



Ministerstvo dopravy

BÍLÁ KNIHA

KONCEPCE VEŘEJNÉ DOPRAVY 2015 – 2020

S VÝHLEDEM DO ROKU 2030

VÝCHOZÍ STRATEGICKÝ DOKUMENT MINISTERSTVA DOPRAVY PRO OBLAST VEŘEJNÉ DOPRAVY

MINISTERSTVO DOPRAVY, PRAHA 2015

Obsah

- 1. Proces přípravy koncepce veřejné dopravy**
- 2. Shrnutí názorů odborné veřejnosti**
- 3. Návrhová část**
 - 3.1. Východiska Koncepce veřejné dopravy
 - 3.2. Definice hlavního cíle Koncepce veřejné dopravy
 - 3.3. Priority, specifické cíle a opatření Koncepce veřejné dopravy
 - Priorita I.: HIERARCHICKÝ SYSTÉM DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI
 - Priorita II.: ZKVALITNĚNÍ PLÁNOVÁNÍ DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI
 - Priorita III.: UZAVÍRÁNÍ SMLUV O VEŘEJNÝCH SLUŽBÁCH
 - Priorita IV.: INTEROPERABILITA SYSTÉMU
 - Priorita V.: OPTIMALIZOVANÝ VZTAH VEŘEJNÝCH SLUŽEB A KOMERČNÍCH SLUŽEB
 - Priorita VI.: OPTIMALIZOVANÝ VZTAH VEŘEJNÝCH SLUŽEB K INFRASTRUKTUŘE
- 4. Implementační část**
 - 4.1. Nástroje Koncepce veřejné dopravy
 - 4.2. Monitoring, návrh indikátorů pro sledování účinnosti opatření, plán hodnocení, plán řízení změn
 - 4.3. Riziková analýza

1. Proces přípravy koncepce veřejné dopravy

V březnu 2014 vydalo Ministerstvo dopravy materiál, nazvaný „Zelená kniha - Koncepce veřejné dopravy“. Jednalo se o první krok k přípravě této **Koncepce veřejné dopravy**, dokumentu, jehož zpracování předpokládá Dopravní politika České republiky pro léta 2014–2020, schválená usnesením vlády č. 449 ze dne 12. června 2013. Dopravní politika uvádí, že „*oblast dopravní obslužnosti je v současnosti řešena prostřednictvím Zákona o veřejných službách v přepravě cestujících a celostátního a krajských dopravních plánů. Další směřování systému veřejné dopravy včetně výběru varianty organizace systému bude stanovena v dokumentu Koncepce veřejné dopravy, která navrhne novou strukturu organizace veřejné dopravy, potřebné legislativní úpravy a návrh financování systému*“¹. Lze shrnout, že s ohledem na komplikovanost problematiky veřejné dopravy byla v Dopravní politice řešena oblast dopravní obslužnosti toliko v základních obrysech, **přičemž bližší posouzení této důležité dopravně-politické oblasti bylo ponecháno na tomto návazném dokumentu**. Z uvedeného vyplývá časové zařazení tohoto dokumentu pro postup do roku 2020 s výhledem na další období a rovněž jeho provázání s Operačním programem Doprava pro shodné implementační období.

Obsahem Zelené knihy byl podrobný popis problematiky **šesti základních témat**, jejichž posouzení a řešení předkladatel pokládá pro další strategii České republiky v oblasti veřejné (hromadné) dopravy jako klíčové. Cílem Zelené knihy bylo položit odpovídající otázky k problémovým okruhům ve veřejné dopravě, které oblast veřejné dopravy v České republice utvářejí, a vyvolat nad nimi diskusi odborné veřejnosti. Z pohledu předkladatele se jedná o následujících šest témat. Prvním tématem je otázka **struktury objednávky veřejné dopravy a jejího financování**, kde je těžištěm správné rozdělení kompetencí mezi objednateli veřejné dopravy, s čímž úzce souvisí i způsob finančního zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících. Druhým tématem je **kvalita samotného dopravního plánování**. Z pohledu předkladatele je právě kvalitní dopravní plánování, které je také řádně naplňováno, právě jedním z rozlišovacích bodů oddělujících kvalitní veřejnou dopravu 21. století od některých systémů dopravní obslužnosti, které se pohybují toliko v sestupné spirále mezi ztrátou cestujících a omezováním dopravy, která vede následně k dalším ztrátám tržních pozic. Třetí oblastí je problematika **uzavírání smluv o veřejných službách, nabídkových řízení a přímých zadání, jakož i standardů dopravní obslužnosti**. Čtvrtá oblast, jedna z odborně nejzávažnějších, se zabývá **tarifními otázkami a interoperabilitou systému**. Poslední dvě kapitoly řeší vztah veřejných služeb v přepravě cestujících ke dvěma prvkům podstatného okolí: ke **komerční dopravě a infrastruktuře**.

Součástí zelené knihy bylo celkem $(30+1)^2$ věcných otázek adresovaných odborné veřejnosti. Ministerstvo dopravy obdrželo na základě oslovení na jaře 2014 reakci řady zúčastněných subjektů, **včetně zásadních ministerstev** (odpověď zaslalo Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí). Podrobné stanovisko zaslaly téměř **všechny kraje a řada jejich organizátorů** dopravní obslužnosti. Dále to byl **Svaz měst a obcí, Svaz dopravy, Česká asociace organizátorů veřejné dopravy, ČESMAD Bohemia, České dráhy** (dále jen „ČD“), **a.s. a řada dalších významných dopravců v České republice, Hospodářská komora, Sdružení pro dopravní telematiku, zástupci průmyslu, odborových organizací** (Českomoravská konfederace odborových svazů, jakož i Odborové sdružení železničářů), zástupci **akademické obce**, a to jak Fakulta dopravní ČVUT, tak i Dopravní fakulta Jana Pernera Univerzity Pardubice a Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity v Brně, a další. Vzhledem k množství odpovědí zelené knihy se zpracovatel **rozhodl zařadit shrnutí odpovědí respondentů jako samostatnou kapitolu 2 tohoto**

¹ Dopravní politika ČR pro léta 2014–2020, s. 79, část Struktura návazných strategických dokumentů k realizaci cílů Dopravní politiky.

² Třicet věcných otázek bylo v zelené knize ke koncepci veřejné dopravy doplněno otázkou 31, která spočívala v tom, zda některá zásadní otázka v předloženém souboru třiceti chybí.

dokumentu. Diskusi názorů odborné veřejnosti byl věnován **seminář konaný dne 19. května 2014 ve Žďáru nad Sázavou**, kterého se zúčastnili zástupci krajů, měst a obcí, průmyslu i významných dopravců.

S ohledem na uvedený proces připravilo Ministerstvo dopravy tento dokument, jehož cílem je stanovit základní **strategii České republiky v oblasti veřejné dopravy**. Zatímco obsahem části 2 materiálu je shrnutí názorů odborné veřejnosti, část 3 obsahuje **hlavní priority, specifické cíle a opatření, jejichž realizace je potřebná v dalším období**, část 4 materiálu má implementační charakter.

Zpracovaný návrh Bílé knihy prošel **neformálním připomínkovým řízením**. Dne 4. prosince 2014 byl zaslán vybraným připomínkovým místům k posouzení. Konzultován byl zejména se zástupci samospráv a dopravců. Konkrétně dne 15. prosince 2014 se konalo projednání návrhu Bílé knihy s kraji, které měly i dále možnost do poloviny měsíce ledna návrh připomínkovat, čehož téměř všechny kraje také využily. Dokument byl projednán dne 13. února 2015 v Komisi pro dopravu Rady Asociace krajů ČR. Materiál byl rovněž zaslán Svazu měst a obcí, který zpracoval své připomínky. Rovněž dopravci v oblasti železniční i silniční dopravy se k dokumentu vyjádřili. Své souhrnné podněty předložil zejména Svaz dopravy, samostatně dále dopravce ČD, jakož i Asociace dopravních, spedičních a servisních společností Středních Čech zahrnující významné dopravce ve veřejné silniční linkové dopravě, provozující dopravní obslužnost v oblasti Středočeského kraje. Na dvou jednáních byl dokument rovněž projednán se Sdružením pro dopravní telematiku. Na základě těchto konzultací byl návrh Konceptce veřejné dopravy opětovně upraven.

Pokud se týče zaměření materiálu, jak již bylo uvedeno v Zelené knize, pro účely zpracování této konceptce se **veřejnou dopravou** rozumí systém, jehož základem je poskytování služeb ve veřejné drážní osobní dopravě podle zákona o dráhách³ a veřejné (silniční) linkové dopravě podle zákona o silniční dopravě⁴, který doplňují některé další služby, jako například ve veřejné vodní dopravě, mající užitnou přepravní funkci. Významné okolí tohoto systému tvoří taxislužba, popřípadě systémy nazývané „park and ride“⁵ a další prvky zmírňující problém první a poslední míle⁶. Tento dokument je zaměřen na jádro problematiky, tvořené veřejnou dopravou provozovanou v oblasti drážní a silniční dopravy. Nebude-li uvedeno jinak, tento dokument se nezabývá problematikou letecké dopravy, i když do systému veřejné dopravy patří, vykazuje však specifické problémy, které nejsou zcela obdobné jako v jiných druzích veřejné dopravy. V některých případech je však třeba i leteckou dopravu do úvah o systému zahrnout, například při posuzování cest veřejnou dopravou na delší vzdálenosti či v problematice napojení terminálů letecké dopravy na ostatní druhy dopravy. Nicméně, koncepcí letecké či vodní dopravy se zabývají samostatné strategické dokumenty, jejichž předmět je od této konceptce zřetelně odlišný.

Rozhodující část dopravních služeb ve veřejné dopravě není komerčně poskytována na plné podnikatelské riziko dopravců, je objednána v rámci tzv. **veřejných služeb v přepravě cestujících** ve smyslu nařízení EP a Rady č. 1370/2007⁷ a zákona o veřejných službách⁸. Příslušnými orgány v České

³ Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Z angl. „zaparkuj a jed“, systém záchytných parkovišť u významných stanic a zastávek veřejné dopravy umožňující využít pro cestu k intervalové (často jezdící) veřejné dopravě osobní automobil.

⁶ Problém první a poslední míle vyjadřuje skutečnost, že pro veřejnou dopravu není v řadě případů obtížné přepravit cestujícího mezi dvěma body sítě vzdálenými například 250 km, má však značné problémy s krátkou cestou mezi zdrojem cesty a nejbližším uzlovým bodem veřejné dopravy a zároveň mezi posledním bodem veřejné dopravy a reálným cílem cesty. Komplikovanost cesty do nejbližšího terminálu, jakkoliv je krátká, je v některých případech důvodem, proč cestující veřejnou dopravu nepoužívají. Služby první a poslední míle jsou proto důležitým prvkem celého systému, byť v řadě případů nejezdí dobře vytižené.

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70.

republiky jsou Ministerstvo dopravy (nadregionální doprava), kraje (regionální doprava, dopravní obslužnost kraje) a některé obce (místní doprava, dopravní obslužnost obce). Uvědomíme-li si skutečnost, že předmětem objednávky je veškerá místní doprava, tvořící rozhodující část dopravních výkonů ve veřejné dopravě, naprosto převažující část regionální dopravy a poměrně značná část nadregionální dopravy na železnici, je sektor veřejné dopravy jako celek závislý na prostředcích z veřejných rozpočtů. Je nesporně správné pokládat si otázku po důvodu této závislosti sektoru veřejné dopravy na veřejných prostředcích, nicméně z praktického pohledu nelze přehlížet, že *veškeré* evropské státy mající kvalitní veřejnou dopravu na ni výrazně přispívají z veřejných rozpočtů. V tomto je vedle jiných evropských států velmi inspirativní například systém veřejných služeb *service public* ve švýcarské konfederaci⁹, který dlouhodobě a programově nestaví na veřejných prostředcích jako na pouhých *dotacích* z veřejných rozpočtů zajišťujících ekonomickou stabilitu dopravců, nýbrž naopak, je postaven na pohledu na veřejné prostředky jako prostředek pro zajištění kvalitních *veřejných služeb* pro cestující. Obdobný princip je nyní zakotven v unijních strategických dokumentech a právních předpisech. Rovněž Česká republika se přihlásila k podpoře veřejné dopravy v tomto smyslu a prostředky vynaložené na veřejnou dopravu je třeba chápat jako vyjádření dopravně-politické vůle systém veřejné dopravy zajistit v požadovaném rozsahu a kvalitě. Důvody nejsou pouze politické (cíl zajistit kvalitní veřejnou službu). Osobní doprava jako celek, včetně dopravy individuální, a obecně doprava jako celek je výrazným přispěvatelem do veřejných rozpočtů, a to prostřednictvím daní, kterými je zatížen téměř výhradně pouze sektor doprava¹⁰. Doprava ale zároveň zatěžuje okolí externalitami, přičemž systém veřejné osobní dopravy tato negativa snižuje.

Vedle těchto veřejných služeb samozřejmě existují také komerční dopravní služby¹¹, které jsou provozovány bez existence smlouvy o veřejných službách, na komerční riziko dopravců. Těchto služeb je v systému veřejné dopravy objektivně výrazná menšina. Problematika rozhraní mezi těmito službami a službami objednávanými je rovněž důležitým předmětem tohoto materiálu.

2. Shrnutí názorů odborné veřejnosti

Tato část materiálu obsahuje shrnutí názorů odborné veřejnosti k výše zmíněným 31 otázkám, které byly v rámci zelené knihy položeny. Následující názory nemusí ve všech případech vyjadřovat stanovisko Ministerstva dopravy, představují nicméně zobrazení názorů jednotlivých respondentů a jednotlivým odborně-zájmových skupin v oblasti veřejné dopravy.

Otázka 1: Jaké stránky provedení regionalizace veřejné dopravy v České republice pokládáte za pozitivní a jaké naopak za negativní?

- Regionalizace veřejné dopravy v České republice je obecně téměř všemi dotázanými vnímána jako pozitivní, resp. pozitivní dopady regionalizace převažují nad těmi negativními. Mezi pozitivní stránky patří zejména pružnost objednávky regionálních veřejných služeb v přepravě cestujících a schopnost regionálního objednatele zjistit skutečné místní přepravní potřeby a reagovat na jejich změny, než v případě centrálního řízení. Pozitivně je vnímáno i sjednocení objednávky

⁸ Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

⁹ Podrobné informace o něm např. v publikaci: *Fakten und Argumente zum öffentlichen Verkehr der Schweiz*, Verband öffentlicher Verkehr, Bern 2010, zde jsou rovněž obsaženy podrobnosti finančních toků, na kterých je fungování veřejné dopravy ve Švýcarsku založeno, ačkoli absolutní hodnoty finančních možností, nákladů i výnosů jsou samozřejmě v České republice odlišné, řada principů je aplikovatelná i pro Českou republiku.

¹⁰ Například na spotřební dani z minerálních olejů se vybere ročně přibližně 80 mld. Kč, přičemž zpět se do dopravy vrací pouze 20 % (včetně převodu prostřednictvím rozpočtového určení daní krajům).

¹¹ Dopravní služby, které nejsou objednávány jako veřejné služby v přepravě cestujících v kontextu zákona o veřejných službách.

železniční a silniční dopravy pod jednoho objednatele a navazující vznik integrovaných dopravních systémů.

- Někteří respondenti poukázali na skutečnost, že při vzniku integrovaných dopravních systémů (IDS) se však objednatelé mezi sebou nedokázali sami dohodnout a zároveň nebyla zajištěna povinná jednotící linie shora, a tak se (pouze v některých krajích) vybudovaly poněkud izolované IDS bez ohledu na sousední kraje. Dopravní regiony jsou tak v některých případech uzavřené, s odlišnými tarify, odbavovacími systémy, požadavky na kvalitu a kapacitu vozového parku, s různým časovým rozložením taktových spojů (v případě mezikrajské dopravy tak na jedné straně dojde k míjení přestupních vazeb na další linky). Z toho vznikly problémy jako nedostatečně funkční či neexistující mezikrajská spojení na hranicích krajů, nekompatibilita jednotlivých IDS (v oblasti tarifu, odbavení cestujících, požadavcích na vozový park), složitý výběr mezikrajského dopravce, komplikované odbavení cestujících jedním dopravcem při přepravě mezi více IDS, špatná návaznost spojů mezi jednotlivými IDS. Zásadní negativum pak je většinou respondentů spatřováno v nestabilním financování regionální dopravy (část regionální dopravy je financována z příspěvku státu, kdy memorandum není zcela naplňováno a je sjednáno pouze do roku 2019, finance v rámci rozpočtového určení daní /RUD/ nejsou vázány na financování dopravy). Problém financování graduje časovým nesouladem mezi schvalováním rozpočtu a tvorbou jízdního řádu, zejména v železniční dopravě.

Otázka 2: Přispěly změny v plánování dopravní obslužnosti ke kvalitnější funkci celého systému?

- Většina respondentů vnímá plán dopravní obslužnosti území jako pozitivní nástroj ke zkvalitnění veřejné dopravy, který je však oslaben jeho nezávazností, nepropojením s plánem výstavby infrastruktury a zejména s nezajištěním stabilního financování. Chybí jednotící obsah dopravních plánů (volná forma je na překážku). Některé regiony tak pojaly dopravní plán poněkud formálně, bez konkrétního obsahu, některé se jej zhostily ve snaze o skutečné plánování dopravní obslužnosti. Výsledkem jsou velké rozdíly mezi dopravním plánováním mezi regiony a z toho pramenící problémy u mezikrajských spojení, předvídatelné objednávky veřejné dopravy a podobně (viz též odpovědi k otázce č. 1 – regionalizace veřejné dopravy v ČR).

Otázka 3: Pokládáte za zásadní problémy spolupráce objednatelů na hranicích krajů? Co by měli objednatelé ve veřejné dopravě zlepšit?

- Podle názoru většiny respondentů se o určitý problém jedná (ukončování linek na hranici kraje, ačkoliv přepravní potřeby překračují hranice kraje – v případě většího zaměstnavatele na hranici sousedního kraje jde i o významné přepravní proudy). Někteří v něm vidí zásadní problém, jiní jej považují za méně závažný. Z odpovědí vyplývá, že pohled na tuto otázku záleží vždy na konkrétním stavu v tom kterém kraji. Všichni se shodují, že mezikrajské spojení záleží na dohodě krajů. Některé však problémy s dohodou nemají, jiné ano. Napříč republikou tak dochází jak k bezproblémové spolupráci objednatelů, tak k opačnému jevu. Určitá část objednatelů se shoduje v tom, že problémem není pouze mezikrajská hranice, ale též hranice mezi jednotlivými vrstvami veřejné dopravy, zejména státem objednávané dálkové dopravy a regionální dopravou, na hranicích regionální a městské hromadné dopravy. Příčinou je obtížnost domluvy objednatelů. Zlepšit by se měli hlavně sami objednatelé ve schopnosti domluvit se. Někteří považují i v této oblasti roli jakéhosi „národního regulátora“ za podstatnou pro případné spory, avšak respondenti ne zcela specifikovali, na základě jakých kompetencí by tato mediační úloha měla být naplněna.
- Část objednatelů formu objednávky MD v oblasti dálkové dopravy pokládá za perspektivní a správnou, ozvaly se však i kritické hlasy ve smyslu, že objednávka MD údajně respektuje méně regionální potřeby obyvatel ve prospěch sítě. Jde zejména o stanovení návaznosti taktových spojů dálkové a regionální dopravy, kde by údajně spíše stát měl přizpůsobovat svou dálkovou

dopravu v regionálních uzlech krajským přípojem¹². Někteří respondenti upozorňují na základě svých zkušeností na problém dotačních programů EU na podporu nákupu nových vozidel, jejichž provoz je v podmínkách dotace (příspěvku na nákup) vázán na provozování vozidel v daném regionu (v hranicích NUTS 2 a 3) – praktické omezení přeshraniční spolupráce. Je nutné konstatovat, že jen velmi málo respondentů navrhuje zrušení či výrazné omezení regionalizace veřejné dopravy a soustředění objednávky veřejné (železniční) dopravy pod jeden celostátní subjekt, i když řada respondentů připouští, že nástroje posilující systémové chování by mohly být prospěšné.

Otázka 4: Který model financování veřejné dopravy pokládáte do budoucího období za nejvhodnější? Jaké pravomoci by s tím měly být na jednotlivých vrstvách veřejné dopravy spojeny?

- Otázka s naprosto nejednotnými a protichůdnými názory, na rozdíl od předchozích otázek 1 až 3, každá varianta má podle různých respondentů svá pro a proti. Většina ovšem považuje třívrstvé rozdělení objednávky na stát/kraj/obec za v zásadě vyhovující a žádoucí. Všichni se ale shodují na zásadní podmínce pro správnou funkci veřejné dopravy, kterou je zajištění stability financování. Většina odpovědí se týkala pouze problematiky financování železniční dopravy (k autobusové se buď vůbec nevyjádřili, nebo považovali stávající stav za vyhovující). Jen velmi výjimečně zaznívá názor, že by mezikrajská a dálková autobusová doprava měla být zahrnuta do objednávky MD tam, kde není k dispozici konkurenceschopná infrastruktura železnice (Královéhradecký kraj), naopak většina respondentů tento názor jednoznačně nepodpořila.
- Část problémů podle názoru řady respondentů vychází z obtížnosti dohody jednotlivých objednatelů na financování hraničních linek (viz např. opačné zkušenosti a výsledky v Jihočeském a Plzeňském kraji). Upřednostnění té které varianty je proto ovlivněno subjektivními praktickými zkušenostmi a schopnostmi jednotlivých respondentů (zejména v případě krajů).
- K variantě 1 (zachování status quo) se přiklání Praha (s možností státu ovlivnit i regionální dopravu a síťovost, např. pomocí národního koordinátora, příspěvek státu by byl podmíněn), Ústecký kraj (s možností státu ovlivnit prostřednictvím příspěvku i regionální dopravu), Pardubický kraj (za zásadní považuje však vznik nového národního regulátora), Vysočina (s možností státu ovlivnit přes příspěvek regionální dopravu), Jihomoravský kraj vč. jeho organizátora KORDIS (s požadavkem na uzákonění příspěvku státu), Olomoucký kraj (s možností podmínění příspěvku požadavky státu), Moravskoslezský kraj vč. jeho organizátora KODIS (s možností podmínění příspěvku požadavky státu), ČAOVD (s uzákoněním a navýšením státního příspěvku krajům, narovnat nerovnosti výše příspěvku mezi kraji, možnost podmínit příspěvek ze strany státu požadavky na regionální objednávku) a rovněž dopravce National Express (s myšlenkou národního regulátora), částečně i Plzeňský kraj (současné rozdělení příspěvku mezi kraje však považuje za nespravedlivé), Královéhradecký kraj (část páteřních a meziregionálních linek by hradil stát, tam kde není železnice, by stát objednával autobusy), SŽDC (alternativně k variantě 2, možnost státu ovlivňovat regionální objednávku) a ČVUT (alternativně k variantě 2/3, příspěvek by musel být podmíněn určitou smysluplnou objednávkou).

¹² K tomuto bodu je nutno doplnit komentář, že z pohledu předkladatele je takové přizpůsobení obtížně možné v situaci, kdy státní objednávka musí odpovídat podmínkám ve 14 regionech, jakož i okrajovým podmínkám na hranicích České republiky. Je to obecně otázka místních požadavků a síťového přístupu – tyto dva požadavky nejsou vždy v souladu a objednatel musí zohlednit přiměřeným způsobem oba požadavky, aby vyhověl důležitým, oprávněným místním požadavkům a zároveň závažným způsobem nenarušil síť. Totéž dilema je v oblasti regionální a v zásadě i místní dopravy. Jsme naopak i svědky u některých objednávek toho, že místní požadavky jsou jednoznačně preferovány na úkor sítě, což systém veřejné dopravy může zásadním způsobem oslabit a nevede to k dobrým výsledkům. Klíčové je, zda veřejná doprava využívá optimálně svých tržních (a to i potenciálních) příležitostí, vlaky a autobusy jsou určeny pro cestující. Je třeba i zohlednit cestující, kteří by systém veřejné dopravy využívali, ale z různých důvodů tak nečiní, mnohdy je to důležitá skupina cestujících.

- K variantě 2 (přesun celé železniční objednávky na MD) se přiklání Ministerstvo životního prostředí, SŽDC, GŘ ČD (výhoda dotační podpory na vozidla – podmínka užívání v regionu příjemce dotace) a Masarykova univerzita Brno (čistě lokální tratě by objednávaly kraje) a ČVUT (nepovažuje však tuto variantu za reálně průchozí), doporučuje ji Vysočina (nutnost vzájemné rovnosti MD s kraji při jednání, obava z nepřijetí tarifu regionálních IDS).
- K variantě 3 (přesun cca 1/3 železniční objednávky, která odpovídá výši státního příspěvku krajům dle Memoranda, na MD) se přiklání Středočeský kraj (s určitými modifikacemi), Jihočeský kraj (ovšem se stále existujícím státním příspěvkem na regionální dopravu, popř. navýšením RUD; prostředky RUD by navíc měly být vázány; MD by mělo mít koordinační úlohu), Liberecký kraj (vč. možnosti přesunu údržby regionálních tratí na kraj), Zlínský kraj a ČVUT (vč. rychlé obsluhy aglomerací), připouští jí Vysočina (obava z nerovnoměrného přesunu linek z kraje na stát, neodpovídající výši současného státního příspěvku).
- K variantě 4 (přesun odpovědnosti za regionální dopravu plně na kraje, tj. bez státního příspěvku) se přiklání Jihomoravský kraj vč. jeho organizátora KORDIS (alternativně k variantě 1, podmínkou by ovšem bylo převedení finančních prostředků z příspěvku státu na kraje v rámci změny RUD), ČAOVD (alternativně k variantě 1, finanční prostředky by byly vázány na dopravu) a společnost RegioJet, připouští jí ČD (podmínkou by ale bylo vázání prostředků RUD na dopravu, což lze označit jako obtížné až reálně nemožné k praktickému dosažení).

Otázka 5: Měla by být otázka financování dlouhodobě stabilizována? Pokud ne, jak udržet stabilní rozsah veřejných služeb? Pokud ano, jakými prostředky by bylo vhodné financování stabilizovat?

- Téměř všichni respondenti se shodli na nezbytnosti stabilizace financování veřejné dopravy (výjimku tvoří jen názor společnosti RegioJet, že se jedná pouze o politický problém – otázka preferencí alokace prostředků rozpočtu, kde doprava tvoří velmi malý procentuální podíl), ideálně zakotvením mandatorních výdajů na dopravu do právních předpisů, a to i na nižších úrovních (kraje), jiné formy se ukázaly podle řady respondentů ne dostatečně funkčními (usnesení vlády – problémy s dodržováním Memoranda). Vázat finanční prostředky na určitou daň je podle řady respondentů rizikové s ohledem na kolísání konkrétních daňových výnosů.
- Kromě stabilizace příjmů je nutné stabilizovat i výdaje ovlivnitelné státem, které významně ovlivňují financování veřejné dopravy (poplatky za železniční dopravní cestu, mýtné, spotřební daň, DPH apod.) – nemusí jít jen o jejich fixaci, ale může jít alespoň o jejich dlouhodobou předvídatelnost. Bez stabilního financování (a výdajů) nemají dlouhodobé dopravní plány smysl. V případě krajů by bylo možné zakotvit závaznost dopravního plánu, který by byl s financováním provázán a byl by schválen orgány kraje. Stabilita financování je nezbytná také z hlediska investic do vozidlového parku a infrastruktury. Určitý nástroj nabízí Moravskoslezský kraj se svým organizátorem KODIS v oblasti zlepšení financování veřejné dopravy, a to nulovou sazbou DPH na jízdném (výsledkem by bylo nižší jízdné a vyšší atraktivita veřejné dopravy, anebo by se o částku DPH snížil výdaje objednatelů na prokazatelnou ztrátu).

Otázka 6: Přispělo posílení hierarchického vnímání dopravní obslužnosti k lepším výsledkům veřejné dopravy v České republice?

- Většina respondentů je přesvědčena, že hierarchické vnímání dopravní obslužnosti jednoznačně přispělo k lepším výsledkům veřejné dopravy. Její zavádění ovšem nemůže být provedeno bez pečlivé přípravy, naráz a dogmaticky (lepší je postupné zavádění po pečlivé přípravě s přihlédnutím k místním výjimkám). Na překážku je někdy také nedostatečná infrastruktura přestupních uzlů a z minulosti přetrvávají problémy na hranicích obsluhovaných území a izolovanost jednotlivých IDS. Hierarchizace veřejné dopravy se zatím daří realizovat spíše u železniční dopravy, v autobusové dopravě se hierarchizace až na výjimky zatím nepodařila zavést, často ani ve smyslu jejího provázání se zavedeným integrovaným taktovým jízdním řádem (ITJŘ) na železnici, což je ovšem zásadní problém k nutnému řešení.

Otázka 7: Vnímáte zavedení ITJŘ řadou objednatelů jako přínos pro Českou republiku?

- ITJŘ je vnímán jako pozitivní nástroj pro budování veřejné dopravy v ČR. Nikoliv však jako jediný či vše řešící nástroj. U regionální dopravy je totiž v některých řídcích osídlených oblastech nebo na některých linkách obtížně použitelný. V řídcích osídlených oblastech nedokáže přitáhnout potřebný počet cestujících, a jeho „dopravně-technologický“ teoretický přínos je zatížen výraznou praktickou ekonomickou neefektivností. Na některých linkách nelze zajistit časově sladěný ITJŘ z důvodu špatné infrastruktury (např. jednokolejné trati se špatně umístěným křižováním, nedostatečná kapacita dopravní cesty). Nicméně, i přesto je vnímáno, že ITJŘ je velmi užitečný nástroj, který by měl být v síti veřejné dopravy v zásadě používán a uplatňován.
- Část dotázaných spatřuje jisté obtíže v symetrické orientaci ITJŘ na celou hodinu v uzlech. Obzvláště pro školní dojížděku je příjezd v celou hodinu podle některých respondentů nevhodný. Rovněž v případě, že je ve městě významný zaměstnavatel, který nastavil začátek směny na celou hodinu, je poptávka po veřejné dopravě mimo X:00 a orientování ITJŘ na celou hodinu tak může přinášet jisté obtíže¹³. Problémem na hranicích stát-kraj, kraj-kraj nebo kraj-město je občasná obtížnost domluvit se na vzájemném sladění ITJŘ (načasování ITJŘ jednotlivými objednateli se tak na hranicích v některých případech podle názoru některých respondentů poněkud míjí).

Otázka 8: Domníváte se, že chybí obecně veřejné dopravě v České republice jednotící linie? Jakými nástroji lze tuto jednotící linii dosáhnout? Vnímáte jako potřebné zřízení subjektu, jehož předmětem by byla koordinace dopravního plánování na celostátní úrovni?

- Z odpovědí lze vyčíst určitou obecnou potřebu po jednotící linii, otázkou však zůstává, do jakých všech oblastí by měla jednotící linie zasahovat a kdo a jakým způsobem by ji měl stanovit. Většina respondentů se kloní k celostátnímu koordinátorovi (buď přímo MD, nebo nově zřízený nezávislý národní koordinátor). Odpověď na tuto otázku je také podmíněna vývojem uspořádání veřejné dopravy v ČR (regionalizace a řešení financování veřejné dopravy – viz otázky č. 1 až 5). Citlivým tématem je úroveň pravomocí případného národního koordinátora a způsob, jakým by byl oprávněn zasahovat do rozhodování krajů a obcí (legalita státního zásahu do samostatné působnosti územních celků). Přínosem jednotící linie by bylo zlepšení celostátní provázanosti regionálních systémů veřejné dopravy a odstranění nerovností v kvalitě i kvantitě dopravní obslužnosti v jednotlivých krajích. Bez stabilního financování však bude postrádat smysl jako dopravní plánování samo.
- Část respondentů se shoduje na potřebě národního koordinátora v celé oblasti veřejné dopravy (nejenom dopravního plánování), vč. infrastruktury, někteří by uvítali i jeho rozhodčí roli v případě sporů mezi jednotlivými objednateli (mezikrajské linky). Respondenti dokázali formulovat jeho možné funkce, mezi hlavní by patřila koordinační (jednání mezi objednateli, případné řešení sporů), metodická a poradní činnost (jednotící linie procesů, standardů atd.). Mezi jeho funkce by mohlo patřit též: stanovování standardů kvality a kvantity nebo standardů technologických (informační systémy, elektronické odbavení cestujících /EOC/, přepravní podmínky), vydávání stanovisek k licencím (posouzení souběhu komerční a dotované dopravy), metodická a koordinační činnost v oblasti propojování jednotlivých IDS (tarif, odbavovací systémy). To vše při respektu nezávislosti jednotlivých objednatelů. V odpovědích však ve většině případů chybí, na základě jakých nástrojů by měl takový národní koordinátor přispět k jednotné linii veřejné dopravy v České republice. Zcela proti jednotící linii a národnímu koordinátorovi je Jihomoravský kraj a jeho organizátor KORDIS a společnost RegioJet.

¹³ Předkladatel v tomto bodě pokládá věcně za nezbytné připomenout, že v tomto bodě dochází k nepřesné interpretaci pojmů souvisejících s ITJŘ. Regionální doprava v ITJŘ může používat podobně jako ve švýcarských městech jako je Bern či Zürich například dojezd X:15+X:45 i při symetrii X:00. Standardní symetrie lehce před X:00 je nastavena prakticky v celé Evropě a objektivně není vhodné se od ní systematicky odchylovat. Symetrie v X:00 však bezpodmínečně neznamená, že všechny vlaky musí dojíždět do střediska těsně k symetrické ose.

Otázka 9: Jaký je Váš pohled na centrálně určované standardy dopravní obslužnosti?

