

### **Zavedení nové slevy z jízdného ve vlacích a autobusech pro seniory, děti, žáky a studenty**

Dne 8. ledna 2018 schválila vláda České republiky finální verzi Programového prohlášení vlády České republiky. V části Doprava se uvádí: „*Vláda přijme rozhodnutí, které za stanovených podmínek umožní bezplatné užívání osobní železniční dopravy pro důchodce starší 65 let, žáky a studenty do dovršení věku 26 let*“. V návaznosti na to Ministerstvo dopravy rozpracoval možné řešení zavedení přepravy seniorů a studentů za výrazně výhodnějších podmínek, než za jakých jsou přepravováni v současnosti na základě komerčních či státem uložených slev.

Opatření má za cíl zlepšit dostupnost veřejné dopravy pro vymezené skupiny cestujících, ve kterých se obecně vyskytuje větší podíl lidí s nízkými příjmy, kteří disponují omezenými prostředky pro cestování. Zavedení slevy by jim mělo významně ulehčit jejich finanční situaci. Současně je možné navrhované opatření považovat za dodatečnou stimulaci využívání veřejné hromadné dopravy s dopadem na změnu životního stylu (častější cestování) a návyků mladých lidí.

Je však nutné připustit, že tímto návrhem není přesně a výlučně cíleno na sociálně slabé skupiny, neboť zde není vazba na příjem osob, kterým je benefit poskytován.

#### **Legislativní prostředí**

Slevy z jízdného ve vnitrostátní veřejné osobní dopravě jsou stanoveny v rámci cenové regulace obsažené ve Výměru Ministerstva financí (aktuálně č. 01/2018), kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále jen Výměr MF). Regulace cen ve veřejné dopravě je Výměrem MF upravena v několika oblastech:

- a) železniční osobní doprava,
- b) silniční linková (autobusová) doprava,
- c) integrované dopravní systémy (mimo MHD),
- d) městská hromadná doprava a příměstská provozovaná v rámci městské.

Poslední dvě oblasti Výměr MF deleguje na kraje a obce. Obec má kompetenci na svém území stanovovat ceny jízdného v MHD a též určovat slevy z jízdného. Oblast integrované dopravní systémy obdobně umožňuje stanovování jízdného ze strany příslušných krajů. Základní slevy z jízdného jsou zde však vymezeny státem (Výměrem MF), konkrétně v jeho Příloze č. 2 (objednatelé, tedy kraje, mohou následně stanovovat slevy nad tento rámec, ale státem stanovené minimum musí dopravci cestujícím poskytnout v každém případě). U prvních dvou položek kromě výše slev z jízdného (přílohy č. 6 a 7) stanovuje stát též způsob výpočtu věcně usměrňované ceny základního jízdného.

Tabulka č. 1 - Současný výše státem nařízených slev:

Kategorie cestujících	železnice	silnice	IDS
Děti do 6 let*	100%		
Děti od 6 do 15*	50%		
Žáci od 6 do 15 let*	62,5% ***		
Studenti od 15 do 26 let*	25% ***		
Zdravotně postižení (ZTP, ZTP/P)	75%		
Průvodce držitele průkazu ZTP/P	100%		
Návštěvy rodičů v ústavech	75%	50%	50%
Senioři 65+ **	nenařízeno		



\* Je-li vyznačen věk „do“, znamená to do dne předcházejícího dni příslušných narozenin (tedy „do 6 let“ znamená, že nárok končí před 6. narozeninami).

\*\* Do konce roku 2011 ve vlacích stanovenasleva ve výši 50 % z jízdného, k 1.1.2012 regulace zrušena (sleva dále není nařizována, nicméně dopravci poskytujíslevu nadále na základě vlastního obchodního rozhodnutí, a to ve výši 25 %).

\*\*\* Sleva se poskytuje pouze na trasu mezi bydlištěm žáka / studenta a školou a není poskytována v době letních školních prázdnin.

Má-li být sleva z jízdného či bezplatná přeprava poskytována všemi dopravci, je potřeba upravit stávající regulaci stanovenouVýměrem MF. Jinou variantou by bylo přijetí zvláštního právního předpisu ke slevám ve veřejné dopravě, což však představuje delší proces přípravy a projednání.

Alternativou k výše uvedené plošné regulaci je objednávka bezplatné přepravy nebo slev z jízdného v rámci veřejných služeb. Těmito veřejnými službami zajišťují kraje regionální veřejnou dopravu (železniční a autobusovou) a stát dálkovou železniční dopravu pro zajištění dopravních potřeb státu. Kromě dopravy provozované v rámci veřejných služeb je však nezanedbatelný rozsah dopravy provozován mimo jakoukoliv objednávku – jakožto čistě komerční služby (financované pouze z jízdného hrazeného cestujícími). V železniční osobní dopravě představujíkomerční služby pouze cca 8 % přepravních výkonů, avšak v autobusové je to 29 %<sup>1</sup> přepravních výkonů. Na těchto výkonech nemůže stát slevy „objednat“, může je pouze nařídit prostřednictvím Výměru MF nebo jinou formou zvláštního právního předpisu.

