

# Strategie podpory dopravní obsluhy území

## Obsah:

1. Úvod
2. Současná situace v ČR
3. Přístup k oblasti veřejné dopravy na úrovni Evropského společenství
4. Cíle a specifické priority strategie
5. Shrnutí hlavních úkolů pro další období

## 1. Úvod

Strategie podpory dopravní obsluhy území (dále jen „Strategie“) byla zpracována na základě usnesení vlády č. 882/2005 z 13. července 2005 jako návazný dokument na tímtož usnesením vlády schválenou Dopravní politiku České republiky pro léta 2005-2013. Věcné důvody zpracování dokumentu lze shrnout následovně:

- Vládou schválená nová dopravní politika obsahuje významné impulsy pro oblast veřejné dopravy. Ve svých specifických cílech zdůrazňuje v obecné rovině zkvalitnění přepravní práce ve veřejné dopravě osob a předkládá zásady opatření pro dosažení lepší funkce systému. Tato opatření lze shrnout jako budování propojeného a strukturovaného systému veřejné dopravy s důrazem na hierarchizaci systému, podpoření na jedné straně konkurenčního a na druhé straně vyváženě stabilního prostředí.
- Vznikající nová právní úprava pro dopravní služby v oblasti veřejné železniční a silniční dopravy na úrovni Evropských společenství znovu otevírá otázku přístupu jednotlivých subjektů na trh veřejné dopravy. Dokument poukazuje na vývoj poznání v oblasti veřejné dopravy, ale v důvodové zprávě se konstatuje, jak obtížné je hledání celoevropsky společného konsensu na řešení základních otázek přístupu na trh a nastavení ekonomického prostředí. Lze očekávat, že dokument otevře řadu otázek, jejichž dořešení bude z velké části ponecháno na jednotlivých členských státech.
- Regionalizace veřejné dopravy jak po stránce organizační, tak po stránce financování přinesla nové prostředí ve veřejné dopravě, které přenáší většinu důležitých pravomocí i odpovědnost do samostatné působnosti regionů. Tyto změny jsou obecně v souladu s principem subsidiarity, ale jejich dynamika je značná. Důsledky změn se promítají v potřebě hledání nových cest v dialogu mezi jednotlivými regiony navzájem, regiony s centrem a regionů s regionálními centry.
- V posledních letech dochází v regionech v souladu s nejlepší praxí a odbornými doporučeními ke vzniku integrovaných dopravních (přepravních) systémů. Dopravní politika, jak již bylo uvedeno v prvním bodě, tyto procesy významně podpořila a zahrnuje je mezi důležité nástroje pro zlepšení veřejné dopravy. Prostoru integrované veřejné dopravy v liberalizovaném prostředí však ještě více akcentuje nutnost nalezení uspokojivého řešení některých problémů spolupráce jednotlivých subjektů, rozdělení odpovědnosti a způsoby financování.

Systém veřejné dopravy, na kterou je tento dokument zaměřen, představuje důležitý aspekt sociální politiky, ale i udržitelného rozvoje sídelních aglomerací a vyváženého regionálního rozvoje. Dokument se zaměřuje na základní otázky fungování tohoto systému významně podporovaného z veřejných prostředků. Lze uvést pět základních oblastí významu veřejné dopravy:

1. Sociální hledisko. Občan, který nemůže používat individuální automobilovou dopravu, se musí dostat do školy a školských zařízení, k lékaři, k úřadům, k soudům, do zaměstnání za cenu, která bude pro něj přijatelná.
2. Prostorové hledisko. Individuální automobilová doprava je prostorově náročná, zajištění tohoto prostoru, včetně dopravy v klidu, je ve městech velmi obtížný úkol. Ve městech končí často i cesty z regionu.
3. Ekologické hledisko. Veřejná doprava jako celek produkuje výrazně méně měrných emisí než individuální automobilová doprava. Pro dobrou ekologickou bilanci na jednotlivých dopravních službách ale potřebuje odpovídající přepravní proudy.
4. Bezpečnost. Ve srovnání s použitím individuální automobilové dopravy zaznamenává veřejná doprava na přepraveného cestujícího výrazně méně nehod. Velkou roli zde hraje kolejová doprava provozovaná po zabezpečené dopravní cestě.
5. Vyváženost regionálního rozvoje. Kvalitní veřejná doprava významně přispívá k rovnoměrnému regionálnímu rozvoji, má vliv např. na zaměstnanost, zabraňuje vysídlování venkovských oblastí.

Jak vyplývá z vývoje v České republice, ale především ze srovnání situace v evropských zemích, s rostoucí životní úrovní se významně zvyšuje přepravní výkon, v zahraničí proporcionálně jak v individuální, tak ve veřejné hromadné dopravě. Proto má veřejná doprava významný potenciál k dalšímu růstu přepravních výkonů. V ekonomickém vyjádření se tato skutečnost projevuje v růstu podílu dopravy na HDP a v nadprůměrném růstu podílu investic do dopravy na celkových investicích.

Veřejná doprava má velký význam pro společnost, ale na řadu dopravních služeb potřebuje vnější příspěvky, označované jako kompenzace, vyrovnávací platby. Je přijímáno jako obecně platný axiom, že rozsah a kvalita veřejné dopravy, která je v současné době poskytována, by nemohla být zajišťována bez těchto veřejných intervencí. Zatímco nárůst individuální automobilové dopravy přímo zvyšuje některé daňové výnosy, například spotřební daň z pohonných hmot, veřejná doprava daňové výnosy snižuje. Její výnosy však leží v jiných částech státního rozpočtu i mimo něj, například zvyšování kvality života. Existují tři možnosti vysvětlení, proč je veřejná doprava vůči individuální automobilové dopravě nekonkurenceschopná z cenového a kvalitativního hlediska bez veřejné intervence:

- ⇒ Možnost 1: Externí náklady individuální automobilové dopravy, resp. saldo mezi jejími externími náklady a výnosy, jsou tak vysoké, že kdyby byla zatížena doprava všemi náklady, stoupla by cena za přepravu individuální automobilovou dopravou natolik, že by poměr mezi cenou a kvalitou byl s veřejnou dopravou srovnatelný. Externí náklady jsou definované jako hodnotné statky, obchodovatelné mimo trhy, např. odstraňování následků dopravních nehod, emise z dopravy a také ztráty účastníků dopravy z kongescí. Vzniklé následky těchto externalit mohou být hrazeny ve stejném čase z obecných daní, mohou být hrazeny v budoucnosti anebo nejsou uhrazeny vůbec a pouze snižují kvalitu života. Pokud volba druhu přemístění není na vzniklých externích nákladech přímo závislá, nemá vliv ani na tvorbu ceny, ani na rozhodování o způsobu přemístění. Z výzkumných zpráv i z infrastrukturních plánů evropských zemí vyplývá, že internalizace externích nákladů je přes dlouhodobé úsilí obtížná, a to přes objektivní existenci těchto implicitních nákladů, z důvodů sporného ocenění, a obavy z následně obecně vysoké ceny za přepravu. V případě objektivně existujících externích diferenčních toků by bylo poskytování vyrovnávacích plateb za stávajícího nastavení trhu plně oprávněné.
- ⇒ Možnost 2: Výše vyrovnávacích plateb ukazuje na obecné nehospodárnosti v systému, které mohou obecně spočívat u různých subjektů, tedy ne nutně jen u dopravců. Pak je cena veřejné dopravy z hlediska plné ceny dopravního výkonu srovnatelná v úměře mezi cenou a kvalitou a individuální automobilovou dopravou, a redundantní suma veřejných kompenzací je nehospodárnost systému vlastní. Například, příměstské jednotky v centru nemohou parkovat celý den jako osobní automobily, vrací se zpět nevytížené. V řadě případů je to i nehospodárnost zúčastněných podniků. Přestože výši kompenzace v tomto případě nelze odůvodnit pouze prostou výši objektivních externalit, ale je-li používání veřejné dopravy obecnou prioritou, bylo by třeba se nejprve pokusit zefektivnit vnitřní fungování systému, tj. optimalizovat způsob dopravní obsluhy území veřejnou dopravou a zároveň s tím upravovat vyrovnávací platby, resp. zajišťovat kvalitnější obsluhu. Při tom je třeba zohlednit související faktory, jako např. důsledky dopravy v klidu jako protiváhy vratných jízd vozidel veřejné dopravy. Veřejná doprava v souladu s postulátem rovnosti šancí současně plní nezanedbatelnou funkci jako obecný dopravní systém přizpůsobený k přepravě i minoritních skupin zákazníků, například osob s omezenou schopností pohybu a orientace, a tato dodatečná kvalita nabídky obecně zvyšuje nákladnost systému veřejné dopravy, zejména v oblasti investic.
- ⇒ Možnost 3: Trh ukazuje, že cíle jsou příliš ambiciózní. Lidé veřejnou dopravu v této výši nepotřebují a mohou se přepravit alternativně, přičemž takový vývoj je udržitelný po stránce prostorové, regionálního rozvoje a souvisejících dopadů, včetně otázek z oblasti sociální, např. nezaměstnanost, vyrovnanost regionálního rozvoje. V tomto případě by bylo na místě cíle přehodnotit, a to tehdy, pokud byly plně vyčerpány předchozí možnosti.

Přestože je v některém případě obtížné rozlišit působení jednotlivých faktorů, možnosti 1 a 2 vyčerpány nejsou. Při hledání cest je třeba zohlednit nestandardnost ekonomického prostředí ve veřejné dopravě. Lze uvést, že základním důvodem pro podporu veřejné dopravy je různá míra krytí externích nákladů při různých typech přepravy. Z toho vyplývají argumenty podporující využití veřejných prostředků získaných z dopravy pro podporu veřejné dopravy jako budování a údržba kvalitní dopravní infrastruktury a zajištění moderního vozidlového parku, jakož i dalších investic do oblasti provozu.

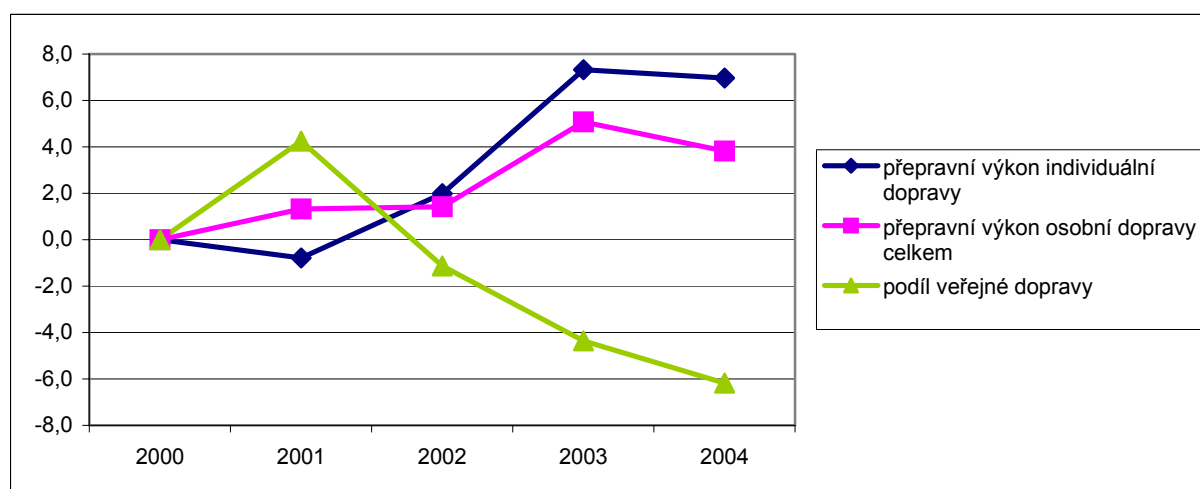
## 2. Současná situace v ČR

Přes existenci rozvíjejícího se potenciálu objemu přepravy veřejná doprava v ČR nepřebírá tyto příležitosti a podíl veřejné dopravy na dělbě přepravní práce stabilně mírně klesá, což vede ve svém důsledku ke zvyšování zatížení území ČR individuální automobilovou dopravou. Řešení těchto problémů je možné pouze zvýšením kvality veřejné dopravy, které je opět možné dosáhnout obecně pouze vnější intervencí nebo zlepšením vnitřní funkce systému.

Tab. 1: Vývoj postavení veřejné dopravy při dělbě přepravní práce v osobní dopravě

ukazatel	2000	2001	2002	2003	2004	
<b>vývoj HDP</b>	<b>2 150</b>	<b>2 315</b>	<b>2 414</b>	<b>2 556</b>	<b>2 750</b>	<b>bil. Kč</b>
přepravní výkon veřejné železniční dopravy	7 300	7 299	6 597	6 518	6 590	mil. oskm
přepravní výkon městské hromadné dopravy celkem	14 697	15 209	15 170	15 540	15 427	mil. oskm
přepravní výkon regionální a dálková veřejná autobusová doprava	9 351	10 608	9 668	9 449	8 516	mil. oskm
Celkem	31 348	33 116	31 434	31 506	30 534	mil. oskm
<b>přepravní výkon IAD</b>	<b>63 920</b>	<b>63 420</b>	<b>65 190</b>	<b>68 600</b>	<b>68 370</b>	<b>mil. oskm</b>
přepravní výkon pozemní osobní dopravy	95 268	96 536	96 624	100 106	98 904	mil. oskm
<b>dělbá přepravní práce mezi veřejnou a individuální dopravou (podíl veřejné dopravy)</b>	<b>32,905</b>	<b>34,304</b>	<b>32,532</b>	<b>31,472</b>	<b>30,872</b>	<b>%</b>

Zdroj: Ročenka dopravy 2005



Při celkovém růstu mobility obyvatelstva roste výkon individuální dopravy ještě rychleji, podíl veřejné dopravy (s výjimkou MHD) klesá.

Druhým určujícím faktorem ve veřejné dopravě je proces regionalizace. Od 3. ledna 2005 bylo zároveň provedeno několik regionalizačních kroků, v rámci nichž byly:

- finanční prostředky na úhradu kompenzací dopravcům převedeny na kraje, a to jako část společné částky přidělené těmto vyšším územně-samosprávným celkům v rámci rozpočtového určení daní;
- zrušena povinnost alokace určité minimální částky pro účely veřejné dopravy, rozsah dopravní obsluhy území veřejnou dopravou stanovuje zastupitelstvo kraje;
- zrušeno modální rozdělení prostředků na železniční a silniční dopravu.

Přestože se jednalo o důležité regionalizační kroky, které jsou zpravidla v souladu s principem subsidiarity, dynamika tohoto procesu byla značná. Konečné hodnocení dopadů této změny bude možné až s odstupem delšího časového období. V každém případě však vyžaduje postup regionalizace zajištění doprovozných nástrojů pro soudržnost systému tak, aby systémy regionální dopravy v jednotlivých krajích byly vzájemně propojeny a podporovaly územní kohezi státu. Současný vývoj do značné míry směřuje k modelu čisté samostatné působnosti regionů, avšak s nedostatečným stanovením uvedených jednotlivých pravidel nutných pro koordinaci jednotlivých subsystemů veřejné dopravy.

Regionalizace systému veřejné dopravy přináší mnohé příležitosti, neboť teoreticky přes konstantní podíl krajů na daňovém výnosu ze sdílených daní zabezpečuje pravidelné navyšování prostředků určených pro podporu veřejné dopravy v závislosti na hospodářském růstu a inflaci. Nicméně regionalizace systému veřejné dopravy nebyla doprovázena jednoznačným a explicitním stanovením odpovědností jednotlivých úrovní veřejné správy za zajištění obsluhy území veřejnou dopravou.

V souvislosti s provedenou regionalizací vyvstává silněji problém zvyšujícího se konkurenčního prostředí v oblasti veřejné dopravy v souvislosti se způsobem zadávání zakázek na zajištění dopravní obsluhy území jednotlivým dopravcům. Vymezení jednotlivých oblastí regulace přístupu k trhu a odlišení smluv ve veřejném zájmu od koncesí na služby, které se obecně řídí právními předpisy o veřejných zakázkách, bude klíčové pro další strategická rozhodnutí v oblasti veřejné dopravy. Tyto problémy jsou též řešeny na evropské úrovni a jsou předmětem připravovaného nového nařízení o veřejných službách. Ve výše zmíněném kontextu v návaznosti na nový správní řád též dochází k výkladovým nejasnostem ve vztahu k charakteru uzavíraných smluv.

Financování veřejné dopravy lze rozdělit do čtyř částí, které musí být vzájemně provázány a společně tvořit ucelený systém. Jedná se o následující složky:

- I. Provozní kompenzace pro oblast veřejné dopravy**
- II. Investiční financování obnovy vozidel veřejné osobní dopravy**
- III. Provozní financování údržby infrastruktury pro veřejnou dopravu**
- IV. Investiční financování výstavby a modernizace dopravních cest pro veřejnou dopravu**

Tato strategie se zabývá body I. a II. a úvazky systému na oblasti III.-IV, přičemž důraz je třeba klást rovněž na provázání jednotlivých financování mezi sebou.

**Ad I.)** Rozhodovací pravomoc v oblasti vyplácení kompenzací dopravcům je v naprosté většině regionalizována. ČR je v tomto ohledu v reformách významně dále, než některé sousední země, kde poskytování subvencí do veřejné dopravy je doposud více centralizováno, zatímco objednávka je regionalizována. Příkladem může být jak Slovensko, kde regiony poskytují kompenzace dopravcům zatím po přechodné období v rámci přeneseného výkonu státní správy, tak Rakousko i další státy.

Český právní řád de lege lata ne vždy dostatečně jednoznačně stanovuje odpovědnost jednotlivých úrovní veřejné správy za zajištění dopravní obsluhy území, a proto se jeví z hlediska současné právní úpravy potřebné jasněji explicitně stanovit odpovědnosti jednotlivých subjektů veřejné správy, tak aby nemohlo docházet k případným výkladovým nejasnostem ve věci odpovědnosti jednotlivých subjektů.