- Většina respondentů by celostátní standardy dopravní obslužnosti uvítala (vyšší atraktivita veřejné dopravy z pohledu cestujících), někteří je považují za nezbytné. Zároveň však většina respondentů upozorňuje na případné ekonomické důsledky závazných celostátních standardů (otázka principu „*kdo standardy stanoví, měl by je také financovat*“) a na velkou diferencovanost jednotlivých regionů i v rámci kraje (obtížnost stanovení jedné standardů, zejména kvantitativních, paušálně pro celou ČR). Variantně by bylo údajně možné standardy stanovit jako doporučené formou metodiky. Zásadně proti celostátním standardům je Jihomoravský kraj a jeho organizátor KORDIS, Moravskoslezský kraj a jeho organizátor KODIS a ČVUT, kteří poukazují na nemožnost rozpojení standardizační kompetence a finanční odpovědnosti za stanovené standardy.

Otázka 10: Jakými dalšími způsoby lze zvýšit efektivitu veřejné dopravy?

- Mezi mnoha podnětnými zaslánými návrhy bylo například
 - stabilizovat dopravní systémy (prakticky jde o stabilizaci financování a dopravního plánování),
 - provádět výběrová řízení na provozovatele autobusové a drážní dopravy,
 - prohlubovat integraci jednotlivých druhů veřejné dopravy,
 - koordinovat objednatele a dopravní plánování a standardizovat podmínky veřejných služeb (úkol pro koordinační subjekt),
 - optimalizace přestupních vazeb a přestupních bodů (vč. jejich případného přesunu), zejména budování přestupních terminálů,
 - rozvoj a prohlubování ITJŘ (zkracování intervalů),
 - restrikce IAD (vytlačování z center – např. mýtné pro IAD pro vjezd do centra, znevýhodnění IAD – např. dražší parkovné v centru, zavádění více vyhrazených pruhů pro autobusy),
 - zrychlit veřejnou dopravu,
 - neudržovat neperspektivní regionální železniční tratě (nahradit je autobusy),
 - optimalizovat ochranu dotované dopravy (regulace souběžných komerčních linek – problém „*open accessu*“ a souběhu autobusu a vlaku),
 - u málo vytižených relací či období využívat poptávkové veřejné dopravy (taxi služba místo linkové dopravy, spoje na zavolání apod.),
 - poskytování informací cestujícím o spojení (a přestupech) v reálném čase,
 - provádět hloubkovou a pravidelnou kontrolu uhrazené kompenzace,
 - garance přestupních vazeb v uzlech,
 - budování doplňkových služeb (zejména parkoviště P+R, B+R, K+R),
 - zvyšovat čistotu dopravních prostředků a nástupních míst,
 - lépe a více propagovat veřejnou dopravu,
 - zavést integrované jízdní doklady,
 - upravit definici spádové školy ve školském zákoně a
 - v neposlední řadě nebát se provádět potřebné změny na základě odborné přípravy, a to i takové změny, které veřejnost a politici vnímají krátkodobě negativně (změna linek, rušení spojů, tratí apod.), jsou-li tyto změny pro cestující v systému veřejné dopravy k užítku.

Otázka 11: Kterou z variant týkající se nadregionálních autobusových linek na vybraných relacích z Vašeho pohledu preferujete a proč? Přichází podle Vás v úvahu nějaké další řešení?

- Z 25 dotázaných, kteří na tuto otázku odpověděli, se jen velmi malá část (zejména Liberecký, částečně Královéhradecký kraj) vyslovila pro integraci nadregionálních autobusových linek do objednávky státu. Rovněž velmi malá část respondentů navrhuje tímto problémem zatížit kraje (Ministerstvo průmyslu a obchodu, případně zčásti a za určitých podmínek Svaz měst a obcí). Jinak lze uvést, že zcela jednoznačně převládal názor, že ingerence státu v této oblasti ve smyslu objednávky nadregionální autobusové dopravy je nevhodná, neboť by přínosy z této činnosti nebyly úměrné rizikům a vynaloženým veřejným prostředkům. Stát by do této oblasti svou

objednávkou neměl zasahovat. ČVUT vnesla do diskuze relevantní otázku, co je to „odpovídající“ infrastruktura (samotný diskuzní příspěvek je obtížné shrnout do 1 věty, nicméně v příspěvku ČVUT je srozumitelně vysvětleno, že jasné vymezení tohoto „odpovídajícího“ charakteru se jeví jako rizikové až nemožné).

- Namísto objednávky někteří dotázaní připustili regulaci dálkové dopravy formou určitého typu koncese (především tam, kde je dostatečná přepravní kapacita a komerční doprava je prakticky plně soběstačná), a to zejména z důvodu provázání jednotlivých ITJŘ (vč. železnice), přestupních vazeb, či případné tarifní integrace (včetně s regionálními IDS). Někteří však naopak uvažují o opodstatněném působení státu v dálkové autobusové dopravě pouze tam, kde není přepravní spojení dostatečně zajištěno komerční dopravou.

Otázka 12: Je třeba další dodatečné aktivity státu v oblastech na pomezí veřejné dopravy (autobusy na zavolání, záchytná parkoviště, provázání s taxislužbou) a pokud ano, jaké aktivity vnímáte jako potřebné?

- Odhlédneme-li od negativních odpovědí pěti respondentů (MPO, ČVUT, ČESMAD a Olomouckého a Ústeckého kraje), pak by dotázaní uvítali následující aktivity státu v oblasti veřejné dopravy a její hranice (seřazeno dle četnosti odpovědí):
 - podpora záchytných parkovišť (P+R, B+R, K+R), zejména u železničních stanic (např. v rámci aktuálně řešené otázky převodu majetku ČD převodem nevyužitých drážních pozemků na obce a kraje, nebo alternativně při převodu na SŽDC zajistit zřizování záchytných parkovišť SŽDC), budování záchytných parkovišť by mohly finančně podporovat SFDI a fondy EU¹⁴,
 - podpora přestupních terminálů, jejich budování by mohlo být finančně podporováno v rámci fondů EU, popř. SFDI (potřebná novela zákona č. 104/2000 Sb.),
 - zlepšit a zpřesnit legislativní úpravu autobusů na zavolání (dle dotázaných prakticky mimo rámec linkové dopravy – tzn. spoje bez povinných jízdních řádů nebo bez předem stanovené trasy),
 - možnost legislativního zahrnutí taxislužby do objednávky veřejné dopravy,
 - legislativní zakotvení „zón volitelného zastavení“ (v řídkém osídlení možnost zastavit mimo zastávku dle přání cestujícího – zvýšení komfortu a atraktivity pro cestujícího),
 - podpora propagace veřejné dopravy a
 - podpora přepravy osob se ztíženou pohyblivostí (legislativní podpora speciálně upravených taxi pro ZTP, ZTP/P jako součást veřejné dopravy, vč. dálkové).

Otázka 13: Co přinesla nabídková řízení v České republice a v zahraničí? Vnímáte směr tohoto vývoje za prospěšný? Pokud ano, jakým způsobem omezit negativní vliv nabídkových řízení na zvýšení agendy na straně objednatelů a dopravců? Pokud ne, jakým způsobem efektivně zadávat veřejné služby v souladu s evropským právem?

- Až na jednu výjimku všichni respondenti považují nabídková řízení obecně za prospěšná, zvyšující efektivitu a kvalitu (vyšší atraktivita pro cestující) veřejné dopravy. Upozorňují však na rizika spojená s českou legislativou, na administrativní náročnost výběrových řízení, dále na rizika spojená s obstrukcemi uchazečů v řízení, zejména v souvislosti s údajně nepředvídatelným postupem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (především délka řízení), s nabídkami obsahujícími údajně podnákladové ceny (dlouhodobě neudržitelné) a rovněž na obtíže při sestavování finančního modelu nabídky (nestabilita objednávané veřejné dopravy a jejího financování a na železnici např. neregulovaný vstup komerčních dopravců – v době nabídky nepředvídatelné odčerpání výnosů).
- Vyšší nároky na spolupráci objednatelů při soutěžích na mezikrajské linky. Realizace nabídkových řízení s sebou nese údajně hrozbu rozpadu síťovosti veřejné dopravy a roztržitosti požadavků

¹⁴ Podpora záchytných parkovišť a podpora přestupních terminálů v programovém období 2014-2020 je zahrnuta mezi aktivity podporované v Integrovaném regionálním operačním programu IROP.

na kvalitu a kvantitu (např. rozdílné požadavky na vozidla v sousedních krajích – problémy při mezikrajských linkách) – mohl by řešit podle názoru některých respondentů národní koordinátor.

- Podmínkou pro efektivní nabídková řízení je stabilita financování veřejné dopravy a dopravního plánu a ochrana vysoutěžených linek před nepředvídatelným vstupem komerčních dopravců. Většina respondentů by také uvítala centrální poradní a metodickou pomoc při výběrových řízeních, někteří i v oblasti stanovování požadavků (jednotnost veřejné dopravy v rámci celé ČR). Zvýšená administrativní zátěž objednatelů je nezbytným důsledkem nabídkových řízení, ale přínosy z nabídkových řízení převažují. Část zátěže by šlo řešit přenesením na outsourcing nebo by byla snížena jednotící činností národního koordinátora (např. doporučení, typové smlouvy, standardy apod.). Přímé zadání na železnici i nadále upřednostňuje Ministerstvo životního prostředí. Nabídková řízení pak jako jediný z respondentů naprosto a jednoznačně odmítá Odborové sdružení železničářů.

Otázka 14: Máte osobní pozitivní či negativní zkušenosti s uzavíráním smluv o veřejných službách – jaké?

- Většina dotázaných uvedla, že má s uzavíráním smluv o veřejných službách pouze částečné zkušenosti, neboť pravděpodobně vnímala tuto otázku ve smyslu uzavírání smluv podle nových předpisů. Podle těch, kteří již zkušenosti mají, pak záleží na způsobu uzavření smlouvy (přímé uzavření/na základě soutěže). V obou případech však je velkým problémem nestabilita financování veřejné dopravy (každoroční ad hoc tvoření rozpočtu, tj. výše finančních prostředků určených pro veřejnou dopravu, oproti dlouhodobým – deseti- až patnáctiletým – smlouvám, kterými se objednatel zavazuje k určité pravidelné výši plateb).
- I u přímých zadání jsou zkušenosti mnohde pozitivní. Mezi negativa patří zejména obtížnější vyjednávací pozice objednatele, resp. horší možnosti ovlivňovat kvalitu – vždy jde o kompromis při dialogu smluvních stran, oproti soutěži, ve které objednatel jednostranně nastaví kvalitativní požadavky, a za jejich stanovení nese také plnou finanční odpovědnost. Při uzavírání smluv na základě soutěže patří mezi pozitivní zkušenosti zlepšení efektivnosti veřejné dopravy (snížení cen, zvýšení kvality) a větší možnosti objednatele určovat kvalitu veřejné dopravy. Na druhé straně mezi negativní zkušenosti v oblasti soutěží a uzavírání smluv patří zejména složitost, komplikovanost a náročnost výběrového řízení (hlavně administrativní a odborně personální), narušení vztahů mezi objednateli a stávajícími dopravci nebo jinými objednateli (např. obcemi jakožto vlastníky dopravních podniků – následný problém při projednávání IDS na úrovni kraj-obec), hodnocení pouze podle nabízené ceny (doprovci nasazují dlouhodobě neudržitelné ceny, takže pak využívají každé možnosti dle smlouvy ceny maximálně navyšovat, popř. hrozí jejich úpadek a předčasné ukončení smlouvy). Mezi velké negativum soutěží však patří riziko řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (námitky, odvolání atd.), jehož výsledky jsou podle některých respondentů ne zcela předvídatelné, nejhorší je pak nepředvídatelnost délky samotného řízení (nelze pak rozumně odhadnout, jak dlouho předem zahájit soutěž, tj. jak dlouho bude soutěž vč. případného řízení před ÚOHS trvat).
- Dílčím problémem je v případě ČD, jakožto sektorového zadavatele, jejich povinnost v případě požadavku objednatele na nová vozidla vypsát, na rozdíl od komerčních dopravců, další (vnořené) výběrové řízení na tato vozidla (časově náročné, nelze často vůbec stihnout ve lhůtách původního výběrového řízení – diskriminace vůči ostatním soutěžitelům, nemožnost zúčastnit se soutěže).

Otázka 15: Přispěla zvýšená aktivita objednatelů k pasivitě dopravců? Jaké impulzy by mohly podnítit komerční aktivity dopravců v oblasti veřejných služeb?

- Většina dotázaných spíše nesouhlasí s tezí, že by zvýšená aktivita objednatelů vedla k větší pasivitě dopravců, spíše naopak (zvýšenou aktivitu dopravců spatřují v nutnosti účastnit se

výběrových řízení, nebo ztrátě dosavadních „socialistických“ jistot „svého“ okresu). Někteří to vidí naopak (pasivitu vidí v tom, že dopravci přestali tvořit jízdní řády a oběhy, které za ně dělají objednatelé, stali se pouhými vykonavateli požadavků objednatele). Často záleží na konkrétních odpovědných zaměstnancích dopravce. Obecně lze říci, že se aktivita dopravců přesunuje, přesunula, či by se měla přesunout od technologické tvorby jízdních řádů a oběhů vozidel k hledání nejefektivnějšího provozu z důvodu úspěchu v nabídkovém řízení (konkurence cenou), nebo v přístupu k zákazníkovi z důvodu získání bonusů (výnosových příležitostí).

- Jako impulzy pro podnícení komerčních aktivit dopravců (v rámci objednávky veřejných služeb) byly navrženy zejména částečně přenesení výnosových příležitostí na dopravce u brutto smluv (resp. motivace podílem na zvýšených výnosech – systém bonusů a malusů, „podíl na zisku“), dále pak např. udělení výlučného práva pro určitou linku, nebo zahrnutí hodnocení dopravce jako hodnotící kritérium při výběru dopravce na pokračování veřejných služeb.
- Někteří respondenti v tomto bodu podtrhli skutečnost, že s ohledem na zvýšenou aktivitu objednatelů i komerčních dopravců (například na trati Praha – Kolín a dále směr východ) je třeba řešit problematiku kapacity železniční dopravní cesty.

Otázka 16: Jakým způsobem řešit problematiku investic v případě uzavírání smluv o veřejných službách přímým zadáním a na základě nabídkových řízení? Jaký model pořízení a vlastnictví vozidel je vhodný pro objednatele a dopravce provozující veřejné služby v České republice?

- Téměř všichni respondenti se shodují na tom, že stávající systém, kdy vozidla vlastní dopravce, je vyhovující. Pro drtivou většinu respondentů je vlastnictví vozidel objednatelem nežádoucí.
- V oblasti autobusové dopravy problémy spatřovány nejsou vůbec (doba odpisu vozidel odpovídá maximální době, na kterou lze smlouvu uzavřít) a všichni by zachovali stávající stav, tj. že vozidla vlastní dopravce. Všechny záležitosti týkající se pořízování vozidel by pak měly být řešeny mezi objednatelem a dopravcem smluvně (ve smlouvě).
- V oblasti železniční dopravy velká část respondentů upozorňuje na odlišnost doby životnosti železničního vozidla (cca 30 let) a maximální doby, na kterou lze uzavřít smlouvu (15 let). Řešením by mohl být odkup či převod vozidel při ukončení smlouvy – zde však respondenti upozorňují na problém údržby vozidel (na konci smlouvy hrozí zanedbání péče ze strany stávajícího dopravce, který by věděl, že vozidla již dále používat nebude a smlouva bude uzavřena s jiným dopravcem, který od něj vozidla musí odkoupit za právními předpisy stanovenou cenu, ačkoliv reálná hodnota vozidel může být kvůli zanedbané údržbě ve skutečnosti výrazně nižší – např. RegioJet v této souvislosti navrhuje nezávislý dozor nad údržbou vozidel). Někteří respondenti vlastnictví železničních vozidel objednatelem sice nevylučují, ale zároveň upozorňují na současnou problematickou realizovatelnost tohoto postupu – velký počet objednatelů s různými požadavky na vozidla, přičemž vozidla by měla sloužit i pro dopravu napříč kraji – a na některé negativní zkušenosti s tímto systémem v zahraničí.

Otázka 17: Mají být investice do vozidel spolufinancovány z evropských fondů? Jak uvedený proces vhodně nastavit, aby byl ku prospěchu všem zúčastněným subjektům a zejména cestujícím?

- Většina respondentů je přesvědčena, že určitě spolufinancovány být mají, neboť dojde k obnově a ke zkvalitnění vozového parku. Dotázaní však kritizují administrativní a právní náročnost procesu získání dotace a zejména také komplikovanost udržitelnosti projektu (splnění všech omezujících podmínek, zejména v železniční dopravě). Mezi hlavní komplikace patří vázanost dotace na konkrétní územní oblast, linku či na konkrétní smlouvu – problém oběhu vozidel u mezioblastní přepravy (mezi územími ROP), popř. samotného oběhu vozidel, u železničních vozidel problém kolize délky odpisu vozidel (30 let) a délky, na kterou lze smlouvu uzavřít (15 let).

- Dále dotázaní upozorňují na riziko nízkých odpisů dotovaných vozidel (dotace se neodepisuje¹⁵) – v případě, že dotace nebudou dlouhodobě kontinuální, hrozí po odepsání dotovaného vozidla, že dopravce nebude mít dostatečné investiční prostředky vytvářené odpisy na nákup již nedotovaného vozidla (nejistá budoucnost pokračování dotací, a tedy obtížné rozhodování dopravců, jakou mají mít dlouhodobou investiční strategii, tzn. zda „spořit“ nad rámec odpisů).
- Některé problémy udržitelnosti projektu by mohly být řešeny podle názoru některých respondentů úpravou podmínek dotace – např. nevázat dotaci na nákup vozidel na konkrétní smlouvu, linku či území, ale obecně na použití ve veřejných službách v přepravě cestujících, nebo stanovit ve smlouvě podmínku prodeje dotovaných vozidel „nástupnému“ dopravci po vypršení či vypovězení smlouvy se stávajícím dopravcem a současně u nástupného dopravce podmínit uzavření smlouvy koupí těchto vozidel. Některé problémy by odstranil nákup vozidel objednatel (v případě státu např. by to mohlo být SŽDC), zejména při změně dopravce (tento postup však přináší jiné problémy – viz otázka č. 16). V této souvislosti ČESMAD upozorňuje, že dotace je také motivací především pro objednatel (nižší kompenzace), méně pro samotné dopravce¹⁶, kteří s tím mají spojené pouze administrativní a právní náklady (a případné problémy se splněním podmínky udržitelnosti projektu), protože dotovaná vozidla mohou použít jen v rámci smlouvy o veřejných službách a výše dotace nesmí být zahrnuta do kompenzace (z hlediska odpisové strategie je pro dopravce lepší, když jsou jim hrazeny odpisy v plné výši ceny vozidla a nikoliv pouze ve výši ponížené o dotaci). V případě nákupu vozidel objednatel je také dotace údajně vyšší (85 % oproti 40 % při nákupu dopravcem)¹⁷.

Otázka 18: Jak hodnotíte význam IDS v České republice? Co se při jejich vývoji podařilo a jaké jsou negativní zkušenosti? Jsou-li negativní zkušenosti, bylo možné negativním výsledkům z pozice státu, krajů či obcí zabránit či špatné výsledky omezit?

- Téměř všichni respondenti hodnotí IDS jako pozitivní směr vývoje ve veřejné dopravě, který přinesl zvýšení atraktivity veřejné dopravy, zastavil úbytek cestujících, či dokonce jejich počet zvyšuje. Zároveň však upozorňují na aktuální problémy, které vyvstaly v souvislosti se vznikem lokálních IDS. Jednotlivé IDS byly budovány samostatně a odděleně v rámci jednotlivých krajů (a to pouze některých) a měst, a proto jsou v současné době problémy na hranicích jednotlivých IDS jak vnějších (mezi kraji), tak vnitřních (mezi krajem a městem). Jednotlivé IDS nejsou vzájemně slučitelné (tarif, odbavování cestujících apod.) bez kompromisu jednotlivých objednatelů. Komplikované je zapojení celostátní vrstvy veřejné dopravy do regionálních IDS. Některé IDS mají údajně složitý tarifní systém.
- Část respondentů by uvítala koordinační a standardizační roli státu (subjektu na centrální úrovni), který by byl „garantem“ vzájemné kompatibility jednotlivých IDS (stanovováním postupů při zavádění IDS, standardů pro vozidla, tarif a odbavení cestujících, poskytování poradenství a metodik atd.). Vyložení celostátní IDS v klasickém významu tohoto slova respondenti spíše nepodporují, ovšem to neznamená, že nepokládají za potřebné řešení otázky tarifní konzistence.

¹⁵ Přesněji lze uvést, že to záleží na používaném účetním standardu. Je možná i varianta, že dopravce vozidlo normálně odepisuje, a proti těmto odpisům účtuje do výnosů odpovídající částku odpovídající výši dotace, rozdělenou v čase.

¹⁶ S touto tezí je však obecně obtížné souhlasit, právě to souvisí s tím, že aktivní přístup v objednávce by neměl vyústit v to, že dopravce je prostým vykonavatelem zakázky, zcela bez zájmu o kvalitu, kterou cestujícím nabízí. Samozřejmě existují obtíže, které to přináší – např. přechodně nižší výše kompenzace s ohledem na poskytnutou investiční dotaci, ale obvykle je dotace z evropských prostředků příležitostí, jak zvýšit kvalitu.

¹⁷ Tento názor neodpovídá zcela skutečnosti. Procentní možnost získání dotace jednoznačně není zcela závislá na příjemci dotace. Viz například slovenský případ použití prostředků z evropských fondů pro nákup vozidel.

Otázka 19: Je třeba řešit problematiku tarifní konzistence v rámci České republiky? Pokud ano, má být cílem „jedna jízdenka“ či „jedna cena“? Jakých nástrojů má stát pro tuto regulaci využít?

- Větší skupina respondentů upřednostňuje systém „jedné ceny“ (ačkoliv současně upozorňují na jeho aktuální problematickou proveditelnost s ohledem na rozdílnost a roztržitost jednotlivých IDS). Menší skupina respondentů upřednostňuje systém „jedné jízdenky“ nebo oba systémy odmítá. V případě systému jedné ceny by však měly být respektovány regionální tarifní IDS i komerční nabídky dopravců (vyjma Prahy, která by z obavy navýšení kompenzace komerční tarify dopravců eliminovala). Bude potřeba najít společné řešení zejména pro vzájemný clearing tržeb z jízdních dokladů mezi dopravce (zejména při časové, zónové, pásmové či jiné tarifní integraci).
- Část respondentů upozorňuje na částečnou rozdílnost státem nařízených slev (např. žakovských pro MHD a regionální dopravu). Tyto nerovné slevy by měly být narovnány jako první (úpravou příslušného předpisu). V případě zavedení jednoho tarifu (jedné ceny) část respondentů upřednostňuje zavedení tarifu ČD TR10, jiní by upřednostnili speciální celostátní tarif (který by mohl být založen na TR10). Další respondenti považují za nezbytné tarifní otázku vyřešit co nejdříve a podmínku uznávání tarifu stanovit jako součást nabídky. Také jednotný tarif by mohl mít podle některých respondentů na starosti případný národní koordinátor.

Otázka 20: Je nezbytné stanovit jednotný standard odbavování cestujících? Jsou karetní systémy perspektivním způsobem ticketingu ve veřejné dopravě? Jak zajistit otevřenost systému ticketingu a omezit jeho technologické problémy?

- Většina respondentů se na potřebě stanovení jednotného standardu elektronického odbavování cestujících, resp. odbavovacích technických prostředků, (EOC) shodla. Standard by měl vycházet zejména z dohody stávajících účastníků (v souvislosti s již existujícími samostatnými a nekompatibilními odbavovacími systémy jednotlivých systémů veřejné dopravy – MHD či IDS), tak aby nevznikl monopol určitého výrobce nebo státem nařízený jediný možný způsob odbavení. Současně respondenti upozorňují na rozdílnost odbavování v různých modulech veřejné dopravy, např. v městské autobusové dopravě (nástup a výstup všemi dveřmi) a regionální linkové autobusové dopravě (nástup pouze dveřmi u řidiče), nebo v příměstské železniční dopravě (z důvodu vysoké přepravní vytíženosti dnes již prakticky obdoba odbavení v městské autobusové dopravě) a v dálkové železniční dopravě (kontrola každého cestujícího průvodčím).
- Karetní systémy někteří respondenti sice považují v současné době za perspektivní způsob ticketingu, ale současně upozorňují na rychlý vývoj v technologiích – např. nástup chytrých mobilních přístrojů (vývoj lze těžko předvídat i jen na několik let dopředu). Značná část respondentů nepovažuje karetní systémy za jediný možný nosič (nevylučují ho však jako jeden z perspektivních) a za ideál považuje stanovení určitého standardu EOC, na jehož základě by bylo možné pomocí takto standardizovaného odbavovacího přístroje odbavit různé standardizované „jízdenky“ (nosiče informace o zakoupeném jízděném), které by mohly mít různou podobu - bezkontaktní čipové karty, bankovní karty a jiné čipové nosiče, chytré mobilní přístroje, ale i obyčejné papírové jízdenky s tzv. 2D kódy (není totiž podstatné, z jakého nosiče odbavující pracovník informaci o jízděném zjistí, ale že je odbavovací zařízení schopné tyto informace z nosiče přečíst – právě díky standardům EOC). Zavádění karetních systémů by tedy nemělo vylučovat akceptování jiných druhů nosičů jízdních dokladů.
- Jako doplňující myšlenku někteří respondenti v případě kartových systémů považují za dobré zajistit také univerzální použitelnost elektronické peněženky (platba jedním peněžním kreditem u všech dopravců). Tomu však musí předcházet vyřešení problému samotného clearingů.
- Zejména zástupci dopravců pak upozorňují na případný vznik dodatečných nákladů při zavádění standardizovaného EOC (pořízení odbavovacích zařízení) a na související otázku, zda by jej měli

hradit dopravci, nebo objednatelé. Dle značné části respondentů by nad problematikou standardizace EOC mělo mít určitou „patronaci“ MD, např. prostřednictvím již fungujících pracovních skupin v rámci koordinační skupiny ministra dopravy pro standardizaci EOC.

Otázka 21: Jaké máte zkušenosti s celostátním informačním systémem o jízdách v rámci řízení? Jaké jsou jeho přednosti a nedostatky? Jaké nové funkce by měl případně mít?

- CIS JŘ je všemi dotázanými hodnocen jako účelný nástroj pro vyhledávání přepravního spojení, který je na velmi kvalitní úrovni. Důležitou vlastností je podpora systému a garance dat ze strany státu. Licenci na CIS JŘ by však neměla vlastnit soukromá společnost, ale stát, a data o JŘ by měla být otevřená (způsobem umožňujícím automatizované zpracování). V CIS JŘ schází zejména provázání s mapovým podkladem, kde by mohlo být zaneseno i přesné umístění zastávek (vč. navigační pomoci zákazníkům při přestupu mezi vzdálenějšími zastávkami, vč. možného „streetview“) a trasování autobusových linek. Dále pak poskytování a práce s informacemi v reálném čase (aktuální poloha vozidla, nástupiště, výluky, nehody, zpoždění – možnost nabídnout náhradní, aktuálně reálné přestupové spojení – tzv. dynamické vyhledávání spojení). Vylepšeno by mělo být vyhledávání přestupných spojení (lepší práce s návaznostmi a čekacími dobami) a případně i práce s tarify (výpočet optimálního jízdného pro cestujícího, především v IDS, ačkoliv to není hlavní funkce vyhledávače jízdy).
- CIS JŘ by měl být důkladněji připravován (pokud tomu tak vůbec v současné době je) na multimodální propojování (P+R, půjčovny aut a kol, rezervace taxi, srovnání s IAD atd.) a na napojení na další data dostupná v internetu (adresy, otvírací doby, kontakty atd.).
- Uživatelé by dále uvítali modernizaci uživatelského prostředí (myšleno zřejmě grafického – design stránek), vyšší adaptaci systému pro chytré mobilní telefony, uchování historických dat JŘ, možnost stažení JŘ i v jiných formátech než ve formátu „pdf“ a „xls“ (např. v „jdf“) a pro vybrané oblasti (kraje, okresy), možnost stahování dat přes „ftp“, zavedení statického odkazu na aktuálně platný JŘ (možnost pevných odkazů na stránkách obcí, krajů, dopravců aj.) a případně informace o majiteli označníku zastávky.

Otázka 22: Jaký význam přikládáte otevřeným, volně použitelným datům o veřejné dopravě v České republice? Měl by existovat v České republice garantovaný vyhledávač dopravního spojení?

- Téměř všichni dotázaní se shodují, že data o veřejné dopravě (v kontextu byla míněna zejména data o jízdách v rámci řízení, ale někteří dotázaní do úvah zahrnují i další data – poloha zastávky, vozidla, výluky, tarifní informace, přepravní proudy, statistická zjišťování atd.) mají být volně přístupná široké veřejnosti (otevřenost veřejných dat).
- Většina se také spíše shoduje na tom, že by měl být zachován stávající, státem garantovaný vyhledávač (někteří pak navrhuje jako alternativu podmínit komerční přístup k datům určitými pravidly pro jejich používání – požadavek na zajištění objektivitu dat i u komerčních vyhledávačů). Zajímavý nápad přednesla Masarykova universita v Brně, že by stát neplatil garantovaný vyhledávač, ale o garanci MD by se ucházely jednotlivé komerční vyhledávače (garance by byla poskytnuta jen těm vyhledávačům, kteří fungují dle požadavků stanovených transparentně MD; garanci by pak vyhledávač mohl marketingově využít).

Otázka 23: Vnímáte problém vzájemného vztahu komerčních služeb a služeb v závazku veřejné služby jako za závažný problém, který vyžaduje řešení? Pokud ano, jakým způsobem by měl být (zejména v oblasti železniční dopravy) řešen? Jakým způsobem je vhodné přistoupit k problematice rámcových dohod?

- Všichni dotázaní považují problém souběžného provozu komerčních a veřejných služeb za závažný, který vyžaduje řešení, a to podle názoru většiny respondentů vhodnou regulací komerčních služeb, resp. ochranou veřejných služeb. V oblasti silniční a železniční dopravy jde

zejména o problém ekonomický (odčerpávání výnosů z jízdného – prohlubování ztráty dotovaných dopravců, tzv. vyzobávání rozinek), který je v silniční dopravě řešen regulací prostřednictvím licencí, v železniční dopravě však není řešen vůbec.

- V železniční dopravě navíc existuje další závažný problém: omezená kapacita železniční dopravní cesty – možnost volné soutěže na trhu je omezena kapacitou kolejí, kde na rozdíl od silnice není možný provoz několika souběžných, konkurenčních spojů, a kde větší nabídka komerčních spojů omezuje zejména regionální dotovanou dopravu (na krajskou dopravu už „nemusí zbyť místo na kolejích“). Dotázaní se shodují, že by i na železnici měl být přístup na trh regulován (tzn. princip soutěže o trh, nikoliv soutěže na trhu) podobně jako v dopravě silniční.
- Určitá část respondentů uvedla, že problém je třeba řešit přechodem objednávky od jednotlivých linek na nerentabilní spoje. Předkladatel upozorňuje na skutečnost, že uvedený model by však mohl vést ke zvýšenému zatížení veřejných rozpočtů, neboť v současnosti je v rámci linky ztráta okrajových spojů zčásti kompenzována výnosy ve špičkových časech. V odpovědích se objevil i návrh na uzavření trojstranné rámcové dohody mezi komerčním dopravcem, provozovatelem dráhy a objednatel, jejímž obsahem bude poskytnutí určitého výlučného práva při současném zajištění disponibility předemtných tras.

Otázka 24: Má být posílen „koncesní přístup“ k železniční dopravní infrastruktuře ve smyslu uzavírání určitých typů smluv, jejichž předmětem je zajištění minimálních požadavků na provozované veřejné služby na železnici?

- Většina dotázaných odpověděla kladně. Respondenti se ve většině domnívají, že zvýšená ochrana veřejných služeb v přepravě cestujících (finančních prostředků veřejných rozpočtů) je nezbytná.

Otázka 25: Je z Vašeho pohledu správně nastaveno licenční řízení v oblasti veřejné silniční dopravy? Je účelné nově vymezit připomínková místa, která se k udělení licence vyjadřují? Jaký je Váš pohled na bližší provázání licence a jízdního řádu?

- Značná část dotázaných považuje současné nastavení licenčního řízení v některých dílčích věcech za nevyhovující (v principu však často za správné). Na jedné straně některá připomínková místa chybí (např. MD, organizátoři veřejné dopravy, u příměstské MHD krajský úřad), na druhé straně jsou některá naprosto zbytečná (např. Policie ČR, správce pozemní komunikace, majitel označnicku), resp. u nich chybí vymezení, k čemu, jak a proč se mají vyjadřovat a jakým způsobem by mělo být s jejich vyjádřením (stanoviskem) zacházeno. Licenční řízení nedostatečně podrobně (a jednotně) upravuje zohledňování veřejných služeb v přepravě cestujících (rozdíly jsou zejména u zohledňování železniční dopravy, obzvláště dálkové) – rozdíl přístupu úřadů k souběhu komerční a dotované dopravy od čistě formalistického (přesná shodnost zastávek a trasy) až po dopravně-logického (obslužnost území, přepravní proudy, koridory, trajektorie)¹⁸. Žádoucí by podle některých respondentů byla definice „souběhu“ dotované a nedotované dopravy¹⁹.

¹⁸ „Souběh“ autobusu a vlaku je věc nesprávná tehdy, pokud obě dopravní služby participují na stejných nebo obdobných typech přepravních vztahů v území. Pokud tedy mezi obcemi A-B je zajištěno spojení drážní dopravou, není správné, aby obdobné přepravní potřeby uspokojovala také autobusová linka, která toliko přetáhne část přepravních případů na sebe, ale celkové tržby zůstanou obdobné a trati v konečném důsledku objednatel. Zcela odlišný je však případ, pokud mezi dvěma tarifními body A-B jezdí páteřní linka a zároveň linka obslužné dopravy (tedy linky odlišných tzv. „přepravních segmentů“) které si vzájemně cestovní dobou nekonkurují, nabízí cestujícím něco zcela jiného, resp. cílí na jiné přepravní skupiny. Například se jedná o linku příměstské železnice a obslužného autobusu, který detailně obsluhuje regionální středisko, ve kterém vlak zastaví pouze 1x. Předkladatel opakovaně již v předchozích dokumentech zdůrazňoval, že geografické překrytí dvou dopravních služeb nemusí být souběhem a naopak, linky geograficky odlišné mohou představovat „souběh“.

