plán dopravní obslužnosti území s ohledem na požadavky unijního práva nově pořizuje každý objednatel v České republice, tedy

- a) stát (Ministerstvo dopravy)
- b) každý kraj a
- c) obec, která zajišťuje nebo hodlá zajišťovat dopravní obslužnost.

Více objednatelů může pořídit společný plán dopravní obslužnosti území. Plán dopravní obslužnosti území se pořizuje na dobu nejméně 5 let a obsahuje zejména

- a) popis zajišťovaných veřejných služeb v přepravě cestujících,
- b) předpokládaný rozsah poskytované kompenzace,
- c) časový harmonogram uzavírání smluv o veřejných službách a postup při uzavírání těchto smluv,
- d) harmonogram a způsob integrace, pokud se objednatelé podílejí na organizaci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících,
- e) maximální tarify pro cestující, mají-li být stanoveny objednatelem,
- f) další údaje vztahující se k financování a nákladově efektivnímu zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících stanovené přímo použitelným předpisem Evropské unie.

Vedle toho by plány dopravní obslužnosti měly obsahovat střednědobý a dlouhodobý výhled dopravní obslužnosti jako podklad pro koncepci rozvoje dopravní infrastruktury.

Dále je stanoveno, že návrh plánu dopravní obslužnosti území pořizovatel projedná s

- a) kraji, je-li pořizovatelem stát,
- b) Ministerstvem dopravy a sousedními kraji, je-li pořizovatelem kraj,
- c) krajem, v jehož územním obvodu se nachází, je-li pořizovatelem obec, a
- d) provozovatelem dráhy celostátní nebo regionální, na které má být provozována veřejná drážní osobní doprava k zajištění dopravní obslužnosti.

Při sjednávání smluv o veřejných službách je nezbytné nastavit systém základních parametrů, které jsou žádoucí s ohledem na již schválené nebo realizované stavby. Jedná se zejm. o zohlednění technických parametrů infrastruktury a u modernizačních projektů je tento aspekt ještě zesílen vazbou na ekonomické hodnocení daného projektu. Významným faktorem je také časové hledisko, neboť k modernizaci infrastruktury dochází kontinuálně, ale smlouvy o veřejných službách jsou zpravidla uzavírány na období 10 – 15 let a je prakticky nemožné nastavit proces uvádění infrastrukturních staveb do provozu podle časových požadavků vyplývajících z desítek různě dlouhých smluv 15 objednatelů sjednávajících veřejné služby na území České republiky.

Plán dopravní obslužnosti, vzhledem k tomu, že musí zajišťovat provázání jednotlivých segmentů dopravy, tzn. včetně provázanosti drážní a autobusové dopravy, musí obsahovat koncepci vzniku terminálů veřejné dopravy zajišťujících tuto vazbu. Realizace těchto terminálů je spolufinancována z Integrovaného regionálního operačního programu, tedy v gesci Ministerstva pro místní rozvoj a tyto projekty musí mít nějaké koncepční zázemí. Tím nemůže být plán udržitelné městské mobility, protože ten řeší mobilitu vzhledem k městu, terminály ale musí být realizovány v celém území kraje. Na druhou

⁹⁶ Podobně viz výše uvedený materiál Vyhodnocení Koncepce veřejné dopravy.

⁹⁷ § 4a Zákona o veřejných službách.

stranu zajištění vazby mezi individuální a veřejnou dopravou je nutné vnímat ve vztahu k městu a parkoviště „Park and Ride“ proto musí být řešeny v rámci plánů udržitelné městské mobility (1. okruh na železnici na předměstí a 2. okruh u stanic městské hromadné dopravy na okraji města). Proto by bylo potřeba zdůraznit, že plány dopravní obslužnosti musí mít koncepci terminálů na svém území.

Projednaný plán dopravní obslužnosti území pořizovatel zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.