Stát zajišťuje prostřednictvím smluv o závazku veřejné služby dopravní obsluhu území dálkovou dopravou, a to pouze v oblasti drážní dopravy, segmentu rychlé regionální a meziregionální dopravy zpravidla kategorie rychlík a expres. Český právní řád tak neumožňuje státu zabezpečit tuto obsluhu území linkovou autobusovou dopravou v případech, kdy neexistuje konkurenceschopná drážní

infrastruktura. Tyto případy jsou pak ponechány na ad hoc dohodách jednotlivých krajů bez potřebné provázanosti s věcně souvisejícím systémem dálkové drážní dopravy.

Dopravní obsluha území regionální dopravou je objednána kraji nebo obcemi v samostatné působnosti. Kraje zajišťují základní dopravní obslužnost svého územního obvodu a obce ostatní dopravní obslužnost, ačkoliv se obecně toto vymezení odpovědnosti jeví jako neostře a vzájemně se překrývající. Zatímco železniční doprava, jejíž operační rádius je zpravidla větší, není na obecní úrovni z hlediska financování zpravidla regionalizována, rozdílně podle regionů asi 0-20 % nákladů na dopravní obsluhu autobusovou regionální dopravou, a veškeré provozní prostředky pro MHD platí obce. Sumární odpovědnost regionů a obcí je tak značná, protože finanční ingerence dosahuje výše téměř 20 mld. Kč.

**Tab. 2: Kompenzace do veřejné regionální osobní dopravy v ČR**

Dotace (úhrada provozní ztráty) veřejné osobní dopravy za celou ČR [mil.Kč]		2003	2004	2005	2006
		skutečnost	skutečnost	skutečnost (odhad)	plán
<b>Základní dopravní obslužnost</b>	Veřejná linková doprava	2 955	3 203	3 403	3 522
	Veřejná drážní osobní doprava*	2 242	2 243	4 434	4 514
	Žákovské jízdné linkové dopravy	0	98	288	313
	Žákovské jízdné drážní dopravy	0	0	112	149
	<b>CELKEM ZDO</b>	<b>5 197</b>	<b>5 545</b>	<b>8 237</b>	<b>8 497</b>
<b>Ostatní dopravní obslužnost</b>	Veřejná linková doprava	302	421	625	361
	Veřejná drážní osobní doprava	110	113	147	144
	<b>CELKEM ODO</b>	<b>412</b>	<b>534</b>	<b>772</b>	<b>505</b>
<b>CELKEM Dotace veřejné osobní dopravy</b>		<b>5 608</b>	<b>6 079</b>	<b>9 009</b>	<b>9 002</b>
<b>Tarifní závazek železniční dopravy*</b>		<b>2 811</b>	<b>2 481</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Celkem včetně tarifního závazku</b>		<b>8 419</b>	<b>8 560</b>	<b>9 009</b>	<b>9 002</b>

Zdroj: oficiální statistika MD ČR, operativní hlášení krajů

Poznámka: \* ve sledovaném období byla změněna metodika, dané prostředky byly vyrovnávacími platbami pro oblast regionální železniční dopravy.

**Tab. 3: Dotace do městské hromadné dopravy**

Výše dotace [mil.Kč]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	skutečnost	skutečnost	skutečnost	skutečnost	skutečnost	skutečnost (odhad)	plán
dotace na MHD z obecních rozpočtů	9 875,6	10 391,7	10 795,7	13 311,5	11 639,6	11 759,1	plán se nesleduje

Zdroj: oficiální statistika MD ČR

V současné době tedy nejsou předem vymezeny zdroje, ze kterých bude veřejná doprava financována, neboť jsou součástí obecných daňových výnosů jednotlivých úrovní veřejné správy bez účelové vázanosti těchto prostředků na systém veřejné dopravy. Finanční rámec veřejné dopravy je z velké části věcí samosprávných subjektů. V některých okolních státech, například v Německu jsou určeny konkrétní daně, ze kterých má být veřejná doprava financována. Přitom je v Evropě obvykle přijímáno, aby pro financování veřejné dopravy byly používány zdroje, které vytvořila individuální automobilová doprava.

**Ad II.)** Provázání mezi body I. a II. by měly ve standardním ekonomickém prostředí tvořit odpisy, které jsou uznatelnou položkou pro kompenzace. Řada vozidel je ale již odepsaných, a prostředky z nejrůznějších důvodů nebyly v dostatečné míře akumulovány. Dynamický cenový vývoj vozidel v závislosti na jejich požadované kvalitě rovněž zapříčinil, že akumulace prostředků z odpisů nepostačuje na finanční krytí nákupu nových vozidel. V oblasti autobusové dopravy existuje institut tzv. přiměřeného zisku, jehož použití je vázáno na investice do vozidel. Pro účely pořízení vozidel je navíc možné získat určité prostředky i ze státních programů na obnovu vozidel. V železniční dopravě je případ od případu poskytována garance státu za úvěry, která z věcného hlediska nahrazuje formálně nízkou stabilitu smluvních vztahů pro jednotlivé dopravní služby, umožňuje dopravcům v případě jednorázového poskytnutí pořídit vozidla a splácet je následně z každoročních kompenzací. Pro rok 2006 byl poprvé připraven program podpory obnovy a modernizace regionálních drážních vozidel, který je analogický k programům podpory v linkové autobusové a městské hromadné dopravě.

Celková úroveň podinvestování je značná, proto je vhodné uvažovat využití privátního kapitálu.

Praktický vývoj řešení této problematiky je v jednotlivých druzích veřejné dopravy odlišný. Zejména v železniční dopravě jsou provozována extrémně zastaralá vozidla. Například kumulované investice do kolejových vozidel za posledních 5 let dosáhly pouze 78% kumulovaných odpisů za stejné období, a to při velice vysokém průměrném stáří a odepsanosti provozovaných vozidel ve srovnání s jinými státy. Velké rozdíly v meziročním srovnání u investic do vozového parku navíc v oblasti železniční dopravy ukazují na obtížnosti v kontinuálním investování do oblasti drážních vozidel.

U regionální silniční veřejné dopravy je problém částečně řešen, i když ne zcela plošně, úroveň v jednotlivých regionech a segmentech trhu je odlišná. V oblasti městské hromadné dopravy je úroveň řešení zpravidla vyšší. Stávající programy na obnovu vozidel se mohou dostat do problémů s nedovolenou veřejnou podporou a systémově neřeší zejména problematiku železniční dopravy, naopak mohou být v některých případech významným činitelem způsobujícím rigiditu trhu. Ani v ostatních oblastech veřejné dopravy není podpora dostatečně systematická a postihuje jen část subjektů. Tyto programy jsou hodnoceny pozitivně, protože odstartovaly obnovu vozového parku, avšak současně je kritizováno pomalé tempo této obnovy. Důležitým faktorem pro obnovu starších vozidel je zájem státu na ekologizaci veřejné dopravy a zlepšení přístupnosti veřejné dopravy občanům s omezenou schopností pohybu a orientace.

**Tab. 4: Programy podpory obnovy vozidel veřejné dopravy**

Výše dotace [mil.Kč]	Skutečnost v roce 2000	Skutečnost v roce 2001	Skutečnost v roce 2002	Skutečnost v roce 2003	Skutečnost v roce 2004	Skutečnost v roce 2005	Rozpočet pro rok 2006
<b>Programy celkem</b>	<b>150,000</b>	<b>363,000</b>	<b>400,000</b>	<b>479,900</b>	<b>400,000</b>	<b>435,745</b>	<b>833,000</b>
z toho: veřejná linková doprava	150,000	213,000	200,000	237,300	200,000	226,915	216,000
městská hromadná doprava	0	150,000	2000,00	242,600	200,000	208,831	216,000
železniční doprava	0	0	0	0	0	0	395,000

*Poznámka: V roce 2000 byl na MD realizován pouze Program podpora obnovy vozidel veřejné linkové autobusové dopravy. Systémová podpora městské hromadné dopravy spadala do působnosti MF.*

*Zdroj: oficiální statistika MD ČR*

**Ad III.)** Tato problematika je řešena v dokumentu Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury (dále jen GEPARDI). Je však třeba ukázat provázanost obou dokumentů i mezi jednotlivými složkami financování, potřebnými pro správnou funkci veřejné dopravy. Z věcného hlediska je souvislost zřejmá. Kvalitně udržovaná dopravní cesta je nezbytným předpokladem pro správnou funkci veřejné dopravy. Z finančního hlediska tvoří provázání mezi body I. a III. uživatelské poplatky za dopravní cestu. V některých evropských státech (Velká Británie, Německo) se předpokládá, že uživatel bude platit veškeré náklady na údržbu používané infrastruktury, jinde je financování kombinované, částečně z uživatelských poplatků, částečně přímo z veřejných rozpočtů. Obvyklým modelem je úhrada variabilních nákladů infrastruktury prostřednictvím uživatelských poplatků a úhrada fixních nákladů přímo ze státního rozpočtu, resp. státního fondu dopravní infrastruktury.

Stanovení hlediska pro výpočet fixní a variabilní části nákladů je však obtížné a z různých pohledů se může lišit. Odborným problémem zůstává skutečnost, že náklady na zajišťování správné funkce optimální infrastruktury mají vzhledem k dopravnímu výkonu stupňovitý charakter, a ne vždy stejná metodika výpočtu fixních nákladů. Výsledkem je, že zatímco železniční dopravci platí nejvíce, poměrná suma prostředků získaných z uživatelských poplatků, a tedy i krytí nákladů, je vlivem menšího počtu přepravních jednotek které se pohybují po síti výrazně menší v oblasti železniční dopravy.

**Tab. 5: Srovnání výše uživatelských poplatků, ceny údržby a investičního objemu u jednotlivých druhů dopravy v roce 2004**

Řádek	Infrastrukturní poplatky [mld. Kč]	Silniční doprava	Železniční doprava	Poznámka
1	Poplatek za použití železniční dopravní cesty		5,806	Příjem SŽDC, uživatelské poplatky z osobní dopravy činí asi 1,488 mld. Kč
2	Spotřební daň z minerálních olejů (procentní část, jejímž příjemcem je SFDI+kraje)	13,052 (většina této částky proudí ze silniční dopravy, z železniční lze odhadnout 2 mld.Kč)		V roce 2004 bylo ještě 20% spotřební daně příjmem SFDI, od roku 2005 je 9,1% příjmem SFDI, zatímco zbývající část obdrží kraje pro účely správy silnic II. a III. třídy.
3	Dálniční známky	2,681		Výnos z dálničních známek (příjem SFDI)
4	Silniční daň (autobusy veřejné dopravy zpravidla neplatí)	5,514		Výnos ze silniční daně (příjem SFDI)
5	Celkem	27,051		Součet předchozích řádků 1-4
6	Provozní náklady infrastruktury a údržba	11,922*	11,415	* k tomu je nutno připočítat náklady na <u>místní komunikace</u> (např. částku 1,77 mld. Kč z rozpočtu hl.m. Prahy), telematiku, popř. na dopravní policii (analogie řízení provozu v železniční dopravě)
7	Souhrnné náklady provozních nákladů infrastruktury a údržby	23,337		Součet z předchozí řádky 6
8	Investiční náklady infrastruktury	30,097**	12,054***	** ze SFDI 23,260 mld Kč *** ze SFDI 10,750 mld. Kč Zbývající část financování: fond národního majetku, prostředky z EU, dotace ze státního rozpočtu, úvěry atd.

Zdroj: SFDI, SŽDC, oficiální statistika MD



**Ad IV.)** Mezi body I. a IV. je zásadní souvislost věcná, protože pro správnou funkci systému je kvalitní dopravní infrastruktura neodmyslitelná. Infrastrukturní poplatky, stejně jako v ostatních státech EU, však nemohou krýt velkou část investičních potřeb dopravní infrastruktury. Tímto problémem se dále zabývá strategický dokument GEPARDI, který se též zabývá otázkou využití fondů EU pro financování dopravní infrastruktury.

Vedle toho bude rovněž nutné uvést do souladu plánování infrastrukturních investic do veřejné dopravy s problematikou vlastnictví infrastruktury. Koncepční dokumenty veřejné dopravy se obvykle zaměřují na zajištění provozních kompenzací, v nichž se infrastrukturní investice převážně nepromítají. Naopak koncepční dokumenty rozvoje sítí věnují značnou pozornost zajištění infrastruktury pro zvládnutí expanzivního nárůstu individuální automobilové dopravy. Pro řešení této problematiky je významná problematika dopravních sítí pro regionální dopravu.

Tato problematika souvisí i s vlastnictvím infrastruktury, zatímco objednávka je z rozhodující míry regionalizována, výsledné dopravní zatížení se z velké části realizuje na státě vlastněné infrastruktuře. Protože ji v mnohých případech využívá i dálková doprava, bude tato otázka relevantní i v dalších letech a bude třeba toto rozhraní řešit zpracováním konkrétních nároků veřejné dopravy na infrastrukturní opatření, v závislosti na způsobu objednávky dopravních výkonů.

### 3. Přístup k oblasti veřejné dopravy na úrovni Evropského společenství

Jednou z tezí, které si Evropská komise stanovila pro budoucí zaměření své dopravní politiky<sup>1</sup> je motto „*občané Evropské unie si zaslouží účinný dopravní systém nabízející vysokou kvalitu a bezpečnost*“. Důležitou součástí Společné dopravní politiky a nástrojem k jejímu provádění je financování veřejné dopravy.

Evropská unie si je vědoma skutečnosti, že provozovatelé osobní dopravy poskytují služby, které by v řadě případů byly z obchodního hlediska nerentabilní. Je tedy počítáno s poskytováním kompenzací z veřejných prostředků, přičemž relevantní úpravu lze nalézt jak v primárním (čl. 73 a 87 Smlouvy o ES) a sekundárním [nařízení Rady (EHS) č. 1107/70, nařízení Rady (EHS) č. 1191/69] komunitárním právu, tak v judikatuře Evropského soudního dvora a Soudu prvního stupně.

Pro financování dopravní obsluhy území je v současné době základním právním předpisem nařízení Rady (EHS) č. 1191/69. V době přijetí upravovalo toto nařízení pouze institut ukládání závazků veřejné služby orgány členských států přičemž cílem nařízení bylo tyto závazky postupně utlumit nebo kompenzovat dopravcům ztráty vzniklé z jejich poskytování. Novelou v roce 1991 bylo doplněno o institut smlouvy na veřejné služby. V současné době tedy existují vedle sebe dva systémy zabezpečování dopravní obsluhy, a to buď ukládání závazků nebo uzavírání smluv. Česká republika využívá systém uzavírání smluv, přičemž použití slova „závazek“ ve spojení „smlouva o závazku veřejné služby“ není podstatné. Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 nestanoví způsob, jakým by měly být udělovány veřejné zakázky na služby, ani zda by veřejné zakázky na služby měly být předmětem výběrových řízení. Nicméně komunitární právo obsahuje úpravu výběrových řízení v případě koncesí na služby (směrnice 2004/17/ES).

Zatímco pro stanovení výše kompenzace u systému ukládání závazků obsahuje nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 podrobná pravidla, u smluvního systému pravidla stanovena nejsou. Dle současného výkladu Soudu prvního stupně nelze na smluvní systém aplikovat ustanovení, která upravují výši kompenzace pro závazky. Evropský soudní dvůr stanovil v rozsudku Altmark čtyři kritéria pro případ, kdy se na poskytování veřejné služby neaplikuje nařízení Rady (EHS) č. 1191/69. Zároveň pokud dochází k poskytování služeb na základě smlouvy o veřejné službě uzavřené podle článku 14 nařízení, je podle dosavadního výkladu naplnění těchto čtyř kritérií postačující podmínkou pro to, aby poskytnutá kompenzace ze strany veřejného subjektu nepředstavovala nedovolenou veřejnou podporu.

Za prvé podnik, kterému je poskytnuta náhrada, je pověřen plněním závazků veřejné služby, jež jsou jasně definovány. Za druhé parametry, na základě kterých se úplata vypočítá, musí být stanoveny

<sup>1</sup> Bílá kniha: evropská dopravní politika pro rok 2010.

předem objektivním a transparentním způsobem, aby se zabránilo tomu, že úplata bude představovat hospodářskou výhodu příjemce oproti konkurenčním podnikům. Za třetí úplata nesmí přesahovat částku nezbytnou k pokrytí všech nákladů vzniklých při plnění závazků veřejné služby, přičemž je nutno vzít do úvahy relevantní příjmy a přiměřený zisk. Za čtvrté pokud příjemce není vybrán v rámci řízení o zadávání veřejné zakázky, umožňujícím vybrání uchazeče, který může poskytovat tyto služby veřejnosti s nejnižšími náklady, musí být výše vyrovnávací platby určena na základě analýzy nákladů, které by běžný, řádně řízený podnik disponující odpovídajícími dopravními prostředky vynaložil na plnění těchto závazků, přičemž je třeba zohlednit příslušné příjmy a přiměřený zisk za plnění těchto závazků.