¹⁹ Takovou definici je však právě z výše uvedených důvodů velmi obtížné vytvořit. Posouzení ekonomického konfliktu dotované a nedotované dopravy je komplexní dopravně-inženýrská úloha, která je úkolem subjektu,

- Určitým problémem je souběh dotovaných linek objednávaných různými objednateli (zejména na hranicích objednatelů typu kraj/město). I toto by, jak se někteří respondenti domnívají, mohlo být řešeno (krajský úřad by měl být připomínkovým místem)²⁰. Někteří dotázaní navrhují, aby u nadregionální silniční dopravy vydávalo licence MD.
- Ohledně provázání licence a jízdního řádu mírně převažuje názor na jejich propojení. Zároveň však dotazovaní upozorňují na administrativní náročnost současného licenčního řízení (oproti dnes oddělenému řízení o jízdních řádech). Problémem provázání licence a jízdního řádu by tak mohla být zdouhavost řízení při změnách jízdního řádu (zejména v městské dopravě, kde jsou jízdní řády měněny často) – při propojení licence a jízdního řádu bylo by proto žádoucí zjednodušit administrativní náročnost licenčního řízení na minimum (viz např. výše uvedená problematika nadbytečných připomínkových míst). V případě, že by řízení o změně licence-jízdního řádu bylo administrativně nenáročně jako současné řízení o změně samostatného jízdního řádu, bylo by provázání licence a jízdního řádu většinou dotázaných vnímáno pozitivně.

Otázka 26: Jaká jiná opatření lze zavést k vyrovnání propadu příjmů SŽDC na provozování dopravní infrastruktury po snížení ceny za dopravní cestu pro nákladní dopravu?

- Všechny kraje a i většina ostatních dotázaných (až na výjimky jako RegioJet, kterému by zvýšení poplatku za dopravní cestu nevadilo, pokud by tomu odpovídala kvalita a rychlost tratě) považují za jediný možný postup dofinancování propadu příjmů SŽDC přímými dotacemi ze státního rozpočtu. Pro kraje je nepřijatelné další zvýšení poplatků za dopravní cestu pro osobní dopravu. Pokud by přesto došlo k jeho zvýšení, mělo by být toto zvýšení kompenzováno krajům ze státního rozpočtu. V opačném případě hrozí redukce regionální dopravy a další propad příjmů SŽDC ze zrušených regionálních vlaků.
- Preference „*dlouhých*“ vlaků odporuje lepší dopravní obslužnosti území v rámci IDS, kde je preference krátkých intervalů „*krátkých*“ vlaků. Dlouhé intervaly „*dlouhých*“ vlaků nepřítáhnou více cestujících, ti totiž preferují častější spoje (kratší intervaly), jinak raději volí IAD.
- Na druhé straně je podstatné soustředit se kromě navýšení příjmů i na snižování nákladů, zde někteří respondenti poukazovali na nízkou efektivnost SŽDC. Pomohlo by zejména dlouhodobé a kvalitní plánování investic do infrastruktury a její údržby a obdobně jako u objednávky také stabilizace jejich financování. U málo využívaných tratí pak zhodnotit dlouhodobou udržitelnost této trati a případně ji zrušit (popř. zakonzervovat) a nahradit autobusovou dopravou.
- V konkurenci se silniční dopravou je železnice znevýhodněna – na rozdíl do silnice platí za využití celé sítě (na silnici jen dálnice). V regionální dopravě je tak téměř vždy levnější autobusová doprava, která využívá místní komunikace „*zdarma*“. Obdobně platí i pro nákladní dopravu. Podpořit nákladní železniční dopravu – např. budováním logistických center u trati či regulací staveb logistických center uprostřed polí nebo u dálnice bez napojení na železnici (vlečky), zamezením rušení stanic a vleček.
- Mezi individuálními návrhy jednotlivých dotázaných zazněly dále např. tyto návrhy: maximálně využívat evropské fondy pro investiční akce, podpořit nákladní dopravu německým modelem

který o udělení licence rozhoduje. Lze samozřejmě shrnout pravidla, podle kterých by se měl řídit, ale žádná jednoduchá definice neexistuje a existovat nemůže.

²⁰ Takto detailní práci jako je koordinace dopravní obslužnosti, která je svěřena objednatelům, nemůže podle názoru předkladatele tohoto materiálu v žádném případě dopravní úřad suplovat. Licenční řízení může napomoci řešit *závažné kolize* komerčních a „dotovaných“ linek. V žádném případě však nemůže nahradit dohodu dvou objednatelů – protože vynakládají oba veřejné prostředky, měly by svou objednávku koordinovat a ve výsledku sladit mnohem podrobněji než by to mohl učinit dopravní úřad. Lze v jisté nadsázce shrnout, že pokud už by byl na řadě v řešení problémů kolize dvou dotovaných dopravních služeb dopravní úřad, je už činnost dopravního plánování prováděna zcela nedostatečně.

přidělování kapacity pro nákladní dopravu (dopravce by zadal start a cíl nákladního vlaku, na rozdíl od současných požadavků na konkrétní vyzkoušenou cestu, SŽDC by podle volné infrastruktury zvolilo cestu – možnost využívání volnějších vedlejších tratí i s případnou postrkovou službou na tratích s vysokým sklonem), převedení regionální tratí na kraje (*kraje by samy určovaly poplatek za dopravní cestu, resp. zda se jim vyplatí trať udržovat*), osvobození od daně za naftu a od ekologického poplatku za elektřinu²¹ (pro osobní i nákladní železniční dopravu), osvobození osobní dopravy a kusové vozové zásilky od poplatku za použití dopravní cesty.

Otázka 27: Má být sjednocena úroveň objednávky veřejné dopravy a správa dopravní infrastruktury?

- V oblasti železniční dopravy to většina respondentů považuje za nepřijatelné, resp. nerealizovatelné (i když na první pohled se to může jevit jako rozumné) – jednu trať využívají různé vrstvy objednavatelů, hrozí riziko rozpadu sítě či nedostatek financí na straně objednatele i na údržbu infrastruktury; na druhé straně by bylo přínosem sladění objednávky a výstavby (to lze však nahradit vzájemnou spoluprací a společným plánováním objednavatelů a SŽDC). Za přijatelné lze považovat případné sjednocení infrastruktury a objednávky u tzv. lehkých tratí, tj. na úrovni příměstské železniční dopravy (například tzv. „vlakotramvaj“). V oblasti silniční dopravy by bylo podle některých respondentů vhodné, aby autobusové stanice a zastávky byly ve vlastnictví obce (popř. kraje), nikoliv dopravců.

Otázka 28: Zlepšil se vztah mezi modernizačními akcemi do infrastruktury a objednávkou veřejné dopravy? Jaká další opatření v tomto směru jsou možná? Je nutné podrobněji specifikovat požadavky na sestavování plánů dopravní obslužnosti s ohledem na plánování správce infrastruktury?

- Většina dotázaných se shodla na tom, že vztahy se v poslední době zlepšily, přesto nejsou stále na ideální úrovni. Určitě je nezbytné prohlubovat vzájemnou komunikaci. Zejména regionální objednatelé kriticky poukazují na to, že při modernizaci nejsou často jejich požadavky brány odpovídajícím způsobem v potaz – k tomu je ale nezbytné doplnit, že je však otázkou, zda vždy formulují jasné provozní koncepce a dlouhodobě je garantují (to má opětovně spojitost s financováním objednávky). Dopravní plánování a plánování infrastruktury by měla být vytvářena ve vzájemné spolupráci, a to včetně zohlednění dlouhodobého plánování modernizace vozidel. Značná část dotázaných považuje za žádoucí plánování infrastruktury podle dopravního plánování objednavatelů.
- Problémem tedy opět je nezávaznost dopravního plánu a nestabilita financování veřejné dopravy. Provizorně by to mohlo být řešeno smluvním vztahem mezi SŽDC a objednatelem. SŽDC by se mohla smluvně zavázat k určité modernizaci tratě oproti smluvnímu závazku objednatele, že na této trati bude objednávat v určitém rozsahu vlaky (nedošlo by tak k minulosti existujícím situacím, kdy po zmodernizování či opravě trati byl provoz na ní silně omezen či přímo zrušen bez náhrady) – podmínkou však je nezbytná stabilizace dopravního plánování a financování veřejné dopravy (při neustálých nekonceptních změnách závislých na politických změnách či ad hoc finančních omezeních nelze objednávku předpokládat či se k ní zavázat). V důsledku nejistého a nezávazného objemu objednávky (dopravního plánu) může být problémem i čerpání peněz z evropských fondů (podmínka udržitelnosti projektu modernizace trati nebude v případě nepředvídaného zrušení či omezení objednávky splněna – mohlo by pak dojít i na vrácení dotací). V rámci modernizace trati by mělo jít ruku v ruce i budování přestupních terminálů (tedy i na autobusovou dopravu), aby se z trati nestala uzavřená linka A-

²¹ Podle ustanovení § 8 písm. d) zákona č. 261/2007 Sb. části čtyřicáté sedmé, je při provozování dráhy a drážní dopravy pro přepravu osob a věcí na dráze železniční, tramvajové a trolejbusové elektřina od daně osvobozena.

B. Dalším nástrojem může být podle názoru některých respondentů reorganizace územního členění SŽDC a pravomocí jednotlivých středisek.

Otázka 29: Jaká je optimální úprava vlastnictví železničních stanic v kontextu železniční dopravy v České republice?

- Téměř všichni dotázaní (kromě MŽP, které svůj opačný názor nijak nezdůvodnilo) se shodují, že vlastníkem železničních stanic (a souvisejících pozemků) by neměl být dopravce. Měl by jím být vlastník infrastruktury – SŽDC, značná část dotázaných pak alternativně navrhuje, aby nádraží či stanice (většinou menší, regionální) nebyly převedeny do vlastnictví státu, ale kraje či měst, které by je mohly využít i pro vlastní potřeby (např. služebna městské policie, informační centrum). Podmínkou v obou případech je, aby služby byly nabízeny všem dopravcům nediskriminačně.
- Zároveň však často dotázaní upozorňují na skutečnost, že SŽDC není pod tržním tlakem, a proto jí nabízené služby nemají vysokou kvalitu či vstřícnost k „zákazníkům“ (dopracům, objednatelům). Také je zde velké (a současnou praxí potvrzované) riziko motivace SŽDC ke komerčnímu využití staničních budov na úkor železniční funkce budovy (místo čekáren a odbavovacích pokladen komerční prodejny – vyšší cena za pronájem prostor ve stanici, který by si nemohli dovolit dopravci, ale pouze komerční prodejny). Tato rizika ze strany SŽDC je nutno ošetřit. RegioJet upozorňuje, že v případě úplatného převodu majetku ČD na SŽDC je zde riziko nesprávného (nadhodnoceného) ocenění majetku. S ohledem na volnou soutěž na železničním trhu je pro většinu respondentů varianta vytvoření železničního holdingu (dopracce a infrastruktury) v principu nepřijatelná.

Otázka 30: Pokládáte za potřebné určitým způsobem řešit nediskriminační využívání autobusových stanišť? Je zapotřebí změnit pravidla či podmínky pro zřizování a využívání autobusových zastávek?

- Průřezově se všichni shodují na nutnosti nediskriminačního využívání autobusových stanišť, zastávek a označků (obdoba s problematikou železničních nádraží ve vlastnictví jednoho z dopravců). Problémy jsou spatřovány zejména ve vlastnictví stanic soukromými osobami nebo jedním z dopravců či s ním majetkově provázanou společností (zejména vysoké poplatky za vjezd – což následně zvyšuje požadavky na veřejné rozpočty u dotované dopravy; zákaz vjezdu vybraným dopravcům – zneužití dominantního postavení na trhu; nebo např. zrušení stanice bez náhrady a bez možnosti objednatelů toto rozhodnutí ovlivnit – stalo se např. v Ústí nad Labem), což může působit velké problémy i při výběrových řízeních (neznámá, v čase nepředvídatelně proměnná veličina v podobě ceny za využití autobusové stanice).
- Nevyhovující je také stav v oblasti autobusových zastávek a jejich označků (např. na jedné zastávce je samostatný označků pro každého z dopravců, kteří zastávku obsluhují, neboť se dopravci vzájemně nedohodli na jednom společně užívaném označků). Částečná shoda panuje v tom, že by i označků měly být ve vlastnictví veřejného subjektu (stejně jako pozemní komunikace, záliv, dopravní označení atd.). Rozdílné názory panují v tom, zda by měly být zastávky a označků převedeny do vlastnictví kraje či obce (popř. do vlastnictví zcela jiného subjektu, např. organizátora). Příliš vysoké ceny (resp. jejich nepředvídatelný vývoj) za využívání autobusových stanic ve vlastnictví soukromých subjektů by někteří dotázaní řešili cenovou regulací – stanovení maximálních nebo věcně usměrňovaných cen cenovým výměrem MF (to nepokládá za vhodné ČESMAD Bohemia, a to i s ohledem na cenovou úroveň vjezdů v zahraničí). Chybí rovněž samotná definice používaných pojmů, a to i právními předpisy (není zcela jasné, co je to zastávka, označků, ústřední autobusové nádraží a podobně)

Otázka 31: Existuje problémová oblast, která je pro Vás zcela zásadní, a přesto není součástí tohoto materiálu? Jakým způsobem navrhujete její řešení?

- Vzhledem k roztržitosti odpovědí a nemožnosti jejich souhrnné analýzy jsou uvedeny pouze stručné body odpovědí u jednotlivých dotázaných, pro podrobnosti viz přímo jednotlivé odpovědi (odpovědi, které jsou duplicitní s předchozími, konkrétními otázkami Zelené knihy, nebo jsou zcela mimo rámec Zelené knihy, jsou vynechány):
 - **MŽP**: absence důrazu na ekologické pohony vozidel; malý důraz na návaznost veřejné dopravy na nemotorovou dopravu (pěší a cyklistickou dopravu); absence vodní dopravy.
 - **ČAOVD (a Hl. m. Praha)**: problém klesající kvality okolí infrastruktury (izolace SŽDC od cestujících a objednatelů – demotivace údržby a zlepšování); problematická tvorba výlukových jízdnicích řádů na železnici; chybí kategorizace tratí (možnost budování technicky méně náročných „lehkých“ tratí pro tzv. „vlakotramvaje“); **(a Jihomoravský kraj)**: problém zániku licencí při zániku dopravce, i když existuje právní nástupce (např. při fúzi, rozdělení, koupi), ačkoliv smlouvy o veřejných službách (na zanikající licence) na nástupce přecházejí; problematika lhůt při udělování licencí v případě mimořádné situace; nadbytečné vydávání licencí na náhradní autobusovou dopravu; problém povinné trasy linky stanovené v licenci při nemožnosti průjezdu trasy např. z důvodu změny dopravního značení; nadbytečná povinnost mít ve vozidle licenci (problém při oběhu jednoho vozidla na mnoha linkách); **(a KORDIS)**: nedostatečná úprava přeshraniční regionální dopravy (ČR-třetí země); nedostatečné zahrnutí MHD do Zelené knihy; absence dlouhodobé strategie podpory zrychlení veřejné dopravy.
 - **Hl. m. Praha**: nízká kapacita vlaků (malé rezervy u málo využívaných spojů na sezónní či ad hoc skupiny cestujících); problém upřednostňování nákladních vlaků Nex před příměstskými vlaky zařazenými v systému ITJŘ.
 - **Jihočeský kraj**: nedostatečná legislativní úprava označnicků zastávek veřejné linkové dopravy.
 - **Liberecký kraj**: problém délky nabídkových řízení a termínu zajištění dopravní obslužnosti území, pokud je v řízení podán podnět k ÚOHS.
 - **Pardubický kraj**: problematika lhůt při udělování licencí v případě mimořádné situace.
 - **Moravskoslezský kraj a KODIS**: problém integrace tarifů (zejména ČD a IDS); problém rozdílnosti slev nařízených MF pro různé druhy dopravy (v IDS jde přitom o „kompaktní“ dopravní systém bez ohledu na dopravní prostředek).
 - **SDP**: nedostatečné zahrnutí MHD do Zelené knihy.
 - **RegioJet**: absence otázky údajně problémového (netržního) hospodaření ČD a související údajné nedovolené veřejné podpory.

Výzva na shromáždění názorů odborné veřejnosti přinesla množství podnětných názorů a myšlenek, které lze při tvorbě koncepce veřejné dopravy využít. Odpovědi ukazují vážný zájem subjektů na dalším vývoji veřejné dopravy v České republice, avšak v řadě případů vyjadřují také rozdílnost stanovisek zástupců jednotlivých odborných a zájmových skupin.

3. Návrhová část

3.1 Východiska Koncepce veřejné dopravy

Koncepce veřejné dopravy je dokument, který vychází z dopravně-politických dokumentů evropské i české dopravní politiky, nástrojů finančního plánování státního rozpočtu, vydaných usnesení vlády, zejména těch, kterými bylo schváleno memorandum zakotvující zásady spolupráce mezi dálkovou a regionální dopravou popř. stanoven postup státu v oblasti objednávky veřejné dopravy, a dalších dokumentů. Hlavní východiska pro tvorbu materiálu shrnuje tato kapitola.

3.1.1 **Bílá kniha: Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje**

Dne 28. března 2011 vydala Evropská komise dokument, který shrnuje hlavní dopravněpolitické zásady EU a modeluje vizi evropské dopravní politiky v roce 2050. Pro oblast veřejné dopravy jsou zásadní zejména následující teze:

- Mobilita je důležitá pro vnitřní trh Evropské unie i životní úroveň občanů, jimž umožňuje využívat svobodu cestování. **Doprava přispívá k hospodářskému růstu a vytváření pracovních příležitostí** a s ohledem na nové problémy, jimž čelíme, musí být udržitelná. Pokud se nebudeme zabývat **závislostí na ropě, mohla by být schopnost občanů cestovat, jakož i naše ekonomická bezpečnost značně ohrožena** a to by mohlo mít nedozírné následky na inflaci, obchodní bilanci a celkovou konkurenceschopnost ekonomiky EU.
- I tak [tj. přes dosažení řady cílů] však dopravní systém není udržitelný. Při představě situace za 40 let je (...) zřejmé, že doprava se nemůže vyvíjet stejným způsobem jako doposud. Pokud budeme uplatňovat dosavadní přístup, **mohla by závislost dopravy na ropě dosahovat stále téměř 90 % a zdroje obnovitelné energie by pouze o něco málo přesahovaly 10% cíl stanovený pro rok 2020**. Emise CO₂ z dopravy by v roce 2050 byly ve srovnání s rokem 1990 o třetinu vyšší. Náklady způsobené přetížením dopravy se do roku 2050 zvýší přibližně o 50 %. Rozdíl v přístupnosti mezi centrálními a okrajovými oblastmi se zvýší. Sociální náklady nehod a hluku by i nadále rostly. Úkolem je odstranit závislost dopravního systému na ropě, aniž by bylo třeba obětovat jeho účinnost a ohrozit mobilitu.
- Lepší výběr druhů dopravy bude důsledkem **vyšší integrace modálních sítí**: (...) železniční a autobusová nádraží a stanice metra by měly být stále více propojovány a přeměňovány na multimodální dopravní uzly pro cestující. Informační online systémy a elektronické rezervační a platební systémy zahrnující všechny dopravní prostředky by měly multimodální cestování usnadnit.
- Vyšší podíl využívání hromadných dopravních prostředků společně s minimálními povinnostmi služby **umožní zvýšit hustotu a četnost dopravních služeb**, a vytvoří tak pozitivní dynamiku u různých druhů veřejné dopravy. Řízení poptávky a územní plánování může snížit objem dopravy. Podpora chůze a jízdy na kole by se měla stát nedílnou součástí městské mobility a plánování infrastruktury.
- EU si vytkla ambiciózní politický cíl, že **většina objemu přepravy cestujících na střední vzdálenost by do roku 2050 měla probíhat po železnici**.
- Důležitost **kvality, přístupnosti a spolehlivosti dopravních služeb** v nadcházejících letech ještě více vzroste, mj. v důsledku stárnutí obyvatelstva a potřeby podporovat veřejnou dopravu. Přitažlivá četnost, komfort, snadný přístup, spolehlivost služeb a intermodální integrace jsou hlavními rysy kvality služeb. Dostupnost informací o době strávené na cestě a traťových alternativách je pro zajištění hladké přímé mobility stejně tak důležitá, a to jak pro cestující, tak pro náklad.
- EU již zavedla **ucelený soubor práv cestujících**, který bude dále konsolidován. Po krizi vyvolané sopečným prachem a zkušenostech s extrémními povětrnostními podmínkami v roce 2010 je zřejmé, že bude zapotřebí vypracovat plány trvalého zabezpečení mobility s cílem zachovat v krizových situacích mobilitu cestujících i zboží.
- Nové koncepce mobility nelze jen tak jednoduše vnutit. Za účelem propagace udržitelnějšího přístupu je třeba aktivně **podporovat lepší plánování mobility**. Informace o všech druzích dopravy, jak pro přepravu cestujících, tak i nákladu, o možnostech jejich kombinovaného využití a o jejich dopadu na životní prostředí budou muset být široce dostupné. Inteligentní prodej intermodálních jízdenek podle společných norem EU, které dodržují pravidla EU pro hospodářskou soutěž, je zásadní. Informační a komunikační technologie jsou rovněž schopny uspokojit některé potřeby v oblasti přístupu bez dodatečné mobility.

- Pokud jde o dopravu ve městech, je zapotřebí **kombinovaná strategie zahrnující územní plánování, režimy stanovení cen, účinné služby veřejné dopravy a infrastruktury pro nemotorizované druhy dopravy a nabíjení čistých vozidel/doplňování jejich paliv, aby se snížilo přetížení a emise**. Města přesahující určitou velikost by měla být pobízena, aby vypracovala městské plány mobility, které by slučovaly všechny tyto prvky. Městské plány mobility by měly být plně v souladu s integrovanými plány městského rozvoje.

Z těchto tezí vyplývají následující iniciativy EU v oblasti veřejné dopravy:

- **Otevřít domácí trh železniční dopravy** pro cestující hospodářské soutěži, včetně povinnosti zadávat veřejné zakázky na poskytování služeb prostřednictvím nabídkových řízení.
- **Vyvinout jednotnou interpretaci právních předpisů EU o právech cestujících** a jejich harmonizované a účinné prosazování, aby se zajistily rovné podmínky pro průmysl, jakož i evropská norma pro ochranu občanů.
- **Zlepšit kvalitu dopravy pro starší osoby, cestující s omezenou pohyblivostí a postižené cestující, včetně lepšího přístupu k infrastruktuře**.
- **Doplnit stanovený právní rámec pro práva cestujících o opatření týkající se občanů cestujících multimodálně s integrovanými jízdenkami zakoupenými na jediném místě**, jakož i opatření pro případ úpadku provozovatele dopravy.
- **Definovat opatření nezbytná pro další integraci různých druhů přepravy cestujících s cílem poskytovat hladkou přímou multimodální dopravu**.
- **Vytvořit rámcové podmínky pro propagaci rozvoje a využívání inteligentních systémů pro interoperabilní a multimodální jízdní řády**, informace, rezervační systémy online a inteligentní prodeje jízdenek. Tato iniciativa by mohla zahrnovat legislativní návrh na zajištění přístupu soukromých poskytovatelů služeb k cestovním informacím v reálném čase.
- **Zajistit definici plánů mobility za účelem zabezpečení kontinuity služeb v případě jejího narušení**. Plány by se měly zabývat otázkou určení priorit při používání pracovních zařízení, spoluprací správců infrastruktury, provozovatelů, vnitrostátních orgánů a sousedních zemí a dočasným přijetím nebo pozastavením specifických pravidel.

3.1.2. Dopravní politika ČR pro období 2014-2020 s výhledem do roku 2050

Dopravní politika uvádí v rámci specifického cíle 4.1.4 „Veřejná služba v přepravě cestujících“ následující: *„Z hlediska uživatele je důležité vytvářet v prostředí veřejné dopravy takové podmínky, aby byla vnímána jako kvalitní služba srovnatelně atraktivní s přímou individuální dopravou. Mezi všemi významnými aglomeracemi v ČR musí být, v souladu s reálnou i latentní poptávkou a kvalitou disponibilní infrastruktury, zajištěna rychlá, pravidelná a konkurenceschopná intervalová veřejná doprava vhodně provázaná s nižšími přepravními segmenty. Integrovaný taktový jízdní řád je již dnes základní formou organizace veřejných služeb, nikoli jako samostatné technické schéma, ale jako způsob organizace přispívající k tvorbě účelné a provázané sítě služeb.“* Toto vyjádření je také jedním z hlavních východisek práce na této Koncepti.

Dále dopravní politika obsahuje zásadní teze, které přímo souvisejí s veřejnou dopravou:

- Dopravní politika zdůrazňuje, že **dopravní obslužnost patří k základním veřejným službám, které zajišťuje veřejná správa**. Na jejím zajišťování se podílí stát, kraje a obce. Základním nástrojem pro její plánování, jakož i pro **provázání objednávek a vytváření synergií ve vertikální úrovni** (objednávka státu, krajů a obcí) i v **horizontální úrovni** (návaznost objednávek sousedních krajů a eliminace „hluchých“ zón na hranici krajů) je vytváření **střednědobých dopravních plánů**.
- Dopravní plánování je **velmi důležité pro plánování sítí dopravní infrastruktury**, a to zejména železniční. Zákonná úprava dopravního plánování je velmi obecná s ohledem na samostatnou působnost veřejné správy. Vzhledem k praxi, kdy stát významnou měrou přispívá na regionální dopravní obslužnost, je možné toto **propojit s podrobnější specifikací dopravního plánování**.

- Důležitým úkolem v oblasti veřejné dopravy z pohledu dopravní politiky je **integrace dopravní obslužnosti v krajích a zajištění kompatibility na hranicích krajů, popřípadě hranicích států**. Úroveň integrace v jednotlivých krajích je velmi rozdílná. Integrované musí být vždy jízdní řády a v souladu s přístupem unijního práva. Dopravní politika dále akcentuje potřebu užší tarifní integrace.
- Dopravní politika podtrhuje, že **struktura objednávky krajů a obcí musí v dopravním plánování navazovat na objednávku státu, neboť při celostátní objednávce nelze vyhovět požadavkům všech krajů zároveň** a současná praxe vede proto k prodlužování jízdních dob dálkové dopravy s ohledem na dopravu regionální. V rámci na Dopravní politiku navazující *Koncepce veřejné dopravy* bude nutné rozhodnout mezi **alternativami financování veřejné dopravy**.
- Je třeba nastavit hranice mezi MD, kraji a obcemi, a to **jak z hlediska kompetencí, tak i z hlediska financování** – v takovém případě je však nezbytné **blíže řešit koordinaci dopravního řešení** mezi více objednateli, neboť jinak nebude zajištěna vertikální soudržnost dopravní obslužnosti, která je jedním z cílů této dopravní politiky.
- Dalším důležitým tématem jsou otázky **tržního prostředí ve veřejné dopravě**. Otvírání trhu bude probíhat zejména **vyhlášením výběrových řízení na provozování celých linek ve veřejné dopravě** (soutěž o trh). Volný trh v železniční dopravě (soutěž na trhu) **musí být naproti tomu zaváděn uvážlivě, a to s ohledem na kapacitu železničních tratí pro příměstskou a nákladní dopravu**. Bude nutné důkladně posoudit výhody a nevýhody plně otevřeného trhu. S ohledem na kapacitu železniční infrastruktury a potřebu zajištění dopravní obslužnosti ve veřejném zájmu, při současném zachování volné kapacity pro garantované mezinárodní koridory pro nákladní dopravu, se ukazuje jako **problematické provozovat ve špičkovém období více vlaků dálkové dopravy ve stejné relaci s malou kapacitou**, přičemž kapacita infrastruktury pro ostatní vlaky (regionální, nákladní) bude chybět.
- Stát vynakládá **vysoké investiční náklady na modernizaci železniční infrastruktury s cílem zkrátit jízdní doby a zvýšit konkurenceschopnost železniční dopravy, přičemž z těchto důvodů jsou efekty v mnoha případech výrazně sníženy**. „*Ekologičnost*“ železniční dopravy se projevuje hlavně u většího počtu přepravených osob v jednom vlaku.
- Nelze připustit situaci, kdy by **úplným otevřením dalších tržně zajímavých relací došlo k celkovému navýšení potřebných plateb veřejného sektoru na objednávku veřejné dopravy**, neboť je povinností veřejného sektoru zajistit objednávku ve všech zásadních relacích a v čase sedlových i špičkových. Pochopitelná snaha dopravců omezovat při otevřeném trhu služby v méně frekventovaných časech je zásadním negativem tohoto přístupu. Naopak výhodou otevřeného trhu je, že dopravci jsou **motivováni k poskytování kvalitnějších služeb**. Problematická bývá rovněž obsluha aglomerací celostátního významu (rozvojové oblasti dle Politiky územního rozvoje a Strategie regionálního rozvoje) ve směru do hlavních center státu (Praha, event. Brno), kde **neexistuje železniční infrastruktura**, která umožňuje poskytovat konkurenceschopné služby.
- Dálková autobusová doprava je zde v současnosti provozována komerčně a s častými výkyvy vlivem vzniku/zániku konkurenčního boje na těchto komerčně atraktivních trasách. V případě selhávání trhu mají kraje jen **minimální možnosti regulovat takovéto výkyvy** a stát v tomto směru nezasahuje, neboť rovněž postrádá vhodné nástroje na usměrnění. Přitom v souvislosti s novými pravidly danými zejména nařízením č. 1370/2007 vznikl podíl státu na ekonomice těchto linek – ve formě úhrad ztrát vzniklých státem nařízenými slevami, které výrazně zlepšily jejich rentabilitu.

- **Přestupní terminály²² zajišťující propojení železniční, autobusové, nemotorové i individuální dopravy jsou klíčové pro další rozvoj IDS.** Rozvoj této oblasti je nutný s podporou veřejných rozpočtů, zejména evropských fondů.
- Železniční doprava musí plnit funkce **kvalitních a rychlých páteřních linek**, na které navazuje **plošně-obslužná autobusová doprava**. Železniční doprava obvykle (v závislosti na místních podmínkách) **není vhodná pro obsluhu malých obcí²³**, protože železniční zastávku nelze většinou vybudovat v místě, které je z hlediska obsluhy obce nejvýznamnější (byť existují výjimky). V případě slabších přepravních proudů je přitom železnice značně nákladnější ve srovnání s dopravou autobusovou a její ekologičnost v tomto případě rovněž nelze prokázat. Obsluhu malých obcí je proto nutné zajistit v těchto případech pomocí autobusové dopravy, což platí nejen o obcích ležících na vedlejších a regionálních tratích, ale rovněž o mnoha obcích ležících na tratích celostátního i mezinárodního významu. **Respektování této zásady může železniční dopravu zlevnit, ale i zkvalitnit.** Naproti tomu je objektivně možné nahradit železniční provoz na neefektivních místních dráhách autobusovou dopravou.
- Vysoký potenciál mají osobní vlaky v hustě osídlených oblastech, a to **nejen jako vlaky příměstské, ale postupně se prosazují ve velkých městech i jako nejrychlejší segment městské dopravy**. Z hlediska nabídky došlo v případě dálkové osobní dopravy k velkému zlepšení. Současný systém, který je nutné udržet a dále zkvalitnit, je svými principy (nikoli však dosud kvalitou a úrovní provázanosti) srovnatelný se systémy v rozvinutých státech. V případě nekoridorových tratí dnes bývají často provozovány dva segmenty linek – osobní vlaky a rychlíky plnící do značné míry regionální funkci nebo spěšné vlaky. **Zrušení linky osobních vlaků může ušetřit provozní prostředky, které bude možné použít pro zkrácení intervalu souběžné linky rychlíku nebo spěšného vlaku, což zvýší atraktivitu nabídky.** Finanční prostředky pro obslužnost, jejichž velikost je dána, tak budou efektivněji využity. V případě místních tratí s jedním segmentem pak záleží více **na největší obci na trati, zda je její obsluha železnicí efektivní** – i v tomto případě může být její obsluha zrychlena projížděním zastávek. Vše je nutné posoudit individuálně.
- Plošná obsluha území autobusy s kapacitou odpovídající povaze linky s návazností na linky páteřní je hlavní a **nenahraditelnou funkcí autobusové dopravy** v systému veřejné dopravy, a to nejen v obcích ležících mimo hlavní tahy dopravní infrastruktury, ale rovněž **jako doplněk obsluhy podél hlavních tahů**. Vzhledem k nedostatečné kvalitě železniční sítě musí kapacitní

²² „Přestupním terminálem“ se pro účely tohoto materiálu rozumí zařízení zahrnující tarifní body (těmito tarifními body rozumíme železniční stanice, zastávky veřejné drážní osobní dopravy nebo zastávky veřejné linkové silniční dopravy) a infrastrukturu umožňující snadné přestupní cesty mezi jednotlivými dopravními službami, které předmětné tarifní body obsluhují.