Jako vhodnější, především s ohledem na síťovost veřejné dopravy, se tak jeví zavedení plošných slev z jízdného na všechny spoje veřejné dopravy, tj. prostřednictvím Výměru MF.

Co se týká práva EU, je institut „tarifního závazku“ podchycen nařízenímEP a Rady (ES) č. 1370/2007ze dne 23. října 2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále jen Nařízení 1370/2007).Konkrétně čl. 3. odst. 2. definuje tzv. „obecná pravidla“, která vznikají právě v případě „stanovení maximálních tarifů pro všechny cestující nebo určité kategorie cestujících“. Současně platí, že ten subjekt, který tarifní závazek nařizuje, je povinen kompenzovat ztrátu dopravcům.

S ohledem na dopady opatření na samosprávu je nutné podrobněji zmínit dva okruhy veřejné dopravy, které definuje Výměr MF – konkrétně se jedná o okruhy c) a d).

Zatímco na integrované dopravní systémy (dále jen IDS) dopadne navrhované opatření v plné výši, městské hromadné dopravy (dále jen MHD) se naopak nedotkne. Výše jízdného ani slev není státem v této oblasti regulována, Výměr MF převádí kompetence v této věci na příslušné obce. Tento princip se nemění, obce mohou slevy v městské dopravě nadále nařizovatdle vlastního rozhodnutí. Je nutné zmínit, že dlouhodobě řada obcí slevy seniorům (případně i bezplatnou přepravu) poskytuje, a bylo tomu tak i před zrušením regulace slev v MHD, které byly Výměrem MF vyhlašovány do konce roku 2015, i když žádnou slevu pro seniory Výměr MF v MHD nikdy nenařizoval.

Naproti tomu Výměr MF dlouhodobě reguluje výši slev z jízdného v silniční linkové (autobusové) dopravě a železniční osobní dopravě, které jsou obecně provozovány

---

<sup>1</sup> vyplývá ze souhrnu resortních statistik Dop (MD) 3-04.



nezávisle, avšak v některých oblastech jsou zapojeny do místních IDS. I v případě, že spadají do IDS, stanovuje Výměr MF minimální výši slev (příloha č. 2 Výměru MF), které musí dopravci cestujícím přiznat. Konkrétní technické řešení kompenzací slev v IDS bude nutné řešit v jednotlivých případech individuálně, a to s ohledem na hranice mezi „vnějšími linkami“ a MHD, kde lze za rozhodující považovat udělení licence na linkovou dopravu ze strany kraje nebo města, a dále z pohledu kompenzací slev u časových jízdének.

Závěrem je potřeba zmínit, že zavedení bezplatné přepravy nebo slevy z jízdného není možné omezit pouze na občany ČR. S ohledem na právo EU je nutné přiznat takovéto jízdné nediskriminačně všem občanům členských států EU.

### **Rozsah poskytnutého benefitu**

V současné době jsou slevy z jízdného poskytovány v rozsahu dle Tabulky č. 1. Slevy pro děti a mladistvé zformovalo zavedení žákovského jízdného k 1.9.2004, kdy byla do té doby poskytovaná sociální dávka „příspěvek na dopravu“ převedena do nároku na slevu, přičemž z disponibilních prostředků byla s ohledem na objem kompenzací ztrát dopravcům stanovena výše slevy na 25 %. U žáků do 15 let, kteří již měli před zavedením žákovského jízdného nárok na 50% slevu (jako kategorie děti 6 – 15 let), se stanovila sleva jako 25 % z polovičního jízdného, tedy dohromady 62,5 %. Od té doby jsou tedy vedeny tři samostatné kategorie – děti 6 – 15 let, žáci 6 – 15 let a studenti 15 – 26 let.

V programovém prohlášení vlády je uvedeno, že bezplatná přeprava má být zavedena pro „důchodce starší 65 let, žáky a studenty do dovršení věku 26 let“. V předchozím odstavci uvedené skupiny žáci 6 – 15 let a studenti 15 – 26 let tak mají mít stanoveny stejné podmínky, není tak potřeba mezi nimi udržovat ostrou hranici. Dále se navrhuje, aby jízdné pro žáky a studenty nebylo omezeno na trasu z místa bydliště do místa školy, jak je to doposud (což studentům bydlícím na jiné adrese, než mají trvalé bydliště, znemožňuje slevu využívat). Současně se jeví jako vhodné neomezovat těmto skupinám platnost slevy na období školního roku (vyloučeny nyní jsou měsíce červenec a srpen).