Z uvedených skutečností vyplývá, že současné znění nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 neodpovídá stávajícím potřebám. Komise proto připravila návrh nového nařízení. Jeho třetí přepracovaná verze (COM/2005/319/FINAL) byla předložena Evropskému parlamentu dne 22.7.2005. Nařízení velice výrazně omezuje možnost ukládání závazků veřejné služby pouze na případy tarifního závazku a stanoví obligatorní uzavření smlouvy o veřejné službě v případě poskytnutí proti plnění za poskytování služeb ve veřejném zájmu ze strany příslušného orgánu, a to formou finanční kompenzace nebo výhradního práva. Nařízení bude nově upravovat způsoby zadávání dopravních služeb a metody stanovení kompenzací. Nařízení vychází z principu regulované konkurence a obecnou zásadou tedy bude zadávání dopravních služeb formou nabídkového řízení. Přímé zadávání bude připuštěno pouze v taxativně vymezených případech. V současném stadiu vyjednávání se předpokládá umožnění přímého zadání v případě zadání zakázky internímu provozovateli, v případě omezené velikosti zakázky a v případě zastavení nebo bezprostředního ohrožení poskytování dopravních služeb. Pro železniční dopravu je pak umožněno přímé zadání na regionální a dálkové služby. Výše poskytované náhrady bude limitována částkou nezbytnou pro pokrytí čistých nákladů vynaložených na plnění dopravních služeb, přičemž se zohlední související příjmy a přiměřený zisk. Doplnující kritéria pro stanovení výše náhrady budou upravena pro případ přímého zadání. Nařízení také stanoví maximální délku uzavírání smluv o veřejné službě, a to zvlášť pro drážní a silniční dopravu.

Ačkoliv konečný text nového nařízení v tuto chvíli nelze předjímat, je nepochybné, že v budoucnu dojde k přísnější regulaci zadávání dopravních služeb a stanovení výše náhrad za jejich poskytování. Bude povinností České republiky na tyto změny rychle zareagovat.

V rámci tzv. třetího železničního balíčku je navržena liberalizace mezinárodní osobní železniční dopravy od 1. ledna 2010 s tím, že lze ve střednědobém hledisku předpokládat umožnění volného přístupu k trhu i v případě vnitrostátní dopravy. Novela směrnice 91/440/EHS vychází z postulátu volné konkurence na dopravním trhu, nicméně předpokládá vytvoření ochranného mechanismu, který povede k zamezení přístupu na trh v případě, že by byla narušena ekonomická rovnováha existujících služeb poskytovaných na základě smlouvy o veřejné službě.

V mezinárodní silniční osobní dopravě jsou právní vztahy nastaveny nařízením (EHS) č. 684/92, o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy. Podle tohoto nařízení je jakémukoli dopravci povoleno provozovat bez diskriminace na základě státní příslušnosti nebo místa, v němž je usazen, autobusovou dopravu, pokud je oprávněn ve státě, v němž je zřízen, k provozování mezinárodní autobusové dopravy a splní podmínky stanovené právními předpisy Společenství o přístupu k povolání provozovatele silniční osobní dopravy (odborná způsobilost, finanční způsobilost a dobrá pověst dle směrnice Rady 96/26/ES, ve znění směrnice Rady 98/76/ES). Na úrovni evropských orgánů se uvažuje o změně nařízení (EHS) č. 684/92, aby byla umožněna širší liberalizace silniční osobní dopravy.

#### 4. Cíle a specifické priority strategie

Globálním cílem této Strategie je *vytvořit podmínky pro kvalitní a efektivní veřejnou dopravu jako nástroj zajišťování mobility osob v regionech, která je jedním z předpokladů udržitelného rozvoje*. Tento globální cíl je naplňován v rámci horizontálních zásad, které vycházejí z úvodní charakteristiky významu veřejné dopravy:

- Rovnost šancí a sociální politika

- Prostorová a ekologická udržitelnost dopravy
- Bezpečnost dopravy
- Udržitelný a rovnoměrný regionální rozvoj území

V rámci strategie udržitelné mobility tvoří veřejná doprava důležitou součást. Systém má určité vnější vlastnosti, například rozsah, kvalitu dopravy, dodržení stanovených standardů z hlediska konečného uživatele, a vnitřní vlastnosti, jako je například stupeň otevřenosti trhu veřejné dopravy, nastavení plánování dopravní obslužnosti, nákladovost jednotlivých dopravních služeb.

#### 4.1. Vnější cíle

Aby veřejná doprava mohla využít svůj velký potenciál substituce individuální automobilové dopravy, je z hlediska vnějšího zaměření systému klíčovým překonat chápání veřejné dopravy pouze jako sociální služby, která nabízí velice omezenou kvalitu dopravních služeb ve srovnání s individuální automobilovou dopravou, při vysoké jednotkové nákladovosti jednotlivých dopravních výkonů. Tato vysoká nákladovost je způsobena zaměřením pouze na určité aktivity občanů, a tudíž ještě výrazněji než je přirozené, i na časová období dne. Ke zvýšení konkurenceschopnosti veřejné dopravy vůči individuální automobilové dopravě a zastavení odlivu cestujících od veřejné dopravy, resp. udržení stávajícího poměrně příznivého podílu na dělbě přepravní práce, je třeba v budoucnosti neustále postupně zvyšovat kvalitu veřejné dopravy i rozsah její nabídky.

Základní parametry, které ovlivňují volbu dopravního prostředku, a tedy úspěšnost systému veřejné dopravy, jsou následující:

- Cestovní doba: Časová dostupnost vyjadřuje možnost využití daného druhu dopravy v okamžiku dosažení bodu obsluhovaného veřejného dopravou do doby příjezdu vhodného spoje, tj. jedná se o inverzní parametr k době čekání na nejbližší vhodný spoj. Prostorová dostupnost vyjadřuje pokrytí území druhem dopravy, a to jako docházkovou vzdálenost do nejbližšího bodu, ve kterém lze vhodně uspokojit vzniklý přepravní požadavek. Tyto dva parametry společně s dobou jízdy tvoří celkovou cestovní dobu. Časová a prostorová dostupnost veřejné dopravy tak v některých případech může výrazně přispět k celkovému snížení cestovní doby i bez zásadního zvyšování parametrů infrastruktury z hlediska technické rychlosti. Přestupy snižují určitým, odporově měřitelným způsobem výkonnost systému, a jejich existenci je možno přiřadit přiměřenou váhu.
- Cena pro uživatele, přičemž většinou je třeba uvažovat pouze s variabilními náklady spojenými s dodatečnou cestou.
- Pohodlí, kvalita vozového parku a rozsah doplňkových služeb v dopravních prostředcích.
- Bezpečnost vnitřní ve vztahu k dopravnímu procesu, pravděpodobnost nehody, a bezpečnost vnější, riziko protiprávního skutku, ochrana proti terorismu, vandalismu a obdobným protiprávním činům a patologickým společenským jevům a ochrana proti přírodním živlům.
- Spolehlivost, dopravní proces musí být realizován s vysokou mírou pravděpodobnosti, že proběhne podle zveřejněného jízdního řádu.
- Přístupnost, využitelnost veřejné dopravy i cestujícími s omezenou schopností pohybu a orientace, dochází k celkovému stárnutí populace a tedy zvyšování podílu těchto cestujících. Současně tato skupina cestujících obecně více preferuje použití veřejné dopravy.
- Informovanost cestujících, veřejná hromadná doprava musí být uživatelsky přátelská, informace o možnostech a podmínkách jejího využití musí být lehce dostupné a nesmí být vytvářeny neodůvodněné dodatečné bariéry pro použití veřejné hromadné dopravy cestujícími.

Kritéria úspěšnosti, implikující naplnění vnějších cílů veřejné dopravy vůči konečným zákazníkům jsou:

- ⇒ Četná a pravidelná nabídka pravidelného spojení, linek, musí být ekvivalentem časové dostupnosti individuální automobilové dopravy. Síťový charakter systému veřejné dopravy, vyžadující přímé linky nebo spoje s přestupem bez dlouhých čekacích dob, je ekvivalentem

prostorové dostupnosti. Proto je nezbytné pro naplnění těchto požadavků nabídnout četnou a pravidelnou veřejnou dopravu pokrývající celé území v přiměřené kvalitě a za přijatelnou cenu. V případě nevyhovující časové polohy části přepravního požadavku nebo prostorové nedostupnosti určitého území je realizován celý přepravní požadavek jinou formou, zpravidla prostřednictvím individuální automobilové dopravy, popřípadě není realizován vůbec.

- ⇒ Ačkoli musí mít i do budoucna veřejná doprava silný sociální rozměr, je třeba překonat vnímání veřejné dopravy pouze jako sociální služby, neboť veřejný zájem je vyjádřením priority všech horizontálních zásad, složek významu veřejné dopravy, pro společnost. Aby mohly být tyto zásady naplněny, je třeba se zaměřit na co možná nejširší portfolio klientů ve společnosti. Podmínkou pro to je zohlednění všech, tedy i kvalitativních složek rozhodování o dopravním prostředku a správné zaměření jednotlivých složek veřejné dopravy na rozvojové segmenty.
- ⇒ Je nezbytné zajistit, aby cestující s omezenou schopností pohybu a orientace mohli využívat veřejnou dopravu za srovnatelných podmínek jako ostatní cestující.
- ⇒ Je třeba zajistit uživatelsky příznivé poskytování informací o možnostech a podmínkách využití systému veřejné hromadné dopravy a jejím aktuálním stavu prostřednictvím telematických, informačních systémů.

K naplnění těchto vnějších cílů bude do budoucna nutné především i nadále zajistit potřebný stabilní finanční rámec. Ačkoli je výše vynaložených prostředků závislá na níže popsaných vnitřních vlastnostech systému, obecně lze uvést, že velikost prostředků vynakládaných veřejným sektorem na kompenzace dopravcům, by měla zachovávat podobnou časovou řadu, jako vývoj HDP.

## 4.2. Vnitřní cíle

Přes trvalé zaměření na koncového zákazníka spočívá důležitá část této strategie ve vnitřních otázkách systému. Správná vnitřní funkce systému je důležitým předpokladem pro jeho kvalitní fungování, které se projeví navenek, v měrné kvalitě dopravního výkonu. V této oblasti je možno určit tři specifické priority:

- Stabilní a otevřené prostředí na přepravním trhu (kapitola 4.2.1.)
- Zajištění systému propojené veřejné dopravy (kapitola 4.2.2.)
- Vhodné nastavení technického zabezpečení systému (kapitola 4.2.3.)

### 4.2.1. Priorita 1: Stabilní a otevřené prostředí na přepravním trhu

V této oblasti je třeba poukázat na následující problémové oblasti: rozdělení pravomocí jednotlivých subjektů ve veřejné správě, otevřenost trhu ve veřejné dopravě, způsob zadání dopravní služby a vydání úředních rozhodnutí a cenotvorba ve veřejné dopravě.

#### Rozdělení pravomocí jednotlivých subjektů ve veřejné správě

Součinnost státní správy a samosprávy je určující pro správné vymezení vztahů ve veřejné dopravě. Přestože proces regionalizace je nesporně správný, jeho dynamika spoluvytváří určitý rozpor mezi:

- odpovědností státu za rovnoměrný regionální rozvoj a současnou samostatnou působností krajů ve značné části oblasti organizace i financování veřejné dopravy;
- potřebou provázat regionální dopravní systémy jak mezi sebou, tak i v nadřazených vztazích;
- potřebou zkoordinovat centrální plánování dopravní infrastruktury s regionální organizací veřejné dopravy;
- potřebou zajistit koordinaci a vzájemné vazby s dalšími oblastmi v rámci odpovědnosti veřejné správy například v oblasti školství, zdravotnictví, sociálních služeb,
- v nastavení systémových vztahů mezi regionalizovanou odpovědností za zajištění dopravní obsluhy zemí regionu a odpovědností státu za zajištění rovného a nediskriminačního přístupu dopravců na trh.

V současné době je starostí regionů nejen utváření regionálního dopravního systému, ale i získání prostředků na vyrovnávací platby. Zákon o rozpočtovém určení daní ani jiné zákony např. nijak nespécifikují ani minimální prostředky, ani rozsah dopravy, které regiony musí do veřejné dopravy investovat. Současně v důsledku dynamické regionalizace veřejné dopravy není s marginálními výjimkami (například školský zákon) explicitně stanovena povinnost státu nebo kraje zajistit dopravní obsluhu území. Vychází se ze správného předpokladu, že regiony jsou blíže k občanům, a znají jejich přepravní potřeby lépe. Tato myšlenka ale ve svých důsledcích znamená, že možnosti ovlivnění veřejné dopravy z pozice státní správy jsou omezené.

Přenesená působnost, odpovědnost státu, kterou kraje naplňují, je vyjádřením možnosti státní správy přenést některé úkoly a pravomoci spojené s jejich prováděním na orgány samosprávy. V tomto případě má stát širší možnost dozoru nad subjektem samosprávy, na kterého byla státní správa přenesena. Podle § 86 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), může stát pozastavit výkon usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu kraje v přenesené působnosti, je-li v rozporu nejen se zákonem, ale také s podzákonným právním předpisem nebo usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Po pozastavení může ústřední správní orgán přistoupit také k jeho zrušení. Stejně ustanovení obsahuje i § 108 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Nejedná se o typický současný stav ve veřejné dopravě. Naopak regulace přístupu k podnikání je výkonem státní správy, a tedy administrativně-správní úkony dopravního úřadu nebo drážního správního úřadu jsou výkonem přenesené působnosti.

O přenesenou působnost se jedná tehdy, pokud je takto výslovně zákonem označena, veškerá ostatní působnost kraje je působností samostatnou. V případě přenesené působnosti je také větší možnost kontroly ze strany státu a to vzhledem k širší vázanosti kraje pokyny státních orgánů. Na výkon přenesené působnosti má však kraj ze zákona nárok na příspěvek ze státního rozpočtu. Negativem je možnost neopodstatněných zásahů centra do systému dopravní obsluhy území v regionu v rozporu s principem subsidiarity a ztráta vnímání odpovědnosti kraji za zajištění dopravní obsluhy území regionu.

Odpovědnost regionů, samostatná působnost, je způsob výkonu veřejné správy, při kterém je možné z pozice státní správy zasahovat do činnosti územního samosprávného celku, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR). Zásahy jsou možné jen velmi omezeně. Pokud ústřední správní úřad dospěje k závěru, že je usnesení nebo rozhodnutí orgánu kraje v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, může je pozastavit. S návrhem na jeho zrušení se však musí obrátit na příslušný soud. Intervence v případě špatné funkce systému je tedy možná jen omezeně, naskytá se otázka:

- ⇒ Slučitelnosti intervence se základními principy legislativy. V případě zásahu, který nemá zákonný podklad, může orgán územní samosprávy podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR a s touto stížností spojit návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. V případě nezákonnosti jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení může zastupitelstvo kraje podat Ústavnímu soudu návrh na jejich zrušení;
- ⇒ Odborného posouzení, kde jsou hranice pro špatnou funkci systému.

Lze shrnout, že v případě samostatné působnosti je možno vykonávat nad kraji dozor a zjišťovat soulad právních předpisů a usnesení nebo rozhodnutí se zákonem nebo jiným právním předpisem. Stát však věcně špatné rozhodnutí nemůže nahradit rozhodnutím svým.

Je třeba rozlišit problematiku odpovědnosti různých veřejných subjektů za zajištění dopravní obsluhy území veřejnou dopravou od procesu regionalizace. Obě možná řešení jsou v souladu s principem regionalizace veřejné dopravy. Jak přenesená tak i samostatná působnost umožňuje regionům utvářet svůj regionální systém veřejné dopravy, ani jedna ze zvolených cest není apriorně v rozporu s principem regionalizace. Klíčovým faktorem pro úspěch systému veřejné dopravy je však zajištění propojenosti všech jeho úrovní. Zvolený způsob řešení tak předurčuje možné nástroje jednotlivých subjektů k zajištění této propojenosti v jednotlivých hierarchických úrovních.

Reálný současný stav ve veřejné dopravě odpovídá převážně variantě samostatná působnost, s výjimkou regulace přístupu k podnikání, které zůstalo v oblasti přenesené působnosti, např. vydávání

licenci k provozování linkové osobní dopravy. Zvolená varianta rozdělení pravomocí v oblasti veřejné správy ovlivňuje tuto Strategii zejména v rozlišení na části akční strategie a metodickou. V praxi je významná zejména v případě obtížně dosažitelné dohody.

Změna odpovědnosti na přenesenou působnost v plném rozsahu by však nevedla k systémovému nastavení všech vztahů v oblasti veřejné dopravy, protože by i nadále zůstala v samostatné působnosti obcí a pravděpodobně i krajů veřejná doprava zajišťující ostatní dopravní obslužnost, tj. zejména městská hromadná doprava. Vzhledem ke skutečnosti, že pro soudržnost systému veřejné dopravy je vyřešení vztahu na rozhraní mezi jádrovým městem a krajem vzhledem k počtu cest mnohem významnější, nepřineslo by převedení odpovědnosti za dopravní obsluhu území regionu veřejnou dopravou do přenesené působnosti krajů zásadní systémové řešení celé problematiky.

*Doporučená cesta pro řešení:* V oblasti veřejné dopravy je třeba souběžně s procesem regionalizace nastavit ze strany státu jednotící pravidla pro soudržnost a koordinaci systému a jednoznačně rozdělit odpovědnosti. Jedná se zejména o následující oblasti:

- vztahy mezi jednotlivými objednateli (viz priorita 1),
- vztahy mezi objednateli a dopravci (viz priorita 1);
- klíčová oblast dopravní plánování (viz priorita 2);
- právní základ pro stanovení jednotných systémových požadavků na tarifní, odbavovací, rezervační a informační systém (viz priorita 3);
- úprava výběrových řízení v oblasti dopravních služeb (viz priorita 1);
- úprava základních vztahů mezi dopravcem a cestujícím (viz kapitola 4.1.);
- nastavení funkčního rozhraní k regulaci přístupu k trhu (viz priorita 1)
- resp. nastavení pravidel pro financování systému (viz priorita 1).