²³ Je nepochybné, že každé zastavení vlaku představuje určitý potenciál cestujících, který může přispět k lepší dopravní obsluze území. Pokud však počtem zastavení regionálního vlaku cestujícím dopravni služba nabídne zcela nekonkurenceschopnou jízdní dobu, nebude cestující dopravní služby na železnici využívat. Příkladem mohou být dopravní služby na trati 060 (Nymburk – Jičín), kde je 45 km délky dráhy překováno vlaky osobní dopravy za 85 minut, tedy cestovní doba z Nymburka do Jičína činí 31 km/h. Na takové dráze je velmi malá konkurenceschopnost železnice zejména ve vztahu k IAD. Je to v důsledku typický příklad „inverze dopravní obslužnosti“. Železnice obsluhuje malé nácestné stanice, a naopak páteří dopravní obslužnosti jsou autobusy. Ale ani ty nemají velký podíl na modal splitu. Vlaky zastavují sice ve všech stanicích a zastávkách, území je obsluženo, dokonce si nikdo na situaci nestěžuje, ale služba je pro hlavní proudy potenciálně procházející tímto koridorem zcela nekonkurenceschopná. Samozřejmě, že limitem je i omezená infrastruktura, například chybějící místo na křižování vlaků a podobně. Pokud by však v tomto případě průjezd určitého omezeného počtu tarifních bodů umožnil výrazně lepší služby pro většinu cestujících (a to i latentních, neboť železnici potažmo veřejnou dopravu jako celek dnes nepoužívají), bylo by vhodné to ze strany objednatele v dopravním plánování zohlednit.

autobusové linky rovněž doplňovat síť páteřních linek, a to jak v regionální, příměstské, tak dálkové dopravě. Systém linek v **regionech musí rovněž odpovídat přepravním požadavkům obyvatel ve vztahu k sousedním krajům** – opomíjení těchto potřeb je jedním z důvodů, proč se v posledních letech oblasti podél krajských hranic stále více propadají v ukazatelích konkurenceschopnosti.

- Dopravní problémy se nejintenzivněji projevují ve větších městech a v jejich předměstích, negativní účinky hluku, emisí a dopravních nehod se v hustě urbanizovaných prostorech projevují výrazněji. **Specifická situace je v historických centrech měst**, protože zde není prostor pro výstavbu kapacitní infrastruktury. Důležitou roli zde **musí hrát MHD a nemotorová doprava**. Regulačním nástrojem dopravy ve městech je rovněž omezování parkovacích příležitostí v historických centrech. Druhým problémem je zásobování center měst. To musí být zajišťováno **menšími vozidly s čistými motory** (elektromobilita, alternativní energie).
- Důležitým problémem je **řešení dopravy mezi jádrovým městem a suburbánní oblastí**, která bývá závislá na individuální dopravě, neboť obsluha veřejnou dopravou rozptýleného osídlení nebývá ani efektivní. Důraz musí proto být kladen na systémy P+R, B+R a K+R u kapacitních železničních tratí v předměstské oblasti.
- Administrativní zákazy a omezení nebývají dostatečně účinné, **ekonomická regulace je dle zahraničních zkušeností mnohdy vhodnější způsob regulace**, který umožňuje vysokou flexibilitu míry regulace. Zavedení těchto systémů je pro obce a kraje bez pomoci státu příliš obtížné, systémy je totiž nutné dořešit i po stránce technické, technologické a legislativní, což je nad možnosti samosprávy. Problém dopravy ve městech se výrazně **projevuje i u měst velikostní kategorie 15 – 40 tis. obyvatel**. Tato města jsou již příliš velká pro docházku, na druhou stranu nejsou dostatečně velká na to, aby poptávka po přepravě ekonomicky odůvodnila zavedení systému MHD v intervalech, které jsou vnímány jako nepřetržitá obsluha (max. 15 minut). Tato velikostní kategorie měst je proto **výrazně zatížena individuální dopravou**.
- Veřejná doprava v ČR stále **disponuje zastaralým vozovým parkem**. Pro období 2014 – 2020 je proto v menší míře nutné **počítat se zapojením evropských fondů**. Nicméně evropské spolufinancování problém systémově a dlouhodobě nedořeší. Problém je nutné řešit tím, že ve výběrových řízeních bude nutné vybírat provozovatele veřejné dopravy nejen na základě ceny, ale **rovněž podle kritéria kvalita služeb a vozového parku**.
- Vzhledem k nákladnosti vozového parku je nutné vyhlášovat výběrová řízení alespoň na 10 – 15 let a **zohlednit ve vyhlášených nabídkových řízeních dostatečně problematiku odepisování požadovaných vozidel**. Dlouhodobý smluvní vztah proto vyžaduje stabilní financování. Při **snižování rozpočtů pro veřejnou dopravu na základě politického rozhodnutí by totiž škrtly postihly ty linky, u kterých v daném roce končí smlouva** (ostatní linky jsou zesmluvněné, a jsou tedy fakticky téměř „mandatorním“ výdajem). Tím by došlo k výraznému omezení linek ne dle potřeby, ale dle aktuálního stavu smlouvy.

3.1.3. Další zásadní východiska Koncepce veřejné dopravy

V rámci přípravy Koncepce veřejné dopravy bylo třeba vzít v úvahu řadu dalších podkladů, nicméně několik hlavních je třeba uvést jmenovitě:

- **Evropské právní předpisy** týkající se předmětné oblasti, tj. zejména nařízení EP a Rady č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících a o zrušení nařízení (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, Směrnice EP a Rady č. 34/2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, prováděcí nařízení Komise (EU) č. 869/2014 o nových službách v osobní železniční dopravě, nařízení EP a Rady č. 1371/2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě, nařízení EP a Rady č. 181/2011 o právech a povinnostech cestujících v autobusové a autokarové dopravě a o změně nařízení (ES) č. 2006/2014, směrnice č. 2010/40/EU o rámci pro

zavedení inteligentních dopravních systémů v oblasti silniční dopravy a pro rozhraní s jinými druhy dopravy.

- **Vnitrostátní předpisy** týkající se předmětné oblasti, zejména zákon č. 194/2010 Sb. o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, zákon č. 266/1994 Sb. o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 77/2002 Sb. o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, prováděcí předpisy, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: **Akční plán pro městskou mobilitu**. Kom (2009) 490 v konečném znění²⁴.
- **Sdělení komise o výkladových pokynech pro nařízení (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách** v přepravě cestujících po železnici a silnici (2014/C 92/01).
- Zpráva Komise Radě a Evropskému Parlamentu: **Čtvrtá zpráva o vývoji na železničním trhu**. SWD(2014) 186 final.
- **Pokyny Společenství ke státním podporám železničním podnikům** (vyšlo v Úředním věstníku EU pod sg. C 184, svazek 51).
- **Strategie podpory dopravní obsluhy území**, MD, 2006.
- Proces tvorby **Operačního programu Doprava** pro období 2014-2020, včetně stanovisek Evropské komise k pravidlům obnovy vozidel.
- Aktualizovaná státní energetická koncepce, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Praha, 2014, která stanoví do roku 2030 významné snížení spotřeby ropných paliv v dopravě a naopak téměř zdvojnásobení využití elektrické energie²⁵.
- Konzultace s orgány **zajišťujícími veřejnou dopravu zahraničí** (např. Bundesamt für Verkehr (CH), Verband öffentlicher Verkehr (CH), Bayerische Eisenbahngesellschaft (D)).
- Zásadní **evropské koncepční dokumenty** týkající se popisované oblasti jako např. Politika soudržnosti, Společný evropský referenční rámec, Evropské dokumenty a koncepty řešící problematiku energií v dopravě (Čistá energie pro dopravu, Evropská strategie pro alternativní energie, Manifest elektromobility, koncept Smart Cities atd.), strategie Evropa 2020.
- Zásadní **národní koncepční dokumenty** jako např. Strategický rámec udržitelného rozvoje, Strategie regionálního rozvoje pro období 2014 – 2020, Politika územního rozvoje ČR, Státní politika životního prostředí, Státní energetická koncepce, Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2014 – 2020, Akční plán rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v ČR do roku 2020 a pro oblast infrastruktury Dopravní sektorové strategie, 2. fáze²⁶.

3.2 Hlavní cíl Koncepce veřejné dopravy

Hlavním cílem Koncepce veřejné dopravy je vytvářet takové podmínky, aby mohl být systém veřejné dopravy v České republice vnímán jako kvalitní alternativa k individuální dopravě. V České

²⁴ Tento plán má být podle informace zástupců Evropské komise v roce 2015 podroben revizi.

²⁵ Státní energetická koncepce předpokládá snížit spotřebu ropných paliv ze současných 58 889 GWh/rok na 50 000 GWh/rok, a zároveň zvýšit využití elektrické energie v dopravě za současných 2 389 GWh/rok na 4 333 GWh/rok. Tento cíl je zajistitelný pouze strukturálními změnami ve veřejné dopravě v kombinaci s celkovým zvýšením její atraktivity s cílem významného přesunu cestujících z individuální do veřejné dopravy. V tomto směru je třeba poukázat na skutečnost, že dopravní prostředky veřejné dopravy jsou v provozu denně 10 až 20 hodin, zatímco individuální automobily jen ca 0,5 hodiny denně.

²⁶ V současné době se rovněž vytváří Národní akční plán čisté mobility, který by měl napomoci zvýšení počtu ekologických vozidel na CNG a elektromobilů a dobudování související infrastruktury v České republice, která brání masivnějšímu rozvoji ekologických zdrojů v individuální i hromadné dopravě.

republice by měl být, v souladu s reálnou i latentní poptávkou po přepravě, kvalitou disponibilní infrastruktury a možnostmi veřejných rozpočtů, zajištěn stabilní, hierarchický systém rychlé, pravidelné a konkurenceschopné intervalové a přístupné veřejné dopravy, vhodně a systémově provázaný mezi jednotlivými přepravními segmenty.

3.3 Priority, specifické cíle a opatření Koncepce veřejné dopravy

Z výše uvedeného plyne, že je potřebné především:

- nadále podporovat účelnou veřejnou dopravu a nastavit odpovídající stabilní a předvídatelný finanční rámec pro objednávku veřejných služeb v přepravě cestujících, neboť kvalitní a přístupná veřejná doprava přispívá k udržitelnému dopravnímu systému v České republice z hlediska prostorového, environmentálního i sociálního,
- cíleným zvyšováním kvality veřejné dopravy motivovat obyvatelstvo k její preferenci před individuální automobilovou dopravou, být zároveň partnerem individuální a nemotorové dopravy (například formou P+R parkovišť nebo zařízení pro cyklistickou dopravu jakou jsou stojany, půjčovny kol a podobně),
- zajistit, aby objednávka veřejných služeb byla vhodně multimodálně plánována a aby spolupráce příslušných orgánů (objednatelů) byla na dobré úrovni,
- vymezit způsoby uzavírání smluv o veřejných službách a věnovat patřičnou pozornost rovněž zajištění investic potřebných pro provozování veřejné dopravy,
- zajistit potřebné podmínky pro interoperabilitu systému tak aby systém veřejné dopravy z hlediska cestujícího působil jako jeden celek, včetně návaznosti na nemotorovou dopravu a
- nastavit optimální vztah veřejných služeb v přepravě cestujících ve vztahu k ostatním službám veřejné dopravy, jakož i k potřebné infrastruktuře.

Klíčová témata Koncepce veřejné dopravy lze v návaznosti na to rozdělit do šesti základních tematických okruhů, které zároveň představují z pohledu předkladatele **hlavní priority ve veřejné dopravě pro další období**:

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

Zatímco priority 1-2 se zabývají dopravně-inženýrským plánováním dopravní obslužnosti, v úzkém provázání s jejím financováním, priorita 3 se zabývá způsobem výběru dopravce. Priorita 4 je zaměřena na technické podmínky správné funkce systému veřejné dopravy a konečně priority 5 a 6 jsou zaměřeny na nejvýznamnější oblasti podstatného okolí systému veřejných služeb v přepravě cestujících v České republice (komerční služby a infrastruktura)²⁷. K jednotlivým prioritám jsou níže uvedeny krátké charakteristiky každé tematické oblasti, specifické cíle a návrh potřebných opatření.

Priorita I.: HIERARCHICKÝ SYSTÉM DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Systém veřejné dopravy je v České republice při srovnání s dalšími členskými státy, které přistoupily do EU od roku 2004, vnímán jako poměrně kvalitní. Přes velké zlepšení, které ve veřejné dopravě v České republice nastalo, je nadále určitým problémem, že kvalita dopravní obslužnosti není zcela souvislá v celém území státu a že způsob financování vyžaduje při zajišťování veřejných služeb mimořádné nasazení všech zúčastněných subjektů, často včetně určitých ne zcela

²⁷ Uvedené priority obsahově odpovídají jednotlivým kapitolám Zelené knihy ke Koncepti veřejné dopravy, která byla Ministerstvem dopravy vydána na jaře 2014.

standardních postupů, vyvolaných odlišnými procesy v oblasti organizace a financování dopravní obslužnosti. **Závažné negativum je, že časová souslednost objednávky a finančního krytí není zajištěna. V době objednávky, v čase potřebném pro dodržení časového souladu této objednávky s procesem přidělení kapacity infrastruktury či s tvorbou jízdních řádů, objednatelé nemají přesné informace o rozsahu disponibilních prostředků a tím de facto nemohou veřejnou dopravu korektně plánovat.**

Tabulka 1: Shrnující přehled četnosti veřejné dopravy v České republice

Celkový přehled	2009	2010	2011	2012	2013
Počet vlaků v pracovním dni	67 193	66 345	65 398	64 035	65 021
Počet vlaků v sobotu	52 106	50 434	49 287	48 525	48 718
Počet vlaků v neděli a ve svátek	48 981	47 350	47 991	45 211	45 134

Počet autobusových spojů v pracovním dni	329 267	329 184	329 254	333 838	331 468
Počet autobusových spojů v sobotu	77 158	79 853	81 346	85 535	83 441
Počet autobusových spojů v neděli a ve svátek	85 097	87 856	89 130	92 431	90 231

Počet obcí (a vojenských újezdů) celkem	6 250	6 251	6 251	6 251	6 253
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

PRACOVNÍ DNY:

Počet obcí (a vojenských újezdů) se zajištěnou dopravní obslužností	6 249	6 250	6 251	6 251	6 253
z toho vlakem	1 694	1 674	1 678	1 655	1 667
nad 10 vlaků	1 656	1 634	1 632	1 592	1 606
méně než 10 vlaků	38	40	46	63	61
z toho autobusem	6 186	6 180	6 199	6 202	6 192
nad 10 spojů	5 574	5 569	5 599	5 615	5 598
méně než 10 spojů	612	611	600	587	594

SOBOTY:

počet obcí se zajištěnou dopravní obslužností vlakem	1 709	1 672	1 673	1 657	1 661
počet obcí se zajištěnou dopravní obslužností autobusem	3 972	4 051	3 983	4 119	4 058
počet obcí se zajištěnou dopravní obslužností autobusem více než 10 spoji	1 778	1 834	1 831	1 931	1 867
počet obcí bez obsluhy autobusovou dopravou v sobotu	2 278	2 200	2 268	2 132	2 195

NEDĚLE:

počet obcí se zajištěnou dopravní obslužností vlakem	1 709	1 672	1 673	1 657	1 657
počet obcí se zajištěnou dopravní obslužností autobusem	4 541	4 567	4 528	4 583	4 526
počet obcí se zajištěnou dopravní obslužností autobusem více než 10 spoji	1 978	2 040	2 039	2 123	2 040
počet obcí bez obsluhy autobusovou dopravou v neděli	1 709	1 684	1 723	1 668	1 727

Zdroj: Systém dopravní statistiky, celostátní informační systém o jízdních řádech

Výše uvedená tabulka 1 podává sice obraz jen o nejnižší vrstvě dopravní obslužnosti (tzv. přepravním segmentu D²⁸), neboť intenzitu páteřních linek nezohlední. O plošné obsluze však

²⁸ Přepravní segment D – nejnižší přepravní segment obsluhovaných (zpravidla autobusových) spojů. Vysvětlení přepravních segmentů (A, B, C, D) je uvedeno například v dokumentu Strategie podpory dopravní obsluhy území, který vydalo MD v roce 2006 a je k dispozici na internetových stránkách úřadu.

výše uvedená data dobře vypovídají a ukazují, že i kvalitní systém veřejné dopravy v České republice má dosud určité rezervy, zejména o víkendech. Zajištění „základní“ obslužnosti v pracovní dny je celoplošné a konzistentní. Vývoj veřejné dopravy nicméně ukazuje, že pro měření kvality systému dopravní obslužnosti je velmi důležitá správná funkce páteřních služeb, která rozhoduje o celkovém využívání veřejné dopravy cestující veřejností. Shrňme-li současný stav, lze uvést, že na zatížených páteřích je v některých případech veřejná doprava přetížena, v jiných případech provozní model nevyužívá možností infrastruktury. Na vlásečnicích veřejné dopravy, tedy obslužných linkách segmentu D naopak spoje veřejné dopravy jezdí málo často a s velmi špatnými ekonomickými výsledky. Cestující v České republice mají dosud poměrně značný odpor k přestupování, což neumožňuje vytvořit funkční síť, ale tento problém je překonatelný, což ukazuje řada příkladů funkčních integrovaných systémů. **Je tedy na místě řešit problémy spojené se stabilizací současného kvalitního systému, lépe jej vzájemně provázat, zajistit zlepšení na přepřítaných páteřích a především pro něj zajistit stabilní financování.**

Podle názoru většiny respondentů, v souladu s názorem předkladatele, **byly v důsledku regionalizace veřejné dopravy v České republice provedené v roce 2005 zaznamenány jak pozitivní, tak i určité negativní dopady. Pozitivní stránky regionalizace z pohledu většiny respondentů převažují.** Veřejné služby jsou organizovány na regionální úrovni v souladu s principem subsidiarity. Do roku 2019 je financování dopravní obslužnosti nastaveno v oblasti železniční dopravy dokumentem „*Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou*“, které bylo schváleno vládou České republiky²⁹, což je model, který se pro nejbližší časový horizont pěti let jeví i přes nedostatky, které s sebou přináší, jako účelný a udržitelný.

Tabulka 2: Výše kompenzací do veřejné dopravy v České republice (kromě MHD)

v mil. CZK	2010	2011	2012	2013
Železniční doprava				
Dálková a nadregionální doprava	4 070	4 074	4 009	4 043
Dopravní obslužnost kraje (včetně státního příspěvku do rozpočtu krajů)	8 458	8 672	8 864	9 245
Celkem	12 528	12 746	12 873	13 288
Silniční doprava				
Dopravní obslužnost kraje	4 823	4 712	5 054	5 184
Dopravní obslužnost obce (bez MHD)	370	368	462	470
Celkem	5 193	5 080	5 516	5 654
Celkem	17 721	17 826	18 389	18 942
Indexové navyšování kompenzace	1,0000	1,0059	1,0377	1,0689
Míra inflace (podle průměrného ročního indexu spotřebitelských cen)	1,5	1,9	3,3	1,4
Indexové navyšování inflace	1,0000	1,0190	1,0384	1,0726
Vývoj reálné hodnoty kompenzace v ČR (bez MHD)	1,0000	0,9872	0,9994	0,9965

Zdroj: *Systém dopravní statistiky, Český statistický úřad, bez úhrady zvláštních tarifních závazků*

²⁹ Usnesení vlády ze dne 28. října 2009 č. 1350 k Memorandu o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou. Částky však v dalších letech nebyly poskytnuty vždy podle Memoranda, například nebyla poskytnuta v některých letech inflace. Rovněž narůstaly položky spojené např. s cenou za dopravní cestu, které reálně vyšší kompenzace devalvovaly.

Výše vynakládané kompenzace (bez MHD), jak uvádí tabulka 2, sice v absolutních číslech narůstá, ale vzhledem k inflaci (tj. v reálných cenách) stagnuje resp. i mírně klesá, což neumožňuje zavádět nové služby a omezuje možnosti zvyšování kvality veřejné dopravy. Přes výše uvedené z koncepčního hlediska jsou **dílní obtíže spojené s regionalizací, které nemohou být z dlouhodobé perspektivy zcela přehlíženy**. Jedná se v podstatě o témata, která budou popisována v následujících kapitolách. Lze shrnout, že respondenti často kritizovali **odlišný způsob organizace dopravní obslužnosti** v jednotlivých krajích, **špatné návaznosti spojů** na hranicích krajů, skutečnost, že se **při vzniku IDS objednatelé mezi sebou nedokázali sami dohodnout a zároveň nebyla zajištěna povinná jednotící linie shora**, složitý **výběr mezikrajského dopravce**, komplikované odbavení cestujících jedním dopravcem při přepravě mezi více IDS. Je dokonce známo, že někteří objednatelé vážně uvažují o tom, že na železničních službách nahradí současný průběžný tarifní systém vlastním tarifem, což de facto znamená, že při použití těchto dopravních služeb by byl při přejetí krajské hranice použitelný pouze tarif lomený, se všemi dopady na tarifní odbavení (což je předmětem samostatné kapitoly)³⁰.

Do roku 2019 jsou **podmínky pro zajišťování dopravní obslužnosti nastaveny a bylo by nesprávné je v tuto chvíli měnit. Bodem k řešení je způsob organizace dopravní obslužnosti, který bude zvolen pro období po roce 2019**. Tento časový okamžik je pro veřejnou dopravu v České republice rozhodující.

1. Skončí **desetileté přechodné období pro způsob zadání v oblasti autobusové dopravy**, všechny zakázky bude nutné zadávat na základě transparentních nabídkových řízení, pokud nebude využita některá z výjimek uvedených v článku 5 nařízení 1370/2007.
2. Skončí **účinnost řady smluv** v oblasti železniční dopravy³¹, jakož i **Memoranda o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou, na základě kterého je spolufinancována regionální železniční doprava**.

Jedná se tedy o velmi důležitý časový mezník a relevantní otázkou je, jaký způsob organizace dopravní obslužnosti by měl být zvolen pro další období.

Je nutné konstatovat, že jen **velmi málo respondentů navrhuje zrušení či výrazné omezení regionalizace veřejné dopravy a soustředění objednávkou veřejné (železniční) dopravy pod jeden celostátní subjekt, i když řada respondentů připouští, že nástroje posilující systémové chování by mohly být prospěšné**. Zároveň se předkladatel téměř v odpovědích nesetkal s tím, že by respondenti považovali za správné ponechat veškerou regionální dopravu v samostatné působnosti bez jakýchkoliv vazeb finančních prostředků z hlediska účelu (týká se zejména železniční dopravy).

Pro organizaci a financování úroveň **obecní dopravy se nenavrhují v tomto materiálu koncepční změny**. V současné době **lze konstatovat, že tato část dopravní obslužnosti je úspěšná a funkční**. Pokud někdy dochází k nedorozuměním, pak je to spíše spojeno s výkladem dřívější „ostatní dopravní obslužnosti“³² nicméně v této části obecní dopravy **je na jednotlivých samosprávách, jakým způsobem k této otázce přistoupí**. Z pohledu Ministerstva dopravy se jeví jako nejjednodušší způsob

³⁰ Předkladatel zdůrazňuje, že to nepokládá za zásadní problém pro místní cesty. U přeprav, které mají nadregionální charakter to ale problém je. Toto je cesta k modelu, kdy jízdenky zakoupené pro jeden vlak (Sp) principiálně neplatí ve vlaku jiném (např. nadregionálním, R). Pro předkladatele – jakkoliv může rozumět důvodům takového kroku – je obtížné vnímat takovou budoucnost tarifního odbavení v České republice jako preferovanou. Problémy se systémem veřejné dopravy v Polské republice byly vyvolány právě takovým postupem, kde jízdenky zakoupené pro vlak IC neplatily ve vlacích regionální dopravy (zde jiného dopravce).

³¹ S výjimkou některých smlouvy o veřejných službách, které jsou prodlouženy zejm. s ohledem na pořízení vozidel z Regionálních operačních programů.

³² Tento pojem definovaly právní předpisy (zákon o dráhách a zákon o silniční dopravě) před rokem 2010. V současné době se rozlišuje pouze obecní a krajská dopravní obslužnost, bez rozlišení na „základní“ a „ostatní“, které se ukázalo v praxi jako omezeně funkční a proto bylo zrušeno.

koncentrace krajské a obecní objednávky v rukou regionálního organizátora podle § 5 zákona o veřejných službách, který je zodpovědný za objednávku veškeré dopravní obslužnosti obce a kraje. Jednotlivé obce, které jsou objednateli, mohou mít v takové organizaci vlastnický podíl a tím o jeho činnosti spolurozhodovat. Jsou známy i jiné modely organizace obecní dopravy, a není důvod volbu jednotlivých nástrojů z centrální úrovně předurčovat, takový postup by nebyl ani v plném souladu s principem subsidiarity.

Pokud se týká organizace a financování regionální dopravy po roce 2019, zde lze navrhnout následující varianty řešení:

1. **Zachování současného stavu, tj. objednávka regionální dopravy bude i nadále v samostatné působnosti krajů. Veřejná silniční doprava bude financována z RUD, veřejná drážní doprava financována z RUD s příspěvkem státu za stanovení konkrétních spravedlivých podmínek, potřebných pro získání dotace ze státního rozpočtu.** Lze uvést, že k této variantě se přiklonila většina krajů. Nevýhodou této varianty je přetrvávající nesoulad mezi financujícím subjektem a objednavatelem regionální drážní dopravy, tento problém lze řešit nastavením standardů (kritérií), na základě kterých bude příspěvek státu poskytován. Tato varianta je značně podobná švýcarskému modelu financování dopravní obslužnosti.
2. **Zachování současného stavu z hlediska veřejné silniční dopravy, tedy zachování samostatné působnosti orgánů samosprávy, financování z RUD. V oblasti veřejné železniční dopravy přesun organizace a financování objednávky plně na stát.** K této variantě se silně přiklonil železniční sektor (SŽDC a ČD), který uvedl obtíže při koordinaci 14 krajských smluv o veřejných službách, a Ministerstvo životního prostředí. Nebyla však preferována kraji. Někteří respondenti jí výslovně odmítají jako kontraproduktivní variantu s ohledem na organizaci IDS nebo s ohledem na vztahy spojené s financováním vozidel. Tato varianta odpovídá modelu financování dopravní obslužnosti ve spolkové zemi Bavorsko, které je srovnatelně velké jako Česká republika.
3. **Zachování současného stavu z hlediska veřejné silniční dopravy, tedy zachování samostatné působnosti, financování z RUD. V oblasti veřejné železniční dopravy rozdělení regionální dopravy do dvou částí. První část (asi 2/3, osobní vlaky) financována z prostředků krajů v RUD, část odpovídající spolufinancování státu (asi 1/3, rychlé a páteřní regionální vlaky) přesunuta na centrální úroveň (MD).** Čtyři kraje pokládaly tento model za možný a přiklonila se k němu i část akademické sféry. Výhodou je posílení síťového pojetí veřejné železniční dopravy a zejména soulad mezi objednavatelem a financujícím subjektem. Nevýhodou této varianty je potřeba vymezení cca. 1/3 dopravní obslužnosti kraje železniční dopravou, která by byla převzata státem, resp. MD. Tato varianta je velmi podobná rakouskému modelu financování a objednávky veřejné dopravy.
4. **Přesun organizace a financování regionální dopravy plně na kraje.** Tento model, který odpovídá financování veřejné dopravy například ve spolkové zemi Sasko (což je ovšem podstatně menší území než Česká republika), byl zcela odmítnut velkou částí odborné veřejnosti jako varianta, která by dále posílila negativní trendy spojené s regionalizací a přinesla jen neúměrně nízké benefity. Předkladatel se domnívá, že i tato varianta v důsledku sjednocuje financující a objednatelský subjekt, nicméně v zásadě souhlasí s názorem, že by negativní prvky současného stavu byly touto variantou dále posíleny, bez zjevných přínosů oproti současnému modelu. Hrozí i riziko, že by finanční prostředky mohly být převedeny zcela mimo resort dopravy.

K tomu lze doplnit za prvé, že názory respondentů v této oblasti lze v některých případech interpretovat tak, že regionalizace je správná, chybí však koordinace mezi krajskými systémy³³ a

³³ V rámci odpovědí respondentů jsme se setkali s argumentem, že problém přeshraniční koordinace je poměrně marginální, neboť je to problém organizace dopravní obslužnosti v malém příhraničním území. Toto

metodické vedení. Tento názor by mohl být vykládán i tak, že někteří respondenti by si přáli ponechat objednávku na krajské resp. obecní úrovni, ale převést ji ze samostatné do přenesené působnosti, neboť v takovém případě lze objednávku veřejné dopravy z centra metodicky řídit. Nicméně, přenesená působnost by byla nejen návratem před rok 2005 se všemi negativními důsledky, ale s ohledem na zkušenosti z jiných oblastí tzv. „*pečovatelské správy*“ (mezi takový typ veřejné správy patří i zajišťování dopravní obslužnosti) lze předpokládat, že takový model není východiskem pro další období. Ani v přenesené působnosti by nebylo možné výrazně zmírnit negativa současného modelu (např. návaznosti spojů) toliko metodickým vedením. Naopak by narůstala jiná negativa spojená s omezenou autonomií orgánů samosprávy jednajících v přenesené působnosti jménem státu při sjednávání smluv plně soukromoprávní povahy, jimiž se dopravní obslužnost zajišťuje. Proto takové řešení předkladatel nepokládá za racionální. **Tento problém je nutné řešit důsledně prostřednictvím kvalitnějšího plánování dopravní obslužnosti.**

Za druhé, v názorech respondentů významněji **nezaznělo, že by měl být případný příspěvek státu na regionální dopravu poskytován neadresně nebo bez oborové vázanosti.** Většina odpovědí se týkala **pouze problematiky financování železniční dopravy,** k autobusové se buď vůbec nevyjádřili, nebo považovali stávající stav za vyhovující. Předkladatel pokládá za vhodné se vyjádřit k tomu, proč je i příspěvek na regionální dopravu poskytován na spolufinancování železniční dopravy³⁴. Především, při regionalizaci v roce 2005-6 byly kompenzace v drážní regionální dopravě v neúnosně nízké výši, která byla nižší než ve většině států současné EU27. To se v následujících letech logicky změnilo, aniž by ovšem byl změněn RUD. Záměrem dopravní politiky státu je preferovat veřejnou dopravu nejen jako celek, ale zároveň podpořit i páteře tvořené drážní dopravou. Je zřejmé, že na jednotku dopravního výkonu (např. místkm) platí železniční doprava výrazně vyšší infrastrukturní poplatky než doprava silniční. Proto, má-li být preference veřejné drážní osobní dopravy naplněna, a to zejména v současné finanční situaci krajů, **měla by být oborová vázanost případného příspěvku zachována.**

Podporu zřetelné části odborné veřejnosti mají na základě obdržených odpovědí varianty 1 (švýcarský model) a 3 (rakouský model). Velmi slabou podporu odborné veřejnosti naopak mají varianty 2 (bavorský model) a 4 („saský“ model). Předkladatel se domnívá, že důvodem pro malou podporu variant 2 a 4 je jejich extrémní charakter směrem k centralizaci (varianta 2) nebo naopak decentralizaci (varianta 4). Převážná část odborné veřejnosti extrémní varianty odmítá³⁵. **Z těchto důvodů dále v tomto materiálu se pracuje se dvěma variantami. Výběr mezi variantami 1 a 3 je rozhodnutí, které má nejen odborný, ale také politický rozměr.** Každou z variant lze obhájit odlišnými argumenty jako vhodnou. **Z pohledu krajů se jeví, že by byla nejvíce podporována varianta 1,** která by ponechala financování nastavené v současném uspořádání a pouze by centru poskytla větší pravomoci v přidělování státního příspěvku na regionální železniční dopravu. **Naopak z pohledu železničního sektoru se jeví spíše varianta 3 jako vhodná** (železniční sektor sám by upřednostňoval dokonce variantu 2), protože sjednocuje finanční toky s odpovědností. **V případě**

není z pohledu předkladatele správná teze. Celé systémy veřejné dopravy v některých krajích jsou přizpůsobeny přepravám výhradně v rámci kraje. Pokud by měly být přeshraniční bariéry odstraněny, musely by být upraveny v některých případech v rámci celého kraje, již od krajského města. To platí i v mezinárodní spolupráci: Problém návaznosti vlaků v žst. Železná Ruda-Alžbětín mezi českou a bavorskou stranou vyvolá například změnu celého provozního konceptu na trati 183 z Plzně do Železné Rudy, a částečně i na okolních dráhách. Je vždy třeba poměřovat, zda přeshraniční proudy cestujících opravňují tak zásadní koncepční změny. V tomto případě spěje řešení ke konsensuální dohodě.

³⁴ Také jen výjimečně zazníval názor, že by mezikrajská a dálková autobusová doprava měla být zahrnuta do objednávky MD tam, kde není k dispozici konkurenceschopná infrastruktura železnice (např. Královéhradecký kraj). Tento názor většina respondentů nepodpořila, nebo jej na výslovnou otázku odmítla jako neaktuální a málo prakticky potřebný.

³⁵ U varianty 2 je třeba podotknout, že právě v Bavorsku funguje dobře, lze však konstatovat, že uvedený model nemá podporu ani krajů ani organizátorů IDS.

volby varianty 1 bude zároveň posouzeno nastavení standardů pro poskytování příspěvku ze státního rozpočtu, aby byly dopravní služby spolufinancované státem objednávané na základě společných pravidel. Rozhodnutí mezi těmito variantami bude provedeno samostatným materiálem pro jednání vlády.