Současně platí, že povinná školní docházka končí nejdříve v 15 letech dítěte a následné vzdělání absolvuje prakticky každý mladý člověk<sup>2</sup>. Proto je účelné konstatovat, že pro potřeby stanovení nároku na slevu je každé dítě do 15 let považováno za žáka a jeví se jako nevhodné vést odděleně kategorii dítě 6 – 15 let se současnou 50% slevou.

Výše uvedené tři kategorie slev (resp. skupiny cestujících) se navrhuje restrukturizovat do nových následujícím způsobem, a to z důvodu dokládání nároku na bezplatnou přepravu resp. slevu z jízdného:

- žák 6 – 15 let – obvykle nemá občanský průkaz, dle zvolené varianty (viz níže) nemusí být potřeba žádný doklad,
- žák 15 – 18 let – potřebuje identifikační doklad (typicky průkaz vydaný dopravcem nebo občanský průkaz),
- student 18 – 26 let – potřebuje průkaz dokládající status studenta.

První dvě skupiny se pak jeví jako výstižnější v rámci cenové regulace stanovené Výměrem MF sloučit do jedné kategorie „dětí a mládež 6 – 18 let“ (s povinným dokládáním věku od 15 let).

Žáci a studenti v rozmezí 15 – 26 let by perspektivně měli prokazovat nárok na slevu elektronickým nosičem se zaznamenaným věkem resp. statutem studenta, nicméně toto je

---

<sup>2</sup> podle údajů ČSÚ za 2. pololetí 2017 je ve věku 15 – 19 let celkem 459,8 tis. obyvatel ČR, přičemž zaměstnaných je v tomto věku 17,8 tis. lidí a nezaměstnaných je 7,3 tis. osob. Celkem se tedy dá odvodit, že ve věku 15 – 19 let studuje nejméně cca 82 % lidí, přičemž v navržené věkové kategorii 15 – 18 let to bude ještě znatelně vyšší podíl (u 19. roku, kterým je statistika ohraničena, bude podíl pracujících či nezaměstnaných významně vyšší než u 15. roku).



podmíněno vybudováním kompatibilního systému, který budou schopni využívat všichni dopravci (aby mohli údaje na svých zařízeních přečíst). V době zavedení navrhovaného opatření není toto aktuální.

U seniorů starších 65 let stačí (v závislosti na variantě) identifikační doklad, typicky občanský průkaz.

Nárok na bezplatnou přepravu resp. slevu z jízdného se navrhuje do určité míry omezit v situacích, kdy by způsobil dopravcům značné problémy s ohledem na kapacitu dopravních prostředků. Je nutné uvést, že ačkoliv celkově existují v kapacitě nabízených míst v prostředcích veřejné osobní dopravy značné rezervy, je zde též řada spojů, které jsou již dnes přeplněné a z objektivních důvodů nelze kapacitu ze strany dopravce navýšit. Jedná se zejména o vlaky na plně vytížených taticích, které není možné prodloužit z důvodu délky nástupišť ve stanicích a zastávkách (zejména příměstská doprava ve velkých aglomeracích), resp. není možné vložit další vlak z důvodu vyčerpané kapacity infrastruktury (další vlak se již na koleje „nevejde“). Jmenované problémy se týkají v zásadě pouze železniční dopravy, nicméně v obou druzích dopravy (jak železniční, tak autobusové) je nasazování dalších spojů (je-li možné z výše uvedených důvodů) spojené se značnými investicemi do vozového parku. Přitom smlouvy dopravců s objednateli veřejných služeb neumožňují dopravcům nasazení nějakých „záložních“, z běžného provozu vyřazených vozidel, neboť nesplňují sjednané kvalitativní a věkové parametry. Je také nutné zdůraznit, že případné pořízení dodatečných nových vozidel bude v řadě případů nevhodné, neboť by byly vytíženy pouze pro několik použití za týden (typicky nedělní odpolední špička). V obou druzích dopravy pak dopravci mohou narazit na problém se získáním nových zaměstnanců, zejména řidičů a strojvedoucích (viz problémy na začátku tohoto roku s omezováním spojů v důsledku nedostatku řidičů resp. strojvedoucích v pražské MHD a středočeské integrované dopravě).

Proto bylo zvažováno, zda omezit poskytování slevy pouze na časy mimo dopravní špičku. S ohledem na to, že by bylo obtížné ji plošně definovat (v různých regionech může být časově posunuta) a dále vzhledem k problematickému stanovení, kdy do vlaku nastoupit se slevou lze a kdy už ne, a to podle času dojezdu vlaku do výstupní stanice cestujícího, bylo rozhodnuto „dopravní špičku“ centrálně nestanovovat. Namísto toho se jeví jako vhodnější umožnit dopravcům vyloučit spoje podle jejich rozhodnutí (typicky nadstandardně kvalitní nebo přetížené vlaky či autobusové spoje, bez ohledu na konkrétní hodiny resp. minuty nástupu a výstupu cestujícího) či stanovit podmínky pro využití slevy (například stanovením určitého počtu míst ve spoji vyhrazených pro cestující se slevou). Lze předpokládat, že tato rozhodnutí budou dopravci v případě veřejných služeb přijímat po dohodě s jednotlivými objednateli. Možnost omezení poskytnutí slevy by byla limitována určitým procentem ze všech spojů dopravce. Nejprve však bude nutné vyřešit, zda takového omezení umožňuje zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého je Výměr MF vydáván.