Konstatujeme, že potřeba těchto pravidel je bez ohledu na zvolený model přímým důsledkem procesu regionalizace, a je nezbytná na stanovení správných rozhraní systému, a to jak v rovině regionů mezi sebou, tak i ve vztahu k vyšším přepravním segmentům. Přitom model pouze samostatné působnosti a v podstatě ani model čistě pouze přenesené působnosti správnou funkci systému nemůže zajistit.

Je dále nezbytné vyhodnotit dopady novely zákona o rozpočtovém určení daní do výdajů veřejných rozpočtů na zajištění dopravní obsluhy území a její kvality. Monitorování jednotlivých regionálních systémů a vyhodnocování jejich výsledků včetně identifikace regionálních disparit má vliv na nastavení vazeb s oblastí dopravního plánování.

#### Otevřené prostředí ve veřejné dopravě

Prostředí ve veřejné dopravě je značně uzavřené. Tržní mechanismy, mezi něž patří také optimální cenotvorba, se mohou uplatnit jen ve velmi malé míře. V oblasti velkých městských hromadných doprav jsou zakázky zadávány často interním způsobem. V oblasti železniční dopravy jsou zadávány obvykle přímo, na trhu je jen malé množství subjektů, z nichž jen tzv. národní dopravce je dnes schopen poskytovat plné portfolio dopravních služeb. Také v oblasti regionální autobusové dopravy je konkurence v některých regionech nízká, existují regionální vůdci trhu, výběrová řízení i přes relativní jednoduchost změny dopravce prakticky téměř neprobíhají. Naopak v dálkové autobusové dopravě a teoreticky v železniční dopravě mezi velkými aglomeracemi mezinárodního významu je z věcného hlediska konkurence volná, v oblasti železniční dopravy navíc nelze zamezit přístupu k trhu v případě, že by došlo k narušení hospodářských výsledků jiných služeb poskytovaných ve veřejném zájmu. Dalším problémem se jeví potřeba rozlišit koncesi na služby a smlouvu o závazku veřejné služby z hlediska zákona č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách.

Myšlenkové modely na přelomu 20. a 21. století dospívají k tomu, že veřejná doprava je bez ohledu na existenci silného veřejného zájmu nutně rovněž trhem se specifickými vlastnostmi. Toto tvrzení není volbou, nýbrž nutností; mimotržní nástroje, nejsou schopny zajistit správnou funkci ekonomického prostředí. Tyto specifické vlastnosti vyvolává veřejná priorita a množství potřebných subvencí, dopadajících na velké podniky.

Schválená Dopravní politika stanovila jako prioritu „Podpořit konkurenční prostředí za účelem zajištění dopravní obslužnosti území ve veřejném zájmu formou stanovení požadavku pro výběr

dopravce ekonomicky způsobilého a schopného garantovat služby ve stanovené kvalitě a zajišťovat dopravní obslužnost v ucelených územních celcích na dobu minimálně 5 let“ viz Dopravní politika, priorita 4.1.

**Obr. 6: Možné uspořádání trhu ve veřejné dopravě**

<p><b>1. VOLNÁ KONKURENCE</b>            Znaky:            Soutěž na trhu            Iniciována zpravidla dopravcem            Velmi omezené možnosti prosazení veřejného zájmu</p> <p>Možnosti            ⇒ Volný trh bez specifikace            ⇒ Volný trh s obecnými minimálními požadavky (bez/s kompenzací)</p>	<p><b>VÝHODY:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimální čistá cenotvorba</li> <li>• Motivace k hospodárnému chování</li> <li>• Nejvěrnější simulace reálného trhu – produkce odpovídá ceně na trhu, nové služby</li> </ul> <p><b>NEVÝHODY:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omezené možnosti strukturování a integrace.</li> <li>• Obtížný způsob vymezení závazků veřejného sektoru</li> <li>• Je tendence dorovnávat jakékoli veřejné požadavky (např. na sociální tarif) do tržních cen</li> <li>• Problematika spolupráce a konkurence dopravců</li> <li>• Nízká stabilita služeb</li> <li>• Ve špičkách v některých případech zvyšování ceny, nikoli kvantity, souvislost s motivací</li> </ul>
<p><b>2. REGULOVANÁ KONKURENCE</b>            Znaky:            Soutěž o trh            Iniciována zpravidla veřejným sektorem</p> <p>Možnosti:            ⇒ Výběrová řízení na výsadní práva nebo závazky (iniciována veřejným sektorem)            ⇒ Aukce o nejvýnosnější zakázky            ⇒ Dopravcem iniciována soutěž o výsadní práva (exkluzivitu na lince – omezená praktická využitelnost)            Typickým výsledkem je smlouva o veřejné</p>	<p><b>VÝHODY:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilita, snadné strukturování a integrace.</li> <li>• Omezená funkce trhu zůstává, tvorba ceny dopravního výkonu.</li> <li>• Možnost lepší kontroly nad využíváním veřejných prostředků.</li> <li>• Závazky veřejného sektoru možno dobře vymežit.</li> </ul> <p><b>NEVÝHODY:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prostor utváří veřejná správa. Nová nabídka se etabluje jen velmi pomalu.</li> <li>• Nízká pružnost systému na kvantitativní a kvalitativní požadavky.</li> </ul>
<p><b>3. UZAVŘENÝ TRH</b>            Znaky:            Není právo na konkurenční nabídku            Prostor plně utváří veřejná ruka</p> <p>Možnosti            ⇒ Přímé zadání            ⇒ Vlastní produkce nebo interní zadání</p> <p>Vzhledem k tomu, že nemusí být zájem o provozování služby, může vzniknout potřeba uplatnit klasické závazky veřejné služby</p>	<p><b>VÝHODY:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezproblémová integrace</li> <li>• Nabídka přesně podle přání veřejné správy</li> <li>• Vynaložené finanční prostředky se kontrolují revizí celého účetnictví</li> </ul> <p><b>NEVÝHODY:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Velmi nízká reakce na zvýšenou poptávku</li> <li>• Velké podniky fungují jako celky, neexistuje rozdělení zakázek.</li> <li>• Problém vedlejších činností interních podniků.</li> <li>• Nulový trh, nulová cenotvorba.</li> </ul>

V případě varianty regulované konkurence a uzavřeného trhu je třeba dbát na to, aby při zadávání nemohlo dojít k narušení hospodářské soutěže a k poskytování nedovolené podpory v rozporu s komunitárním právem. Jakýkoliv zásah do konkurenčního prostředí a uzavírání smluv o závazku

veřejné služby musí být plně v souladu s nařízením Rady (EHS) č. 1191/69 resp. v budoucnu s novým nařízením o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici.

Typy tržního prostředí v závislosti na typu zakázek a přepravních charakteristik:

- Volná konkurence je vhodná zejména tam, kde jsou menší požadavky na veřejné strukturování systému a vyrovnávací platby. Požadavky na stabilitu systému musí být nízké, požadavky na flexibilitu mohou být vysoké. Probíhá přesná optimalizace výnosové funkce produkční křivky přímo u dopravce. Optimální cena se tvoří z pohledu dopravce. Regulace je možná formou správního aktu, kterým je například neudělení licence za stanovených podmínek. Klíčovou otázkou zůstává spolupráce nebo konkurenční vztah jednotlivých dopravců.
- Pro oblast regulované konkurence jsou charakteristické vysoké požadavky na provázání a strukturování systému. Základní požadavek: více subjektů na dopravním trhu, jinak přechází funkčně v přímé zadání a některé nástroje cenotvorby mohou selhávat. Regulace je zpravidla formou smluvní, nikoli úředním rozhodnutím. Vhodná cesta proto pro velkou část veřejné dopravy.
- Uzavřený trh je třeba ponechat tam, kde neexistuje více subjektů na dopravním trhu, které by mohly zakázky převzít, nebo pokud není možné zajistit optimální přetlak konkurence při výběrových řízeních na provozování dopravní služby. Typickým dlouhodobým příkladem jsou velké dopravní podniky jako např. MHD ve velkých městech, anebo t.č. železniční doprava. Možnosti využití přímého, resp. interního zadání by měly být v budoucnu vymezeny připravovaným nařízením EU COM/2005/319/FINAL.

*Doporučená cesta pro řešení:* Volba strategie pro jednotlivé oblasti veřejné dopravy bude obsahem přijatého střednědobého plánu dopravní obsluhy, který je popsán v prioritě 2, které budou muset být na zákonném základě vypracovány v souladu s principem vzájemné inkluze. Nicméně i nadále se vztahy na styku dvou různých plánů budou muset řešit prostřednictvím vzájemné dohody. Při stanovování oblastí pro jednotlivé druhy konkurence bude muset být respektováno komunitární právo a povinnosti uložené zákonem. Navržená cesta bude zohledňovat následující zásady:

- Ponechání uzavřeného trhu tam, kde je reforma ve střednědobém horizontu nepravděpodobná.
  - MHD, především ve velkých městech (zejména městské drážní systémy).
  - Zbývající část drážní dopravy, která nebude předmětem regulované konkurence
  - Vlastní produkce jako krátkodobé opatření při selhání jiných možností realizace dopravní služby (nepředvídatelné zastavení poskytování dopravních služeb nebo jeho bezprostřední hrozba, neuzavření smlouvy z jakýchkoli důvodů apod.)
- Regulovaná konkurence, soutěž o trh, je cílový model, budovaný postupně pro zbývající část dopravy v regionech, což představuje segmenty D, C, popř. B, popsané v prioritě 2, a to jak v autobusové, tak v drážní oblasti. Je to zejména ta část, která by měla být standardně součástí integrace. Každá zakázka je předmětem nějaké formy nabídkového řízení a je na ní uzavřena smlouva o veřejné službě, jejímž předmětem je kompenzace nebo výsadní právo udělené dopravci objednatelem. Při zadávání veřejných zakázek musí být kladen důraz na dodržování legislativy, a to zejména v souvislosti s možným porušováním pravidel hospodářské soutěže.
- Volná konkurence, soutěž na trhu, je model vhodný pro tu část veřejné regionální dopravy, která nebude předmětem regulované konkurence ani uzavřených trhů. Regulace této části pouze zabraňuje kolizi s existující dopravou, kdy komerční služba zvyšuje ztrátu subvencované dopravní služby. Tato ochrana je v praxi realizovatelná formou správního aktu ze strany orgánu státní správy, který bude předběžně hodnotit intenzitu narušení oblasti služeb garantovaných veřejným sektorem, tj. oblasti regulované konkurence a uzavřeného trhu. Orgán regulující přístup k trhu bude vázán dopravními plány, účastníky řízení budou jednotliví objednatelé, popřípadě dopravci poskytující služby na základě smlouvy o veřejné službě. Dopravní plány budou přesně vymezovat oblasti regulované konkurence. Dopravce nebude ve smluvním vztahu s žádným objednatelem veřejné dopravy (s případnými



výjimkami uvedenými později) a bude povinen respektovat omezující podmínky pro přístup na trh stanovené regulátorem.

V souvislosti s vymezením jednotlivých tržních oblastí je třeba dále zpřesňovat pravidla intervence v oblasti volné konkurence včetně zajištění ochrany existujících služeb ve veřejném zájmu ve vazbě na přijatý plán dopravní obsluhy území, způsob a metodiku postupného otevírání dosud uzavřených trhů.

#### Způsob zadání dopravní služby

Zejména v oblasti regulované konkurence je důležitou otázkou úprava smluvních vztahů mezi jednotlivými subjekty, objednatel a dopravce, popř. role organizační složky v tomto smluvním vztahu. Zakázky jsou mnohdy zadávány tak velké, že sama jejich velikost je předurčuje pro převzetí jediným možným dopravcem. V oblasti regulované konkurence se musí při vzniku dopravní zakázky zohlednit zejména následující faktory:

- Dopravce, který bude dopravní službu vykonávat.
- Podmínky, za nichž bude danou službu vykonávat na základě plánu dopravní obsluhy území.
- Smlouva musí obsahovat předběžnou nebo konečnou kalkulaci ceny.
- Rozdělení rizik při vzniku dopravní zakázky:
  - rizika, která určuje veřejná správa, nese objednatel (např. změna regulované ceny za použití dopravní cesty);
  - rizika, která spoluurčuje dopravce, nese zásadně dopravce (např. nárůst personálních nákladů, režie);
  - rizika z vyšší moci nebo moci mimo vůli obou subjektů musí být spravedlivě rozdělena (ztráty z živelné pohromy).

Například následky vzniklé ze změny tarifu nese objednatel nebo dopravce, v závislosti na tom, kdo změny tarifu stanovuje. Pokud na dopravní službě, kde stanovuje tarif dopravce, má být zajištěna přeprava cestujících na regulované jízdenky, jejichž cenu stanovil objednatel, musí dojít k případové dohodě o vyrovnání.

V některých případech je obtížné určení možnosti ovlivnění rizika jednotlivými subjekty, resp. obtížné kalkulovat správně za nových podmínek, například při snížení tarifu může narůst počet cestujících, a tak celkový výnos může poklesnout méně, nebo zůstat stabilní. Proto není například možné nově vzniklé tarifní části závazků počítat z úbytku výnosů na historickém přepravním množství. V takových případech krátkodobě lze použít historický princip výpočtu kompenzace a dalších vyrovnání na základě minulých období, ale jen tehdy, pokud jsme schopni odstínit jiné podstatné vlivy.

Mezi rozdělení rizik patří také délka smlouvy, jenž na jedné straně zajišťuje stabilitu výše financí na provoz, popř. ovlivňuje možnost dopravce investovat, na druhé straně s přibývajícím délkou zakázky se konzervuje tržní prostředí.

Je třeba dále zřetelně rozlišovat funkci následujících nástrojů:

- ⇒ administrativně-správní akt a výkon státního odborného dozoru, kterým je zejména udělení licence a má zejména funkci zabránit případné kolizi;
- ⇒ příprava svobodného smluvního vztahu, která aktivně spoluutváří prostředí veřejné dopravy.

Zatímco svobodný smluvní vztah je dvoustranný a uzavře se po vzájemném jednání, v případě správního aktu má být, teoreticky po splnění výčtu předem daných předpokladů, vydáno správní rozhodnutí. Vedle rozdílu při vzniku těchto rozdílných instrumentů existují rozdíly také při jejich zániku. Oproti smluvnímu uspořádání vzájemných vztahů, v souladu se zásadou pacta sunt servanda, má dopravce v případě správního rozhodnutí širší možnosti ukončit poskytování dopravních služeb. Přímým následkem je nejistota odpovědného subjektu, zda bude dopravní obsluha území v potřebném rozsahu zajištěna.

Možnosti řešení se liší v závislosti na použitém uspořádání trhu. V případě uzavřených trhů problém nastává jen ve velmi malé míře. V případě regulované konkurence musí být systém utvářen smluvními vztahy. V případě volné konkurence není možné do systému vstupovat jinak než administrativně-

správními akty. Proto by měla být jako pomocný nástroj zajištěna vazba přístupu na trh a schválení věcného obsahu jízdního řádu.

V oblasti drážní dopravy zcela chybí institut povolení provozovat příslušnou dopravní službu, ve formě správního aktu, analogie tzv. licence k provozování linkové dopravy osobní v oblasti autobusové dopravy. V současnosti je v oblasti drážní dopravy zcela volný přístup na dopravní cestu bez možnosti zamezit dopravci v přístupu k trhu z důvodu ochrany služeb ve veřejném zájmu s výjimkou možnosti odepřít přidělení kapacity u přetížené infrastruktury v souladu s novelou směrnice 91/440/ES o rozvoji železnic Společenství.

*Doporučená cesta pro řešení:*

- Při zadávání veřejných zakázek by stejně jako v současné době měl být upřednostňován model smluvního nastavení vzájemných vztahů mezi dopravci a objednateli veřejné dopravy před jednostranně ukládanými závazky veřejné služby, viz nařízení Rady (EHS) č. 1893/91. Bude vedena diskuze o povaze vzájemného smluvního vztahu mezi dopravcem a objednatelem, resp. charakteru tohoto vztahu z hlediska soukromoprávního a veřejnoprávního. Je třeba umožnit státu uzavírat smlouvy o veřejné službě i pro oblast linkové autobusové dopravy. Současně bude opuštěn v linkové autobusové dopravě institut tzv. vázané licence, neboť v souladu s připravovaným nařízením by musela být vázána licence stejně pokryta smlouvou o veřejné službě.
- Nové nařízení o veřejných službách v osobní dopravě po silnici a železnici předpokládá pouze zachování možnosti nařídit tarifní závazek za předpokladu kompenzace vůči dopravci. V případě využití tohoto institutu bude nezbytné definovat proces vedoucí k uložení tarifního závazku dopravci včetně možnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu v souladu se správním řádem (tzv. subordinanční smlouvy).
- Je třeba umožnit fakultativní převod činností v oblasti zajišťování dopravní obsluhy území veřejnou dopravou mezi jednotlivými subjekty na základě smlouvy. Tento institut se uplatní zejména v případě zpracování dopravních plánů a vytváření společných produktů.
- Zatímco převážná většina rozdělení rizik bude předmětem smluvních ujednání, je naproti tomu zapotřebí právně ošetřit víceleté zadávání zakázky všemi úrovněmi objednatelů (tedy i státem). Řešením je zavedení principu programování, což však vyvolá potřebu úprav v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.
- Zvolený princip programování by měl změnit dosavadní přístup v oblasti financování dopravy ve veřejném zájmu, neboť by měl vést k opuštění přírůstkového zvyšování nebo snižování výdajů na veřejnou dopravu podle aktuálních možností veřejných rozpočtů a naopak na základě přijatého dopravního plánu garantovat absolutní výši finančních prostředků pro naplnění tohoto plánu.
- Obtížně řešitelnou oblastí, která převážně nevyplývá z národní legislativy, je existence extrémně dlouhých lhůt při úkonech, potřebných k realizaci opatření ve veřejné dopravě. Příkladem jsou dlouhé lhůty pro přidělení kapacity dopravní cesty, obnášející zpravidla 8 měsíců, bez konkrétní polohy trasy. Další ještě delší lhůty mohou vyplynout z nového evropského nařízení, např. roční ohlašovací lhůta pro zveřejnění informací o nabídkovém řízení nebo přímém zadání. Lze očekávat, že tato ustanovení budou fixovat organizaci veřejné dopravy na dlouhou dobu a úpravy budou možné jen velmi pomalu. Obecným stanoviskem ČR by měly být požadavky na zjednodušení postupů při zadání dopravních zakázek.
- Návrh metodiky hodnocení nabídek předložených ve výběrovém řízení tak, aby byla zajištěna srovnatelnost předložených nabídek.