Většina respondentů, jak už bylo uvedeno, považuje třívrstvé rozdělení objednávky na stát, kraj a obec za v zásadě vyhovující a žádoucí. **Všichni s výjimkou zcela ojedinělých hlasů se ale shodují na zásadní podmínce pro fungování veřejné dopravy: zajištění stability financování³⁶ (ideálně formou právního předpisu, popřípadě vázání finančních prostředků).** Jako velmi závažný problém veřejné dopravy je třeba podle drtivé většiny respondentů naopak vnímat nejen **vývoj vynakládání finančních prostředků v čase (nestabilita vynakládaných prostředků ze strany krajů, odmítání uhrazení inflačního navýšení ze strany státu a podobně),** ale také **časovou souslednost přípravy objednávky v oblasti železniční dopravy.** Zatímco podle zákona o dráhách je nutné, aby dopravce podal žádost o přidělení kapacity dopravní cesty 8 měsíců před zahájením platnosti jízdního řádu³⁷, **objednatel v té chvíli může pracovat pouze s rozpočtovým výhledem, nikoliv s návrhem konkrétního rozpočtu.** Proto dochází v průběhu přípravy jízdního řádu k mnohým nedorozuměním a konečný, závazný příslib financování lze dát až po schválení rozpočtu v závěru roku, což je z pohledu přípravy jízdního řádu příliš pozdě. Smluvní vztah mezi objednatelem a dopravcem je tak zatížen evidentní neurčitostí, kterou je potřebné řešit. Je naprosto nepřijatelné, aby v případě nedostatku finančních prostředků byl změnou jízdního řádu rozsah dopravy redukován, a to dokonce i v rozsahu větším než nutném (neboť by se chybějící částka musela uspořít za menší část roku). To je další důvod pro stabilnější řešení financování v čase, což vede podle řady respondentů opět na **návrh právní úpravy zajišťující financování dopravní obslužnosti jako výdaj překračující časové období kalendářního roku.**

Odpověďmi části respondentů v rámci diskuse nad Zelenou knihou rezonoval také **pojem národního koordinátora.** K tomu je třeba uvést, že myšlenka národního koordinátora je účelná v případě, že bude vybaven odpovídajícími pravomocemi. Žádný z oslovených subjektů není přitom připraven předat své organizační pravomoci a svou odpovědnost, týkající se dopravní obslužnosti, směrem k centru. Pak ovšem smysl koordinátora není zcela jasný. Pokud neponese odpovědnost, nemůže reálně přispět k řešení problémů. Pro ilustraci lze uvést, že **v** případě volby varianty č. 4 by neměl vůbec žádný prostor pro svou funkci, a jako pouhý poradní orgán by byl zcela zbytečný. Rovněž u jiných variant může být jeho úloha malá. Je třeba uvést, že z hlediska kompetencí lze vždy řešit problém koordinace buďto v rámci MD anebo mimo úřad, varianty jsou závislé na toliko organizačním rozhodnutí. Je dále potřebné důsledně odlišovat pojem koordinátora s regulačním orgánem ve smyslu směrnice EP a Rady č. 34/2012, neboť tyto dva případně vzniklé subjekty by svou funkcí byly zřejmě zcela odlišné, neboť regulační orgán mj. vykonává kompetence při střetech mezi komerční a objednanou dopravou, zatímco úloha koordinátora by spočívala v koordinaci jednotlivých úrovní objednávky. **Rozhodnutí o případné existenci národního koordinátora a jeho pravomocích závisí na rozhodnutí varianty organizace a financování veřejné dopravy, jakož i způsobu organizačního zajištění (v rámci MD nebo mimo něj). Protože však uvedený problém koordinace je skutečně zásadní, otázky koordinace je nutné řešit v rámci procesu dopravního plánování.**

S ohledem na uvedené lze formulovat v rámci priority I následující specifické cíle a opatření:

Specifický cíl I/1: Zajištění vhodného způsobu organizace veřejných služeb

³⁶ Ust. § 4 odst. 2 zákona o veřejných službách se v tomto nejeví jako dostatečné a navíc platí pouze pro dopravu objednanou Ministerstvem dopravy.

³⁷ Ust. § 34d zákona č. 266/1994, o dráhách, ve znění pozdějších předpisů. „Žádost o přidělení kapacity dopravní cesty podává osoba uvedená v odstavci 1 přidělcí v době od zveřejnění prohlášení o dráze nejpozději do 8 měsíců přede dnem platnosti jízdního řádu.“

Opatření I/1.1: Rozhodnout o způsobu řešení organizace a financování regionální dopravy od roku 2020 mezi předloženými variantami 1 a 3. Gestor: MD ve spolupráci s kraji, termín: 30. září 2015.

Opatření I/1.2: V návaznosti na rozhodnutí o způsobu řešení organizace a financování regionální dopravy od roku 2020 připravit návrh zajištění financování veřejné železniční dopravy a nutných rozvojových projektů, včetně případných potřebných legislativních úprav. Gestor MD ve spolupráci s MF a kraji, termín 30. června 2016.

Specifický cíl I/2: Spolupráce mezi objednateli

Opatření I/2.1: Objednávku regionální dopravy řešit rovněž s ohledem na potřeby občanů dojíždět přes hranice kraje. Doporučení pro kraje, termín průběžně, zahrnout do dopravních plánů v rámci jejich nejbližší aktualizace.

Opatření I/2.2: Provéřit v závislosti na způsobu organizace dopravní obslužnosti možnosti a potřebnost koordinační úlohy pro zajištění kvalitnějšího prolínání obslužnosti jednotlivých krajů – horizontální (občané mají významné přepravní potřeby i do sousedních krajů), jakož i vertikální (provázanost celostátní, krajské a obecní objednávky). Gestor MD, termín 31. prosince 2017.

Priorita II.: ZKVALITNĚNÍ PLÁNOVÁNÍ DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Z pohledu předkladatele je důležité přesvědčení většiny respondentů, které vyjádřili v rámci diskuse nad Zelenou knihou, že zavedení dopravního plánování **přispělo k lepšímu a stabilnějšímu zajišťování dopravní obslužnosti v České republice**. Téměř nezazněl názor, že by bylo vhodné takový proces utlumit či zrušit. Uvědomíme-li si, že před rokem 2010 nebylo dopravní plánování v žádném předpise zakotveno a jeho zavedení bylo v roce 2008-2009 předmětem rozsáhlých diskusí odborné veřejnosti, je to nesporný posun ve vnímání plánování veřejné dopravy v České republice. Respondenti se naopak velmi často pozastavovali nad tím, že proces dopravního plánování je **poněkud rozmělněn jeho nízkou závazností a chybějící přímou propojeností s oblastí financování**. Tato skutečnost souvisí s uspořádáním finančního plánování veřejné dopravy, které bylo podrobněji rozebráno v předchozí kapitole. Navázat (jednoleté) finanční plánování dopravní obslužnosti na (střednědobé) dopravně-inženýrské plánování je v tuto chvíli, bez udržitelného nastavení střednědobého financování, nemožné. **Je proto třeba hledat nástroje, které umožní, aby plánování financí a organizace bylo v časovém souladu**. Respondenti zpravidla naopak nevnímali jako významný vztah mezi zvýšením aktivity objednatelů a možným snížením aktivity dopravců. Spíše respondenti upozorňovali na synergie mezi odpovědným přístupem obou smluvních stran.

Tabulka 3: Mezioborové srovnání přepravních výkonů osobní dopravy

	2009	2010	2011	2012	2013	Vývoj % (2009-2013)
Přeprava cestujících celkem (mil.)	5 042,8	4 776,3	4 709,4	4 739,4	4 702,9	93,3
Železniční doprava	165,0	164,8	167,9	172,8	174,5	105,8
Autobusová doprava	367,6	372,5	364,6	345,0	338,0	91,9
Letecká doprava	7,4	7,5	7,5	6,4	6,2	83,8
Vnitrozemská vodní doprava ¹⁾	0,9	1,2	0,9	1,0	1,1	122,2
Městská hromadná doprava	2 262,0	2 260,3	2 138,5	2 224,2	2 173,2	96,1
Veřejná doprava celkem	2 802,8	2 806,3	2 679,4	2 749,4	2 692,9	96,1
Individuální automobilová přeprava osob ^{2) 3)}	2 240,0	1 970,0	2 030,0	1 990,0	2 010,0	89,7

Přepavní výkon celkem (mil. oskm)	115 190,0	107 026,3	108 350,6	106 980,2	107 172,4	93,0
Železniční doprava	6 503,2	6 590,7	6 714,0	7 264,7	7 600,6	116,9
Autobusová doprava	9 493,6	10 335,7	9 266,7	9 015,4	9 025,6	95,1
Letecká doprava	11 330,9	10 902,0	11 585,6	10 611,6	9 603,9	84,8
Vnitrozemská vodní doprava ¹⁾	17,3	10,5	12,8	14,8	16,2	93,6
Městská hromadná doprava	15 555,1	15 617,4	15 281,5	15 813,7	16 276,2	104,6
Veřejná doprava celkem	42 900,0	43 456,3	42 860,6	42 720,2	42 522,4	99,1
Individuální automobilová přeprava osob ^{2) 3)}	72 290,0	63 570,0	65 490,0	64 260,0	64 650,0	89,4

1) Jedná se převážně o rekreační přepravu osob

2) Jedná se o odborný odhad

3) V roce 2010 změna metodiky sčítání silničního provozu

Zdroj: Systém dopravní statistiky

Uvedené statistické hodnoty ukazují, že **z přepravně celostátně významných dopravních oborů zaznamenala výrazný nárůst v letech 2009-2013 železniční doprava** (důležitý je zejména přírůstek přepravního výkonu o 16 %). **Velmi pozitivní jsou již i tak vysoké a dále rostoucí výsledky MHD** (přepravní výkon +4 %). Naopak **všechny ostatní obory dopravy³⁸, včetně individuální automobilové dopravy, stagnují nebo klesají**. Vzestup přepravní poptávky v oblasti železniční dopravy i městské hromadné dopravy má několik důležitých souvislostí:

- je třeba tuto informaci chápat tak, že občané České republiky již (podobně jako v dalších vyspělých státech) překonali fázi nadměrné individualizace dopravy a posilují využívání kvalitní veřejné dopravy (zejména železniční a městské), což je důvodem pro vyšší podporu systému veřejné dopravy, tato informace je důležitá i jako věcný podklad pro politická rozhodnutí,
- bude nutné změnit stávající způsob financování vozidel veřejné dopravy, neboť současná prostá reprodukce nemůže zcela bez dalšího zajistit zvyšování počtu vozidel, potřebné pro rozvoj městské, příměstské i meziaglomerační dopravy, o tom více v prioritě III,
- nutností bude vzájemná koordinace dopravního plánování, investic do infrastruktury a investic do vozidel, která může zajistit optimální výstup, resp. optimální kvalitu veřejných služeb.

Předkladatel je přesvědčen, že hierarchické vnímání dopravní obslužnosti, které je zejména realizováno v železniční dopravě a MHD/IDS (a to včetně zkvalitnění příměstské a to i autobusové dopravy u řady velkých aglomerací) přispělo vedle jiných vlivů (nasazováno nových vozidel, rozvoj konkurenčního prostředí, postupné dokončování úseků koridorů atd.) k lepším výsledkům veřejné dopravy. Zavádění hierarchického modelu dopravní obslužnosti ovšem, jak řada dotazovaných podtrhuje, nemůže být provedeno bez pečlivé přípravy. Nové provozní koncepty musí velmi často obsahovat hluboké reformy. Není vhodným argumentem proti reformám, že dopravní obslužnost byla vždy řešena odchylným způsobem. Právě proto je však účelné zavádění **ucelených důsledně provázaných provozních konceptů** po odpovídající přípravě, s přihlédnutím k místním výjimečnostem. Důležitá je rovněž spolupráce mezi sousedními objednateli. V zásadě by se plánování dopravní obslužnosti mělo skládat z několika kroků.

1. Vlastnímu dopravnímu řešení musí **předcházet předběžná fáze**, spojená se zjištěním *veškerých relevantních dat* o vyjíždě z jednotlivých sídel, zjištění polohy a spádové oblasti jednotlivých

³⁸ Nárůst přepravního objemu osobní vnitrozemské plavby, který není doprovázen nárůstem přepravního výkonu, není vzhledem k převažujícímu rekreačnímu charakteru plavby, jakož i jejímu podílu na dělbě přepravní práce v ČR závažný.

škol, průmyslových podniků, zdravotnických zařízení, úřadů, nákupních a volnočasových zařízení.
Plánovat by se nikdy neměla pouze samostatně železniční nebo silniční veřejná doprava. Plánování systému veřejné dopravy by mělo být systémové, společné.

2. Pak následuje **přípravná fáze, spojená s přípravou smluv o veřejných službách**, včetně výběru dopravce. Je vždy vhodnější, pokud s koncepční změnou dopravní obslužnosti jsou uzavřeny nové smlouvy o veřejných službách. Často je na místě i plánování drobných investic, týkajících se například přestupních míst a v některých případech i drobné úpravy pojižděné infrastruktury.
3. Konečně je optimalizovaná oblast dopravní obslužnosti **spuštěna a uvedena do provozu**. Zpravidla je v **záběhové fázi** nutné překonat určité obtíže, kterých není žádný nový provozní koncept zcela prostý. **Protože předběžná fáze trvá nejméně 1-2 roky a přípravná fáze 2-3 roky³⁹, je zřejmé, že realizace koncepčních systémů dopravní obslužnosti vyžaduje čtyř až pětiletou přípravu.**

Celý proces dopravního plánování je třeba realisticky provázat s procesem přípravy a uzavírání příslušných smluv včetně časového prostoru, nezbytného pro vypisování nabídkových řízení. Přestože existují případy řešení dopravní obslužnosti, kde bylo postupováno právě tímto způsobem, uvedené není dosud v řadě případů v České republice běžná praxe. **Mnohdy se nadále plánuje odděleně silniční a drážní doprava. Pokud jsou koncepční změny prováděny, je často tlak na jejich realizaci mnohem dříve, v horizontu pouhých měsíců či jednotek let.** Pak ovšem není překvapivé, že výsledky koncepčních změn dopravní obslužnosti mohou být nejednoznačné. **Bez kvalitní přípravy nemůže být území dostatečně dopravně řešeno při vědomí všech složitých souvislostí. Pokud se v České republice toto nepodaří změnit, nebude veřejná doprava plánována tak kvalitně, jako v zemích za západ od České republiky.**

Vedle koordinace paralelních dopravních plánů je rovněž důležité, aby byla zajištěna koordinace mezi **plány dopravní obslužnosti na různých úrovních** (stát/kraj, kraj/město atd.). Při tom je třeba používat oba postupy, a to jak sestupně-hierarchický (návaznost plánů nižší úrovně na vyšší) tak i vzestupný (vazbu vyššího plánu na dopravní plán nižší organizační úrovně, např. město/kraj, kraj/stát). Je však zřejmé, že druhá vázanost je realizovatelná jen podmíněně, protože například u celostátního dopravního plánu není možné, aby plně zohlednil požadavky všech 14 krajů a podobně.

Kvalitní dopravní plánování je důležité i pro kvalitní plánování investic. Aktualizace plánů, která nejčastěji bude probíhat v roce 2016, je **zásadní pro splnění tzv. ex-ante podmínek pro Operační program Doprava 2014-2020, a to nejen pro prioritu financování vozidlového parku, ale rovněž pro prioritu financování železniční infrastruktury.** Dopravní plán proto musí obsahovat i dlouhodobější vizi, která bude podkladem pro rozvojové záměry dopravní infrastruktury. Pokud tomu tak nebude, může být velmi obtížné jakékoliv infrastrukturní akce v oblasti veřejné dopravy obhájit.

Z odpovědí lze vyčíst **určitou obecnou potřebu po jednotící linii. Otevřené však v odpovědích zůstávají dva klíčové faktory, a sice do jakých všech oblastí by měla jednotící linie zasahovat a kdo a jakým způsobem by ji měl stanovit.** Část respondentů se kloní k nějakému typu celostátního koordinátora (buď přímo MD, nebo nově zřízený nezávislý národní koordinátor), avšak návrh nastavení kompetenčních vztahů pro stanovení standardů (ať už kvantitativních či kvalitativních) je mlhavý a zároveň objektivně velmi citlivým tématem je úroveň pravomocí případného koordinátora a zejména způsob, jakým by měl být oprávněn zasahovat do rozhodování krajů a obcí (legalita státního zásahu do samostatné působnosti územních celků). Většina respondentů by celostátní standardy dopravní obslužnosti sice na jedné straně uvítala, někteří je považují dokonce za nezbytné. Zároveň však na druhé straně většina respondentů **upozorňuje na případné ekonomické důsledky závazných celostátních standardů** (otázka principu „kdo standardy stanoví, měl by je také hradit“) a **na velkou**

³⁹ V oblasti autobusové dopravy lze s ohledem na kratší dobu výroby vozidel, popř. jednodušší úpravu přístupu na infrastrukturu dosáhnout kratších lhůt.

diferencovanost jednotlivých regionů i v rámci kraje (obtížnost stanovení jedné standardů, zejména kvantitativních, paušálně pro celou ČR). Variantně by bylo údajně možné **standards stanovit jako doporučené formou metodiky. Zásadně proti celostátním standardům je několik připomínkových míst, která poukazují na nemožnost rozpojení standardizační kompetence a finanční odpovědnosti za stanovené standardy.** I z pohledu předkladatele je potřebné, aby část standardů byla určena centrálně, nicméně druhou, a to významnější částí musí být stanovení standardů v kompetenci finančně kompetentního objednatele⁴⁰.

V prioritě I bylo konstatováno, že v rámci organizace dopravní obslužnosti je třeba zachovat třístupňový model, avšak tím není řešena problematika **komunikace mezi objednateli**. Má-li být dopravní plánování udržitelné a předvídatelné, musí být zároveň zvýšena jako závaznost a transparentnost. V této oblasti je vhodné zajistit u dopravního plánování proces inspirovaný do určité míry procesem územního plánování⁴¹, který lze shrnout do následujících bodů:

- Dopravní plán kraje musí být před přijetím **závazně rozeslán k zaujetí stanoviska, a to například v případě plánu dopravní obslužnosti kraje všem sousedním objednatelům, obcím, které zajišťují na území kraje dopravní obslužnost a MD**⁴².
- Všechny shromážděné připomínky by měl být zpracovatel plánu povinen **vypořádat a toto vypořádání v dopravním plánu zveřejnit**. Připomínky, **kteřé mají závažný vliv na dopravní obslužnost určitého objednatele**, by mělo být možné označit jako zásadní.
- Pokud dojde k rozporu mezi názory jednotlivých objednatelů (*tj. určitá připomínka, která bude označena jako zásadní, nebude v plánu respektována*), lze navrhnout, aby **MD k tomuto bodu vydalo na základě podnětu kraje tzv. mediační stanovisko**, ve kterém by měl být popsán návrh řešení daného ohraničeného problému z pohledu tohoto úřadu.
- Toto stanovisko by byl povinen zpracovatel plánu **rovněž v rámci vypořádání zveřejnit**, a pokud se jím nebude řídit, zveřejnit rovněž svou pozici k řešení uvedeného problému. Tím by při plném respektu k nezávislosti orgánů samosprávy mohl být podpořen síťový charakter dopravní obslužnosti v České republice a podpořena komunikace mezi objednateli.

V rámci návrhu opatření je uplatnění takového procesu zohledněno.

Samostatnou otázkou je problematika další existence málo zatížených drah. Na základě vyhodnocení odpovědí respondentů lze uvést, že se jedná o poměrně citlivou otázku, nicméně jejich další existence je spíše politickou než odbornou věcí. V některých případech lze vhodnou volbou provozního konceptu, v souladu s rozvojovými plány území, včetně územních plánů, dosáhnout neočekávaně dobrých výsledků, pokud se podaří vytvořit vozidlově efektivní koncept s krátkými intervaly a dobrou návazností na ostatní veřejnou dopravu. Takových dobrých příkladů, kdy vysloveně regionální dráhy malého významu získala páteřní charakter, lze v Česku nalézt několik⁴³. Pokud se atraktivní koncept nepodaří připravit, je existence málo vytížených drah často především politickým rozhodnutím. V žádném případě by neměly být dopravní výkony na těchto dráhách objednávány **na úkor páteřních linek v aglomeracích**. Pokud se objednatel rozhodne objednávkou

⁴⁰ V této souvislosti je třeba uvést, že není správné dávat do souvislosti některé nízké hodnoty kompenzace dosažené u některých nabídkových řízení s existencí standardů. Naopak, některá nabídková řízení požadovala velmi vysoké standardy kvality a přesto bylo dosaženo velmi nízkých hodnot kompenzace. Je otázkou, zda tyto nízké hodnoty kompenzace budou v čisté současné hodnotě dosažitelné dlouhodobě.

⁴¹ Je důležité rovněž v rámci tvorby plánu zajistit, aby procesy územního plánování a plánování dopravní obsluhy území nebyly ve vzájemném rozporu.

⁴² Obdobně lze okruh obligatorních připomínkových míst vymezit u celostátního dopravního plánu či u dopravních plánů obcí.

⁴³ Například regionální dráha Liberec – Tanvald, na které již v roce 1971 jezdilo pouhých 11 párů vlaků denně (a to některé pouze v části trasy), dnes má Liberecký kraj záměr nabízet interval 30/60 minut na celé trati, příměstská trať mezi Prahou a Nučicemi byla na pokraji uzavření a nyní na ní jezdí 27 párů dobře obsazených vlaků v pracovní den a některé další. Provozním konceptem lze mnohé pozitivně ovlivnit.

pravidelné veřejné drážní dopravy na příslušné regionální dráze **ponechat či zavést určité přepravní spojení na železnici, měl by mu určit zpravidla páteřní úlohu, neboť obslužná železniční doprava formou „vlásečnic“ není zpravidla efektivní.** Lze shrnout, že základní odpovědnost leží na objednatelích dopravní obslužnosti, kteří by měli plánovat systém dopravní obslužnosti uváženě a hospodárně jako multimodální síť. Toto by měli objednatelé zohledňovat v rámci svého plánování dopravní obslužnosti. Na dráhách, na kterých kraj přestane pravidelnou dopravu na dráze objednávat, je na místě zahájit následně proces vedoucí k jejímu dalšímu efektivnímu využití, pozastavení provozování či zrušení.

Obecní (městská) veřejná doprava je velmi významnou složkou veřejné dopravy v České republice s největší částí alokovaných finančních prostředků. Jen u 19 největších dopravců MHD dosáhly kompenzace v roce 2009 14,236 mld. Kč a v roce 2013 již 16,474 mld. Kč, největší část má samozřejmě Hlavní město Praha. Obce dosud přitom nemají žádnou právní povinnost veřejné služby v přepravě cestujících plánovat. Zejména u větších obcí (nad 15. tisíc obyvatel) je plánování dopravní obslužnosti však **potřebné**, objednávají-li tyto obce veřejné služby. I v souladu s evropskými plánovacími dokumenty, zabývajícími se městskou mobilitou je třeba **podnítit větší obce (města) k tomu, aby dopravní obslužnost, na kterou vynakládají významné veřejné prostředky, také postupně začaly vytvářet plány dopravní obslužnosti území.**

Tabulka 4: Kompenzace pro 19 vybraných dopravců v oblasti zajišťování dopravní obslužnosti obce (2013)

město	Kompenzace (mil. Kč)	Kompenzace tvoří % z ekonomicky oprávněných nákladů
Brno	1 744	61
České Budějovice	201	49
Děčín	82	59
Hradec Králové	162	52
Chomutov-Jirkov	60	52
Jihlava	56	49
Karlovy Vary	69	53
Liberec	283	51
Mariánské Lázně	14	50
Most-Litvínov	146	38
Olomouc	222	60
Opava	70	54
Ostrava	1 070	66
Pardubice	144	43
Plzeň	766	60
Praha	10 930	62
Teplice	131	60
Ústí nad Labem	216	38
Zlín-Otrokovice	108	44
celkem	16 474	

Zdroj: Sdružení dopravních podniků

Odhlédneme-li od **negativních odpovědí několika respondentů**, oslovené subjekty by uvítaly **následující aktivity státu v oblasti veřejné dopravy a její hranice:**

- **podpora záchytných parkovišť (P+R, B+R, K+R)**, zejména u železničních stanic (např. v rámci aktuálně řešené otázky převodu majetku ČD převodem nevyužitých drážních pozemků na obce a kraje, nebo alternativně při převodu na SŽDC zajistit zřízení záchytných parkovišť SŽDC),

budování záchytných parkovišť by mohly finančně podporovat SFDI a fondy EU, což je otázkou na hranici s infrastrukturním plánováním, tyto aktivity budou podporovány v rámci integrovaného regionálního operačního programu v rámci specifického cíle 1.2 „Zvýšení podílu udržitelných forem dopravy“,

- **podpora přestupních terminálů**, jejich budování by mohlo být finančně podporováno v rámci fondů EU, popř. SFDI (potřebná novela zákona č. 104/2000 Sb.), tyto aktivity budou podporovány v rámci integrovaného regionálního operačního programu v rámci specifického cíle 1.2 „Zvýšení podílu udržitelných forem dopravy“,
- **dokonalejší citlivost systému na vnější i vnitřní rušení** (což souvisí zejména s optimalizací návazností v taktových uzlech, přičemž zpravidla platí, že by měla být minimalizována úhrnná výše zpoždění cestujících),
- zlepšit a zpřesnit **legislativní úpravu autobusů na zavolání** (dle dotázaných prakticky mimo rámec linkové dopravy – tzn. spoje bez povinných jízdních řádů nebo bez předem stanovené trasy), přičemž z pohledu předkladatele je taková dopravní obslužnost funkční tehdy, pokud nenahrazuje klasické autobusové linky a spoje, ale vhodně je doplňuje tak, aby obsluha území byla časově flexibilnější z hlediska přepravních potřeb a lépe umožňovala veřejné dopravě řešit problém „první a poslední míle“ – viz též část materiálu Riziková analýza,
- podpora **propagace veřejné dopravy** a
- podpora **přepravy osob s omezenou schopností pohybu a orientace** (legislativní podpora speciálně upravených „taxi“ pro ZTP, ZTP/P jako součást veřejné dopravy, vč. dálkové)

S ohledem na uvedené lze v rámci II priority Koncepce veřejné dopravy formulovat následující specifické cíle a priority:

Specifický cíl II/1: Zkvalitnění obsahu plánů dopravní obslužnosti území

Opatření II/1.1: Optimalizovat rozsah veřejné dopravy v plánech dopravní obslužnosti území a vytvářet podmínky pro její stabilizaci a vzájemnou koordinaci prostřednictvím systémových organizačních, právních, technických a finančních opatření. Provázat problematiku financování s dopravně-inženýrským obsahem dopravního plánu. Gestor: MD a kraje, termín: 31. prosince 2018.

Opatření II/1.2: Na základě zohlednění místních podmínek zaměřit v systému regionální obslužnosti železniční objednávku přednostně na rychlou páteřní dopravu, včetně kapacitní a atraktivní dopravní obslužnosti hustě osídlených celků. Doporučení pro kraje, termín průběžně, kontrolní termín: 31. prosince 2019.

Opatření II/1.3: Zavést dopravní plánování v obcích, a to alespoň o velikosti nad 15 tisíc obyvatel, které objednávají veřejné služby v přepravě cestujících. Gestor: MD, termín 31. prosince 2017.

Opatření II/1.4: Obsluhu malých obcí autobusovou dopravou řešit dopravními prostředky s odpovídající kapacitou. Zavádět alternativní systémy obsluhy méně osídlených území (vozidlo na zavolání apod.). Gestor: doporučení pro samosprávu, termín: průběžně.

Specifický cíl II/2: Požadavky na zajištění kvantitativních a kvalitativních standardů

Opatření II/2.1: Nastavit standardy služeb ve veřejné dopravě pro jednotlivé části veřejné dopravy příslušným objednatelem, smluvně zajistit naplnění těchto standardů a požadovat je při realizaci veřejné služby. Přizpůsobit minimální hodnoty celostátních standardů kvality a bezpečnosti reálným potřebám trhu. Gestor: MD, kraje a obce, termín: průběžně, kontrolní termín 31. prosince 2016.

Opatření II/2.2: Zajistit podle ekonomických možností jednotlivých krajů a státu integraci veřejné dopravy na celém území krajů, integrace by měla zahrnovat propojení jízdních řádů všech segmentů veřejné dopravy na bázi páteřního a rozvozevého systému, integraci tarifní a informační. Gestor: doporučení pro kraje a obce, termín: průběžně, kontrolní termín 31. prosince 2019.

Opatření II/2.3: Zajistit objednateli veřejných služeb v přepravě cestujících a prostřednictvím plánů dopravní obslužnosti, aby obsluha na páteřních linkách byla v odpovídajícím intervalu celodenní a celotýdenní. Využívání jednotlivých spojů v průběhu dne závisí na tomto pojetí. Určitým negativem vždy bude, že spoje v okrajových časech nebudou využívány v dostatečné míře. Gestor: MD, kraje a obce, termín: průběžně.

Opatření II/2.4: Vytvářet podmínky pro zpřístupnění všech druhů veřejné přepravy osobám s omezenou schopností pohybu nebo orientace a pro rovný přístup mužů a žen k veřejné dopravě. Gestor: MD a samospráva, termín průběžně dle financování obnovy vozidlového parku, kontrolní termín: 31. prosince 2017.

Specifický cíl II/3: Proces realizace dopravních plánů

Opatření II/3.1: Nastavit proces plánování dopravní obslužnosti včetně pravidel pro předkládání plánů ke stanovisku dotčeným objednatelům, nastavit mediační procesy vedoucí k lepšímu provázání dopravních plánů. Gestor: MD, termín: 31. prosince 2017.

Opatření II/3.2: Dopravní plány krajů odvíjet od celostátního plánu dopravní obslužnosti území. Gestor: doporučení pro samosprávu, termín: průběžně.

Opatření II/3.3.: Zlepšit propagaci veřejné dopravy. Gestor: MD, kraje a obce, termín: průběžně.

Priorita III.: UZAVÍRÁNÍ SMLUV O VEŘEJNÝCH SLUŽBÁCH

Pro oblast autobusové dopravy je otázka způsobu výběru dopravce do budoucna vyřešena nepominutelnou aplikací nařízení č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících. Podle toho předpisu se silniční zakázky **jinému než vnitřnímu provozovateli, které přesahují určité limity** (v České republice je rozhodujícím limitem, že hodnota zakázky, která se rovná součtu předpokládané roční kompenzace a příjmů z jízdních dokladů, nesmí zejména překročit 1 mil. Euro, tedy asi 27 mil. Kč) **musí soutěžit, ledaže se objednatel ocitá v mimořádné situaci**. Nepochybně je řada velkých systémů MHD založena na velkých vnitřních provozovatelích, jinak je **ale trh silniční veřejné dopravy fakticky otevřen a po skončení přechodného období v roce 2019 již přímá zadání budou jen velmi omezeně možná**. Je proto třeba zdůraznit, že trh se na situaci roku 2019 musí připravit, objednatelé by měli soutěžit trh veřejných služeb v oblasti veřejné linkové dopravy postupně, aby se po skončení přechodného období nedostali v oblasti silniční dopravy do závažných problémů se zajištěním přepravní kapacity.

V oblasti železniční dopravy je situace poněkud odlišná. Ačkoliv **existuje návrh Evropské komise v rámci čtvrtého železničního balíčku, v zásadě podpořený stanoviskem Evropského parlamentu, na základě kterého by mělo být povinné soutěžit zakázky přesahující určitý limit i v oblasti železniční dopravy, tento materiál dosud nebyl přijat** a lze očekávat, že Rada bude tento návrh obtížně projednávat. Zatímco některé členské státy mají a chtějí mít i nadále trhy veřejných služeb otevřené (Velká Británie, Švédsko), jiné členské státy mají k otevření trhu veřejných služeb spíše zdrženlivý postoj (např. Rakousko či Maďarsko). K tomu je vhodné doplnit, že přímé uzavření smluv s sebou ovšem již podle platné právní úpravy, tj. nařízení č. 1370/2007 přináší povinnost vyhovět přísnějším podmínkám pro určení výše kompenzace. Rovněž na žádost kterékoliv zúčastněné strany jí příslušný orgán předloží důvody svého rozhodnutí týkající se přímého uzavření smlouvy o veřejných službách⁴⁴. Podmínky kontroly výše kompenzace jsou uvedeny zejména v příloze nařízení a jsou spojeny s měřením tzv. čistého finančního dopadu na náklady a výnosy při plnění veřejných služeb.

Politická část čtvrtého železničního balíčku je **klíčová pro budoucí uspořádání železničního sektoru v rámci Evropské unie**. Pro Českou republiku, stejně jako pro většinu členských států, představuje tento soubor legislativních předpisů naprostou prioritu. Je nutné hlavní principy a cíle vedoucí k liberalizaci železničního trhu důkladně prodiskutovat na nejvyšší úrovni. Pokud EU

⁴⁴ Čl. 7 odst. 4 nařízení 1370/2007.

předpokládá přistoupit k otevírání trhu železnic dle návrhu Komise, je nutné pro tento krok stanovit jasný právní a institucionální rámec, který ochrání veškeré společensky významné služby a bude schopen zabránit případným komplikacím či neočekávaným dopadům. Současně je třeba postupovat systematicky a postupně a proces otevírání trhu rozložit na delší časový úsek. I s ohledem na to, že část členských států má správu železniční infrastruktury holdingově propojenou s národním dopravcem, je nutné pro dosažení tohoto cíle uvažovat o dalších krocích zajišťujících nediskriminační a rovné prostředí. Toto je v podstatě předmětem směrnice EP a Rady č. 34/2012/EU, která podrobně definuje otázky přístupu na trh, a to včetně využívání souvisejících tzv. „zařízení služeb“. V současné době se připravuje vnitrostátní právní úprava v podobě novely zákona o dráhách, transponující směrnici do vnitrostátního právního řádu.