Ve vlacích by měl být benefit poskytován pouze ve druhé třídě vozové (resp. v ekonomické či základní vozové třídě u dopravců, kteří používají jiné označení) – stejně jako jsou nyní poskytovány současné slevy pro žáky a studenty.

### **Varianty stanovení jízdného**

Pro splnění cíle stanoveného programovým prohlášením vlády byly sledovány dvě možné cesty:

1. zavedení bezplatné přepravy, která by však nebyla bezpodmínečná, ale pro zamezení jejího zneužívání by cestující uhradil roční „vstupní poplatek“ (měl by především zabránit zneužívání dopravy osobami bez domova, pro které by se mohly bezplatné vlaky stát levnou ubytovnou, což by mělo velmi negativní dopad na ostatní cestující). Vstupní poplatek byl uvažován od několika stokorun po cca 1 000 Kč;
2. zavedení významné slevy z jízdného, avšak bez vstupního poplatku.



## **Varianta č. 1 – bezplatná přeprava na základě zakoupeného ročního kupónu**

V této variantě by nárok na bezplatnou přepravu vznikl studentům a seniorům na základě zakoupeného ročního ceninového kupónu jízdného ve výši cca 300 až 1 000 Kč. Z důvodu náchylnosti běžného papírového jízdního dokladu ke ztrátě či poškození (a nečitelnosti textu) je v takovém případě s ohledem na požadavek na zavedení v poměrně krátkém čase byla ponejvíce doporučována forma ceninové nálepky, která by byla nalepena na speciální průkaz. Toto by současně řešilo potřebu uznávání zaplaceného jízdného mezi všemi dopravci (což by u papírové jízdenky vydané jiným dopravcem byl problém). Na základě prokázání zaplacení ročního jízdného by byl cestujícímu vydán pro každou jízdu bezplatný jízdní doklad. Na základě vykázaných bezplatných („nulových“) jízdních dokladů by následně byla dopravci ze státního rozpočtu poskytnuta příslušná kompenzace uloženého tarifního závazku.

U studentů byl posuzován faktor stávajícího omezení slev na trasu bydliště – škola. S ohledem na stávající systém slev pro žáky a studenty (62,5 % resp. 25 % sleva z jízdného) je třeba zároveň posoudit, zda by se zavedená sleva v případě studentů neměla vztahovat i na autobusovou dopravu. Jde o snahu osjednocení podmínek pro žáky a studenty v železniční i autobusové dopravě s ohledem na multimodální princip veřejné dopravy, která musí být podle zákonných předpisů tvořena provázáním mezi veřejnou drážní a veřejnou linkovou (autobusovou) dopravou<sup>3</sup>.

Prokazování nároku: U cestujících do 15 let se věk bude prokazovat studentským průkazem (ISIC)<sup>4</sup> nebo stávajícím žákovským průkazem. Na těchto průkazech nebo jiném nosiči bude uchycena nálepka zakoupeného kupónu. U cestujících v rozmezí 15 až 18 let se předpokládá, že celá tato kategorie spadá pod režim studentů, nárok se proto bude prokazovat dle věku v občanském průkazu, v studentském průkazu (ISIC) nebo stávajícím žákovském průkazu. Na těchto průkazech (pokud to umožňují), nebo jiném nosiči bude uchycena nálepka zakoupeného ročního kupónu. U studentů v rozmezí 18 až 26 let je třeba prokázat režim studia, nárok se proto bude prokazovat studentským průkazem (ISIC) nebo stávajícím žákovským průkazem. Na těchto průkazech nebo jiném nosiči bude uchycena nálepka zakoupeného ročního kupónu. U cestujících nad 65 let se nárok bude prokazovat dle věku v občanském průkazu nebo nově vydávaném cestovním průkazu (obdobě žákovského průkazu). Na těchto průkazech (pokud to umožňují) nebo jiném nosiči bude uchycena nálepka zakoupeného ročního kupónu.

### **Výhody varianty:**

- Lze v zásadě považovat za „bezplatnou přepravu“.
- Vstupní poplatek částečně odrazuje od možného zneužívání vlaků pro jiné než přepravní účely.

### **Nevýhody varianty:**

- Systém vylučuje příležitostné cestující, a pokud by nebyl užít i v autobusové dopravě, pak cestující, kteří se nenacházejí v blízkosti železniční dráhy, nemají rovné postavení s uživateli železniční dopravy.
- Nutnost výroby, tisku a distribuce ceninových kupónů i papírových průkazů pro nalepení kupónu – vzniká potřeba časového prostoru pro přípravu systému, vč. zadávacího řízení (řádově několik měsíců).