#### Cenotvorba ve veřejné dopravě

Cena dopravního výkonu ve veřejné dopravě se tvoří velmi uměle. Všechny subjekty trpí zdánlivým nebo skutečným nedostatkem finančních zdrojů a potřeba subvencí narůstá. Nastavená cena musí jak podporovat zájem dopravců o zajišťování dopravní obslužnosti, tak být v souladu s komunitárními

pravidly o veřejných podporách. Obecné možnosti cenotvorby dopravního výkonu jsou v případě subvencovaných služeb následující:

1. Střet nabídky a poptávky ve výběrovém, nabídkovém řízení, aukci. Předpokladem je konkurenční pozice na trhu, a to:
  - mezi velikostí nabízené dopravní služby a poptávkou ze strany veřejné správy v subvencované oblasti;
  - mezi jednotlivými nabídkami při konkrétní poptávce ze strany veřejné správy v subvencované oblasti.
2. Kalkulace ceny, která je obecně možná dopravcem, organizátorem, objednatel. Předpokladem je schopnost nějakého subjektu cenu kalkulovat a jiného subjektu cenu hodnotit a kontrolovat ekonomickou oprávněnost jeho nákladů na konkrétní poptávanou dopravní službu.

V případě ekonomicky aktivních služeb je tento problém výrazně menší, protože na straně poptávky stojí koncový zákazník, vnímající citlivě cenové pohyby.

V některých případech se v praxi používá principu, který při stanovení ceny vychází z empirické zkušenosti výnosů a tržeb minulých období, je však použitelný pouze přechodně a nelze jej do možností obecné cenotvorby zařadit. Je to přechodný nástroj využitelný zejména krátkodobě, např. při zakládání IDS. Není to však universálně použitelný princip.

Oblasti spojené s tvorbou ceny ve veřejné dopravě jsou zejména:

- Tvorba ceny dopravního výkonu na rozhraní mezi objednatel a dopravcem v případě subvencovaných služeb může vycházet z následujících variant:
  - Plná cena dopravního výkonu. Tarif určuje objednatel, protože pro dopravce je pak tarif nezajímavý.
  - Cena zakázky, při které dopravce soutěží o subvenci veřejné správy. Cenu pro cestující v tomto případě může teoreticky určit jak objednatel, tak dopravce. V případě, že cenu stanoví objednatel, jedná se například o maximální cenu, dopravce optimalizuje množství cestujících pouze na základě kvalitativních parametrů. V případě určení ceny dopravcem tento dopravce hledá maximální výnos při optimální ceně a počtu cestujících, s tím je však spojena velmi obtížná integrace. Pokud dopravce cenu našel nesprávně, špatně vydefinované riziko může neprávem padnout na objednatele nebo na stabilitu poskytování služby.
- Regulaci ceny pro cestující upravuje každoročně aktualizovaný výměr ministerstva financí (aktuálně č. 01/2006), kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Ten upravuje jak výpočet věcně usměrňované ceny a jednak řeší problematiku předepisování slev. Prvním problémem je skutečnost, že nutnost vztáhnout pojem věcného usměrňování na ekonomicky pasivní služby nutně vede k zahrnutí kompenzací do výpočtu. Výpočet věcně usměrňované ceny je bez započtení výše kompenzace nemožný a výpočet kompenzace byl zpětně nepřímou spoluurčován výší tržeb, ovlivněných nastavením ceny pro cestující. Použití tohoto způsobu regulace v budoucnu je třeba posoudit.

Druhým problémem je předepsání slev pro cestující, které musí poskytovat příslušný dopravce. Obecně by mělo platit, že slevu předepisuje ten, kdo ji vyrovnává, nebo musí být explicitní odkaz na vyrovnávající subjekt ve vztahu k příslušnému dopravci. Pokud toto pravidlo dodrženo není, mělo by se tak stát pouze v nutné míře, v zájmu provázanosti tarifů jednotlivých dopravních služeb či určitých specifických skupin cestujících. Předepisování slevy je pak obecnou podmínkou vstupu subjektu na trh veřejné dopravy, popř. obecnou podmínkou pro vyjednávání o smlouvě mezi objednatel a dopravcem. Nadměrná regulace by mohla vstup subjektů na trh, popř. vyjednávací pozici objednatelů, znesnadnit. Proto musí být zoptimalizován rozsah obecně předepsaných podmínek vstupu na přepravní trh veřejné dopravy tak, aby bylo zachováno poskytování důležitých celostátně platných slev na jedné straně, a nedošlo k přeregulování smluvních vztahů na straně druhé.

- Zisk je odměnou za podnikání. Jeho použití nelze vázat a kontrolovat. Jeho výše má být spojena s obvyklou cenou aktivně využívaného kapitálu, navýšenou o motivační příplatek. Zdánlivé zlevnění veřejné dopravy může mít nepříznivý vliv na nízkou motivaci dopravců na trh vstoupit a provádět služby jako podnikání, s nepříznivými dopady na kvalitu poskytovaných služeb. Praktické poznatky o výši nenormalizovaných nákladů jsou irelevantní, protože předpis nemůže sám předem předpokládat své porušování. Zisk dopravce ovšem také nesmí být nepřiměřeně vysoký. Kombinace nepřiměřeně vysokého zisku a přímého zadání veřejné zakázky je často signálem poskytování nedovolené veřejné podpory.

*Doporučená cesta pro řešení:* Základem pro cenotvorbu musí být vždy nabídka, popřípadě verifikovaná kalkulace na určitý rozsah dopravních služeb. Omezování vozových nebo vlakových km, které nevycházejí z důkladné analýzy, mnohdy nevede k žádné úspoře na lince nebo relaci, a mělo by být již překonanou minulostí. K jednotlivým linkám a souborům linek je třeba přistupovat komplexně.

- ⇒ V oblasti cenotvorby dopravního výkonu mezi dopravcem a objednatelem mají být všechny možnosti, které byly v tomto bodě uvedeny musí být co nejvíce umožněny. Jednoznačná preference jedné z variant není, záleží na výběru objednatele. Dopravní politika zavazuje veřejnou správu preferovat integraci, čímž některé varianty, zejména ty, které ponechávají stanovení ceny plně na dopravcích, se stávají složitější, jiné jednodušší. Žádné však nemají být vyloučeny. V případě použití modelu ceny dopravního výkonu je třeba dále rozpracovat daňové otázky v případě dělby tržeb mezi jednotlivými dopravci, objednateli, ve vztahu k clearing, zdanění, vykazování přesného výnosu při společném plnění přepravní smlouvy.
- ⇒ Cenová regulace v oblasti ceny pro cestující. V této oblasti je třeba systémově řešit dva výše popsané problémy ve vzájemném úzkém souladu:
  - otázku věcného usměrnění cen deficitních služeb
  - míru regulace slev.

Je třeba zajistit, aby zásah do věcně usměrňované ceny nebyl provázen významnými otřesy, vzhledem k obecným podmínkám na přepravním trhu, možnosti substituce veřejné hromadné dopravy individuální automobilovou dopravou a za předpokladu existence jiných nástrojů na jejich ovlivnění, kterými jsou zejména existence homogenní garantované oblasti. Způsob zajištění, aby zásah do věcně usměrňované ceny nebyl provázen zásadními otřesy, musí být předmětem dalšího řešení.

V cílovém stavu bude existovat cenová regulace pouze v oblasti dopravy garantované veřejnou správou. V této oblasti musí být zachována anebo doplněna možnost objednatele stanovit maximální jízdné. Zde existuje zásadní problém integrace tarifů dopravních služeb odlišných objednatelů. V otázce předepsání slev, včetně vazby na výši plného jízdného, musí určitá část celostátní úpravy zůstat pro celoplošné jednotně poskytované slevy v oblasti dopravy provozované na základě smlouvy o veřejné službě a garantované veřejnou správou. Akceptování jednotlivých specifických přepravních podmínek v navrhované oblasti volné konkurence, zejména vzhledem ke skutečnosti, že veřejná správa nemá v této oblasti možnost ovlivnit intenzitu ani strukturu nabídky, bude řešena na základě ad hoc dohod s jednotlivými objednateli v případě, že tato negarantovaná doprava plní významnou funkci v dopravní obsluze území. Současně musí být také řešena problematika slev mimo režim zákona o cenách, poskytovaných na základě jiných právních předpisů.

- ⇒ Motivace dopravce pro podnikání je třeba dosáhnout prostřednictvím možnosti dosažení zisku. Použití přiměřeného zisku by nemělo být předepsáno, naopak by mělo vycházet z ceny kapitálu a příp. motivačního bonusu. Nákladové rozdělení prokazatelné ztráty je v mnoha oblastech trhu jedinou variantou, zejména v oblasti uzavřeného trhu, cílem je však typ konkurenční plnohodnotné cenotvorby.

#### 4.2.2. Priorita 2: Zajištění systému propojené veřejné dopravy

V této oblasti je stěžejní otázkou zajištění konsekventního dopravního plánování, jako nástroje k vytvoření hierarchického propojeného systému veřejné dopravy, zaměřeného na potřeby konečných uživatelů.

##### Dopravní plánování

Neexistuje řádné dopravní plánování ve veřejné dopravě. Přestože řada regionálních subjektů má zpracovány různé strategické plány, tato oblast není řešena systémově, porovnatelnou, vzájemně provázatelnou a inklusivní formou, s přesahem do ostatních souvisejících oblastí plánování individuální automobilové dopravy, územního plánování, politiky sociální, nezaměstnanosti, krizového plánování a dalších oblastí. Důležitost dopravního plánu právě v oblasti veřejné dopravy je vyvolána velkou veřejnou prioritou veřejné dopravy a množstvím veřejných prostředků, nestandardním tržním prostředím s intervencemi veřejné správy. Ve státech EU15 je zpravidla dopravní plánování různým způsobem zákonně zajištěno, například ve Spolkové republice Německo zákony na zemské úrovni, srov. například Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (Sächs. GVBI S.412, 449, 28.12) a obdobné právní předpisy v dalších zemích.

Toto plánování musí být rovněž důležitým podkladem pro správní akty veřejné správy. Například případné neudělení licence v oblasti regionální autobusové dopravy může být odůvodněno tím, že příslušná služba se zcela překrývá se službou v rámci oblasti regulované konkurence.

Důvody pro zavedení dopravního plánování ve veřejné dopravě:

- shromáždění dat o dopravní obslužnosti, která budou podkladem pro rozhodování v oblasti veřejné dopravy;
- možnost lepšího vzájemného provázání dopravních služeb v regionu i v sousedních regionech, se sítí celostátní objednávkou a s městskými dopravními systémy včetně strategického plánování veřejné dopravy;
- stabilita rozvojových záměrů v oblasti veřejné dopravy v čase, dlouhodobá koncepce rozvoje dopravní obslužnosti;
- teoretické, nebo případové definování standardů, podle kterých je dopravní obsluha území regionu navržena, jedná se o standardy kvalitativní a v rámci formulovatelnosti také kvantitativní;
- přesné vymezení chráněného prostředí regulované konkurence v regionu podle rámcové definice ve státní metodice;
- zásady integrace v regionu: harmonogram, způsob provedení, tarifní politika, odpovědnosti; strategie vzájemné vazby jednotlivých segmentů veřejné dopravy;
- plán pro řešení provozních nepravidelností systému, včetně vazby na systémy přenosu řídicích informací;
- popis cest pro efektivní marketing veřejné dopravy;
- rigidita poptávky cestujících, setrvačnost cestujících při využívání služeb veřejné dopravy je značná, obecně minimálně 2 roky, proto nelze přizpůsobovat rozsah, provozní koncept a strukturu nabídky veřejné dopravy aktuálním možnostem veřejných rozpočtů;
- vytvoření atraktivní nabídky veřejné dopravy, která splňuje požadavky na mobilitu, jako je četnost obsluhy, přesnost, pravidelnost a síťový charakter systému;
- zapracování požadavků na dopravní plánování vyplývajících z krizového plánování.

Plán dopravní obsluhy pro střednědobý horizont 10-15 let musí být zpracován na základě existujících i latentních dopravních vztahů v území včetně vztahů dosud uspokojovaných individuální automobilovou dopravou a měl by být zpracován hierarchicky v souladu s principem vzájemné inkluze:

- ⇒ Na celostátní úrovni, který vymezuje zejména uspořádání těch segmentů, za které je odpovědné centrum, a dále zásady pro vzájemnou provázanost regionálních systémů. Veřejná doprava musí tvořit ucelený a provázaný systém. Pro udržení systémového pojetí je třeba respektovat určité jednotné zásady pro dopravní plánování. Současně vymezí i provázanost se

zahraničními systémy dopravní obsluhy území, pokud existují. Své návrhy před schválením poskytne ministerstvo krajům a statutárním městům, jejich připomínky zohlední, a pokud to nebude možné, musí svůj postup zdůvodnit.

- ⇒ Na krajské úrovni vymezuje zejména uspořádání ostatních segmentů. Zde musí být určen jeden z objednatelů dopravy pro zpracování souhrnného dopravního plánu, nelze doporučit vypracování několika dopravních plánů různých objednatelů. Postavení obcí jako dotčených účastníků je stejné jako postavení kraje u celostátního plánu. Tento plán může být metodicky doporučen, anebo předepsán. Vzhledem k provázání na administrativně-správní akty a snazšímu vzájemnému navázání dopravního plánování regionálních systémů doporučujeme jeho zpracování předepsat zákonem. Způsob zpracování plánu bude obdobný územnímu plánování, tj. kraj bude v samostatné působnosti rozhodovat o zadání plánu a následně ho přijímat, vlastní proces zpracování plánu bude v přenesené působnosti s negativní pravomocí státu zasáhnout v případě rozporu s celostátním plánem dopravní obsluhy území zajišťující dodržení principu inkluze. Vrcholově bude v případě existence rozporů rozhodovat ministr dopravy.
- ⇒ Na obecní nebo regionální úrovni se bude zpracovávat fakultativně v oblasti příslušných segmentů. Doporučuje se rovněž pro větší sídelní města (například statutární města nebo města nad 50.000 obyvatel) stanovit povinné zpracování těchto plánů. Provázání s krajskými dopravními plány je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost.

Na střednědobé plány dopravní obsluhy má navazovat projekt dopravní obsluhy na kratší období, např. jednoletý. Metody řešení problému by měly vycházet co nejvíce z existujících nástrojů pro dopravní část územního plánování. Dopravní a územní plánování musí být provázané včetně nastavení vazeb na krizové plánování. Příslušný subjekt bude za zpracování plánu (projektu) dopravní obsluhy území odpovědný. Jeho zpracování buď to převezme sám, anebo pověří svou organizační společností.

Ačkoliv v současné době neexistuje povinnost vytvářet plány dopravní obsluhy území veřejnou dopravou, nebude mít uložení této povinnosti negativní vliv na nákladnost veřejné správy. Fakticky již dnes je dopravní plánování zajišťováno, a to buď přímo objednateli veřejné dopravy, nebo jednotlivými dopravci, kteří následně náklady spojené s plánováním dopravní obsluhy území promítají do své prokazatelné ztráty z poskytování dopravních služeb ve veřejném zájmu. Varianta zpracování plánů dopravci je však dlouhodobě neudržitelná, neboť dopravci optimalizují systém veřejné dopravy i z jiných hledisek než pouze z hlediska zájmu veřejné správy na efektivní dopravní obsluze území. Proto zavedení dopravního plánování objednateli představuje výrazný potenciál úspory nákladů veřejné správy z důvodu optimalizace dopravní obsluhy území veřejnou dopravou. Jako vhodné se jeví svázání dopravního plánu s licenčním řízením v oblasti linkové autobusové a drážní dopravy tak, aby bylo zajištěno jeho naplňování i v rámci výkonu státní správy.

Základní zásady pro obsah dopravního plánování:

1. Popis stavu stávajících zařízení a struktur a obsluhy veřejnou dopravou.
2. Zhodnocení stavu (dopravní a přepravní analýza), včetně dopadů veřejné dopravy na životní prostředí a zdraví obyvatel.
3. Formulace přepravních potřeb (dopravní a přepravní prognóza). Na základě zjištěných existujících a latentních přepravních vztahů a jejich prognózy, včetně vztahů realizovaných individuální automobilovou dopravou je třeba formulovat základní přepravní směry, rozvojové osy a přepravní potenciál jednotlivých sídelních celků ve vztahu k isochronám jejich časové dostupnosti.
4. Návrh cílů a rámcových úkolů pro strukturování veřejné dopravy, které umožní snížit negativní dopady veřejné dopravy na životní prostředí a zdraví obyvatel.
5. Vymezení oblastí dopravy garantované veřejným sektorem a stupně otevřenosti dopravního trhu včetně rozhodnutí o uplatnění tarifních a prostorových restrikcí vůči individuální automobilové dopravě. Restrikce vůči individuální automobilové dopravě však lze uplatnit pouze v případě, že bude nabídnuta vhodná alternativa veřejné dopravy, která bude schopna

zabezpečit přepravní vztahy dosud realizované individuální automobilovou dopravou ve srovnatelné kvalitě.