Co se týká otázek směřujících k nabídkovým řízením, zde je obecně známo, že doprava v závazku veřejné služby je pro jejího objednatele velmi nákladná a představuje pro veřejné rozpočty výdaje v roční výši desítek miliard Kč. Proto by bylo účelné z dlouhodobého pohledu usilovat o postupný a kontrolovaný přechod k transparentnímu soutěžení těchto služeb. Je však třeba zmínit, že existuje část trhu, ve které je z praktického či finančního hlediska nabídkové řízení ne zcela vhodné. **Na úrovni EU je třeba vytvořit taxativní výčet těchto situací a pro tyto následně zajistit výjimky z povinné soutěže. Doprava v závazku veřejné služby by měla vytvářet ucelené dopravně provozní systémy, a proto by dále v principu nemělo být vyloučeno, aby zahrnovala jak ziskovou, tak neziskovou část.**

V příloze k **programovému prohlášení vlády** se k uvedené oblasti uvádí následující vyjádření: „*Ve veřejné dopravě budeme podporovat rozvoj integrovaných dopravních systémů, zajistíme jejich vzájemnou propojenost a koordinaci na území státu. Současně budeme vytvářet další nutné podmínky pro efektivní a nediskriminační liberalizaci trhu*⁴⁵.“ Vláda ve svém programovém prohlášení na jedné straně podtrhuje potřebu **nediskriminační liberalizace trhu, na druhé straně pokládá v souladu s dobrými zkušenostmi v této oblasti za nezbytné tento proces vyvážit v oblasti efektivních regulačních mechanismů** (např. ochranou společensky významných veřejných služeb), které zajistí správnou funkci liberalizujícího se trhu železničních dopravních služeb. V Dopravní politice ČR pro léta 2014-2020, schválené usnesením vlády č. 449 z 12. června 2013, je **problematika nabídkových řízení zvýrazněna**. Dopravní politika předpokládá „*veřejné služby v přepravě cestujících zadávat postupně na základě jasného harmonogramu v souladu s principy Bílé knihy EU, tj. zejména prostřednictvím otevřených nabídkových řízení*⁴⁶.“ Zároveň uvádí, že je třeba „*ve veřejné dopravě v následujícím období věnovat pozornost postupnému otevírání trhu ve všech druzích dopravy, řešení problematiky dopravního plánování, problematice financování veřejné dopravy a problematice integrovaných dopravních systémů včetně elektronického jízdného. V dopravě v závazku veřejné služby uplatňovat ve shodě se Zákonem o veřejných službách v přepravě cestujících a Nařízením EP a Rady (ES) č. 1370/2007 soutěž mezi dopravci. Ve smluvních vztazích mezi objednateli a dopravci v dopravě v závazku veřejné služby nastavit uplatněním regulované konkurence stav, v němž veřejný sektor bude prosazovat zájmy cestujících a dopravci budou efektivně a udržitelně poskytovat dopravní služby ke spokojenosti svých zákazníků*⁴⁷“.

Usnesením vlády č. 758 ze dne 15. září 2014 byl **schválen harmonogram otevírání trhu veřejných služeb v objednávce MD, který obsahuje jasné zadání pro železniční sektor, aby bylo zřejmé, jakým způsobem bude nadále stát postupovat v oblasti objednávky dálkové a nadregionální dopravy podle § 4 zákona o veřejných službách**. Toto je z hlediska každého objednatele zásadní. Pro všechny subjekty na dopravním trhu musí být zřejmé, jakým způsobem bude v budoucím období přistoupeno ze strany státu k zadání veřejných služeb na železnici, které služby budou zadávány prostřednictvím nabídkových řízení a které budou naopak předmětem přímého zadání. Obdobná pozice by měla být stanovena i ze strany ostatních objednatelů veřejné

⁴⁵ Programové prohlášení vlády České republiky z února 2014, s. 26.

⁴⁶ Dopravní politika České republiky pro období 2014-2020, s. 17.

⁴⁷ Dopravní politika České republiky pro období 2014-2020, s. 30.

dopravy (např. v rámci plánu dopravní obslužnosti území), aby bylo zřejmé, jakým způsobem budou jednotliví objednatelé v dalším období postupovat. Nebude-li zajištěno udržitelné směřování objednatelů veřejných služeb, lze se obávat obtíží při investování a v inovacích provozních koncepcí.

V tomto bodě je tedy důležité z pohledu železniční dopravy i postavení akciové společnosti ČD jako státem vlastněného dopravce. Je zřejmé, že pro ČD musí být jasně stanovena její pozice na dopravním trhu a cíle, které by tato státem vlastněná společnost měla zajišťovat.

Z pohledu MD jako objednatele veřejných služeb bylo jak nastavení oblasti trhu, která by se postupně měla stát předmětem nabídkových řízení, tak i určení úlohy ČD v oblasti státem objednávaných veřejných služeb předmětem materiálu vlády ČR k otevírání trhu veřejných služeb, na jehož základě bylo přijato výše uvedené usnesení vlády č. 758 ze dne 15. září 2014. S ohledem na dosavadní vývoj a prognózu budoucího vývoje **bylo schváleno postupně uskutečnit nabídková řízení u provozních souborů** R 16: Plzeň – Most, R 14: Liberec – Pardubice, R 15: Liberec – Ústí nad Labem, R 5: Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb, R 20: Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín, R 27: Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc. K zajištění uvedených termínů budou ze strany státu v předstihu před nabídkovými řízeními postupně zveřejňovány předpokládané požadavky na vozidla. To by mělo umožnit potenciálním dopravcům i dodavatelům vozidel dopředu se připravovat na pořízení či obnovu vozidel. S výjimkou první soutěže byly lhůty nabídkových řízení nastaveny tak, aby případně umožnily čerpání finančních prostředků na obnovu a modernizaci vozidel z Operačního programu Doprava 2014-2020. Doba plnění byla navržena u soutěžených provozních souborů až na 15 let. Důvodem je stabilita dopravce při zabezpečování služeb a motivace dopravce k budování stabilních zákazníků. V materiálu vlády ČR k otevírání trhu veřejných služeb byla následně vymezena **oblast vnitrostátních linek, kde o způsobu zadání bude rozhodnuto v návaznosti na výsledky nabídkových řízení**. Tato oblast obsahuje linky R8-R12, R18, R19, R21, R24 a R26. Na těchto linkách bude tedy řádně dokončeno plnění na základě dosavadní smlouvy s ČD, sjednané v roce 2009. Další vývoj na uvedených linkách bude záviset i na průběhu procesu obnovy vozidlového parku a na vývoji příslušné infrastruktury, zejména elektrizace.

Pokud jde o postavení ČD, v rámci materiálu vlády ČR k otevírání trhu veřejných služeb byl **podrobně řešen i přístup k tomuto státem vlastněnému dopravci**, protože ČD musí např. stanovit koncepci obnovy vozidel, a tato koncepce musí vycházet z koncepce státu týkající se finančního zajištění veřejné dopravy a způsobu otevírání trhu. Jako zásadní bylo vzato v potaz, že ČD výrazně posílila svou pozici ve středoevropském prostoru, zejména sjednáním dohod se strategickými partnery na zajišťování dálkové dopravy překračující hranice, kdy je v současné době sjednána dohoda se společností Österreichische Bundesbahnen AG na společném zajišťování linky Praha – Wien – Graz a rovněž existuje smluvně zakotvené partnerství ČD se společností Deutsche Bahn AG na zajišťování přímých vlaků Praha – Berlin – Hamburg. Tyto dohody jsou spojeny s objektivními přínosy pro cestující, týkajícími se pravidelné nabídky a úrovně vozidlového parku a předpokladem jejich existence, včetně fungování provázaných vnitrostátních přepravních služeb, je jejich dlouhodobá stabilita.

MD vzalo proto v úvahu úlohu ČD a i s ohledem na uvedené dohody se zahraničními dopravci a stabilitu při postupné obnově vozidlového parku se rozhodlo ponechat tomuto dopravci kompetence **na vybraných linkách, u kterých i v dalším období předpokládá veřejné služby přímo objednávat u dopravce ČD**. Jedná se zejména o linky s mezinárodním přesahem Ex1-Ex4⁴⁸, R6 a R7 a dále linky, u kterých se dlouhodobě soutěž nepředpokládala ani v předchozích materiálech (R13, R22-23) a lze je označit v dalším období jako stabilní s přímým zadáním.

Při zvážení všech dostupných argumentů tak vláda ČR **vymezila část trhu, na které bude realizováno přímé zadání i v následujícím období, a určitou část trhu, na které bude preferováno zadání veřejných služeb již v následujícím období formou nabídkového řízení**. Na části sítě, včetně

⁴⁸ Čísla linek vycházejí z celostátního plánu dopravní obsluhy území na léta 2012-2016.

řady páteřních linek MD vnímá ČD jako partnera i pro budoucí období v rámci přímého zadání. Z pohledu ČD je však důležitá nejen pozice MD jako objednatele dálkové dopravy, ale i pozice jednotlivých regionálních objednatelů, a také proto je důležité, aby i kraje v koncepčních dokumentech (zejména plánech dopravní obslužnosti) obdobně jako vláda ČR v případě dálkové a nadregionální dopravy střednědobě a stabilně stanovily svůj přístup k regionální železniční dopravě, včetně svých představ o způsobu uzavírání smluv o veřejných službách. Je tedy velmi důležité, aby jednotliví objednatelé podobná pravidla nastavili, aby tak **existovala jistota pro všechny zúčastněné strany o tom, zda a které linky zůstanou uzavřené hospodářské soutěži a zda a které se této soutěži naopak plně otevřou.**

Je třeba zdůraznit, že v oblasti železniční dopravy má zásadní význam pro další nastavení systému smluv o veřejných službách **rozhodnutí o způsobu řešení a financování regionální dopravy od roku 2020 ve smyslu specifického cíle I/1 tohoto materiálu.** V úvahu musí být brána především skutečnost, že drtivá většina stávajících smluv o veřejných službách byla sjednána do roku 2019. S ohledem na lhůty týkající se nastavení dopravního řešení a procesu sjednávání smluv o veřejných službách je potřebné, aby regionální objednatelé veřejných služeb měli již v nejbližších obdobích vytvořeny veškeré předpoklady pro rozhodování, na jaké části trhu regionální železniční dopravy budou preferována přímá zadání a ve kterých případech a v jakém časovém výhledu bude realizován výběr dopravce formou nabídkového řízení.

Názory, které k problému uzavírání smluv o veřejných službách uvedli respondenti Zelené knihy, jsou detailně shrnuty v části 2 tohoto materiálu. Respondenti obvykle pokládali soutěže za prvek **zvyšující efektivitu a kvalitu veřejné dopravy, upozorňují však zároveň na rizika** spojená například s platnými právními předpisy týkajícími se veřejných zakázek, na **administrativní náročnost** výběrových řízení, dále **na rizika spojená** s možnými obstrukcemi v řízení, rizika v souvislosti s údajně nepředvídatelným postupem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (*především byla kritizována délka řízení, nelze pak rozumně odhadnout, jak dlouho předem zahájit soutěž*), s nabídkami obsahujícími údajně podnákladové ceny a rovněž **na obtíže při sestavování finančního modelu nabídky** (*nestabilita objednávané veřejné dopravy a jejího financování a na železnici např. neregulovaný vstup komerčních dopravců – v době nabídky nepředvídatelné odčerpání výnosů*). **Nejvíce respondenti zdůrazňovali předvídatelnost, finanční i věcná udržitelnost a postupnost procesu otevírání trhu, spojenou s racionální mírou ochrany trhu veřejných služeb.**

Je nepochybné, že soutěže kladou vyšší nároky na práci objednatele při řešení návazností dopravních služeb a při spolupráci objednatelů při soutěžích na mezikrajské dopravní služby. Důležitým faktorem pro úspěšná a efektivní nabídková řízení je rovněž **stabilita financování veřejné dopravy a dopravního plánu** a ochrana vysoutěžených linek před nepředvídatelným vstupem komerčních dopravců (tato problematika je předmětem samostatné části tohoto materiálu). Zvýšená **administrativní zátěž objednatelů** je rovněž nezbytným důsledkem nabídkových řízení. Respondenti rovněž v rámci diskuse nad Zelenou knihou upozornili, že mezi určitá negativa přímých zdání patří zejména obtížnější pozice objednatele, resp. **omezená možnost ovlivňovat kvalitu**, neboť při sjednávání kvalitativních požadavků vždy jde o obtížný kompromis při dialogu smluvních stran, oproti soutěži, ve které objednatel nastaví kvalitativní požadavky jasně a předem. Naproti tomu soutěže kladou **vysoké nároky pro odpovědnost objednatelů** při tomto nastavování kvalifikačních a kvalitativních požadavků tak, aby tyto požadavky byly racionální a jejich nákladnost byla úměrná jejich přínosu. Při uzavírání smluv na základě soutěže patří mezi pozitivní zkušenosti zlepšení efektivnosti veřejné dopravy (snížení cen, zvýšení kvality) a větší možnosti objednatele určovat kvalitu veřejné dopravy. Na druhé straně mezi negativní zkušenosti některých subjektů patří hodnocení nabídek pouze podle nabízené ceny (řada respondentů poukázala na to, že někteří dopravci údajně nasazují dlouhodobě neudržitelné ceny, takže pak využívají každé možnosti dle

smlouvy ceny maximálně navyšovat, popř. hrozí jejich úpadek a předčasné ukončení smlouvy)⁴⁹. Vedle toho je potřebné upozornit i na to, že částečné zafixování provozních a ekonomických parametrů linky na období např. 15 let vede k poněkud vyšší rigiditě systému, spočívající v omezené možnosti reagovat v průběhu plnění smlouvy na vývoj trhu nebo změnu parametrů infrastruktury. Rozdělením trhu na jednotlivé linky provozované potenciálně různými dopravci může dojít také k omezené možnosti reagovat na provozní mimořádnosti. Konečně je třeba upozornit i na skutečnost, že mezi účastníky soutěží převažují státy vlastnění dopravci. Potřebu určitého řešení vyvolává rovněž skutečnost, že u některých dopravců, například v případě ČD, jako sektorového zadavatele, vzniká povinnost v případě požadavku objednatele na nová vozidla vypsát, na rozdíl od komerčních dopravců, **další (vnořené) zadávací řízení na tato vozidla**, které je časově náročné. Tento problém je třeba odstranit tím, že všichni uchazeči budou mít z příslušných právních předpisů (například při pořízování dotovaných vozidel z OPD) povinnosti obdobné.

Jak již bylo krátce zmíněno v prioritě II tohoto dokumentu, většina dotázaných v rámci diskusního procesu nad Zelenou knihou spíše nesouhlasila s tezí, že by zvýšená aktivita objednatelů vedla k větší pasivitě dopravců. Respondenti zvýšenou aktivitu dopravců spatřují například v jejich zájmu účastnit se nabídkových řízení. Někteří sice mají názor opačný a pasivitu vidí například v tom, že dopravci přestali tvořit jízdní řády a oběhy, které za ně dělají někdy objednatelé, stali se pouhými vykonavateli požadavků objednatele, převažovalo však pozitivní hodnocení. Z pohledu předkladatele lze uvést, že se aktivita dopravců skutečně určitým způsobem proměnila od jejich quasi-nezávislé pozice v polovině 90. let, ovšem s výrazným nedostatkem ve financování, přes mnohdy technologickou tvorbu jízdních řádů a oběhů vozidel po roce 2005 až k hledání efektivního provozu ve spolupráci s objednatelem v současnosti. V budoucím období by bylo vhodné, aby objednatelé motivovali dopravce k odpovídajícímu výkonu v objednávce, toto úsilí se však musí se snahou dopravce protnout **v přístupu k zákazníkovi s cílem poskytnout mu adekvátní služby podle jeho ekonomických preferencí. Motivace může být přímá (např. získání výnosových příležitostí u tzv. „netto“ smluv), nebo nepřímá (např. výkonové hodnocení ve smlouvách u tzv. „brutto“⁵⁰ smluv)**. Jako impulzy pro podnícení komerčních aktivit dopravců v rámci objednávky veřejných služeb bylo respondenty navrženo například **částečné přenesení výnosových příležitostí na dopravce u brutto smluv** (resp. motivace podílem na zvýšených výnosech – systém bonusů a malusů), zahrnutí hodnocení dopravce jako hodnotící kritérium při výběru dopravce na pokračování veřejných služeb a podobně.

V souvislosti s uzavíráním smluv o veřejných službách je třeba zmínit ještě jeden bod, a to existenci rámcových smluv na zajištění dopravní obslužnosti. Smlouvy sice jako rámcové nejsou označeny, ale jsou uzavřeny **na velmi dlouhou dobu, přitom ekonomický model i rozsah objednávky je nastaven pouze pro první ekonomické období provozu**. Předkladatel rozumí důvodům, proč některé příslušné orgány tento flexibilní způsob v minulosti volily, ale pokládá za nezbytné zdůraznit, že toto již do budoucna (již z důvodu formulace právních předpisů ES, ale i z jiných srozumitelných důvodů spojených s potřebností předvídatelného chování obou smluvních stran) nebude možné. **Smlouva musí předem jasně vymežit rozsah objednávky a předpokládanou výši kompenzace (anebo alespoň způsob jak se stanoví) na celou dobu, na kterou se smlouva uzavírá**. Je možné, že se v budoucnosti objeví určitá nepředvídaná potřeba změny jízdního řádu či nepředvídatelná okolnost, která přiměje obě smluvní strany určitým upravit objednávku v rámci dodatku, u desetileté smlouvy

⁴⁹ Podle zákona o veřejných službách je při posuzování nabídkových řízení vedle ceny nutné posuzovat i kvalitu, tj. hodnotícím kritériem musí být pouze ekonomická výhodnost nabídky. Předkladatel upozorňuje, že na tento problém nelze pohlížet zjednodušeně. Pokud jsou vysoké povinné požadavky na kvalitu (např. u všech nabídek bude požadována klimatizace interiéru, nízkopodlažnost apod.), může být cena při hodnocení zcela rozhodující, a přesto bude zvolena kvalitní nabídka. Problémem je, pokud je rozhodující cena při velmi nízkých obecných kvalitativních požadavcích – pak objednatel poptává „low cost“, což může vést ke snížené kvalitě výstupu.

⁵⁰ „Netto“ smlouva – rizika a příležitosti změny výnosů po dobu trvání smlouvy jsou na straně dopravce. „Brutto“ smlouva – rizika a příležitosti změny výnosů po dobu trvání smlouvy jsou na straně objednatele.

však nemůže být nejasné, na jaké dopravní obslužnosti (co do rozsahu a kvality) se smluvní strany v době podpisu smlouvy domluvily a jak se stanoví částka, kterou za to veřejná správa zaplatí. Rovněž je důležité, aby byla postupně zajištěna jednotnost vykazování nákladů a výnosů v souladu s aktuálně účinnou legislativou, například vyhláškou MD č. 296/2010 Sb., která se vztahuje na smlouvy uzavřené po roce 2010.

Kvalitní veřejnou dopravu je možné tvořit pouze v případě zajištění odpovídajícího vozidlového parku. Lze konstatovat, že téměř všichni respondenti se shodli na tom, že stávající systém, kdy **vozidla vlastní dopravce, je vyhovující**. Pro drtivou většinu respondentů je vlastnictví vozidel objednatelem obtížně představitelné. V oblasti autobusové dopravy problémy spatřovány nejsou vůbec (doba odpisu vozidel odpovídá maximální době, na kterou lze smlouvu uzavřít) a všichni by zachovali stávající stav, tj. že vozidla vlastní dopravce. Všechny záležitosti týkající se pořízování vozidel by pak měly být řešeny mezi objednatelem a dopravcem smluvně (ve smlouvě). V oblasti železniční dopravy velká část respondentů upozorňuje **na odlišnost doby životnosti železničního vozidla (cca 30 let) a maximální doby, na kterou lze uzavřít smlouvu (15 let)**. Řešením by mohl být odkup či převod vozidel při ukončení smlouvy. Samozřejmě zůstává i možnost určitých vozidlových poolů, nicméně pro ně v současné době není odborná ani společenská poptávka, a proto jsou spíše modelem pro vzdálenější výhled v budoucnosti. Většina respondentů Zelené knihy byla přesvědčena, že vozidla **mají být spolufinancována z veřejných prostředků (a to i evropských), neboť je potřebné, aby došlo k obnově a ke zkvalitnění vozového parku a objednatelé k tomu objektivně prostředky nemají**⁵¹.

Role Operačního programu Doprava je proto i v následujícím období pro problematiku pořízení vozidel důležitá. Předkladatel sice bere na vědomí námitky, že závislost obnovy vozidlového parku na prostředcích z evropských fondů není udržitelná dlouhodobě, nicméně obnova železničních vozidel, která jsou obecně velmi zastaralá, je právě nyní velkou příležitostí, kterou je účelné využít. Po skončení životnosti vozidel v letech 2044-2050 již bude ekonomická situace v České republice odlišná. **Proto je třeba vnímat podporu železničních vozidel z Operačního programu Doprava pro nejbližší období jako důležitý příspěvek ke zkvalitnění veřejné dopravy.** Alokovaná částka postačí na řešení části problému, je třeba věnovat dále pozornost dalšímu řešení problematiky vozidlového parku, jak je blíže pojednáno v části tohoto materiálu, věnované Rizikové analýze.

Vedle toho velký důraz kladla řada respondentů na ekologické pohony vozidel a to jak v drážní, tak v silniční veřejné dopravě, s možností podpory projektů z programů v resortu životního prostředí a integrovaného regionálního operačního programu⁵². U vozidel je dále důležité zohlednit celospolečenské náklady jejich životního cyklu. Objednatelům veřejných služeb se doporučuje, aby při výběru dopravce upřednostňovali zajišťování služeb prostřednictvím čistých vozidel, která neemitují zdravotně rizikové látky do ovzduší⁵³.

Specifický cíl III/1: Způsob výběru dopravce

⁵¹ Je třeba si uvědomit, o jak obrovské prostředky se jedná. Vyjdeme-li z toho, že například dálková doprava objednaná MD vykoná denně zhruba 100 tis. vlakových kilometrů, je počet potřebných vozidel, které by se teoreticky měly v 30 letém ekonomickém cyklu amortizovat, obrovský. Při velmi hrubém odhadu poměrného průběhu 500 km/den (je nutné počítat s posilami, špičkovými dny, provozní zálohou atd.) se jedná o 200 kmenových vozidlových jednotek, což při typické ceně 200 mil. Kč za jednu jednotku by to dále odpovídalo prostě investiční hodnotě čtyřiceti miliard korun. Část musí přinést železniční podniky výrazným zvýšením své efektivity. To ale evidentně stačit nebude.

⁵² V této souvislosti je vhodné uvést, že v rámci IROP se nachází oblast podpory „*Pořízování vozidel na alternativní paliva do flotil dopravních podniků a do flotil dopravců zajišťujících městskou hromadnou dopravu a veřejnou linkovou dopravu*“.

⁵³ Například PAU, PM10, PM2,5, benzo(a)pyren, atd., viz též např. Zdraví 2020, Národní akční plán čisté mobility, Operační program Životní prostředí a další.

Opatření III/1.1: Veřejné služby v přepravě cestujících zadávat postupně na základě jasného harmonogramu a v souladu s principy Bílé knihy EU. V oblasti železnice vymezit jednotlivými objednateli způsob zadání prostřednictvím soutěže a prostřednictvím přímého zadání. Gestor: objednatelé veřejných služeb, termín: v autobusové dopravě nejpozději do 3. prosince 2019, v železniční dopravě průběžně.

Opatření III/1.2: V rámci nabídkových řízení stanovit požadované standardy dopravní obslužnosti, a to dle možností veřejně, předem ještě před zahájením nabídkového řízení, nediskriminačním a transparentním způsobem. Gestor: objednatelé veřejných služeb, termín: průběžně.

Opatření III/1.3: Při uzavírání smluv o veřejných službách předem jednoznačně stanovit rozsah a četnost objednávky a způsob stanovení výše kompenzace po celou dobu jejich účinnosti. Gestor: objednatelé veřejných služeb, termín: průběžně dle uzavírání smluv o veřejných službách.

Specifický cíl III/2: Problematika investic do vozidlového parku

Opatření III/2.1: Při výběru dopravce na provozování osobní dopravy ve veřejném zájmu zohlednit schopnost dopravce poskytovat služby ve stanovené kvalitě z pohledu uživatele a investovat v potřebné míře do vozidlového parku. Gestor: MD, kraje a obce, termín: průběžně.

Opatření III/2.2: Při obnově vozidlového parku v krátkodobém časovém horizontu využívat vícezdrojové financování, včetně případného využití fondů EU, a to v souladu s investicemi do rozvoje infrastruktury na příslušné lince. Gestor: objednatelé veřejných služeb, termín: průběžně.

Priorita IV.: INTEROPERABILITA SYSTÉMU

V rámci výsledků diskuse nad Zelenou knihou, která je shrnuta v kapitole 2 tohoto dokumentu, nebylo překvapením, že téměř všichni respondenti hodnotili **integrované dopravní systémy (IDS) jako velmi pozitivní směr vývoje ve veřejné dopravě**, který přinesl **zvýšení atraktivity veřejné dopravy, zastavil úbytek cestujících, či jejich počet zvyšuje**. Zároveň však respondenti upozorňují na **aktuální problémy, které vyvstaly v souvislosti se vznikem lokálních IDS**. Předkladatel pokládá za asi největší problém určitou nesourodost mezi principem tarifů v IDS, které zpravidla smluvně sjedná orgán veřejné správy či jím pověřená organizace, a mezi riziky dopravců spojenými s časovým průběhem změn tarifu. Žádný orgán veřejné správy není v rámci stanovení cen tak flexibilní jako trh. **Přesto jsou IDS nejdokonalejším uspořádáním regionální dopravy v městech a regionech, zejména, pokud se jádrovému městu a regionu podaří na jednom systému detailně shodnout (Jihomoravský kraj, Liberecký kraj a některé další kraje).**

Tabulka 5: Dopravní obslužnost v Jihomoravském kraji

	2005	2009	2010	2011	2012	2013
Přeprava cestujících po železnici v rámci regionu (mil. cestujících)	16 864,8	22 014,0	21 536,0	22 080,0	22 324,0	22 512,0
Počet vlakových spojů v pracovním dnu	5 219	6 437	6 462	6 529	6 547	6 655
Počet vlakových spojů v sobotu	4 033	4 378	4 285	4 344	4 250	4 157
Počet vlakových spojů v neděli a ve svátek	3 868	3 926	3 953	4 203	3 815	3 705
Přeprava cestujících ve veřejné autobusové dopravě v rámci regionu (mil. cestujících)	39 877,2	71 387,4	77 057,1	75 305,3	70 542,5	70 381,4
Počet autobusových spojů v pracovním dnu	37 497	44 695	44 922	45 511	45 714	45 858
Počet autobusových spojů v sobotu	8 250	13 501	14 470	14 740	14 889	14 959
Počet autobusových spojů v neděli a ve svátek	9 509	14 429	15 239	15 508	15 548	15 589

Zdroj: Systém dopravní statistiky.

V tabulce jsou vidět výsledky zajišťování veřejné dopravy v Jihomoravském kraji, které svědčí o významných změnách v objemu přepravených cestujících. Na tomto příkladu lze ukázat, že přínosy z integrace mohou být v rámci regionu velmi přesvědčivé. Celostátní IDS však na tomto půdorysu nemůže vzniknout. **Vyloženě celostátní IDS v klasickém významu tohoto slova respondenti ostatně spíše ani nepodporují, ovšem to neznamená, že nepokládají za potřebné řešení otázky tarifní konzistence.** Jak už bylo uvedeno, bylo by i nevhodné, aby zejména na železničních dopravních službách, které mají i nadregionální charakter, byly druhy jízdních dokladů v rámci tarifu IDS pro cestujícího jediným použitelným produktem a na hranicích krajů bylo nutné řešit lámání tarifů, které by navíc platilo jinak ve vlacích dálkové a jinak ve vlacích regionální dopravy. Tímto bychom se výrazně blížili k modelu neuznávání některých jízdních dokladů mezi různými společnostmi například dálkové a regionální dopravy na téže dráze, které právě například na železničních službách v Polsku není nejlepší zkušeností⁵⁴ - viz též část dokumentu, věnovaná Rizikové analýze.

Proto vzniká otázka, **jakým způsobem dále postupovat v celostátním měřítku.** Větší skupina respondentů upřednostnila **system „jedné ceny“** (ačkoliv současně upozorňují na jeho aktuální problematickou proveditelnost s ohledem na rozdílnost a roztržitost jednotlivých tarifů). Menší skupina respondentů upřednostnila **system „jedné jízdenky“** nebo oba systémy odmítá. Zejména cíl „jedna cena“ klade na všechny zúčastněné subjekty velmi obtížný úkol, který není snadno zvládnutelný⁵⁵, avšak jakékoliv průběžné tarifní nabídky kladou na všechny zúčastněné vysoké požadavky, je třeba si uvědomit, že není jedné přepravní smlouvy bez jednotných přepravních podmínek, a to celorepublikově prakticky nelze dosáhnout. *Samotný jízdní doklad* patří do určitého *druhu jízdních dokladů* (produktu), pro který musí být stanoveny jednotné *přepravní podmínky*. Teprve takový produkt lze nahrát do případné *aplikace* (je-li potřebná) na *médium* (papír, čipová karta apod.).

Lze proto shrnout, že sice by bylo téměř všemi respondenty vítáno, aby v konečném stavu pro veřejnou dopravu v ČR **existoval system, který umožní přímou přepravní smlouvu mezi dvěma tarifními body, tedy alespoň jeden „výchozí průběžný tarif“**, adaptovatelný výhledově na veškeré dopravní služby. **Nicméně, to není reálně dosažitelné.** Je zřejmě poněkud snáze dosažitelný cíl, aby v každém subsystému (železnice, jednotlivé IDS, MHD atd.) **by měla existovat universálně použitelná tarifní nabídka, zatímco mezi jednotlivými subsystémy by měla existovat možnost uzavřít buďto průběžnou přepravní smlouvu, nebo alespoň uzavřít navazující přepravní smlouvy snadno a na jednom místě.** Zároveň není účelné jakkoliv omezovat další tarifní nabídky, které vycházejí z tržní aktivity dopravců a nemusí být universálně použitelné⁵⁶. Toto je v současné době utopie, kterou má

⁵⁴ Například, jízdenky dopravce PKP InterCity neplatí u dopravce PKP Przewozy Regionalne, ačkoliv nabízejí často alternativní dopravní služby. Cestující musí důsledně rozlišovat, kterým vlakem pojedou, což je system, který objektivně používání veřejné dopravy ztěžuje. Blíže o podmínkách v Polské republice např.: IBM. 2011. *Rail Liberalisation Index 2011*. Brusel, 2011.

⁵⁵ Vysvětlení pojmů „jedna cena“ a „jedna jízdenka“ je obsaženo v Zelené knize ke Koncepti veřejné dopravy. Je třeba vysvětlit, že uvedené není v tuto chvíli zamýšleno jako právní konstrukce přepravní smlouvy, určitá právní řešení existují (výkonný/navazující dopravce, včetně právní úpravy přenosu odpovědnosti za škodu). K jejich konstituci je však potřebné nejprve vyjasnit základní *systemovou* otázku, zda pro soudržnost tarifu v ČR je cílem uzavření jedné přepravní smlouvy, anebo zda je zapotřebí dosáhnout i stavu, kdy bude k dispozici na určité přepravní spojení i základní tarif uznávaný u všech dopravců plnících veřejné služby v přepravě cestujících. Respondenti uvedli, že jeden tarif, tedy „jedna cena“ má svůj význam, neboť obtížně přijatelné, aby na relaci Praha – Ústí nad Labem, jezdili v objednavce státu dva dopravci a každý z nich měl zcela disjunktní system jízdného bez propojujících prvků a nebylo možné si koupit jízdní doklad, která by byl platný ve všech vlacích. Takový disjunktní system respondenti většinou nepodpořili. Zároveň to naznamená, že by varianta „jedna cena“ znemožňovala jiné tarifní nabídky, které se od společného systému budou odchylovat, samozřejmě mohou existovat různé např. akviziční slevy, které nebudou předmětem uznávání.

⁵⁶ Analogie Včasné jízdenky českého dopravce ČD, akčních nabídek německé DB či tzv. jízdenek „Sparbilette“ švýcarských SBB, „Minipris“ norských NSB apod.

realizována v evropských poměrech výhradně švýcarská konfederace. I tam ovšem dochází k faktickému navazování lomených přepravních smluv na hranicích vlak/autobus/IDS-MHD. Cesta k vytyčenému cíli může sestávat ze tří postupných kroků, řešených však ve vzájemné provázanosti:

1. **Prvním krokem může být existence výchozího průběžného tarifu v oblasti veřejných služeb na železnici.** Tato universalita nebude logicky zahrnovat akviziční slevy jednotlivých dopravců, jako jsou relační jízdenky a podobně, nicméně **měla by v principu zahrnovat jednotlivé i časové jízdenky.** I tento první bod je však spojen s řešením řady dílčích otázek, jako například na základě jakých tarifních nabídek takový průběžný tarif může vzniknout, jak se budou zúčtovat výnosy z jízdního dokladů náležející jednotlivým dopravcům a podobně.
2. Na tuto platformu lze **aditivním způsobem přidat jednotlivé systémy MHD/IDS** (v cílovém stavu bude v optimálním případě jediná přepravní smlouva, popř. série navazujících přepravních smluv, přičemž cena přepravy bude prostým součtem mezi železničním subsystémem a systémem IDS/MHD). Lze předpokládat, že aditivní navázání tarifu nebude možné v tarifních bodech, kde vlak nezastavuje, aby nemohlo docházet k nezamýšlenému snížení výnosů z tarifu, které by musely doplatit veřejné orgány⁵⁷.
3. Konečně **jako poslední krok lze posoudit, zda a nakolik je do tohoto systému možné integrovat veřejnou linkovou dopravu mimo IDS, tedy regionální autobusy mimo městské aglomerace,** a to opětovně aditivním postupem⁵⁸ vyžadujícím řešení prodeje jízdních dokladů a jejich kontroly. Zde je ovšem několik otevřených otázek, zejména, jakým způsobem může dojít k provázání tarifních nabídek mnoha komerčních dopravců, kteří se v této oblasti pohybují. Naopak míra naléhavosti řešení je zde ve vztahu k předchozím dvěma kategoriím relativně nejnižší.