---

<sup>3</sup>§2 a násl. zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup>Variantně lze – s ohledem na to, že ISIC přes své široké použití je konkrétním „komerčním“ produktem - omezit zpočátku využití pouze na žákovský průkaz. Také je potřeba vzít v úvahu, že průkaz ISIC je distribuován celosvětově, nárok na slevu by tak nebylo možné omezit na občany EU.



- Je nutno nastavit řešení pro případnou ztrátu ceninových kupónů.
- Vyčíslení výše kompenzace se odvíjí od do značné míry nekontrolovatelné výše obyčejného (plného) jízdného. Vzniká velké riziko účelové manipulace s výší jízdného, které může být odtrženo od tržního jízdného.

Podvarianta- bezplatná přeprava pouze v závazkové dopravě: Oproti základní podobě varianty 1 by nárok na bezplatnou přepravu vznikl pouze při využití vlaků v objednávce veřejných služeb státu a krajů, případně i s výjimkou expresního segmentu vlaků. Šlo by o stejné řešení, jaké použil stát na slovenské železnici, kdy je bezplatná přeprava zajištěna standardními osobními vlaky a rychlíky v dopravní obslužnosti. Vlaky vyššího segmentu (expresní, včetně komerčních vlaků) by do systému bezplatné přepravy nespádaly. V případě regionální dopravy by bylo nutné sjednat dohody s kraji o úhradách vzniklých ztrát, pravděpodobně formou účelových dotací pro kraje. Výhodou by byl nižší dopad na kompenzace, nehradila by se ztráta z jednotlivých jízdních dokladů, ale kompenzace v rámci závazků veřejné služby (odhad výše kompenzace – okolo 1 mld. Kč). Nevýhodou v případě dlouhodobých smluv je však obtížnost řešení změn. Změny by bylo možné provádět pouze dvoustranným dodatkem smlouvy o veřejných službách se změnou kalkulace závazku, což může představovat potenciální ohrožení stability smluvních závazků (již známý případ mezd řidičů v autobusové dopravě).

## **Varianta č. 2 – jízdné pro studenty a seniorys výraznou slevou (75 %)**

Nárok na slevu vznikne studentům a seniorům při zakoupení jízdního dokladu. Výše slevy musí být s ohledem na původní zadání (zavést bezplatné jízdné) nastavena velmi vysoko, konkrétně se navrhuje 75 %, jako je dnes uplatňováno u přepravy zdravotně postižených. Na základě vykázaných slevových jízdních dokladů následně bude dopravci ze státního rozpočtu poskytnuta kompenzace.

Také v této variantě bylo třeba posoudit aspekty rozbití síťového charakteru veřejné dopravy v případě zavedení slev pouze v železniční dopravě (zatímco v autobusové by zůstala dosavadní struktura slev – podle Tabulky č. 1).

Prokazování nároku: U cestujících do 15 let není potřeba žádný doklad, od 15 let se věk bude prokazovat občanským průkazem, studentským průkazem (ISIC)<sup>5</sup> nebo stávajícím žákovským průkazem. U cestujících v rozmezí 15 až 18 let se předpokládá, že celá tato kategorie spadá pod režim studentů, nárok se proto bude prokazovat dle věku v občanském průkazu, v studentském průkazu (ISIC) nebo stávajícím žákovském průkazu. U studentů v rozmezí 18 až 26 let je třeba prokázat režim studia, nárok se proto bude prokazovat studentským průkazem (ISIC) nebo stávajícím žákovským průkazem. U cestujících nad 65 let se nárok bude prokazovat dle věku v občanském průkazu nebo jiném obdobném dokladu.

### **Výhody varianty:**

- Pro uživatele i pro stát jde o jednoduchý a poměrně transparentní systém.
- Ze systému nejsou vyloučeni příležitostní cestující.
- Varianta nevyžaduje fixní platbu předem, není třeba řešit vydávání a distribuci cenných kupónů a dalších nosičů, není potřeba řešit případnou ztrátu ročního kupónu.
- Systém lze zavést v poměrně krátké době (v závislosti na projednání, schválení a zveřejnění Výměru MF, úpravě počítačových systémů jednotlivých dopravců a úpravě smluv o poskytování veřejných služeb).
- Cestující si je do určité míry vědom tržní ceny cestování, je motivován vybírat nejvhodnější jízdné (na rozdíl od bezplatné přepravy); dopravci jsou limitováni

---

<sup>5</sup>Viz poznámka 3 výše.



při nastavení výše jízdného, do které se bude doplácet ztráta (dopravci tedy indikují tržní jízdné).

#### Nevýhody varianty:

- Nejde o plně „bezplatnou přepravu“.