6. Plánování sítě linek a jeho implementace na síť; ve vazbě na přepravní potřeby a vztahy se definuje modální způsob jejich uspokojování a prostorové komponenty nabídky systému veřejné dopravy: směrové vedení linek, obsluha jednotlivých stanic a zastávek, doba taktu. Realizačním nástrojem k naplnění těchto cílů je model integrálního taktového jízdního řádu<sup>2</sup>.
7. Zpráva o propojení mezi železniční osobní dopravou a ostatní veřejnou dopravou.
8. Plán jízdního řádu definuje časové komponenty nabídky systému veřejné dopravy, tj. časy příjezdu, odjezdu pravidelně provozovaných linek. K uspokojení specifických přepravních požadavků cestujících se mimo základní síť taktu mohou zavést doplňkové spoje. Výstupem je marketingový jízdní řád objednatele, který slouží jako podklad pro technickou sestavu jízdního řádu. Pro obsluhu všech linek a splnění okrajových podmínek provozní koncepce je třeba zajistit určitý počet konkrétních vozidel a sestavit plán jejich oběhu.
9. Monitorování veřejné dopravy poskytuje zpětnou vazbu pro řízení systému veřejné dopravy, zejména informace o rentabilitě systému a vývoji počtu cestujících, je základem pro optimalizaci a úpravy realizačních plánů dopravní obsluhy území.
10. Požadavky na dopravní infrastrukturu a plánované investice. Z nároků na provozní koncepci plynou zcela konkrétní potřeby úprav infrastruktury, neboť bez nich zpravidla požadované koncepce nelze dosáhnout. Investiční akce do infrastruktury jsou tak prováděny cíleně na zlepšení konkrétních parametrů. Při plánování dopravní sítě je třeba přihlídnout na krizové plánování, analýzu rizik a ohrožení dopravní sítě.
11. Financování veřejné dopravy.

Strategické dokumenty vytvářející základní koncepční materiál pro střednědobý výhled musí jasně specifikovat cíle v oblasti linkového vedení, doby taktu a potřeby dosažení konkrétních uzlů jako uzlových bodů integrálního taktového jízdního řádu. Zejména v železniční dopravě stav dopravní infrastruktury přímo ovlivňuje možná řešení obsluhy území a kvalita dopravní obsluhy je tak mnohdy podmíněna konkrétními potřebami úprav drážní infrastruktury.

Je zřejmé, že přepravní požadavky se v čase mění. Objednatelé veřejné dopravy by měli soustavně sledovat, zda nedošlo ke změnám podmínek, za kterých byly strategické a realizační plány schváleny. Za proměnlivých podmínek je nutné systém veřejné dopravy optimalizovat. Kritéria sledovaná při optimalizaci se zaměřují především na minimalizaci časové náročnosti všech cest realizovaných v systému a to formou redukce síťové podmíněných čekacích dob a formou cílených úprav dopravní infrastruktury, kdy jsou priority jednotlivých investic hodnoceny podle síťového dopadu. Souvisejícími optimalizačními kritérii jsou i vývoj dělby přepravní práce veřejné dopravy ve vztahu

<sup>2</sup> Integrální taktový jízdní řád je vhodným modelem, který usnadňuje vytváření sítě s dobrou prostorovou a časovou dostupností, a s optimálními skupinami spojů v uzlech, umožňujícími vhodné přestupní vazby. Hlavní zásady jsou:

- I. Spojuje intramodálně a intermodálně taktové jízdní řády jednotlivých linek systematickou koordinací v uzlových bodech do jednoho systému nabídky v rámci celé sítě.
- II. V rámci každé linky jsou od sebe jednotlivé spoje vzdáleny o jednotný časový interval, nazývaný „doba taktu“, přičemž všechny stanice a zastávky jsou u všech spojů dosaženy v identických minutových polohách. Pro všechny spoje jedné linky platí stejná pravidla pro výpočet jízdních dob, spoje jednotlivých dopravních služeb mají tedy i zpravidla stejný rozsah zastavování, přičemž jednotlivé spoje téže linky se vždy v polovině doby taktu potkávají ve stejných minutových časech i stejných místech (tzv. „osa symetrie“).
- III. Taktová struktura musí být vytvářena tak, aby k potkávání spojů jednotlivých linek docházelo prioritně ve významných uzlových stanicích. Mezi uzly je proto velmi důležité vytvořit podmínky pro docílení jízdních dob odpovídajících libovolnému celočíselnému násobku poloviny doby taktu.
- IV. Pro všechny linky taktové dopravy pojiždějící stejnou síť by měla platit táž osa symetrie. Všeobecně platí, že z důvodu obtížné propojitelnosti sítí s odlišnou osou symetrie a existujících přeshraničních vztahů veřejné dopravy je osa symetrie stanovena na minutu 00 (obvyklý evropský standard, v praxi 56-00).

k ukazateli rentability, tj. průměrné výši kompenzačních plateb vztažených na jednoho přepraveného cestujícího.

*Doporučená cesta pro řešení:* Je možno charakterizovat následujícími body:

- Bude stanovena povinnost kraje zpracovat plány dopravní obsluhy území pro své území a budou stanoveny minimální obsahové náležitosti a procesní postupy pro jejich přijetí.
- Zpracování konkrétní podoby veřejného zájmu, ve spolupráci s dalšími objednateli, nastane v plánu dopravní obsluhy území. Dopravní plánování v kraji musí fungovat jako celek. Není možné jej třístit podle jednotlivých objednatelů a druhů dopravy, je nutno zohlednit i roli a případná omezení v citlivých oblastech vůči individuální automobilové dopravě.
- Dopravní plány budou zpracovány podle jednotných zásad. Pověřený objednatel musí shromáždit a zveřejnit vyjmenovaná data dopravců a data zahrnující dopady příslušné veřejné dopravy na životní prostředí a zdraví obyvatel.
- Bude respektován princip inkluze, tedy krajský dopravní plán se nesmí dostat do rozporu s celostátním dopravním plánem, i nadále však nelze z centrální úrovně zasáhnout v případě volby věcně špatného řešení. Budou vytvořeny procesní podmínky pro řešení vzájemných rozporů, nicméně jejich vypořádání bude i nadále závislé na dohodě jednotlivých stran. Soulad plánu regionální dopravy s ostatními systémy, zejména městskou hromadnou dopravou a dálkovou dopravou je třeba dlouhodobě sledovat.
- Musí být řešeno sledování regionálních disparit a optimální výše vynakládaných prostředků jak meziregionálně, tak také v kontextu s ostatními resorty. Protože vrcholová odpovědnost za některé související oblasti, např. rovnoměrný regionální rozvoj, je přímo na státu, je řešení této problematiky zásadní.

#### Organizace a integrace

Přestože dopravní politika definuje integraci systémů veřejné dopravy mezi železnicí, regionální autobusovou dopravou a městskou hromadnou dopravou z pohledu cestujícího, jako jednu ze svých priorit, český právní řád se k integraci staví neutrálně, nebrání, ani ji nijak nepodporuje. Ponechání problému na dohodě jednotlivých aktérů by byla správná cesta, kdyby realita neukazovala ne zcela uspokojivé výsledky integrace. Dosud existuje třístupňový integrovaný systém přibližně v jedné třetině krajů, a to na značně omezeném území, u ostatních přebírá koordinační funkci buď jeden z dopravců, nebo jeden z objednatelů. Jádrová města a regiony, jakož i regiony mezi sebou v mnoha případech nejsou zcela schopny dojít ke konsensuálním řešením. To jsou příčiny izolovanosti jednotlivých dopravních systémů, jejich duplicit, ale například i zprostředkovaně velké rezistence občanů k přestupu.

Důvody, proč nutně potřebujeme třístupňovou organizaci a integraci, jejímž výsledkem je síťový efekt, návaznost spojů, posuzování efektivity systému, optimalizace tarifu jsou následující:

- ⇒ existence multimodálních řetězců v jedné přepravě;
- ⇒ existence více dopravců, podílejících se na jedné přepravě;
- ⇒ existence více objednatelů ve veřejné dopravě, potřebujeme pak integraci přes všechny tyto jednotky a organizátora, který bude moderovat komunikaci mezi jednotlivými objednateli;
- ⇒ požadujeme-li odbavení cestujícího bez negativního dopadu do ceny jízdného v důsledku degresivního tarifu, potřebujeme integraci;
- ⇒ existuje i psychologický prvek integrované nabídky, který cestujícího neodradí od multimodální cesty.

Znamená to, že v každém bodě přepravního řetězce bude doprava zajišťována tak, jak je výhodné. Nelze se přitom omezovat na velké aglomerace, i když zde jdou problémy nejpalčivější. Ve venkovských oblastech je naopak důležitá koncentrace přepravních proudů. Cílovou oblastí jsou oblasti regulované konkurence v jednotlivých regionech.

Výše popsané je strategický cíl, který není dosažitelný jen deterministicky danými pravidly, kterými lze z pohledu obecné teorie systémů deterministicky popsat vzájemné vztahy mezi jednotlivými prvky



systému veřejné dopravy. . Stát je současně v případě existujícího svěřeni dopravní obslužnosti do samostatné působnosti krajů značně limitován ve využívání pevných deterministických pravidel, neboť mu zbývají velice omezené možnosti metodického vedení, a tedy neexistuje mechanismus pro řešení případných rozporů.

Ambicí této strategie je proto metodicky povýšit integrace z nadstavby na princip fungování regionálních systémů, v deterministickém systému legislativy vytvářet prostředí, které bude třístupňové organizaci a integraci co nej přátelštější. Úspěchem bude již sada nezávislých systémů veřejné regionální dopravy v jednotlivých krajích, v hranicích oblasti regulované konkurence. Celostátní systém musí být s těmito systémy maximálně kompatibilní. Příkladem pokročilého systému je možnost zakoupení regionální jízdenky jako integrované jízdenky, meziregionální jízdenka při použití spojů v oblasti regulované konkurence se stává lomenou společnou jízdenkou; jiné jízdenky jsou neintegrovány a platí na nich tarif dopravce.

Má-li být integrace budoucím principem, musí být integrované systémy, při zachování přirozených spádových hranic velkých měst, do značné míry kompatibilní s hranicemi správními. Doporučenou cestou je území integrovaného dopravního systému přibližně na území kraje s ohledem na urbanizační oblasti, na hranicích, kde krajské uspořádání neodpovídá existujícím přepravním vztahům nutno řešit přesahy a lomené přepravy.

Oblasti dalšího řešení v oblasti procesů integrace dopravních systémů jsou zejména:

- ⇒ Příprava pozitivní právní úpravy obsahující deterministická pravidla nezbytná pro systémovou integraci veřejné dopravy a metodická pomoc.
- ⇒ Možnosti zavedení celostátně využitelného tarifu, využitelného v oblasti regulované konkurence.

### Segmentace a hierarchizace systému

Odpovědnost za veřejnou dopravu musí být regionalizována podle zásad subsidiarity. To znamená, že příslušný subjekt má být na optimální úrovni rozhodování. Z toho ale plynou vertikály odpovědností, které se střetnou s horizontální potřebou integrace. Dopravní služby nepostačuje následně integrovat, pokud již v samotných zásadách plánování nejsou obsaženy podmínky pro následné provázání dopravních služeb<sup>3</sup>.

Dopravní obsluha území musí v rámci určitých standardů být poskytována uceleným způsobem, a to při měření kritérií odpovídajících úspěšnosti systému. Rozdělení na základní dopravní obslužnost a ostatní dopravní obslužnost, a z toho plynoucí rozdělení dopravních potřeb území je v tomto ohledu již překonanou minulostí, protože může vést naopak k vysoké měrné nákladovosti základních služeb. I služby nad rámec těchto standardů by mělo být možné zadat v rámci jediné společné objednávky. Lze shrnout, že na jednu dopravní službu je např. z důvodů clearingů, ale i vhodného organizování a nedublování dopravy, ekonomického chování systému, vhodné zadat jen jedinou objednávku na každý segment a dopravní zakázku.

Důležitou otázkou je i vymezení pojmů regionální doprava a dálková doprava. Definice v zahraničních úpravách existují, ale jejich praktické používání je obtížné. Neznáme-li tyto hranice, je důležité zodpovězení otázky jak vymezit kompetence, úroveň rozhodování a odpovědnost. Dále platí, že ve stati o otevřeném prostředí byla vymezována oblast regulované konkurence jako zbývající část dopravy v regionech. Tato mlhavá definice je v praxi nepoužitelná. Přitom se jedná o zásadní otázku, která má dále dopady v problému integrace a propojenosti, dopravního plánování a konečně i rozdělení kompetencí veřejné správy.

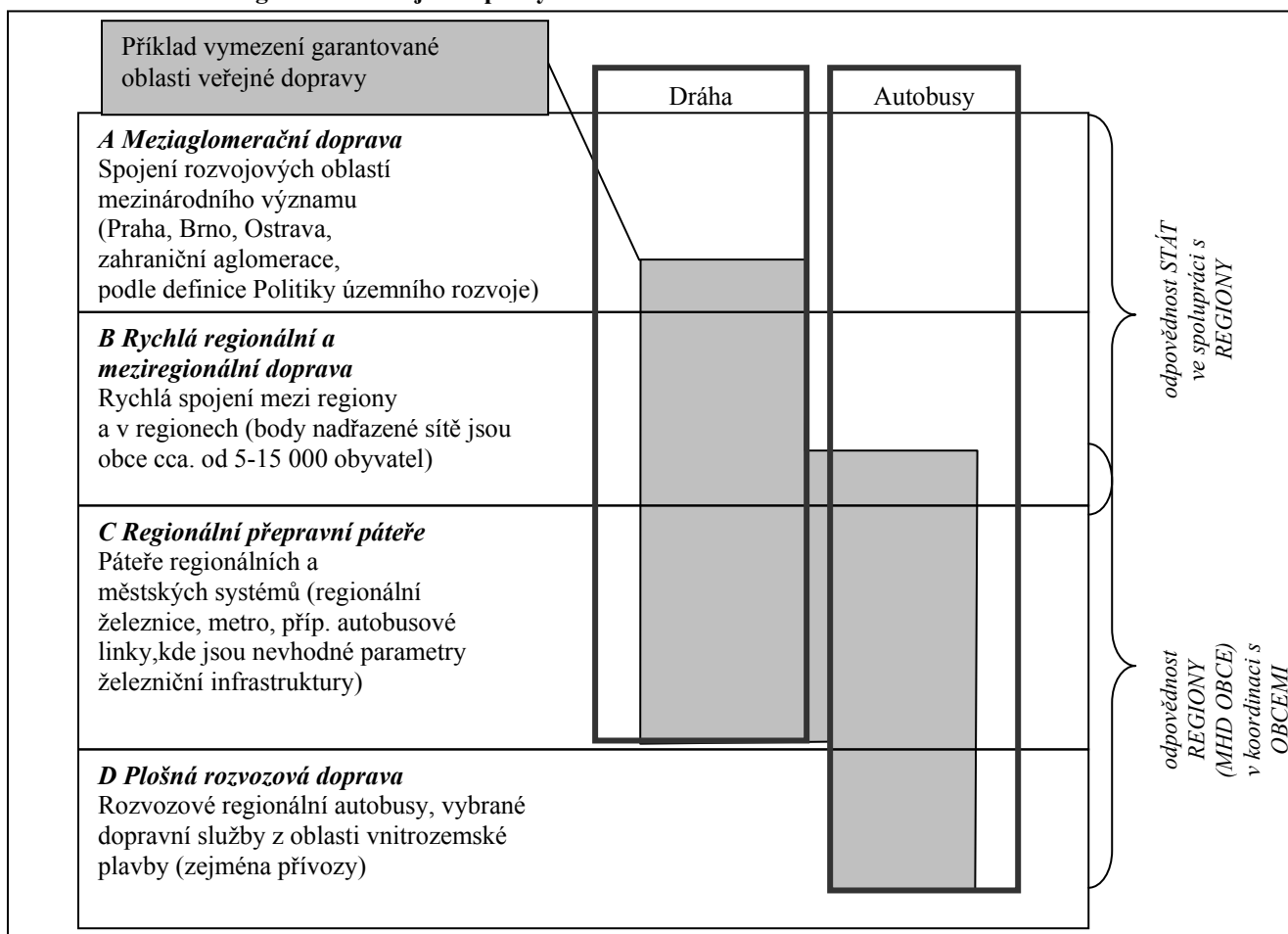
<sup>3</sup> Příklad 1: Vlaky kategorie rychlík (objednatel: stát) a spěšný vlak (objednatel: kraj): V řadě případů na stejné trati obsluhují obdobné skupiny cestujících. Všechny státem objednané vozy dílem meziregionální, dílem regionální objednávku, v některých případech jsou dokonce zapojeny do integrovaných dopravních systémů. Příklad 2: Základní dopravní obslužnost (objednatel kraj) vs. ostatní dopravní obslužnost (objednatel obec): Tam, kde kraj nepřevzal odpovědnost za dopravní obsluhu celého území regionu (mimo městské hromadné dopravy) mohou být rovněž dvě smlouvy na totožnou dopravní službu.

Základní výsledky segmentace jsou:

- ⇒ Přibližné stanovení oblasti regulované konkurence. Tuto oblast můžeme nazvat také garantovanou oblastí, v níž veřejná správa garantuje, že služba bude existovat a bude splňovat dané minimální standardy, pokud bude deficitní, v nutné míře její deficit uhradí.
- ⇒ Dále schéma rozděluje v rámci společných produktů oblast státní odpovědnosti a regionální odpovědnosti, příp. obecní odpovědnosti. Toto rozdělení však není striktní, a proto bude ve většině případů záviset na konkrétním posouzení daného produktu. Proto toto schéma neznamená, že na segment B nebude mít kraj vliv. Současně je také umožněno integrované zadání, tj. že více objednatelů sdruží svoje prostředky a objedná si společně jednu službu. Nicméně bude třeba vyřešit odpovědnost jednotlivých úrovní za koordinaci v rámci jednoho segmentu veřejné dopravy.