Řešení všech etap však musí být provázáno tak, aby realizace jedné etapy nezabraňovala realizaci následných etap, zejména kroky 1 a 2 je třeba řešit komplexně. Nastoupení této cesty je dlouhodobým úkolem, který v prvním kroku vyžaduje několik zásadních úkonů. Za prvé musí být zajištěno, aby všichni dopravci byli schopni pracovat se **stejnými jízdními doklady a byli schopni ověřit jejich platnost** (tzv. technická interoperabilita, která je základním předpokladem funkce celého systému), za druhé zajištěna smluvní spolupráce mezi dopravci (tzv. smluvní interoperabilita) a za třetí vybudováno **clearingové centrum** (tzv. finanční interoperabilita, která je v zásadě součástí interoperability smluvní, je potřebná pro rozdělení výnosů z jízdních dokladů). Řešení přijaté v prvním kroku by mělo být kompatibilní s dalšími kroky v rámci tohoto postupu. Za **jednotlivé oblasti (železnice, IDS/MHD a regionální autobusová doprava) by postupně podle jejich začleňování do systému měl vzniknout koordinátor (popř. dílčí koordinátoři).** Lze si představit, že tuto úlohu může plnit například koordinátor v oblasti (elektronického) odbavování cestujících, standardizační entita, popsána v následujícím textu.

Uvnitř jednotlivých subsystémů (železnice, jednotlivé IDS, MHD) je proto princip popsán jako „jedna cena“ lze označit jako věcně důležitý. Tento pojem lze přesně definovat tak, že bude nabízena možnost uzavřít průběžnou přepravní smlouvu a cena jízdného u takové přepravní smlouvy bude nezávislá na využití dopravní službě⁵⁹, aniž by ovšem byly jakýmkoliv způsobem omezovány jiné tarifní nabídky. Mezi jednotlivými subsystémy je třeba uplatnit princip „jedna jízdenka“. Tento pojem

⁵⁷ Například pokud má cestující jízdenku IDS platnou pro cestu Praha – Kralupy nad Vltavou, mohl by mít možnost (za odpovídající vyrovnání mezi objednateli) tuto jízdenku využívat ve vlacích R, které zastavují v prostoru Prahy i v Kralupech nad Vltavou. Není však důvodné, aby tato jízdenka byla platná i ve vlacích I. přepravního segmentu, které v Kralupech nezastavují. Pokud by taková platnost byla zajištěna a tarif IDS bylo možné na tarif dopravce v Kralupech nad Vltavou navázat, mohlo by docházet k významným úbytkům tržeb na projíždějících vlacích, které by pro regionálního objednatele bylo obtížné vyrovnávat.

⁵⁸ Ani ve Švýcarském dopravním systému, který bývá dáván jako příklad nejlepší organizace veřejné dopravy, v takovém případě tarifní degrese zajištěna není.

⁵⁹ S případnými výjimkami u dopravních služeb nadstandardní kvality.

Lze přesně definovat tak, že buďto bude možné uzavřít průběžnou přepravní smlouvu (příčemž cena jízdního dokladu bude zpravidla aditivní) nebo bude alespoň možné uzavřít navazující přepravní smlouvy jednoduše, optimálně na jednom místě. Je třeba zopakovat, že **tohoto cíle nelze dosáhnout krátkodobě, ale měl by to být bod, ke kterému se bude tarifní systém ve veřejné dopravě v České republice postupnými kroky blížit.**

Vedle otázky možnosti pořízení jízdních dokladů je důležitá i otázka nosiče jízdních dokladů. Jak již bylo uvedeno, většina respondentů se **na potřebě stanovení jednotného standardu elektronického odbavování cestujících, resp. odbavovacích technických prostředků, (EOC) shodla.** Standard by měl vycházet zejména z dohody stávajících účastníků tak, aby **nevznikl monopol určitého výrobce nebo státem nařízený jediný možný způsob odbavení,** anebo aby nebylo nutné všechny stávající systémy jednorázově nahradit zcela novými systémy. Při stanovení standardu je třeba mít na zřeteli, že bezkontaktní čipová karta není perspektivně jediný možný nosič interoperabilního jízdního dokladu. Optimální variantou je **stanovení určitého standardu EOC, na jehož základě by bylo možné pomocí vzájemně propojených elektronických odbavovacích systémů využívajících standard EOC odbavovat standardizované jízdní doklady cestujících umístěné na standardizovaných aplikacích a médiích. Média by mohla mít pak různou technologickou podobu** – např. bezkontaktní čipové karty, bankovní karty a jiné čipové nosiče, chytrého mobilního telefonu, ale i obyčejné papírové jízdenky s 2D kódy, neboť není podstatné, z jakého média odbavující pracovník informaci o jízdném zjistí, ale že je odbavovací zařízení schopné tyto informace z nosiče přečíst a dekodovat, právě díky standardům EOC. Je žádoucí, aby standardizace EOC započala nejprve u nejrozšířenějších odbavovacích systémů na bázi čipových bezkontaktních médií a později se rozšířila i na další druhy nosičů jízdních dokladů.

Národní standard elektronického odbavení cestujících by však neměl být objednatelům a dopravcům nařízen shora, ale jednotliví objednatelé či dopravci by k němu měli přistupovat dobrovolně na základě zájmu být součástí celostátně univerzálního odbavení cestujících ve veřejné dopravě. Jako vhodná platforma pro další aktivity v uvedené oblasti se v tomto případě jeví činnost již existující Koordinační skupiny ministra dopravy ke zpracování národního standardu elektronického odbavení cestujících, jako společné iniciativy Ministerstva dopravy, Asociace krajů ČR, České asociace organizátorů veřejné dopravy, Svazu dopravy ČR, Sdružení dopravních podniků a Sdružení pro dopravní telematiku. Na základě dosavadních jednání Koordinační skupiny se předpokládá, že dalším předpokladem k vytvoření národního standardu elektronického odbavení cestujících bude založení společné instituce s funkcemi standardizační entity⁶⁰.

Celostátní informační systém o jízdních řádech (CIS JŘ) je všemi dotázanými hodnocen jako **účelná datová základna pro vyhledávání přepravního spojení, která je na velmi kvalitní úrovni.** Data o JŘ by však podle převládajícího názoru odborné veřejnosti měla být otevřená způsobem umožňujícím automatizované zpracování. V návazném vyhledávači schází zejména **provázání s mapovým podkladem,** kde by mohlo být zaneseno i přesné umístění zastávek a trasování autobusových linek. Dále pak je pro řadu respondentů důležité poskytování **informací v reálném čase** (aktuální poloha vozidla, nástupiště, výluky, nehody, zpoždění – možnost nabídnout náhradní, aktuálně reálné přestupové spojení – tzv. dynamické vyhledávání spojení). Vylepšeno **by mělo být vyhledávání přestupních spojení** (lepší práce s návaznostmi a čekacími dobami). Konečně je důležitou oblastí i prohlubování přístupnosti předmětných dat pro osoby se zvláštními požadavky, vyvolanými jejich zdravotním postižením, včetně informací o bezbariérové použitelnosti předmětných služeb.

⁶⁰ Standardizační entita – specifický druh koordinační instituce v oblasti EOC. Viz projekt „Interoperabilita a standardizace systémů elektronického odbavení cestujících ve veřejné dopravě“ pro potřeby Ministerstva dopravy v rámci „programu BETA“, tj. v rámci programu veřejných zakázek ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích pro potřeby státní správy, realizovaném Technologickou agenturou ČR.

Téměř všichni dotázaní se shodují, že data o veřejné dopravě (v kontextu byla míněna zejména data o jízdách v rámci řádek, které **mají být volně přístupné široké veřejnosti** (otevřenost veřejných dat). Plná otevřenost dat může mít však reálný důsledek, že na trhu vznikne následně **několik konkurenčních vyhledávačů**, jejichž výsledky se mohou lišit, a to včetně možného upřednostňování určitých dopravců na úkor jiných nebo na základě marketingového poplatku, popř. vyloučení některých dopravců z vyhledávání. Zejména z tohoto důvodu je alespoň v současné fázi vývoje zřejmé, že by měl existovat státem garantovaný vyhledávač, kde bude zaručeno vyhledávání **v úplné databázi jízdých řádů a bez narušení výsledků vyhledávání tržním prostředím**, vzpomeňme např. zobrazení výsledků vyhledávání firem v určitém oboru v běžných internetových vyhledávačích s umístěním komerčních výsledků na prvních pozicích, popř. neúplnost vyhledaných firem. Při těchto úvahách je nezbytné si uvědomit, že cestování veřejnou dopravou nezahrnuje jen vyhledání prostého přímého spojení mezi dvěma body, zahrnuje i složité přestupní terminály, ve kterých jsou například návaznosti definovány až od určitých diferencí mezi příjezdem prvního spoje a odjezdem druhého spoje. I v těchto případech musí být vyhledání optimálního spojení veřejnou dopravou odpovídajícím způsobem funkční. Podle názoru většiny by tak měl i při plné otevřenosti dat CIS JŘ existovat kvalitní vyhledávač přepravního spojení.

V souvislosti s problematikou tarifu je nutné zmínit ještě dvě oblasti, a to **problematiku regulace cen formou zákona o cenách**. Je netriviální otázkou, zda bude i po roce 2019 regulace cen nezbytně potřebná, neboť ve většině případů nabízí již dnes dopravci na základě svého komerčního rozhodnutí ceny jízdých dokladů nižší než regulované. Neplatí to však ve všech případech a cenová regulace má i vedlejší příznivé dopady, například určité sjednocení slevových kategorií. Proto v dalším období lze navrhnout cenovou regulaci zachovat, nicméně je třeba ji podrobit důkladné revizi a **důsledně slevové kategorie sjednotit, neboť není důvodné, aby v oblasti železniční dopravy či MHD (IDS) byla pravidla stanovena zcela odlišně než o oblasti regionální autobusové dopravy. Tato reforma je proto nezbytná.**

S touto problematikou souvisí rovněž problematika **státní garance jízdých výhod v oblasti železniční dopravy. Toto oprávnění je zakotveno v zákoně č. 77/2002 Sb. a vztahuje se na jediného dopravce, tedy ČD**. Předkladatel si plně uvědomuje sociální citlivost této otázky a pokládá za dlouhodobě udržitelné, aby bylo ze strany dopravců poskytováno zaměstnanecké jízdné za velmi zvýhodněných podmínek. Není však správné, aby tímto byl zatížen jeden z dopravců na liberalizovaném železničním trhu, a to dokonce na základě zákonného ustanovení. Předkladatel předpokládá, že tyto jízdní výhody proto budou v budoucnosti **také v oblasti železniční dopravy poskytovány na základě rozhodnutí dopravců**.

Specifický cíl IV/1: Tarifní a přepravní integrace území ČR

Opatření IV/1.1: Při sjednávání smluv o veřejných službách, zejména v oblasti železniční dopravy, usilovat o zajištění tarifní soudržnosti, která v prvním kroku maximálně usnadní cestování mezi dvěma místy na české železniční síti veřejnými službami v přepravě cestujících na jeden přepravní doklad. Usilovat o propojování se systémy IDS. Gestor: MD ve spolupráci s kraji a dopravci, termín průběžně.

Opatření IV/1.2: Sjednotit pravidla pro stanovení cenové regulace a slev v České republice a prověřit jejich potřebnost pro další období. Gestor: MD ve spolupráci s MF, termín 31. prosince 2017.

Opatření IV/1.3: Analyzovat jízdní výhody v oblasti železniční dopravy a podle výsledků analýzy upravit pravidla jejich poskytování, včetně případné úpravy právních podmínek. Gestor: MD, termín 31. prosince 2017.

Specifický cíl IV/2: Standardizace technických podmínek

Opatření IV/2.1: Spolupracovat na stanovení národního standardu pro technologii odbavení cestujících užívaných v rámci jednotlivých IDS s cílem zajištění technické interoperability, zlepšení

podmínek pro smluvní interoperabilitu a integraci veřejných služeb v celostátním rozsahu. Gestor: MD a samospráva, termín: 31. prosince 2016.

Specifický cíl IV/3: Informační systém o jízdních řádech

Opatření IV/3.1: Zajistit otevřenost dat v rámci CIS JŘ, při zachování státem garantovaného vyhledávacího spojení a udržení dlouhodobé funkčnosti CIS JŘ. Gestor: MD, termín: 1. září 2015.

Priorita V.: OPTIMALIZOVANÝ VZTAH VEŘEJNÝCH SLUŽEB A KOMERČNÍCH SLUŽEB

Jak v oblasti železniční, tak i v oblasti silniční dopravy téměř všichni dotázaní považují problém souběžného provozu komerčních a veřejných služeb obecně za závažný. Podrobný popis problematiky byl proveden v rámci Zelené knihy. Lze shrnout, že pokud je na určitém provozním souboru možné provozovat dopravní služby bez kompenzací z veřejných rozpočtů a v odpovídající kapacitě, síťové struktuře a kvalitě, pak je to značný přínos pro celou veřejnou dopravu. **Vytrhování jednotlivých spojů z provozních souborů veřejných služeb a jejich následné komerční provozování bez zajištění celé linky ale může v některých případech snížením výnosů, bez odpovídajícího snížení nákladů, systém veřejné dopravy ohrozit a není zcela přijatelné.** Jde o to, aby byla zajištěna společná existence komerční a kompenzované dopravy, aniž by jedna část působila na úkor té druhé a znemožňovala její racionální ekonomickou existenci. Ze strany respondentů bylo velmi jasně vnímáno, že nelze uvést, že by doprava provozovaná mimo závazky veřejné služby měla být obecně a vždy upřednostněna před veřejnými službami. V železniční dopravě existuje další závažný problém, a sice omezená kapacita železniční dopravní cesty. Možnost volné soutěže na trhu je proto poněkud omezena kapacitou infrastruktury, kde na rozdíl od silnice není možný provoz několika souběžných, konkurenčních spojů, a kde větší nabídka komerčních spojů omezuje zejména regionální dotovanou dopravu, jakož i nákladní dopravu. Dotázaní se **převážně shodují, že by i na železnici měl být přístup na trh regulován** (tzn. především princip soutěže o trh, nikoliv soutěže na trhu), a to **alespoň obdobným způsobem jako v dopravě silniční, kde probíhá regulace na úrovni udělení licence pro provozování linky.**

Procesní přezkum spojený s nabídkovými řízeními provádí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Vedle toho je zřejmé, že z **důvodu transpozice Směrnice 2012/34/EU⁶¹ do vnitrostátního práva České republiky je v oblasti železniční dopravy potřebné přistoupit k ustavení nezávislého regulačního orgánu.** Tento regulační orgán má zásadní funkci pro oblast komerčních dopravních služeb, a související ochranu veřejných služeb v závazku veřejné služby. Konkrétně oblast ochrany veřejných služeb je rozpracována v prováděcím nařízení Komise (EU) č. 869/2014 ze dne 11. srpna 2014, o nových službách v osobní železniční dopravě. Transpoziční lhůta předmětné směrnice 2012/34/EU je stanovena do 16. června 2015 a **nyň probíhají dokončovací práce na potřebné vnitrostátní právní úpravě, aby mohla být předložena vládě ke schválení v krátké době.**

V oblasti silniční dopravy jsou tyto základní otázky řešeny nastavením licenčního řízení. Toto řízení však **nedostatečně podrobně (a jednotně) upravuje zohledňování veřejných služeb v přepravě cestujících** (rozdíly jsou zejména u zohledňování železniční dopravy, obzvláště dálkové) – rozdíl přístupu úřadů k souběhu dopravy komerční a dopravy provozované v režimu smluv o závazku veřejné služby od čistě formalistického (přesná shodnost zastávek a trasy) až po dopravně-logického (obslužnost území, přepravní proudy, koridory, trajektorie)⁶². Jedním z důvodů tohoto stavu je problém **nízké provázanosti jízdního řádu s licencí**, který neumožňuje zajistit odpovídající koordinaci komerční a dotované dopravy. Předkladatel je dlouhodobě přesvědčen, že jízdni řád by měl být úžeji

⁶¹ Směrnice EP a Rady ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.

⁶² Jak již bylo uvedeno v analytické části tohoto dokumentu, žádoucí by podle názorů některých respondentů byla definice „souběhu“ dotované a nedotované dopravy. To však není možné, neboť posouzení tohoto souběhu je zásadně dopravně-inženýrskou otázkou, která musí být řešena (stabilní) rozhodovací praxí, nikoliv prostou, universálně použitelnou definicí vytvořenou na centrálním orgánu veřejné správy.

provázán s licencí nebo jinak pojmán proces schvalování jízdních řádů. V oblasti licenčního řízení je dále třeba upravit řadu drobnějších otázek. Na jedné straně některá připomínková místa v tomto procesu zcela chybí (např. MD, určité obecní úřady), na druhé straně se v současné situaci další jeví jako naprosto zbytečná (např. Policie ČR, správce pozemní komunikace, majitel označníku), resp. u nich chybí vymezení, k čemu, jak a proč se mají vyjadřovat a jakým způsobem by mělo být s jejich vyjádřením (stanoviskem) zacházeno. Někteří respondenti dále poukázali i na jiné dílčí problémy k vhodnému řešení, a to například problém právního nástupnictví licence, popřípadě lhůt pro získání licence a schválení jízdního řádu v mimořádných situacích. **Všechny tyto otázky je potřebné v budoucím období vyjasnit a podrobit proces licenčního řízení v širším smyslu revizi.**

Bílá kniha by měla být strategickým dokumentem, a proto je vhodné si klást otázku, k jakému řešení přístupu na trh veřejné dopravy směřuje řešení těchto otázek v horizontu delším než je několik let. Respondenti v řadě odpovědí uváděli, že současné téměř úplné procesní oddělení - *decoupling* - mezi závazky veřejné služby a procesem získání povolení k podnikání⁶³ je praktickým řešením pro současný stav a následující léta, ale je třeba klást si otázku, zda je také vhodným cílovým řešením pro veřejnou dopravu v České republice. Toto řešení vzniklo více postupným právním vývojem než s jasným úmyslem. V řadě států EU je přitom značný procesní rozdíl mezi „dotovanou, nebo veřejně prospěšnou koncesí na služby“ a „komerčně iniciovanou koncesí“. V takovém modelu například určité služby Praha – Ostrava náležejí nepochybně do veřejně iniciovaných koncesí, zájem dopravce na vedení sezónního víkendového vlaku z Prahy kupříkladu do Železné Rudy či Svobody nad Úpou je typickým případem koncese iniciované mimo veřejnou prospěšnost, byť může mít význam komerční a obecně rozvojový. Zásadní výhodou tohoto modelu je, že trh může být značně otevřen a přitom mohou být pravidla prostřednictvím uvedených koncesí na služby zároveň vhodně nastavena. Jako daleko vhodnější model by se v cílovém stavu tedy jevílo **udělování koncesí s quasi-výlučným charakterem, a to buďto na základě aktivity příslušného orgánu** (přičemž součástí takové koncese by pak byla platba kompenzace nebo ne, případně i poplatek za výlučnost) a **vedle toho by mohly existovat komerční koncese z aktivity dopravců, podmínky jejich udělení by byly podobné jako v případě procesu přezkoumání ekonomické vyváženosti veřejných služeb, tj. koncesí prvního typu.** Uvedený cíl není stanoven pro následující období, nicméně bylo by vhodné střednědobě zpracovat analýzu, shrnující nevýhody a výhody modelu s koncesními prvky v kontextu evropské legislativy, a po jeho vyhodnocení rozhodnout o dalším směřování v této oblasti.

Specifický cíl V/1: Řízení vztahu veřejných a komerčních služeb v oblasti linkové silniční osobní dopravy

Opatření V/1.1: Zajistit úpravu procesu licenčního řízení k účinnější koordinaci silniční linkové osobní dopravy. Gestor opatření: MD, termín: 30. prosince 2016.

Specifický cíl V/2: Řízení vztahu veřejných a komerčních služeb v oblasti veřejné drážní osobní dopravy

Opatření V/2.1: Zajistit odpovídající ochranu veřejných služeb v prostředí otevírajícího se dopravního trhu v oblasti drážní dopravy. Gestor opatření: MD; Termín: 31. prosince 2015.

Opatření V/1.2: Prověřit možnost posílení koncesního modelu veřejné dopravy v České republice. Gestor: MD, termín 31. prosince 2020.

⁶³ V současné době jsou oba procesy právně prakticky plně oddělené. Smlouva o veřejných službách je dopravcem uzavírána s motivací získat veřejné prostředky na kompenzace. Přístup na trh, tj. samotné získání úředních povolení, je s uzavíráním smlouvy o veřejných službách svázáno jen velmi volně. Pro udělení licence není smlouva o veřejných službách podmínkou. Naopak, např. schválení jízdních řádů není podmínkou uzavření smlouvy. Z hlediska přístupu na trh téměř není rozdíl mezi komerčním spojením a „dotovaným“ spojením (s výjimkou nastaveného procesu ochrany veřejných služeb). To je samozřejmě do jisté míry praktické řešení, vyvolává ale řadu koncepčních otázek.

Priorita VI.: OPTIMALIZOVANÝ VZTAH VEŘEJNÝCH SLUŽEB K INFRASTRUKTUŘE

V rámci Zelené knihy byla tato část koncipována jako popis **souboru tří oblastí, které souvisejí s vazbou veřejné dopravy k subsystému infrastruktura**. Jejím předmětem byl způsob stanovení poplatků za infrastrukturu, spolupráce mezi provozní a investiční činností a konečně problematika dopravních terminálů. V následné diskusi se tomuto tématu řada respondentů poměrně obsáhle věnovala.

Pokud se týče samotného nastavení ceny za použití infrastruktury, v železniční dopravě bude cena po transpozici směrnice 34/2012/EU nastavena na základě zřejmých pravidel, a to včetně nastavení cen za používání souvisejících zařízení služeb jako jsou například osobní nádraží, popřípadě další zařízení která by měla být využívána více dopravci (pro drobnou údržbu, myčky, tankovací zařízení a podobně). V konkurenci se silniční dopravou je železnice podle řady respondentů již nyní nákladná, což kraje v objednavce drážní dopravy poněkud demotivuje. V porovnání se silniční dopravou platí železniční dopravci za využití celé sítě, a to **výrazně vyšší náklad na místový kilometr**. V regionální dopravě je tak na řadě relací cenově výhodnější **autobusová doprava nejen z důvodu levnějších vozidel, ale také levnější infrastruktury**. Spravedlivé srovnání je obtížné, ale pokud srovnáme celkové poplatkové zatížení přepočtené na 1 místo dopravního prostředku, pak je nesporné, že na železnici je toto místo infrastrukturním poplatkem zatíženo výrazně více než v dopravě silniční⁶⁴. Tak to také nutně bude i nadále, s ohledem na rozdílnou využívanost silniční a železniční sítě. Všechny kraje a i většina ostatních dotázaných proto v rámci diskusi nad Zelenou knihou uvedla, že pokud by došlo ke změnám ve výši infrastrukturních poplatků na železnici⁶⁵, mělo by být toto zvýšení kompenzováno objednatelům, neboť v opačném případě hrozí redukce veřejné dopravy a následně i další propad příjmů SŽDC ze zrušených vlaků. Tato myšlenka je racionální, neboť **u většiny smluv o veřejných službách nese rizika změny ceny za použití dopravní cesty (zcela logicky) objednatel, takže dopady změn zpoplatnění železniční infrastruktury dopadají přímo na objednatele**. Pokud tedy SŽDC jako státní organizace rozhodne o změně cenové strategie v oblasti zpoplatnění infrastruktury, **měly by být tyto prostředky objednatelům uhrazeny a jedná se s výjimkou komerční dopravy pouze o diferenci v rámci veřejných rozpočtů (SŽDC – MD – kraje)**.

Otázku komplexního převedení regionálních drah na kraje většina respondentů považuje obecně za nepřijatelnou, nebo nerealizovatelnou. Na základě diskuse nad Zelenou knihou takový proces obecně, v širším měřítku, nelze doporučit, neboť řada respondentů se domnívá, že hrozí riziko rozpadu sítě či nedostatek financí na straně objednatele i na údržbu infrastruktury. Provázání rozvoje infrastruktury a provozu lze **nahradit vzájemnou spoluprací a společným plánováním objednatelů a SŽDC**. Z pohledu předkladatele je třeba doplnit, **že je zcela srozumitelné, že u drah, na kterých je objednána pravidelná intervalová doprava alespoň v intervalu 120 minut, je otázka převodu problematická**. Již však bylo na předchozích stránkách uvedeno, že existence málo využívaných drah je spíše politickou otázkou než otázkou věcnou. Je zároveň třeba upozornit na skutečnost, že SŽDC v současné době není oprávněna zrušit dráhu, na které je provozována jakákoli pravidelná doprava, takže případný odpovědný přístup je zejména na objednatelích veřejné dopravy. Není vhodné, aby **stát byl nucen udržovat dráhu, na které jsou provozovány jednotky párů vlaků, a to ještě pouze např. v letním období**. Takové dráhy by tedy měly být převedeny jiným subjektům, a to za reálnou tržní cenu dráhy stanovenou výnosovou metodou. V případě nezájmu o ně by bylo vhodné, aby

⁶⁴ Lze potvrdit prostým výpočtem, kdy na jedné straně stanovíme infrastrukturní zatížení 1 místa autobusu například na dálnici D1 Praha – Brno a na druhé straně stanovíme zatížení infrastrukturními poplatky u 1 místa vlaku. Obdobné platí podle řady respondentů i pro nákladní dopravu. Je to dáno i rozdílným využitím silniční a železniční sítě z hlediska realizovaných místekm za 1 km infrastruktury za den.

⁶⁵ Samotné zavedení poplatků za užívání zařízení služeb, především osobních stanic, aby však nemělo vést k navýšení stávající kompenzace, neboť dojde pouze ke změně formy tohoto nákladu ze stávajícího „vnitřního nájemného“, jež by ČD měl v účetní evidenci vykazovat a jež coby řádný hospodář zohlednily ve vyšší nárokové kompenzace na poplatek za užití zařízení služeb.

vlastník dráhy mohl zahájit proces směřující k rušení těchto drah, aby prostředky alokované na jejich údržbu mohly být využity efektivnějším způsobem na dráhách, které svou společenskou funkci plní.

Pokud se týče plánování drážní infrastruktury, je třeba připomenout, že absolutní většina dotázaných se shodla na tom, že **vztahy mezi vlastníkem dráhy a objednateli dopravy se v poslední době výrazně zlepšily, vlastník dráhy více dbá na požadavky vzešlé od objednatelů**. Přesto je nezbytné prohlubovat vzájemnou komunikaci. Zejména regionální objednatelé kriticky poukazují na to, že při **modernizaci nejsou často jejich požadavky brány odpovídajícím způsobem v potaz samotnými zpracovateli projekčních prací**. K tomu je ale nezbytné doplnit, že je otázkou, zda vždy objednatelé formulují jasné provozní koncepce a dlouhodobě je garantují, což má opětovně spojitost s financováním objednávky, viz prioritá I. **Dopravní plánování a plánování infrastruktury by mělo být vytvářeno ve vzájemné spolupráci, a to včetně zohlednění dlouhodobého plánování modernizace vozidel**. Značná část dotázaných považuje za žádoucí plánování infrastruktury **podle dopravního plánování objednatelů**. Problémem tedy opět je absence plné závaznosti dopravního plánu a nestabilita financování veřejné dopravy. Provizorně by to mohlo být řešeno vztahem mezi SŽDC a jednotlivými objednateli. SŽDC by se mohla zavázat k **určité modernizaci tratě oproti závazku objednatele, že na této trati bude objednávat v určitém rozsahu dopravní služby** (nedošlo by tak k minulosti existujícím situacím, kdy po zmodernizování či opravě trati byl provoz na ní silně omezen či přímo zrušen bez náhrady). V důsledku nejistého a nezávazného objemu objednávky (dopravního plánu) může být problémem i čerpání peněz z evropských fondů (podmínka udržitelnosti projektu modernizace trati nebude v případě nepředvídaného zrušení či omezení objednávky splněna a mohlo by dojít i na vrácení dotací). Důležité je také, aby byly zohledňovány nejen investiční, ale také provozní náklady modernizované infrastruktury.

Velké nároky na zajištění odpovídající kapacity bude i nadále na hlavních trasách se souběhem intenzivní dálkové, regionální i nákladní dopravy. Typickým případem je úsek Praha – Kolín, kde již v současné době není kapacita modernizovaného koridoru v souladu s poptávkou po přepravě.

S ohledem na energetickou politiku státu, vyjádřenou ve Státní energetické koncepci, je rovněž důležitá preference elektrické vozy před pohonem ropnými palivy. Je také důležité, aby vybavení modernizované dráhy (například zabezpečovacím zařízením) reagovalo na vývoj v oblasti vozidel, ačkoliv vinou současné situace v oblasti železniční dopravy zatím vývoj vozidel spíše pozůstává za možnostmi infrastruktury, to se však v budoucnu velmi pravděpodobně změní.

V rámci modernizace trati by mělo jít **ruku v ruce i budování přestupních terminálů (tedy i pro přestup na autobusovou dopravu), aby na dráze nebyla provozována toliko uzavřená linka mezi dvěma body, ale linka zajišťující přepravní vztahy v rámci sítě**. Respondenti jsou drtivou většinou přesvědčeni, že **otázka budování systematických maximálně jednoduchých přestupních bodů v území je pro veřejnou dopravu v České republice zásadní**. V této souvislosti je třeba upozornit na potřebu budovat systémy parkovišť P+R, B+R a K+R, a to zejména u železničních stanic s intervalovou dopravou na předměstích měst (nejen až u systémů MHD na okrajích měst), toto opatření je pro programové období 2014-2020 součástí podpory v specifickém cíli 1.2. „Zvýšení podílu udržitelných forem dopravy“ v rámci Integrovaného regionálního operačního programu.

Respondenti poukázali na potřebu důsledné tvorby **výlukových jízdních řádů** za spolupráce s objednateli, a to i v případě, že nedochází přímo k omezení kapacity dráhy a všechny trasy je možné provézt, nicméně s dopady do jízdních dob vlaků. Zejména pokud dochází ke vzájemné interakci dvou investičních akcí, a to i nepřímo, je zpracování koordinovaných výlukových jízdních řádů zásadní.

Téměř všichni dotázaní⁶⁶ se shodují, že **vlastníkem železničních stanic a souvisejících pozemků by neměl být dopravce, nýbrž stát, který právo hospodaření může například převést na provozovatele jiné drážní infrastruktury (SŽDC)**. Je však nutné, aby takový převod byl v souladu s pravidly platnými pro poskytování veřejné podpory. S ohledem na rozvíjející se soutěž na

⁶⁶ Kromě Ministerstva životního prostředí, které však svůj opačný názor podobně nezdůvodnilo.

železničním trhu je pro většinu respondentů varianta vytvoření železničního holdingu (dopravce a infrastruktury) spíše nepřijatelná. Značná část dotázaných pak alternativně navrhuje, aby některé železniční stanice nebyly převedeny do vlastnictví státu, ale kraje či měst, které by je mohly využít i pro vlastní potřeby (např. služebna městské policie, informační centrum). Podmínkou v obou případech je, aby služby byly nabízeny všem dopravcům nediskriminačně. Zároveň však často dotázaní upozorňují na skutečnost, že SŽDC není jako státní organizace v přímém vztahu k zákazníkům, a proto jí nabízené služby nemusí mít ve smyslu přímé ekonomické motivace ve všech případech odpovídající vstřícnost k „zákazníkům“ (dopravcům, objednatelům). Je důležité, aby bylo zřejmé, že provozování zařízení služeb, kterým jsou především železniční stanice, je zejména tržní příležitostí a aby této skutečnosti byl přístup této organizace přizpůsoben. Obecně lze vidět mnoho ne zcela pozitivních příkladů ze sousedních zemí, se stavem staniční infrastruktury, a to ať je tato infrastruktura ve vlastnictví železničního holdingu (Německo), nebo je od něj plně oddělena (Slovensko). Česká republika by měla klást proto velkou pozornost na řešení tohoto problému, který do budoucna by mohl kvalitu veřejné dopravy výrazným způsobem v očích veřejnosti snížit⁶⁷, neboť osobní stanice jsou v očích veřejnosti „výstavní skříně“ veřejné dopravy jako celku, a to nikoliv jen ve velkých městech.

Ne zcela vyhovující je **stav v oblasti zřízení a využívání autobusových zastávek a jejich označků**. První klíčovou otázkou je, zda proces zřízení autobusové zastávky by měl být nějakým způsobem formalizován. V současné době umožňují právní předpisy zřízení zastávky, resp. umístění označků, bez jakéhokoliv projednání, povolení či souhlasu orgánů veřejné správy, aniž by byl sám pojem „zastávka“ přesněji definován. Druhou otázkou je pak správa a užívání řádně zřízených zastávek. Jednou z možností řešení je zde převedení označků do vlastnictví veřejného subjektu – například správce pozemní komunikace nebo organizátora dopravy se současným řešením zpoplatnění jejich užívání. Tyto důležité detaily by měly být zakotveny v zákoně o silniční dopravě v souvislosti s potřebnými úpravami licenčního řízení popsaném v prioritě V.

Specifickou částí tohoto problému je nutnost **nediskriminačního využívání autobusových nádraží a stanovišť** (obdoba s problematikou železničních nádraží ve vlastnictví jednoho z dopravců), která jsou ve vlastnictví soukromých subjektů, v některých případech přímo jedním z dopravců či s ním majetkově provázanou společností, což může působit určité problémy i při nabídkových řízeních (neznámá, v čase nepředvídatelně proměnná veličina v podobě ceny za využití autobusového nádraží a stanoviště). Zde se jeví jako vhodná a možná **úprava cestou cenové regulace**. Ačkoliv ne všechny subjekty se k otázce této regulace vyslovily pozitivně, je její použití jednoznačně na místě, neboť se jedná o statek, který nemůže být ve většině případů poskytován konkurenčními subjekty a pokud ano, pak jen méně vhodným umístěním autobusového stanoviště, které by vyvolávalo horší dostupnost dopravních cílů nebo zhoršení přestupních vazeb.

Prvotní podoba cenové regulace užití příjezdového a odjezdového stání v zastávkách autobusové dopravy byla nastavena v rámci cenového výměru Ministerstva financí pro rok 2015⁶⁸. Přestože se z pohledu objednatelů veřejných služeb již objevily určité výkladové otázky, jsou kroky směřující k cenové regulaci využívání autobusových nádraží a stanovišť vnímány pozitivně, a před vydáním cenového výměru pro rok 2016 bude především potřebné posoudit praktické účinky jednotlivých podmínek nově nastavené cenové regulace.