#### Výběr varianty

Shrňme-li tyto argumenty, pak existuje-li jednoznačná shoda představitelů státu na zavedení určitých státem garantovaných přepravních výhod pro žáky, studenty a seniory, pak **je možné jednoznačně doporučit variantu 2, tedy konkrétní slevu z jízdného**. I v této variantě jsou přítomna rizika popsána v materiálu, která jsou však dána zadáním celého projektu a nelze je technickým řešením zcela odstranit. Pro uživatele i pro stát by šlo o jednoduchý a transparentní systém. Ze systému nebudou vyloučeni příležitostní cestující. Systém lze zavést v poměrně krátké době (v závislosti na projednání, schválení a zveřejnění Výměru MF, úpravě počítačových systémů jednotlivých dopravců a úpravě smluv o poskytování veřejných služeb). Cestující si je do určité míry vědom tržní ceny cestování, je motivován vybírat nejvhodnější jízdné; dopravci jsou limitováni při nastavení výše jízdného, do které se bude doplácet ztráta (dopravci tedy indikují tržní jízdné). Nejde sice o zcela „bezplatnou přepravu“, volba takového postupu je však zdůvodněná. Současně se navrhuje poskytnout slevu (nad rámec původního zadání) též v autobusové dopravě, což je z pohledu mnoha cestujících skutečně spravedlivým a velkým benefitem.

Modelové příklady úspor cestujících jsou uvedeny v příloze 1 tohoto materiálu.

Systém Zavedení nové slevy z jízdného ve vlacích a autobusech pro seniory, děti, žáky a studenty se navrhuje spustit k 10. červnu 2018, kdy je nastaven termín pro pravidelnou změnu jízdního řádu. Jak již bylo uvedeno v předchozí části materiálu, variantu 2 je možné zavést v poměrně krátké době, kdy je třeba v předstihu zajistit projednání, schválení a zveřejnění Výměru MF a dopravci musí přistoupit k úpravě počítačových systémů. Případná úprava smluv o veřejných službách mezi dopravci a objednateli může probíhat i následně.

#### Náklady zavedení opatření

Způsob úhrady kompenzací je obecně stanoven Nařízením 1370/2007, podle kterého je ten, kdo nařizuje slevu, povinen kompenzovat dopravci „čistý finanční dopad“ příslušného opatření (tržního zásahu), tedy rozdíl mezi situací, kdy sleva nařízena je, a situací, kdy nařízena není<sup>6</sup>. Toto je čistě hypotetické posouzení, které nelze nijak změřit či prokázat. Není možné zjistit, kolik cestujících by bez státem nařízené slevy veřejnou dopravou nejelo, resp. kolik jich sleva do vlaků a autobusů přitáhne. A právě tito „dodateční“ cestující tvoří příjem dopravce, který by se měl od ztráty způsobené státem uloženou slevou odečíst. Toto však skutečně nelze doložit, reálné výkyvy počtu cestujících v čase mohou být způsobeny množstvím dalších vlivů, jako je cena pohonných hmot pro individuální dopravu, úprava jízdních řádů veřejné dopravy, aktuální situace na trhu práce, apod. Kompenzace je proto stejně jako ve stávajícím kompenzačním mechanismu komerčních slev prováděna prostým dopočtem do plného jízdného (rozdíl mezi cenou jízdenky se slevou, včetně případu poskytnutí 100 % slevy, a „základní“ cenou jízdenky bez slevy)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Přírodním důsledkem toho je, že pro řádnou kalkulaci kompenzace je třeba znát tržní cenu (situaci bez uložení závazku), což je objektivně obtížné. Spotřební koš seniorů i studentů je velmi široký – mohou využívat obvyklé, zákaznické jízdné, komerční slevy speciálně pro seniory, navíc u každého dopravce odlišné. Konečně jisté riziko představuje i počet jízdních dokladů pro studenty a seniory, které by stát musel doplácet.

<sup>7</sup> To však umožňuje dopravci legálně „nafouknout“ základní cenu a získat vyšší kompenzaci. Naproti tomu v rámci veřejných služeb je hrazena ztráta dopravce jako celek, bez dopočítávání podle jízdních dokladů, což může vést k výhodnější situaci pro stát (nižší výši kompenzace). S ohledem na zadání na veškerou osobní železniční dopravu však varianta prostřednictvím smluv o veřejných službách není schůdná (sleva by se nevztahovala na komerční vlaky).



Výše ztráty kompenzované dopravcům je modelována v tabulce č. 2. S ohledem na současný systém kompenzací slev (adresně kompenzovány jsou nyní pouze komerční spoje, tj. cca 8 % výkonů železniční přepravy a 29 % dopravy autobusové, měřeno podle přepravních výkonů) Ministerstvo dopravy disponuje značně omezenými daty pro přesný propočet ztráty plynoucí z navrhovaného opatření. Navíc sleva pro seniory byla nařízena naposledy v roce 2011, a to pouze ve vlacích, a tak je zde datová základna ještě chudší.