Oblast dálkové mezinárodní dopravy spojující urbanizační oblasti mezinárodního významu (segment A) v případě, že neplní významnou funkci pro vnitrostátní dopravu, bude ponechána v oblasti volné konkurence bez ingerence veřejné správy. Za převládající část garantované dopravní nabídky (obr. 5) segmentu B je principiálně odpovědný stát. Výkon státní správy vykonává státní správa, pokud tuto pravomoc nepřeneše na krajské úřady. Také odpovědnost by byla přenositelná, pokud by v každém kraji byla integrace schopná meziregionální kooperace. Taková situace však nenastává. Za garantovanou část dopravní nabídky segmentů C, D nese odpovědnost kraj. V případě výhradně městských linek je odpovědnost na obci. V žádném případě by neměly být vyloučeny společné produkty, v extrémním případě např. příplatek obce za zastavování spoje B. Přesná definice segmentů C a D by měla být určena na příslušné rozhodovací úrovni. Odpovědnost jednotlivých úrovní veřejné správy za zajištění dopravní obsluhy území bude zpřesněna právní úpravou. Garantovaná doprava v segmentu B a C bude prioritně zabezpečována drážní dopravou, linková autobusová doprava bude alternativně zajišťována pouze v případech nedostatečné kvality existující drážní infrastruktury.

**Obr. 7: Příklad segmentace veřejné dopravy**



Je-li to v regionu účelné, mohou být zavedeny kombinované segmenty, zejména C a D (regionální páteř s osovou obsluhou). Typickým příkladem je tramvajová linka, některé žel. tratě v regionech. Kombinace nad rámec společných produktů, např. přeprava typu C ve spoji A, v zahraničí také nastává. Taková dohoda ale musí být ponechána na dohodě a příp. vyrovnání obou stran, tj. objednatel a dopravce, obecně nemá být řešena.

Na schématu je jedna z možností řešení oblasti regulované konkurence; veškeré možnosti jsou:

- Konkurence je regulována pouze tam, kde je to naprosto nevyhnutelné, např. pouze na velmi deficitních službách. Je velmi omezena možnost jakékoli veřejné systémové ingerence, téměř nemožná integrace klasickým způsobem. Na schématu se pak tato oblast jeví jako nehomogenní mnohoúhelník. Tuto variantu nedoporučujeme, neboť ji pokládáme za velmi nestabilní.
- Varianta rovnostranný mnohoúhelník odpovídá vymezené oblasti regulované konkurence. V regionálních systémech lze snadněji upravit pravidla integrace a strukturování nabídky služeb. Mimo tuto oblast je volná konkurence s úředně regulovaným přístupem, k vydání povolení provozovat linku, ke konkrétnímu jízdnímu řádu se vyjadřuje odpovědný subjekt za příslušné segmenty. Narušuje-li dopravní služba významně (např. zvýšením ztráty) vymezenou oblast garantovanou veřejnou správou, je správním aktem přístup k trhu odepřen.
- Pouze regulovaná konkurence. Odpadá problém vymezení garantované oblasti, ale naopak je třeba řešit jiné vzniklé problémy:
  - Způsob přístupu ke službám podnícených dopravcem, které jsou nadstandardní, ale dopravce je ochoten jezdit mimo garantovanou oblast. Ve vymezené oblasti platí, že je nabídka strukturována veřejnou správou. Pokud garantovanou oblast nenarušují a významným způsobem nemají vliv na výši vyrovnávacích plateb u ostatních služeb, mělo by být jejich provozování přípustné.
  - Způsob umožnění soutěže na trhu a volné konkurence. Neusilujeme-li o jednotný tarif např. v segmentu A, je možná soutěž na trhu, která podle řady evropských studií dochází k lepšímu poměru mezi cenou a kvalitou.

*Doporučená cesta pro řešení:* Pro vymezení oblasti garantované doporučujeme využít variantu rovnostranný mnohoúhelník, při umožnění společných produktů více objednatelů, a naplňovat jí ve vzájemné spolupráci s regionálními partnery.

#### Úvazky veřejné dopravy k celkové dopravní obsluze území

Dopravní obsluhou území rozumíme souhrn veškeré přepravní nabídky v území. Dopravní obsluha území tedy není jen veřejná doprava. Častým problémem veřejné dopravy jsou chybějící „vlásečnice“, tj. svoz a rozvoz cestujících do území. To veřejná pravidelná doprava nemůže vždy zajistit – na místě jsou autobusy na zavolání. Pro přepravu speciálních skupin obyvatel, např. osoby s omezenou schopností pohybu a orientace, jsou na místě speciální, třeba i neveřejné služby, které mohou systém veřejné dopravy doplňovat, nebo ve specifických případech zcela nahradit. Existují systémy sdílení či vytěžování vozidel individuální automobilové dopravy pro společné cesty, například „car pooling“, „car sharing“. Doplněkem veřejné dopravy může být i taxislužba.

- Pravidelná neveřejná doprava zajišťuje dopravu zaměstnanců na objednávku firem, ojediněle jsou takto organizovány i školní autobusy, doprava vybraných skupin obyvatel, (např. osob se zdravotním postižením) do škol, školských zařízení nebo do zaměstnání. Pro dopravní obsluhu území se tento druh dopravy může stát významným segmentem, dosud však chybí pravidla pro její organizaci i financování, současná legislativa s nimi nepočítá. Přitom vtažení privátních prostředků do systému financování veřejné dopravy představuje významný potenciál ke zlepšení celkové dopravní obsluhy území, zejména na tangenciálních linkách.
- Veřejná nepravidelná doprava je pro uplatnění v systému dopravní obslužnosti území velmi perspektivní a je v EU s úspěchem využívána. Veřejná nepravidelná doprava využívá principu pravděpodobnostní obsluhy území, a to jak z pohledu časového, tak linkového vedení.

- Neveřejná nepravidelná doprava je rovněž zastoupena na celkovém dopravním výkonu osobní hromadné dopravy, např. zájezdové autobusy. Pro zajištění dopravní obsluhy území ale nemá podstatný význam.

*Doporučená cesta pro řešení:* S veřejnou pravidelnou dopravou by měly spolupracovat i ostatní uvedené oblasti, což je nutno umožnit prostřednictvím legislativy. Na druhé straně není možná všeobecná zaměnitelnost s veřejnou pravidelnou dopravou. Pokud je využití jiného druhu dopravní obsluhy vhodné, a např. finančně příznivější, měl by být v některých případech umožněno jeho financování z finančních prostředků pro veřejnou dopravu. Naopak zdroje na zajištění ostatních přepravních potřeb například ze sociální oblasti by mělo být možné propojit.

#### **4.2.3. Priorita 3: Vhodné nastavení technického zabezpečení systému**

Do této oblasti je třeba zahrnout zejména zajištění vozidlového parku, nastavení správných úvazků na dopravní infrastrukturu a zajištění vhodné informační podpory systému telematickými systémy.

##### Vozidla pro veřejnou dopravu

Odlišnost vývoje u jednotlivých oblastí veřejné dopravy byla popsána v kapitole 2. Možnosti řešení do budoucna se liší pro existující a nová vozidla. U existujících vozidel přetrvává skutečnost, že využitelná vozidla vlastní často právě velké dopravní podniky. Nový subjekt, etabloující se v oblasti veřejné dopravy, k nim nemá přístup. Tento problém především eskaluje zejména u vozidel s dlouhou dobou odepisování. Teoreticky možným řešením je vytvoření vozidlového poolu, poskytovatele starších modernizovaných vozidel. Nově etabloující se dopravci by mohli získat starší vozidla rovněž ze zahraničí, v oblasti železniční dopravy je však velmi omezujícím faktorem problematika technické kompatibility s existující drážní infrastrukturou v České republice.

V oblasti nových vozidel je možno vymezit pět možností. Tyto možnosti se zásadně neliší různým podílem veřejné sféry na spolufinancování vozidel. Rozdíl spočívá v oblastech:

- Jak spravedlivě jsou rozdělovány peníze ve vztahu k dopravcům, při dodržení slučitelnosti poskytování prostředků z veřejných rozpočtů s komunitárním právem.
- Podle časového okamžiku vstupu finančních prostředků do systému vzhledem k době pořízení vozidla.

Dále uvádíme jednotlivé možnosti a jejich stručnou charakteristiku:

1. Dopravce pořídí vozidla jako svůj komerční záměr, podmínkou je kapitálově silný dopravce.
2. Dopravce pořídí vozidla na základě úvěru, leasingu či jiné obdobné formy financování, kterou splácí prostřednictvím kompenzací. Důležité je, aby měl subjekt, který disponuje finančními prostředky jistotu, trvání kompenzací po celou dobu splácení úvěru; délka smlouvy na dopravní zakázku s tím nemusí být teoreticky přímo spojena.
3. Bude zřízen veřejný vozidlový pool, společnost, která poskytuje vozidla. Ta vozidla pořídí a dopravci bude pronajímat, dopravce splácí jejich využívání z kompenzací. V bodech 3 a 4 je třeba zachovávat opatrnost v problematice veřejné podpory nikoli vzhledem k dopravcům nýbrž vzhledem k veřejnému financování vozidlových poolů.
4. Soukromým nebo sdruženým kapitálem bude vytvořen obdobný pool, který vozidla koupí a dopravci bude pronajímat, dopravce splácí jejich využívání z kompenzací. V tomto případě nutno kontrolovat, zda z veřejných prostředků neproudí přes dopravce do soukromého poolu neobvykle vysoký zisk těžící z monopolní nebo oligopolní pozice, nutno využít možnosti konkurenčního prostředí.
5. Dopravce dostane veřejné prostředky prostřednictvím státních programů, kterými jsou například programy pro obnovu vozidel. U těchto dotačních titulů musí být velmi obezřetně nastavena pravidla tak, aby se dopravce nestal do budoucna závislým na poskytování dotačních titulů a použitá pravidla nezpůsobovala nepřiměřenou rigiditu trhu.

V případě vytváření poolů je zapotřebí opět brát ohled na předpisy komunitárního práva vztahující se na oblast nedovolených veřejných podpor. Mohlo by dojít k zásadnímu narušení hospodářské soutěže k případným poolům soukromým, které by na tuto podporu nárok neměly.

*Doporučená cesta pro řešení:* Jako základní varianty řešení do strategického výhledu preferujeme variantu 2 a případně 1, pokud bude tvorba kapitálu ve veřejné dopravě v budoucnu snazší. Jsou možné principiálně vždy a předpokládají vlastnictví vozidel dopravci. Při aplikaci tohoto přístupu jsou vozidla splácena prostřednictvím vyplácených náhrad za poskytování služeb ve veřejném zájmu a vztahy mezi dopravcem a objednatelem jsou maximálně transparentní při minimálním riziku poskytování nedovolené veřejné podpory ze strany veřejného subjektu.

Doplňkově lze doporučit i varianty 3 a 4, neboť existence vozidlových poolů umožňuje uzavírat smlouvy o veřejné službě na kratší období než je odpisová doba vozidel, a trh ve veřejné dopravě není tak rigidní jako v případech 1 a 2. Při zapojení veřejných zdrojů do financování vozidlových poolů však existuje reálné riziko vzniku nedovolené veřejné podpory, na druhou stranu však v důsledku snížení rizikovitosti zakázky pro dopravce, který vozidla nevlastní, se může snížit výsledná cena výkonů pro objednatele. V případě financování vozidel přes privátní poskytovatele je třeba zvýšené pozornosti na konkurenční prostředí a správnou cenotvorbu vzhledem k veřejným finančním prostředkům.

Vzhledem k zastaralosti existujícího vozového parku je třeba i nadále významně uvažovat i s variantou 5 a jejího finančního posílení, za předpokladu souladu těchto programů obnovy vozového parku s komunitárním právem v oblasti nedovolené veřejné podpory. Taková podpora bude mít vždy určitou tendenci k selektivitě a exkluzivitě a je namístě výhradně v případě, že není možná žádná jiná cesta, např. dopravce nemůže dostat úvěr. Dále se lze zabývat možností financování železničních kolejových vozidel z fondů EU.

Ve střednědobém hledisku lze očekávat růst podílu investičních výdajů na vozidla na celkových nákladech na zajištění dopravních služeb na úkor provozních nákladů. V důsledku toho je pravděpodobné zvýšení absolutní výše kompenzací, které však bude odůvodněno zásadní vyšší kvalitou vozidlového parku dopravců.

#### Úvazky systému na dopravní cestu, možnosti harmonizace zpoplatnění infrastruktury

V této oblasti, která je na okraji řešené problematiky vzhledem k paralelnímu dokumentu GEPARDI, lze definovat šest základních problémových oblastí:

1. Systém veřejné dopravy nemá žádný peněžní úvazek na investice do dopravní cesty. Tyto peníze jsou investovány nezávisle na platbách za dopravní služby. Veřejná doprava má ale zásadní věcný vztah ke kvalitě své, anebo sdílené dopravní infrastruktury, její kapacitě a spolehlivosti.
2. Systém veřejné dopravy nehradí ve všech případech plně náklady na údržbu používaných dopravních cest, stejně jako jiné systémy, které tyto dopravní cesty používají. Na kvalitě údržby a řízení provozu jsou ale existenčně závislé.
3. Drážní doprava je pro regiony drahá. Jeden z důvodů je vyšší absolutní platba drážní dopravy za její dopravní cestu.
4. V některých případech může být zpochybněna existence rovného a nediskriminačního přístupu na dopravní cestu, zejména u městských drážních systémů, částí železniční infrastruktury, autobusových nádraží.
5. Zatímco vlastnictví silnic II. a III. třídy bylo převedeno na kraje, stát i nadále zůstává vlastníkem dálnic a sítě silnic I. třídy a dominantní části sítě drah celostátních a regionálních. Přitom na většině regionálních drah není provozována jiná doprava než k zajištění základní dopravní obslužnosti územního obvodu kraje na základě smlouvy o závazku veřejné služby. Ne vždy je zajištěna dostatečná provázanost regionální objednávky a plánování dopravní sítě a v současnosti se vyskytly první rozhodnutí o změně koncepce či omezení na některých tratích, které jsou nedostatečně svázány s rozvojem infrastruktury a s dlouhodobými výhledy zajištění dopravní obsluhy území.

6. Cena za použití dopravní cesty u osobních vlaků provozovaných na komerční riziko dopravce je stejná jako v garantované oblasti.

Železniční vozidla platí cenu za použití dopravní cesty vlastníku dráhy, zpravidla zastoupenému SŽDC, s.o. Získané prostředky hradí asi ½ potřebných prostředků na údržbu infrastruktury a řízení provozu, zbylou ½ přidává přímo stát prostřednictvím SFDI. Z toho osobní doprava zaplatí 10% celkových potřeb na údržbu infrastruktury a řízení provozu. Pokud je vozidlo nezávislé trakce, platí dále 9,1% spotřební daně do SFDI a 10,9% na údržbu regionální zejména silniční infrastruktury. Tratě jsou zpravidla ve vlastnictví státu. Převážná většina i regionálních přeprav se odehrává na celostátních tratích. Městské kolejové infrastrukturní systémy jsou zpravidla ve vlastnictví obcí nebo příslušného komunálního dopravního podniku.

Silniční vozidla platí rovněž 20% spotřební daně do SFDI a na údržbu regionální infrastruktury. Silniční daně jsou vozidla v osobní veřejné hromadné dopravě zpravidla zproštěna, zbývají dálniční známky u autobusů, které tuto nadřazenou infrastrukturu používají. Silnice 2. a 3. třídy jsou ve vlastnictví regionů, silnice 1. třídy, rychlostní silnice a dálnice jsou ve vlastnictví státu, místní komunikace ve vlastnictví obcí.

Části železniční infrastruktury, např. železniční stanice, stejně jako mnohá autobusová nádraží, jsou ve vlastnictví subjektu, který je zároveň provozovatelem infrastruktury i dopravcem. V těchto případech by mohly vzniknout pochybnosti, zda nedochází k nebezpečí zneužívání dominantního postavení dopravcem. Veřejná správa dnes může reagovat pouze na již existující zneužití dominantního postavení, přičemž k nápravě narušeného stavu dochází s určitou časovou prodlevou. U autobusových nádraží je problém o to větší, že vlastníkem takového podniku není veřejná správa. Městské drážní systémy jsou zcela unitární. Problém městských drážních systémů (tratí metra, tramvají a trolejbusů) spočívá rovněž ve vysokých nezbytných nákladech na údržbu infrastruktury a vyšší nutných investic, které v některých případech mohou překračovat možnosti městských samospráv.

*Doporučené cesty pro řešení:*

**Ad 1)** Specifické požadavky veřejné dopravy by měly být zachyceny v dopravních a infrastrukturních plánech jednotlivých regionů a státu. Velmi důležité je správné ocenění priority regionálních projektů s ohledem na proklamovanou preferenci veřejné dopravy. Plán rozvoje dopravní infrastruktury musí vycházet a zohledňovat požadavky vyplývající z plánů dopravní obsluhy území, neboť je nezbytné zajistit vzájemnou vazbu rozvoje dopravní infrastruktury na provozní náklady dopravců a provozní koncept veřejné dopravy, zejména v oblasti železniční dopravy, kde je provozní koncept v převážné míře determinován infrastrukturními omezeními.