Specifický cíl VI/1: Zpoplatnění osobní dopravy

⁶⁷ Samo přidělování tras je rovněž „tržní“ mechanismus, při kterém je rovněž klíčové vycházet vstřícně požadavkům cestujících veřejnosti, takže SŽDC, s. o. je v každém případě s tržními výzvami konfrontována, to není pouze problém zařízení služeb v osobních železničních stanicích.

⁶⁸ Výměr MF č. 01/2015 ze dne 26. listopadu 2014, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami.

Opatření VI/1.1: Při změnách cen za infrastrukturu důsledně analyzovat možnosti řešení, při kterých bude dbáno na vyrovnaní pro objednatele veřejných služeb. Gestor: MD ve spolupráci se SŽDC, termín průběžně.

Specifický cíl VI/2: Vztah mezi údržbou, modernizací a objednávkou

Opatření VI/2.1: Kvalitněji provázat plánování dopravní obslužnosti a plánování rozvoje dopravní infrastruktury, při tom brát v úvahu dopravní plány krajů a státu, zejména jejich nejvyšší priority.

Gestor: MD ve spolupráci s kraji. Termín: 31. prosince 2017.

Specifický cíl VI/3: Dopravní terminály

Opatření VI/3.1: Při dalším postupu železniční reformy zajistit nediskriminační přístup k zařízení služeb. Gestor: MD ve spolupráci s kraji a dopravci, termín 31. prosince 2015.

Opatření VI/3.2: Analyzovat možnost cenové regulace vjezdů na autobusová stanoviště v České republice. Gestor: MD ve spolupráci s MF: termín 31. prosince 2015.

4. Implementační část

4.1. Nástroje Koncepce veřejné dopravy

K dosažení cílů, které jsou uvedeny v části 3 tohoto materiálu, jsou potřebné nástroje. Jsou shrnuty v této části dokumentu.

4.1.1. Informační nástroje

Jak na úrovni EU, tak na úrovni České republiky byly zaznamenány určité výkladové nejasnosti týkající se nových právních předpisů, které oblast veřejné dopravy upravují. Proto Evropská komise vydala **Sdělení komise o výkladových pokynech pro nařízení (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (2014/C 92/01)**. Tyto výkladové pokyny jsou velmi důležitým informačním zdrojem, který upřesňuje cíle, které z pohledu Komise stojí za jednotlivými ustanoveními nařízení o veřejných službách. Na vnitrostátní úrovni je rovněž na internetových stránkách Ministerstva dopravy k dispozici metodická pomůcka k zákonu o veřejných službách, nazvaná „**Uplatňování legislativních norem v oblasti výběru dopravce pro zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících.**“ Ministerstvo dopravy předpokládá tuto pomůcku postupně aktualizovat v závislosti na vývoj legislativní situace ve veřejné dopravě a poptávku odborné veřejnosti po takových pokynech.

Poměrně rozsáhlé údaje lze o oblasti dopravní obslužnosti zjistit ze **systemu dopravní statistiky** realizovaného na základě resortního zjišťování podle zákona o statistické službě. Jedná se zejména o souborná data založená na vyhodnocování statistických formulářů o veřejné dopravě a publikovaná na internetu formou přehledů nazvaných „**Čtvrtletní přehledy základních ukazatelů**“ a podrobněji v každoročně vydávané **Ročence dopravy České republiky**.

V případě zajišťování údajů o financování dopravní obslužnosti lze doporučit využití dat, která jsou každoročně sbírána podle § 24 zákona o veřejných službách a jsou rovněž každoročně zveřejňována v záložce Veřejná doprava pod názvem „**Přehled o objednávkách veřejných služeb v přepravě cestujících a hrazených kompenzacích.**“ Tato data obsahují pro oblast železniční dopravy⁶⁹, autobusové dopravy a ostatní drážní dopravy veškeré informace poskytnuté objednateli o rozsahu objednávky, poskytnuté výši kompenzace a průměrné kompenzační platbě za 1 km. Kvalita dat odpovídá pečlivosti objednatelů při jejich vyplňování. Z těchto informací mimo jiné vyplývá, že v České republice je na 960 objednatelů, z nichž velkou část tvoří obce objedávající spoje pro účely

⁶⁹ Přesněji jde o dopravu provozovanou na železniční dráze celostátní a regionální, neboť železniční doprava provozovaná na dráze speciální (tj. zejména metro) je uvedena v části „ostatní drážní doprava“ stejně jako tramvaje a trolejbusy.

zajištění své dopravní obslužnosti na základě § 3 zákona. Podle uvedených dat je celková účast veřejného sektoru na kompenzacích do veřejné dopravy zaznamenána ve výši asi 33 mld. Kč ročně, přičemž toto číslo nezahrnuje další výdaje na udržování infrastruktury. Tyto údaje budou sbírány i v následujících letech, takže budou tvořit obraz o vývoji financování dopravní obslužnosti i v dalším období.

4.1.2. Finanční nástroje

Ministerstvo dopravy zajišťuje **dopravní obslužnost státu vlaky celostátní dopravy, které mají nadregionální nebo mezinárodní charakter podle § 4 odst. 1 zákona o veřejných službách**. Pro zajištění dopravní obslužnosti uzavírá Ministerstvo dopravy jako objednatel smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravci podle § 8 zákona. V oblasti financování dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy v České republice Ministerstvo dopravy vychází při přípravě objednávky veřejných služeb z rozsahu finančních prostředků ve specifickém ukazateli státního rozpočtu „**Drážní doprava**“ v kapitole **327 Ministerstva dopravy**. Za účelem nastavení stabilního prostředí v dálkové železniční dopravě vláda České republiky schválila **dlouhodobý finanční rámec úhrad smluv o veřejných službách a uložila ministru financí zpracovat do přípravy návrhů státních rozpočtů a střednědobých rozpočtových výhledů na léta 2010 až 2019 jako specifický ukazatel rozsah prostředků na zajištění stabilního financování smlouvy o závazku veřejné služby na zajištění dopravních potřeb státu zabezpečovaných veřejnou železniční osobní dopravou**, a to pro rok 2010 v rozsahu 3 873,305 mil. Kč (bez relací Pardubice – Liberec a Plzeň – Most a bez žakovského jízdného), a po dobu následujících devíti let (2011-2019) tuto částku navyšovat o odpovídající průměrný roční index spotřebitelských cen. Vzhledem k úsporným rozpočtovým opatřením byly na zajištění dálkové železniční dopravy od roku 2011 poskytovány finanční prostředky v úrovni roku 2010, bez inflačního navýšení. **Do roku 2019 je tedy otázka financování stávajících služeb řešena, po roce 2019 bude nutné přijmout další postup v závislosti na řešení organizace veřejné dopravy (viz priorita I).**

V případě železničních služeb je **klíčová doba trvání kontraktu – doba účinnosti smlouvy o veřejných službách. Nemá-li být vozidlový park tvořen pouze odepsanými vozidly, jejichž ekonomická i technická životnost je vyčerpána, a jejichž disponibilita je omezena na některé, již etablované dopravce, musí být získání vozidel v době trvání kontraktu finančně realizovatelné⁷⁰**. Z těchto důvodů předpokládá Ministerstvo dopravy uzavírání smluv v budoucnosti až na dobu 15 let. Uzavírání smluv až na dobu 15 let neznamená nutnost zcela konstantního rozsahu služeb, vyžaduje však stabilní finanční rámec. Výrazné změny v oblasti financování jsou nejen problémem pro zajištění veřejných služeb, ale proces otevírání trhu bezprostředně ohrožují a mohou být při uzavřených dlouhodobých smlouvách vysoce rizikové. **Pro stabilizaci financování dopravní obslužnosti v dlouhodobém časovém horizontu bude zpracována varianta stabilizace poskytování finančních prostředků**. S tím souvisí nutnost připravit příslušnou úpravu, která by podle názoru značné části odborné veřejnosti měla mít i legislativní charakter.

Rozhodující část financování veřejné dopravy představují prostředky krajů a obcí. Vyjedeme-li z dat sbíraných podle zákona o veřejných službách, pak lze uvést, že asi **75-80 % provozních kompenzací, které jsou vypláceny do veřejné dopravy, hradí každoročně v České republice kraje a obce** zpravidla na základě výnosů sdílených daní, bez účelové vázanosti. Větší část těchto prostředků složí na financování obecní/městské dopravy. Nicméně, i pro regionální dopravu jsou tyto prostředky dominantním zdrojem kompenzací z veřejných rozpočtů. **Na koncepčním vynakládání těchto veřejných prostředků tedy absolutně závisí úspěch či neúspěch celého systému veřejné dopravy**.

Vedle financování dopravy podle § 4 zákona o veřejných službách jsou v současné době poskytovány příspěvky krajům na zabezpečení dopravní obslužnosti kraje železniční dopravou po

⁷⁰ Doba trvání smluv o veřejných službách samozřejmě nemusí nutně zahrnovat celou dobu ekonomického cyklu vozidla, v železniční dopravě je to nemožné (30/10-15 let). Nicméně, střednědobé smlouvy s případnými požadavky na předání vozidel novému dopravci problém udržitelnosti řeší.

dráze celostátní a regionální. Výše těchto prostředků byla stanovena do roku 2019 dokumentem „**Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou**“, které bylo schváleno vládou České republiky. Po roce 2019 je nezbytné i tuto oblast řešit v závislosti na zvoleném modelu organizace dopravní obslužnosti. Další finanční zdroje tvoří prostředky krajů a obcí poskytované v rámci sdílených výnosů daní alokovaných orgánům samosprávy formou rozpočtového určení daní. Konečně lze při určitých opatřeních, jako je například pořízení nových vozidel, používat další prostředky na základě programů, například Operačního programu Doprava pro pořízení nových vozidel, jejichž význam je podrobněji popsán v prioritě III.

Nástroje státního rozpočtu na financování provozních prostředků doplňují další programové nástroje týkající se podpory investic v oblasti veřejné dopravy, které využívají rovněž evropských prostředků. V této souvislosti je vhodné např. uvést **Operační program Doprava 2014-2020**, jehož jednou z priorit bude i podpora obnovy vozidlového parku v oblasti železnice, konkrétně se jedná o specifický cíl 1.6 „*Vytvoření podmínek pro širší využití železniční a vodní dopravy prostřednictvím modernizace dopravního parku*“.

4.1.3. Právní nástroje

Koncepce veřejné dopravy předpokládá zpracování následujících návrhů na legislativní úpravy, které jsou v přípravě, nebo se jejich příprava v dalších letech předpokládá:

- Novela **zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě**, ve znění pozdějších předpisů, týkající se úpravy procesu licenčního řízení a některých dalších oblastí spojených s provozováním veřejné silniční linkové dopravy jako je například řešení problematiky zřizování a využívání zastávek; to může vyvolat i dílčí úpravu zákonů souvisejících: zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Novela **zákona č. 266/1994 Sb. o dráhách**, ve znění pozdějších předpisů, kterou se provádí transpozice směrnice EP a Rady č. 34/2012/EU, včetně úpravy určitých dalších a souvisejících otázek, jako je například ochrana společensky významných veřejných služeb, zakotvení nediskriminačního přístupu k určitým zařízením služeb.
- V závislosti na **volbě modelu organizace veřejné dopravy novela zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících** a o změně dalších zákonů, včetně dopadu navržené úpravy na zákon č. 77/2002 Sb. o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.
- Novela **vyhlášky č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu**, z důvodu její adaptace na vývoj tržního prostředí, v oblasti odbavení cestujících, v reakci na změny zákonných předpisů v oblasti veřejné dopravy aj.
- Novela **nařízení vlády č. 63/2011 Sb. o stanovení minimálních hodnot a ukazatelů standardů kvality a bezpečnosti a o způsobu jejich prokazování v souvislosti s poskytováním veřejných služeb v přepravě cestujících**, spojená s větším přizpůsobením požadovaných standardů požadavkům trhu.

4.2. Monitoring, návrh indikátorů pro sledování účinnosti opatření, plán hodnocení, plán řízení změn

Koncepce veřejné dopravy bude monitorována zpracováním vyhodnocení v roce 2019, v rámci které budou vyhodnoceny výstupy Koncepce veřejné dopravy. Pro jednotlivé priority a opatření lze uvést následující monitorovací ukazatele, jejichž stav bude v rámci monitorovací zprávy vyhodnocen:

Tab. 6: Monitorovací ukazatele Koncepte veřejné dopravy

Specifický cíl	Opatření	Monitorovací ukazatel	K roku 2018	K roku 2021
Specifický cíl I/1: Zajištění vhodného způsobu organizace veřejných služeb	Opatření I/1.1.: Rozhodnout o způsobu řešení organizace a financování regionální dopravy od roku 2020 mezi předloženými variantami 1 a 3. Gestor: MD ve spolupráci s kraji, termín: 30. září 2015.	Předložení materiálu k organizaci veřejné dopravy po roce 2019 k projednání vládou ČR	ano	ano
	Opatření I/1.2.: V návaznosti na rozhodnutí o způsobu řešení organizace a financování regionální dopravy od roku 2020 připravit návrh zajištění financování veřejné železniční dopravy a nutných rozvojových projektů, včetně případných potřebných legislativních úprav. Gestor MD ve spolupráci s MF a kraji, termín 30. června 2016.	Předložení materiálu (popřípadě podle výsledku opatření I/1.1. věcného návrhu právního předpisu) k financování veřejné dopravy po roce 2019 k projednání vládou ČR	ano	ano
Specifický cíl I/2: Spolupráce mezi objednateli	Opatření I/2.1.: Objednávku regionální dopravy řešit rovněž s ohledem na potřeby občanů dojíždět přes hranice kraje. Doporučení pro kraje; termín průběžně, zahrnout do dopravních plánů v rámci jejich nejbližší aktualizace.	Posouzení řešení problematiky zajištění mezikrajských vazeb v monitorovací zprávě k plnění Koncepte veřejné dopravy	ne	ano
	Opatření I/2.2.: Provéřit v závislosti na způsobu organizace dopravní obslužnosti možnosti a potřebnost koordinační úlohy pro zajištění kvalitnějšího prolínání obslužnosti jednotlivých krajů – horizontální (občané mají významné přepravní potřeby i do sousedních krajů), jakož i vertikální (provázanost celostátní, krajské a obecní objednávky). Gestor MD, termín 31. prosince 2017.	Posouzení řešení problematiky koordinačního zajištění mezikrajských vazeb v monitorovací zprávě k plnění Koncepte veřejné dopravy	ano	ano
Specifický cíl II/1: Zkvalitnění obsahu plánů dopravní obslužnosti území	Opatření II/1.1.: Optimalizovat rozsah veřejné dopravy v plánech dopravní obslužnosti území a vytvářet podmínky pro její stabilizaci a vzájemnou koordinaci prostřednictvím systémových organizačních, právních, technických a finančních opatření. Provázat problematiku financování s dopravně-inženýrským obsahem dopravního plánu. Gestor: MD a kraje, termín: 31. prosince 2018.	Existence plánů dopravní obslužnosti území se strukturou odpovídající popisu v prioritě II	ne	ano
	Opatření II/1.2.: Na základě zohlednění místních podmínek zaměřit v systému regionální obslužnosti železniční objednávku přednostně na rychlou páteřní dopravu, včetně kapacitní a atraktivní dopravní obslužnosti hustě osídlených celků. Doporučení pro kraje; termín průběžně, kontrolní termín: 31. prosince 2019.	Procentní změna přepravního výkonu v oskm na železnici oproti stavu v roce 2014.	+5%	+10%
	Opatření II/1.3.: Zavést dopravní plánování i v obcích, a to alespoň o velikosti nad 15 tisíc obyvatel, pokud objednávají veřejné služby v přepravě cestujících. Gestor: MD, termín 31. prosince 2017.	Stanovení požadavku na dopravní plánování obcí nad 15 tisíc obyvatel	ano	ano
	Opatření II/1.4.: Obsluhu malých obcí autobusovou dopravou řešit dopravními prostředky s odpovídající kapacitou. Zavádět alternativní systémy	Počet spojů s funkcí „autobusů na zavolání“ v České republice oproti stavu z roku 2014.	+5 %	+10 %

	obsluhy méně osídlených území (vozidlo na zavolání apod.). Gestor: doporučení pro samosprávu, termín: průběžně.			
Specifický cíl II/2: Požadavky na zajištění kvantitativních a kvalitativních standardů	Opatření II/2.1: Nastavit standardy služeb ve veřejné dopravě pro jednotlivé části veřejné dopravy příslušným objednatelem, smluvně zajistit naplnění těchto standardů a požadovat je při realizaci veřejné služby. Přizpůsobit celostátní standardy reálným potřebám trhu. Gestor: MD, kraje a obce; termín: průběžně, kontrolní termín 31. prosince 2016.	Novelizace nařízení vlády o standardech dopravní obslužnosti	ano	ano
	Opatření II/2.2: Zajistit podle ekonomických možností jednotlivých krajů a států integraci veřejné dopravy na celém území krajů, integrace by měla zahrnovat propojení jízdních řádů všech segmentů veřejné dopravy na bázi páteřního a rozvozového systému, integraci tarifní a informační. Gestor: doporučení pro kraje a obce, termín: průběžně, kontrolní termín 31. prosince 2019.	Počet krajů s celoplošným IDS zahrnujícím železniční dopravu, silniční dopravu i MHD	12	14
	Opatření II/2.3: Zajistit objednateli veřejných služeb v přepravě cestujících a prostřednictvím plánů dopravní obslužnosti, aby obsluha na páteřních linkách byla v odpovídajícím intervalu celodenní a celotýdenní. Gestor: MD, kraje a obce; termín: průběžně.	Počet obcí s nezajištěnou dopravou v sobotu a v neděli	2000/1500	1800/1300
	Opatření II/2.4: Vytvářet podmínky pro zpřístupnění všech druhů veřejné přepravy osobám s omezenou schopností pohybu nebo orientace a pro rovný přístup mužů a žen k veřejné dopravě. Gestor: MD a samospráva, termín průběžně dle financování obnovy vozidlového parku; kontrolní termín: 31. prosince 2017.	Počet nízkopodlažních autobusů / nízkopodlažních drážních vozidel ve veřejných službách v České republice oproti stavu v roce 2014.	+10 %	+15 %
Specifický cíl II/3: Proces realizace dopravních plánů	Opatření II/3.1: Nastavit proces plánování dopravní obslužnosti včetně předkládání plánů ke stanovisku dotčeným objednatelům, nastavit mediační procesy vedoucí k lepšímu provázání dopravních plánů. Gestor: MD, termín: 31. prosince 2017.	Předložení návrhu novely zákona o veřejných službách s cílem nastavení podrobnějšího procesu plánování veřejné dopravy.	ano	ano
	Opatření II/3.2: Dopravní plány krajů odvíjet od celostátního plánu dopravní obslužnosti území. Gestor: doporučení pro samosprávu, termín: průběžně.	Počet dopravních plánů krajů, které budou bezrozporné s celostátním plánem dopravní obslužnosti území	14	14
	Opatření II/3.3.: Zlepšit propagaci veřejné dopravy. Gestor: MD, kraje a obce. Termín: průběžně.	Zhodnocení řešení problému v monitorovací zprávě Koncepte veřejné dopravy.	ne	ano
Specifický cíl III/1: Způsob výběru dopravce	Opatření III/1.1: Veřejné služby v přepravě cestujících zadávat postupně na základě jasného harmonogramu a v souladu s principy Bílé knihy EU. V oblasti železnice vymezit jednotlivými objednateli způsob zdání prostřednictvím soutěže a prostřednictvím přímého zadání. Gestor: objednatel veřejných služeb, termín: v autobusové dopravě nejpozději do 3. prosince 2019,	Provázání plánů dopravní obslužnosti území s harmonogramem uzavírání smluv o veřejných službách.	ano	ano

	v železniční dopravě průběžně.			
	Opatření III/1.2: V rámci nabídkových řízení stanovit požadované standardy dopravní obslužnosti, a to dle možností veřejně, předem ještě před zahájením nabídkového řízení, nediskriminačním a transparentním způsobem. Gestor: objednatelé veřejných služeb, termín: průběžně.	Zhodnocení řešení problému v monitorovací zprávě Koncepce veřejné dopravy.	ne	ano
	Opatření III/1.3: Při uzavírání smluv o veřejných službách předem jednoznačně stanovit rozsah a četnost objednávek a způsob stanovení výše kompenzace po celou dobu jejich účinnosti. Gestor: objednatelé veřejných služeb, termín: průběžně dle uzavírání smluv o veřejných službách.	Zhodnocení řešení problému v monitorovací zprávě Koncepce veřejné dopravy.	ne	ano
Specifický cíl III/2: Problematika investic do vozidlového parku	Opatření III/2.1: Při výběru dopravce na provozování osobní dopravy ve veřejném zájmu zohlednit schopnost dopravce poskytovat služby ve stanovené kvalitě z pohledu uživatele a investovat v potřebné míře do vozidlového parku. Gestor: MD, kraje a obce, termín: průběžně.	Zhodnocení řešení problému v monitorovací zprávě Koncepce veřejné dopravy.	ne	ano
	Opatření III/2.2: Při obnově vozidlového parku v krátkodobém časovém horizontu využívat vícezdrojové financování, včetně případného využití fondů EU a to v souladu s investicemi do rozvoje infrastruktury na příslušné lince. Gestor: objednatelé veřejných služeb, termín: průběžně.	Počet pořízených vozidel se spoluúčasti evropských fondů ve veřejných službách v České republice od roku 2014.	30	50
Specifický cíl IV/1: Tarifní a přepravní integrace území ČR	Opatření IV/1.1: Při sjednávání smluv o veřejných službách, zejména v oblasti železniční dopravy, usilovat zajištění tarifní soudržnosti, která v prvním kroku maximálně usnadní cestování mezi dvěma místy na české železniční síti veřejnými službami v přepravě cestujících na jeden přepravní doklad. Usilovat o postupné propojování tohoto systému se systémy IDS. Gestor: MD ve spolupráci s kraji a dopravci; Termín průběžně.	Dosažení tarifní soudržnosti v rámci veřejných služeb na železnici v České republice.	ano	ano
	Opatření IV/1.2: Sjednotit pravidla pro stanovení cenové regulace a slev v České republice a prověřit jejich potřebnost pro další období. Gestor: MD ve spolupráci s MF; termín 31. prosince 2017.	Předložení návrhu reformy státem ukládaných slev.	ano	ano
	Opatření IV/1.3: Analyzovat jízdní výhody v oblasti železniční dopravy a podle výsledků analýzy upravit pravidla jejich poskytování, včetně případné úpravy právních podmínek. Gestor: MD; termín 31. prosince 2017.	Předložení předmětné analýzy.	ano	ano
Specifický cíl IV/2: Standardizace technických podmínek	Opatření IV/2.1: Spolupracovat na stanovení celostátního elektronického standardu pro technologii odbavení cestujících užívaných v rámci jednotlivých IDS s cílem zajištění integrace veřejných služeb v celostátním rozsahu. Gestor: MD a samospráva; Termín: 31. prosince 2016.	Spolupráce na tvorbě standardu EOC.	ano	ano

Specifický cíl IV/3: Informační systém o jízdních řádech	Opatření IV/3.1: Zajistit otevřenost dat v rámci celostátního informačního systému o jízdních řádech, včetně garantovaného vyhledávače spojení. Gestor: MD, termín: 1. září 2015.	Zajištění otevřených dat CIS JŘ.	ano	ano
Specifický cíl V/1: Řízení vztahu veřejných a komerčních služeb v oblasti VLD	Opatření V/1.1: Zajistit úpravu procesu licenčního řízení k účinnější koordinaci silniční linkové osobní dopravy. Gestor opatření: MD, termín: 30. prosince 2016.	Předložení návrhu novely zákona o silniční dopravě v popsaných oblastech	ano	ano
Specifický cíl V/2: Řízení vztahu veřejných a komerčních služeb v oblasti VDD	Opatření V/2.1: Zajistit odpovídající ochranu veřejných služeb v prostředí otevírajícího se dopravního trhu v oblasti drážní dopravy. Gestor opatření: MD; Termín: 31. prosince 2015.	Předložení návrhu novely zákona o dráhách v popsaných oblastech	ano	ano
	Opatření V/1.2: Provéřit možnost posílení koncesního modelu veřejné dopravy v České republice. Gestor: MD, termín 31. prosince 2020.	Předložení analýzy dalšího postupu týkající se posílení koncesního modelu ve veřejné dopravě	ne	ano
Specifický cíl VI/1: Zpoplatnění osobní dopravy	Opatření VI/1.1: Při změnách cen za infrastrukturu důsledně dbát na vyrovnání pro objednatele veřejných služeb. Gestor: MD ve spolupráci se SŽDC, termín průběžně.	Zhodnocení řešení problému v monitorovací zprávě Koncepce veřejné dopravy.	ne	ano
Specifický cíl VI/2: Vztah mezi údržbou, modernizací a objednávkou	Opatření VI/2.1: Kvalitněji provázat plánování dopravní obslužnosti a plánování rozvoje dopravní infrastruktury, při tom brát v úvahu dopravní plány krajů a státu, zejména jejich nejvyšší priority. Gestor: MD ve spolupráci s kraji. Termín: 31. prosince 2017.	Zhodnocení řešení problému v monitorovací zprávě Koncepce veřejné dopravy.	ne	ano
Specifický cíl VI/3: Dopravní terminály	Opatření VI/3.1: Při dalším postupu železniční reformy usilovat o maximálně nediskriminační přístup k zařízení služeb. Gestor: MD ve spolupráci s kraji a dopravci, termín 31. prosince 2015.	Předložení návrhu novely zákona o dráhách v popsaných oblastech.	ano	ano
	Opatření VI/3.2: Analyzovat cenovou regulaci vjezdů na autobusová stanoviště v České republice. Gestor: MD ve spolupráci s MF: termín 31. prosince 2015.	Zvedení cenové regulace v popsaných oblastech.	ano	ano

Na základě posouzení plnění jednotlivých opatření podle vymezených ukazatelů bude zpracováno vyhodnocení. Pro potřeby hodnocení bude probíhat sběr dat na základě oslovení příslušných orgánů tak, aby bylo možné vyhodnocení zpracovat. Následně se předpokládá zpracování aktualizovaného dokumentu pro další období v návaznosti na Dopravní politiku pro další období 2020-2026.

4.3. Riziková analýza

Plnění cílů Koncepce veřejné dopravy může být ohroženo některými faktory, které není možné v tuto chvíli zcela předvídat. Možná rizika jsou shrnuta v následující části dokumentu.

- V současné době je část veřejné dopravy (zejména železniční doprava, částečně i vozidla v silniční veřejné linkové dopravě) zajišťována v nevyhovující kvalitě. Zvýšení efektivity veřejné dopravy nemusí zejména v oblasti železniční a obecně drážní dopravy pokrýt zásadní dopady modernizace vozidlového parku. Je třeba si uvědomit, že jednoduché železniční vozidlo o kapacitě cca 120 osob v současných cenách svou pořizovací cenou převyšuje 100 mil. Kč, cena elektrické jednotky pro příměstskou dopravu činí více než 200 mil. Kč. Při odpisové době třiceti let je možné odhadnout, že náklady na pořízení jednoho sedadla v nové soupravě dosahují na jeden odpisový rok asi 40 000 Kč. K tomu přistupují náklady na financování nových

investic. Pokud tyto vícenáklady (t.č. jezdí na řadě linek zcela odepsaná vozidla) překročí úspory z vyšší efektivity dopravců, nejsou rozpočtové kryty u žádného z objednatelů (přechodným řešením může být využití prostředků z evropských, popř. národních programů na pořízení vozidel). Toto riziko nelze ošetřit jednotně pro celý systém veřejné dopravy, je na jednotlivých objednatelích, aby nové koncepty s novou kvalitou vozidlového parku řídili. Toto riziko lze snížit efektivními provozními koncepty s vysokými denními proběhy vozidel a krátkými obrátovými časy. Tyto úspory mohou nastat především tehdy, pokud jsou nové provozní koncepty provázány s patřičnou úpravou infrastruktury a pokud jsou nová vozidla přednostně užívána na provozních konceptech s vysokými denními proběhy.

- Obecně je třeba vnímat jako riziko velká a stále se zvyšující nepřehlednost právních předpisů (zejména na úrovni EU) které souvisí s problematikou veřejného obstarávání obecně a koncesemi na služby v oblasti veřejné dopravy zvláště. Některé procesy, i přes dobře míněnou snahu, se mohou stát zcela nefunkčními, zejména s ohledem na četnost napadání těchto procesů ze strany různých subjektů, což je v České republice reálný fakt.
- Zajištění udržitelného financování po roce 2019 může být určitými subjekty odmítáno z důvodů posilování mandatorního charakteru výdajů státního rozpočtu. Veřejná doprava tak, jak ji v současné době známe, je zcela závislá na kompenzacích z veřejných rozpočtů. Tato spoluúčasť je v objemu desítek procent nákladů. Toto není odstranitelnou systémovou chybou. Ve všech zemích Evropy dochází k vyplácení kompenzací ve veřejné dopravě. Například Švýcarsko dotuje svou veřejnou dopravu ročně sumární částkou cca 2 600 mil. CHF, což je v prostém přepočtu asi 59 mld. Kč a představuje to asi polovinu výnosů ve veřejné dopravě z jízdních dokladů⁷¹. Samozřejmě uvedené nelze porovnávat s Českem s ohledem na kupní sílu atd., nicméně uvedené pouze ilustruje, že jakkoliv zvyšování efektivity je ve veřejné dopravě zásadní, bude-li Česká republika očekávat kvalitní služby veřejné dopravy, bude nutné, aby prostředky stabilně zajistila. Pokud tyto prostředky stabilně zajištěny nebudou, vyvolává to podobnou nejistotu na trhu, jako by kolísala poptávka na plně komerčních trzích o desítky procent – v takovém prostředí nebude možné investovat ani nabízet inovativní služby. V důsledku výše uvedeného je možné, že nepůjde zajistit soulad mezi dlouhodobými smlouvami, financováním státního rozpočtu a objednávkou kapacity železniční dopravní cesty, popř. procesem schválení licencí a jízdních řádů v silniční linkové dopravě. Je proto důležité, aby finanční pravidla byla stanovena předem a aby na základě těchto jasných pravidel bylo možné dlouhodobé smlouvy uzavírat.
- V současné době dochází ke stále silnějšímu odlivu cestujících při používání napáječů veřejné dopravy s dlouhým intervalem. Je třeba při dopravním plánování zvážit různé alternativní modely obsluhy venkovských oblastí, neboť současná obsluha několikrát denně velkým autobusem je stále neefektivnější. V současné době není v regionální dopravě zpravidla pokládána za vyhovující obslužnost, která svou četností přesahuje interval 60/120 minut. Občané pak nepokládají službu za funkční a služeb veřejné dopravy zpravidla využívají ve velmi malém rozsahu. Rizikem je, že v rámci dopravního plánování se nepodaří na uvedený paradox (málo čtené dopravní služby/přesto se dále vyprazdňující) řádně reagovat a dopravní obslužnost nebude ekonomicky udržitelným způsobem možné zajistit.
- Rizikem procesu dopravního plánování je, že plány dopravní obslužnosti území budou vnímány některými objednateli jako ryze formální dokumenty, které obsahují jen povinné údaje, a rovněž projednání dopravních plánů bude vnímáno toliko formálně. Je rovněž možné, že se v rámci uzavírání smluv o veřejných službách se nepodaří nastavit dlouhodobý proces, vedoucí ke konzistentní objednávce, což by mělo výše uvedený dopad do plánování investic, a to

⁷¹ Zdroj: Verband öffentlicher Verkehr: Fakten und Argumente zum ÖPNV der Schweiz. Číslo z roku 2007. Sumární kompenzace z veřejných rozpočtů pro veřejnou dopravu 2 633 mil. CHF, z toho 753 mil. Kč přímé výdaje státu na kompenzace v železniční dopravě. Příjmy od cestujících cca 4 680 mil. CHF ročně.

včetně investic do infrastruktury. Je důležité, aby i objednatelé mezi sebou se více respektovali, vnímali, že provozní koncepty je potřebné společně projednat a vyjít si navzájem vstříc.

- Závažným rizikem je nedosažení tarifní spolupráce mezi dopravci, popsané v prioritě IV tohoto materiálu. K dosažení tarifní konzistence je totiž třeba aktivní spolupráce všech zúčastněných subjektů s vědomím křehkosti poptávky, s cílem, aby cestující vnímal veřejnou dopravu jako prostupný a srozumitelný systém. To je bod, který buďto může posunout veřejnou dopravu do zcela nového, systémového pojetí, nebo naopak v případě neřešení či nespolečné spolupráce všech zúčastněných subjektů může způsobit její úplnou roztržitost. Rizikem pro veřejnou dopravu jsou i náhlá rozhodnutí týkající se předepsaných slev, bezplatných jízdních dokladů a podobně, které mají sice širokou společenskou podporu, ale jejichž uplatnění ohrožuje již tak křehké příjmy z jízdních dokladů pro cestující. To se týká i snižování reálné hodnoty jízdních dokladů, předepsaných orgány veřejné správy, vlivem inflačního nenavyšování jejich ceny.
- V oblasti ochrany společensky významných veřejných služeb je třeba nastavení procesu, který bude vyvážený z hlediska oprávněných zájmů dopravců zajišťujících veřejné služby, komerčních dopravců a objednatelů. Rizikem je na jedné straně přílišná formálnost tohoto procesu, nebo na druhé straně neustálenost rozhodovací praxe.
- Pokud opětovně dojde k navyšování infrastrukturních poplatků bez zohlednění této skutečnosti pro objednatele veřejné dopravy, je to velmi závažné riziko pro veřejnou dopravu v České republice. To se týká i nediskriminačního využívání a racionálního zpoplatnění zařízení služeb. V oblasti autobusové dopravy existuje obdobný problém z hlediska využívání autobusových stanic v případě nedosažení či snížené funkčnosti cenové regulace.