Tabulka č. 2 - Kalkulace nákladů na kompenzace bezplatných přeprav studentů a seniorů

	Současná výše státem nařízené slevy	senioři za 2011	Kompenzace komerčních spojů v roce 2017	Přepočet na všechny spoje (tj. i v rámci objednávky) 1)	Dopočet do slevy 75 % 2)	Náklady na zavedení slevy při zohlednění očekávaného nárůstu poptávky 3)
<b>Vlaky</b>						
Žák (do 15 let)	62,5%		0,8	9,8	11,7	17,5
Student (15-26 let)	25%		22,0	274,4	823,2	1 262,3
Děti od 6 do 15 let	50%		41,9	523,6	785,4	1 183,3
Senior 65+ 4)	-	9,0	0,0	238,1	357,2	557,2
celkem	-		64,6	1 045,9	1 977,6	3 020,4
<b>Autobusy</b>						
Žák (do 15 let)	62,5%		4,2	14,3	17,1	33,7
Student (15-26 let)	25%		36,9	125,2	375,7	793,3
Děti od 6 do 15 let	50%		30,2	102,5	153,7	309,5
Senior 65+ 4)	-		0,0			1 671,6
celkem	-		71,3	242,0	546,5	2 808,2
Souhrn vlak + bus	-		135,9	1 287,9	2 524,1	5 828,6

Poznámka:

- 1) Komerční spoje zahrnují pouze cca 8 % všech vlaků a 29 procent autobusů, zbytek jsou spoje v objednávce státu, krajů nebo obcí.
- 2) Nyní jsou kompenzace dopočítávány do jiné výše slev - viz sloupec „Současná výše státem nařízené slevy“.
- 3) Zohlednění změny poptávky cestujících vlivem zavedení nové slevy a zohlednění jiné struktury cestujících na regionálních spojích:
  - nárůst poptávky lze čekat z následujících důvodů (koeficient 1,3):
    - nižší cena - děti / žáci / studenti začnou používat namísto pěší docházky, cyklistické dopravy, případně individuální dopravy (rodiče je přestanou vozit, starší nechají své auto doma);
    - zrušení omezení slevy na trasu z místa bydliště do místa školy (dnes aplikováno u slevy pro žáky a studenty) a možnost využití slevy o prázdninách;



- v závazkové dopravě je podíl jednotlivých skupin cestujících jiný, než v komerční (koeficient 1,2 u železnice, 1,7 u autobusů):
  - na základní školy se dojíždí lokálními, obvykle závazkovými spoji, v komerčních je podstatně menší podíl. Komerční vlaky jsou vyloženy dálkově, prakticky bez možnosti dojíždky na ZŠ;
  - obdobně senioři budou více dojíždět lokálními vlaky, ale především autobusy (tedy bude rozdíl v zastoupení seniorů v regionálních vlacích a regionálních autobusech - viz následující poznámka).
- 4) senioři od roku 2012 nemají nařízenou slevu, tedy kompenzováni nejsou. Výpočet vychází z dat roku 2011 (9 mil. Kč) se zohledněním nárůstu celkové výše kompenzací ve vlacích mezi 2011 a 2017 (127 mil. Kč proti 60 mil. Kč). V autobusech neexistují ani historická data, a tak je uvažováno, že ve vlacích jezdí cca 25 % seniorů využívajících veřejnou dopravu, zatímco v autobusech zbývajících 75 %. V řádku "celkem" nejsou za rok 2017 údaje o seniorech započítány (nekompenzovalo se)

Celkový objem prostředků potřebných na navýšení kompenzace ztráty dopravců je tedy předpokládán ve výši 3,02 mld. Kč pro železniční osobní dopravu a 2,808 mld. Kč pro autobusovou dopravu, dohromady pak 5,829 mld. Kč. Jak však již bylo konstatováno výše, jedná se pouze o odhad vyčíslený na základě nedostatečných dat a především velmi obtížně odhadnutelného budoucího chování cestujících.

S ohledem na výše uvedené bude tedy nutné posílit rozpočet Ministerstva dopravy na letošní rok o 3,258 mld. Kč (zavedení slev je navrhováno k 10. červnu 2018, kdy dochází ke změně jízdního řádu, tj. sleva bude kompenzována po 204 dní z roku 2018) a o 5,829 mld. Kč pro další rok na vrub kapitoly 398 - Všeobecná pokladní správa, položky Vládní rozpočtová rezerva. Nároky na státní rozpočet pro jednotlivé roky budou upravovány podle vývoje skutečného čerpání kompenzací v předcházejících obdobích.