Rozvoj dopravní infrastruktury musí vycházet z následujících základních zásad:

- a) Využití páteřní role železniční dopravy, tj. dopravní infrastruktura tak musí odpovídat existujícím a výhledovým rozvojovým osám. V oblasti drážní infrastruktury tak je nezbytné přizpůsobit existující drážní infrastrukturu změněným přepravním vztahům, a to i realizací bodových zlepšení nebo nových liniových staveb. V současné době chybí kapacitní spojení železniční dopravou na mnoha rozvojových osách v rámci České republiky.
- b) Využití páteřní role, kapacitních a environmentálních předností městských drážních systémů.
- c) Zohlednění časové a prostorové dostupnosti veřejné dopravy, přestupní terminály (sekundární dostupnost) i koncové zastávky (primární dostupnost) veřejné dopravy musí být co nejblíže ke zdrojům nebo cílům cest.
- d) Požadavky na cílové parametry dopravní infrastruktury musí vycházet a respektovat požadavky veřejné dopravy z celostátního hlediska, zejména musí umožnit vznik požadovaných uzlových bodů veřejné dopravy a systémových jízdních dob mezi uzly aplikací zásad dopravního plánování.
- e) Z hlediska rozvoje veřejné dopravy nelze vycházet pouze ze stávajícího zatížení sítě veřejnou dopravou, ale z agregované matice všech přepravních vztahů a změny dělby přepravní práce na základě atraktivit nabídky veřejné dopravy.

- f) Měla by být jednoznačně definována posoupnost a vzájemná provázanost infrastrukturních staveb, která umožní realizaci zásadních změn provozního konceptu v případě realizace určité etapy z celostátního hlediska. U dopravní infrastruktury, kde se nepředpokládá realizace do roku 2013, je nezbytné stabilizovat příslušnou trasu a zajistit její územní ochranu.

**Ad 2) a 3)** Řešení spravedlivého zpoplatnění dopravních cest je předmětem řešení již řadu let. Nejedná se pouze o problém veřejné dopravy, a je třeba jej řešit nikoli jen v rámci této Strategie, nýbrž komplexněji. Evropská strategie předpokládá, že účastníci dopravy budou více platit své náklady na infrastrukturu. Obecně z důvodu využívání mezních technických parametrů drážní infrastruktury hradí osobní doprava v zemích Evropské unie vyšší podíl nákladů a současně má Česká republika jednu z nejvyšších cen za použití železniční dopravní cesty v nákladní dopravě v evropském měřítku. Tento problém je však nezbytné řešit v celkovém kontextu harmonizace podmínek použití dopravní cesty jednotlivými druhy dopravy. Bez ohledu na tento strategický záměr jsou teoreticky možné následující cesty:

1. Harmonizace z pohledu rovnoprávného přístupu na dopravní infrastrukturu. Z pohledu dopravní infrastruktury je rovnovážný stav nastaven tehdy, když každý uživatel hradí stejně velkou část svých nákladů na údržbu, popř. řízení provozu. To znamená, že pokud například uživatelé silniční dopravy jako celek zaplatí prostřednictvím různých daní určitý podíl např. marginálních nákladů na údržbu, celkově variabilní náklady údržby, pak i železniční dopravce má zaplatit stejný podíl marginálních nákladů. Platí však, že výpočet nákladů obsazené infrastruktury je problematický.
2. Harmonizace z pohledu dopravce. Z pohledu dopravce je rovnovážný stav tehdy, když může provozovat dopravní službu po kolejích nebo po silnici, a rozdíly, které mu tím vzniknou, jsou kompenzovatelné vyšší kvalitou dopravní cesty, rychlostí a plynulostí atd. V případě méně významných tratí by takový stav byl teprve tehdy, pokud by autobus a motorový vůz, jedoucí na stejné relaci, platily za svou infrastrukturu na jednotku přepravního výkonu stejně. To ale implikuje buď zatížení autobusové dopravy stejnými cenami za použití dopravní cesty jako železnice, nebo opačně snížení ceny za použití dopravní cesty na úroveň hrazení autobusové dopravy.

Jednotlivé dopravní obory mají odlišný vztah k dopravní infrastruktuře, což ovlivňuje jejich náklady, zkrusluje vzájemné porovnání. Požadavky harmonizace je velmi obtížné především prakticky splnit, proto se nastavení ceny za dopravní cestu pohybuje mezi extrémními pozicemi. Tuto skutečnost je velmi nesusnadné změnit, a proto je nutné řešit vzájemně si neodpovídající vlastnické vztahy ve vztahu k silniční a drážní infrastruktuře. Současně je možné zvážít, do jaké míry a jak kompenzovat vyšší náklady na použití drážní infrastruktury, které jsou objektivně spojeny s vyšší technologickou náročností železničního systému.

Z hlediska této strategie je preferováno nastavení uživatelských poplatků na stejnou úroveň z pohledu dopravce. Všechna řešení však musí respektovat oprávněné zájmy a strategické cíle vlastníků dopravní infrastruktury.

**Ad 4)** Pro infrastrukturu spolufinancovanou z veřejných prostředků, musí být zajištěn alespoň minimální přístupový balíček pro všechny dopravce. Způsob řešení přístupu na železniční dopravní cestu by měl odpovídat rozhodnutí o institucionálním uspořádání železničního sektoru.

**Ad 5)** Je nutné se věnovat znovuvymezení sítě regionálních a celostátních tratí, včetně vlastnických vztahů, neboť stávající kategorizace neodpovídá současnému reálnému stavu. Klíčovou otázkou se jeví zajištění jednotných pravidel pro provozování dráhy v případě existence více vzájemně nezávislých provozovatelů dráhy.

**Ad 6)** Je třeba zvážít stanovení různých systémů cen za použití dopravní cesty u veřejné osobní dopravy v garantované a negarantované oblasti. Základní zásadou se stane, že způsob stanovení ceny by měl být obdobný pro oblast železniční osobní i veřejné linkové dopravy. Ostatní podrobnosti řešení tohoto problému vyplývají z mírné rozdílnosti definice garantované oblasti a oblasti veřejného zájmu.

Jako jeden z určujících faktorů v oblasti železniční dopravy spatřujeme drážní reformu, a její dopad na problematiku oživené dopravní cesty, a vertikální desintegraci. Řešení souvislostí s drážní reformou je

předpokladem např. pro správnou alokaci kapacity infrastruktury, tvorbu jízdního řádu a mnoho dalších problémů. Dále je nezbytné zajistit soulad mezi kritérii pro přednostní alokaci kapacity železniční infrastruktury podle zákona o dráhách a pravidly pro sestavu grafikonu vlakové dopravy podle dopravního řádu drah (vyhláška č. 173/1995 Sb.).

#### Využití telematických systémů ve veřejné dopravě

Zavádění technických prostředků do integrovaných systémů veřejné dopravy se děje víceméně nahodile, bez zajištění interoperability a zajištění vhodných a přiměřených systémových parametrů. Řešení, která jsou v současnosti používána některými koordinátory integrovaných dopravních systémů, jsou proprietární, navzájem nekompatibilní a do budoucna těžko rozšiřitelná. Informace, které jsou takto získány, mají často malou přesnost anebo nevyhovují v jiných parametrech, a proto zůstává jejich potenciál nevyužit. Zavedení těchto systémů ve veřejné dopravě může pomoci vyřešit řadu problémů, jako prokazování skutečných nákladů přepravních výkonů, zabezpečení priority veřejné dopravy.

Důležitými faktory v této oblasti jsou zejména:

- zajištění interoperability telematických systémů jednotlivých krajských systémů;
- stanovení minimálních systémových parametrů;
- využití telematických systémů pro finanční controlling;
- informační systém o jízdních řádech.

Pro zavádění nových technických prostředků ve veřejné dopravě by zadavatelé veřejných zakázek měli vyžadovat soulad s národní ITS architekturou alespoň na úrovni standardizovaného rozhraní. Ve veřejném zájmu by měla být podpora nových odbavovacích systémů, které umožní kromě jiného i získávání aktuálních přepravních dat. Součástí návrhu telematických systémů v integrovaných dopravních systémech by měla být systémová analýza a stanovení minimálních požadavků na přesnost, spolehlivost, dostupnost, bezpečnost, integritu a kontinuitu použitého řešení; součástí návrhu musí být řešení jednotné informační báze včetně zásad řešení rozhraní vazeb, z této analýzy by pak mělo vycházet zadání veřejné zakázky.

Rozvoj celostátního informačního systému o jízdních řádech bude zaměřen především do oblastí podpory rozhodování všech subjektů v oblasti veřejné dopravy. Rozvoj by měl zajistit, aby v centrálně provozovaném informačním systému byla vytvořena podpora:

- objednatel vyvořením podmínek pro systematický sběr a analýzu informací o poptávce po veřejné dopravě,
- pro veřejnost o provozu veřejné dopravy poskytováním informací uživateli o spojení od místa vzniku do místa uspokojení přepravní potřeby „door-to-door“, včetně zájmových míst, tzn. kulturní, správní, historické, sportovní a turistické objekty či události, zajištění možnosti rezervace, resp. nákupu jízdních dokladů, poskytování informací o zpoždění spojů, o vybavení autobusových a vlakových nádraží, zastávek a stanic a o cenách jízdného,
- dopravců, poskytováním informací o uzavírkách a objížďkách, bylo by vhodné napojení na Jednotný systém dopravních informací.

Zavádění nových standardizovaných systémů bude i nadále podporováno ministerstvem dopravy formou grantů se spoluúčastí krajských samospráv. Prostředky z těchto grantů by měly být využity zejména na rozvahové studie a podmínkou jejich čerpání by měl být závazek příjemce, že jím následně realizovaný systém bude v souladu s minimálními požadavky architektury systému nebo jinými definovanými standardy. Pokud je to možné, je při zavádění těchto systémů v současnosti třeba dbát na kompatibilitu se systémy, které budou zavedeny v nejbližší době, např. systémy platebních karet.

## **5. Shrnutí základních úkolů pro další období**

Hlavní úkoly vyplývající z řešení popsanych priorit jsou v oblasti priority 1 „Stabilní a otevřené prostředí na přepravním trhu“ následující:



1. Zajistit **nastavení správných kompetenčních vztahů** mezi objednateli, koordinátory a dopravci v systému veřejné dopravy pro jednotlivé subjekty v oblasti veřejné správy.
2. Aplikovat ve spolupráci s regionálními partnery jednotlivé typy tržního prostředí v místě a v čase, včetně volby způsobu zadání zakázky, s cílem postupného **zvyšování rozsahu oblastí regulované konkurence**.
3. **Monitorovat výsledky regionalizace** veřejné dopravy a přijímat opatření na omezení negativních tendencí při jednotlivých krocích reformy.
4. Nastavit podmínky pro optimální vztahy mezi dopravcem a objednatelem po dobu trvání dopravní zakázky, specifikace obsahu smluv, včetně **pilotních příkladů rozdělení rizik, velikosti a doby trvání zakázky**.
5. Přistoupit k vytvoření právních nástrojů zajišťujících stabilitu systému a ochranu služeb v oblasti regulované konkurence. Vymezit funkci správních aktů pro **ochranu dopravních služeb** v oblasti regulované konkurence v oblasti silniční i železniční dopravy.
6. Zajistit vytvoření podmínek pro zpřesňování tvorby cen v ekonomickém systému veřejné dopravy. Posilovat význam **tvorby ceny dopravního výkonu na základě regulovaného konkurenčního prostředí**.
7. Nastavit ve spolupráci s Ministerstvem financí **optimální cenovou regulaci** pro veřejnou dopravu bez redundantních částí. Přispět ke správné motivaci systému veřejné dopravy poskytováním přiměřeného zisku.

V oblasti priority 2 „Zajištění systému propojené veřejné dopravy“ jsou to především:

8. Dosáhnout kontinuálního a porovnatelného dopravně-inženýrského **plánování veřejné dopravy**.
9. Shromáždit pověřeným objednatelem **základní přepravní data o příslušné oblasti** veřejné dopravy a tato data zveřejnit.
10. V rámci dopravního plánů usilovat o prohloubení funkce plánovacích mechanismů a **specifikovat střednědobé finanční potřeby** veřejné dopravy se zohledněním možností jednotlivých objednatelů.
11. Ve spolupráci s regionálními partnery (kraji a obcemi) spolupracovat na vzniku třístupňových integrovaných systémů v regionech, **rozšiřovat jejich prostorovou působnost** a zajistit jak prostorovou, tak i tarifní integraci jednotlivých komponentů přepravních systémů.
12. Působit ve spolupráci s regionálními partnery na dosažení vhodné dělby přepravní práce zavedením **segmentace systému**, včetně využití možnosti koncentrace přepravních proudů na páteřní linky.
13. Zvýšit účinnost systému zajištěním jeho návaznosti na okolí veřejné dopravy, propojit plánování veřejné dopravy s **politikou pro individuální** automobilovou dopravu a vytvořit **podmínky pro využití alternativních** způsobů přepravy.

V oblasti priority 3 „Vhodné nastavení technického zabezpečení systému“ pokládáme v rámci této Strategie za důležité následující body.

14. Zajistit optimální způsob financování obnovy vozidlového parku, s využitím různých možností tohoto financování a s **preferencí poskytování prostředků na obnovu vozidel v rámci standardních kompenzací, úplaty dle smlouvy na veřejné služby**.
15. Definovat potřeby rozvoje dopravní infrastruktury jako jeden ze základních **vstupů do infrastrukturních plánů** procesu kontinuální tvorby Generálního plánu rozvoje dopravní infrastruktury.
16. Spolupracovat na hledání optimálního způsobu **harmonizovaného zpoplatnění** využívání dopravních cest v rámci ostatních dopravních na infrastruktuře realizovaných potřeb **v kontextu všech druhů dopravy a dopravních sítí**.

17. Vytvářet nadále podmínky pro **nediskriminační používání infrastruktury** jednotlivými dopravci.
18. Dále pokračovat ve spolupráci na zajištění podmínek pro využití **telematiky a informačních systémů** v zájmu zlepšení funkčnosti veřejné dopravy.

Pro dosažení těchto úkolů bude nezbytná podpora ze strany legislativy. V současné době je problematika veřejné dopravy upravena dvěma vnitrostátními oborovými zákony upravujícími podmínky poskytování dopravní služeb a přístup na trh a předpisy vydanými k jejich provedení. V oblasti železniční dopravy se jedná o zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, a v oblasti silniční dopravy o zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Obě dvě normy svou koncepcí vycházejí z teoretických východisek a situace v České republice v polovině 90. let, kdy byly urychleně nahrazovány novými právními úpravami kodexy přijaté v období socialistického Československa, které již zcela neodpovídaly změněným podmínkám. Při vzájemném porovnání obou těchto norem lze pak zjistit, že tyto oborové zákony nebyly při prováděných novelizacích vzájemně dostatečně koordinovány a nepochybně i proto došlo ke vzniku jistých věcných i pojmových odlišností mezi oběma normami.

Přijetím zákona č. 1/2005 Sb., novelizujícího zákon o rozpočtovém určení daní a některé související právní předpisy včetně zákona o dráhách a zákona o silniční dopravě, došlo k dovršení procesu regionalizace dopravy, který však započal již dříve. S účinností od 3. 1. 2005 nově kraje odpovídají za veřejnou regionální dopravu ve své samostatné působnosti a hradí poskytování těchto služeb ze svých daňových výnosů. S ohledem na skutečnost, že právními předpisy nebyly nikterak upraveny a nastaveny vzájemné vztahy mezi státem a samosprávami jako objednateli veřejné dopravy a ani mezi objednateli a dopravci, jsou nástroje pro strukturování této oblasti nedostatečné. Řešení problémů, které byly popsány v předešlém textu, tak bylo zcela ponecháno na dohodě jednotlivých zúčastněných stran, což vzhledem k rozdílným cílům jednotlivých subjektů se v praxi ukazuje jako velice složité až nereálné. Protože nelze ukládat samosprávám povinnosti podzákonnými právními předpisy, jeví se jako nutné vytvořit takovou úpravu, která by na vzniklou situaci reagovala a podpořila by vznik plně funkčního a pro uživatele přátelského systému veřejné dopravy.

Jedním z nástrojů řešení by mělo být přijetí nového zákona o veřejné dopravě s obecným vymezením pojmů z oblasti veřejné dopravy a omezeným rozsahem, který by průřezově upravoval problematiku veřejné dopravy. Na tento zákon by pak byly navázány oborové zákony, které by zejména obsahovaly konkrétní odlišnosti a specifika drážní a silniční dopravy. Problematika přístupu na infrastrukturu, včetně dodržení bezpečnostních pravidel a dalších technických požadavků, by měla být i nadále upravena v oborových zákonech. Naproti tomu problematika přístupu dopravců na trh veřejné dopravy ve všech dopravních módech, resp. strukturování této oblasti ze strany veřejné správy, by mělo být předmětem nového zákona tak, aby byl zaručen maximálně multimodální přístup.

Nový zákon o veřejné dopravě by měl upravovat minimálně následující oblasti:

- a) vztahy mezi objednateli (stát, kraje, obce),
- b) vztahy mezi objednateli a dopravci včetně povinných náležitostí smlouvy o poskytování služeb ve veřejném zájmu,
- c) plánování dopravní obsluhy území a vazbu na územní plánování a na plánování rozvoje dopravní infrastruktury a krizové plánování,
- d) podmínky financování veřejné dopravy z veřejných rozpočtů,
- e) právní základ pro stanovení jednotných systémových požadavků na tarifní, odbavovací, rezervační a informační systém,
- f) úprava výběrových řízení v oblasti dopravních služeb,
- g) úprava vztahů mezi dopravcem a cestujícím (např. přepravní řády).

Při zpracování zákona bude zapotřebí vymezit vazby zákona o veřejné dopravě nejen na jednotlivé modální zákony, ale i na živnostenský zákon, a otázku stabilizace finančních prostředků pro veřejnou dopravu. Součástí projednávání zákona budou v odůvodněných případech i potřebné změny a sjednocení odborné terminologie.