5. Opatření pro realizaci Koncepce veřejné dopravy

Číslo	Opatření	Výstup opatření	Přepokládaný termín, gestor a spolupráce
1	Rozdělení kompetencí objednatelů ve veřejné dopravě – posouzení jednotlivých variant a výběr vhodného řešení (kapitola 2.1.)	Výběr varianty rozdělení objednatelských funkcí přesné vymezení rozsahu objednávané dopravy (zejména otázky dálkové autobusové dopravy) včetně posouzení role národního koordinátora	XII/2022 G: MD ve spolupráci s MV, s kraji a obcemi
2		Návrh novely Zákona o veřejných službách a souvisejících zákonů v návaznosti na navržené opatření, bude-li potřebná	XII/2023 G: MD
3	Posouzení možnosti realizace koncesního modelu (kapitola 2.2.)	Rozhodnutí, zda realizovat koncesní model v České republice	XII/2021 G: MD ve spolupráci se SŽ
4	Dokončení systému jednotného tarifu. (kapitola 2.3.4.)	Vznik informačního systému veřejné správy pro systém jednotného tarifu	XII/2020 G: MD
5	Sjednocení slev ve veřejné dopravě (kapitola 2.3.2.)	Posouzení možnosti poskytování jednotných slev ve veřejné dopravě	XII/2021 G: MD ve spolupráci s MF
6.	Posouzení dalšího postupu v oblasti tzv. režijního jízdného (kapitola 2.3.6.)	Výběr varianty dalšího řešení režijního jízdného	XII/2025 G: MD
7.	Posouzení koncepce CIS ve vztahu k realizaci opatření v oblasti veřejné dopravy, vyplývajících z Delegovaného aktu ITS (kapitola 2.4.)	Výběr varianty řešení CIS a její implementace	XII/2021 G: MD
8.	Revize standardů dopravní obslužnosti zejména pro osoby se sníženou schopností a orientace (kapitola 2.5.)	Nastavení novelizované úrovně standardů	XII/2023 G: MD ve spolupráci s kraji a obcemi
9.	Řešení problematiky zajišťování pomoci v dopravních terminálech (kapitola 2.5.)	Nastavení jasných rozhraní a povinností jednotlivých subjektů v dopravních terminálech	XII/2022 G: MD ve spolupráci s NRZP
10.	Posoudit ekonomické náklady zajištění dopravní obslužnosti v dopravních plánech (kapitola 2.1. a 2.6.)	Náklady na vozidla	dle novelizace dopravních plánů G: objednatelé veřejných služeb

11.	Posouzení linkového zajištění páteřní nadregionální dopravy v jednotlivých horizontech budování infrastruktury (kapitola 2.1.)	Indikativní návrh v plánu dopravní obslužnosti území	dle novelizace dopravních plánů G: objednatelé veřejných služeb
12.	Posouzení možnosti převodu vozidel po skončení smluv o veřejných službách (kapitola 2.6.)	Metodika pro převod vozidel po skončení smlouvy o veřejných službách	XII/2020 G: MD
13.	Monitoring úrovně spolupráce mezi objednateli. (kapitola 2.1.)	Posouzení úrovně spolupráce mezi objednateli	XII/2025 G: MD
14.	Plánování veřejné dopravy provázat s ostatními částmi řetězce mobility (kapitola 2.7)	Doporučení pro objednatele veřejné dopravy	průběžně G: objednatelé veřejných služeb

Ačkoliv Koncept veřejné dopravy je materiál nelegislativní povahy, s plněním výše uvedených opatření může být spojena v některých případech nutnost úpravy právních předpisů. Konkrétní věcné vymezení takových úprav, ukáže-li se jako nezbytné, bude vymezeno v samostatných materiálech, které budou pro jednotlivé oblasti zapracovány. V tuto chvíli lze předpokládat možné změny právních předpisů v souvislosti s řešením těchto oblastí:

- (1) posouzení nezbytnosti návrhu změny Zákona o veřejných službách v souladu s plněním opatření č. 2 (objednávka dálkové autobusové dopravy, problematika ustanovení národního koordinátora, bude-li o jeho založení v návazných dokumentech rozhodnuto),
- (2) posouzení nezbytnosti změn Zákona o veřejných službách, popřípadě Zákona o dráhách, v souvislosti s realizací koncesního modelu v opatření č. 3,
- (3) na základě již probíhající spolupráce s Ministerstvem financí návrh nezbytných změn cenových výměrů, kterými se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, v důsledku řešení opatření č. 4 (Systém jednotného tarifu) a 5 (sjednocení slev ve veřejné dopravě),
- (4) posouzení nezbytnosti změny Transformačního zákona v souvislosti s řešením problematiky tzv. režijního jízdného v opatření č. 6,
- (5) posouzení nezbytnosti změn Zákona o dráhách a Zákona o silniční dopravě v souvislosti s plněním opatření č. 7 (nastavení celostátního informačního systému o jízdních řádech),
- (6) změna vyhlášky č. 63/2011 Sb., o stanovení minimálních hodnot a ukazatelů standardů kvality a bezpečnosti a o způsobu jejich prokazování v souvislosti s poskytováním veřejných služeb v přepravě cestujících, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s plněním opatření č. 8 (revize standardů dopravní obslužnosti).

K vyhodnocení plnění uvedených úkolů dojde v rámci přípravy nové Koncept veřejné dopravy v roce 2025.