## **Způsob financování slev**

Kompenzace slev by mělo provádět Ministerstvo dopravy obdobným způsobem, jako je tomu doposud u stávajících státem nařízených slev na komerčních spojích. Znamená to tedy v první řadě uzavření smlouvy o kompenzacích slev s jednotlivými dopravci (resp. dodatku smlouvy u dopravců, kteří již smlouvu s ministerstvem v době zavedení slev uzavřeli mít budou na komerční spoje). Následně budou dopravci do příslušného informačního systému („Nadstavbové moduly“ Celostátního informačního systému o jízdních řádech, který bude potřeba též opatření přizpůsobit) nahrávat data o prodaných jízdenkách. Ze záznamů o jednotlivých prodaných jízdenkách bude vypočtena výše ztráty, kterou bude následně dopravce Ministerstvu dopravy fakturovat.

## **Personální zabezpečení**

Kompenzování státem nařízených slev již Ministerstvo dopravy zajišťuje, rozdíl však bude v rozsahu kompenzovaných slev a tedy i objemu potřebných prostředků, kdy doposud - pouze na komerčních spojích a při podstatně nižší procentuální sazbě slev - hradí Ministerstvo dopravy ročně cca 240 mil. Kč oproti očekávaným cca 6 mld. Kč.

Se zabezpečením provádění kompenzací slev, ale zejména pak se zajištěním kontrol poskytování resp. vykazování slevových jízdenek ze strany dopravců (viz níže v samostatné kapitole) pak souvisí potřebné personální zajištění. V současné době je provádění kompenzací slev v rámci Ministerstva dopravy zabezpečeno několika pracovníky podle jejich dalších vykonávaných agend, dohromady se v přepočtu jedná o cca jedno pracovní místo. Při zavedení předkládaného opatření lze očekávat podstatné navýšení rozsahu



administrativní a kontrolní práce s agendou spojené. Zdaleka se nejedná pouze o navýšení proplácené částky, očekávat lze znásobení počtu uzavíraných smluv o kompenzacích slev (ze současných řádově 80) a znásobení celkového objemu zpracovávaných údajů, dokladů, faktur apod. K tomu bude nutné rozšířit administrativní kapacity na Ministerstvu dopravy. Navrhuje se proto navýšit systemizaci na Ministerstvu dopravy o 3 systemizovaná místa v platové třídě 12 a 3 systemizovaná místa v platové třídě 13. K tomu je nutné navýšit rozpočet Ministerstva dopravy o 2 575 465 Kč na krytí osobních nákladů spojených s těmito systemizovanými místy pro rok 2018 (2. pololetí).

### **Dopady na podnikatelské prostředí a rozpočty územních samospráv**

Zavedení státem nařízené slevy sice primárně způsobí dopravcům snížení tržeb z jízdného, nicméně v souladu s Nařízením 1370/2007 jim bude dopady stát kompenzovat, a to do výše plného jízdného. S ohledem na předpokládaný nárůst poptávky ze strany cestujících po veřejné dopravě lze reálně očekávat, že celkové příjmy dopravců (tržby z jízdného + kompenzace slev) nezanedbatelně narostou, opatření tedy na ně bude mít pozitivní dopad.

Tento pozitivní dopad na hospodaření dopravce však neskončí jen u dopravce – u spojů objednávaných státem či kraji budou mít vyšší příjmy dopravce bezprostřední dopad na výši jeho celkové ztráty, kterou kompenzuje objednatel veřejných služeb. Nejspíše tak často může dojít k tomu, že objednatel bude moci (resp. muset) snížit objem kompenzace tak, aby nedošlo k „překompenzaci dopravce“, což by bylo v rozporu s právem EU. Veřejné rozpočty by tak měly ušetřit prostředky (do určité míry na úkor prostředků státního rozpočtu). Kraje na toto budou muset reagovat – především budou muset přizpůsobit své smlouvy o veřejných službách. U některých smluv toto může být problematické, neboť legislativa regulující veřejné služby (především Nařízení 1370/2007) připouští jen velmi omezené zásahy do již uzavřených smluv, zejména pokud byly tyto služby vysoutěženy v rámci nabídkových řízení. V některých případech však u krajů mimo úspory plynoucí z navýšení výnosů vzrostou i náklady v důsledku nezbytného posílení kapacit vybraných objednávaných dopravních výkonů. Zde je vhodné zmínit, že kompenzace slev budou prováděny i u časových (předplatných) jízdenek, jelikož uplatňování kompenzací pouze na jednotlivé jízdenky by značně zatížilo odbavování cestujících v regionálních autobusech, s možným dopadem na náklady regionální dopravy (prodloužení doby nástupu cestujících, tedy i jízdní doby spojů).

Na některých spojích pak dojde k „vedlejšímu dopadům“, kdy se ekonomika spoje po zavedení opatření „překlopí“ do kladných čísel. V takovém případě může objednatel veřejných služeb ztratit vládu nad příslušným spojem, resp. relací, kdy pro dopravce bude výhodnější provozovat služby čistě komerčně, tedy mimo objednávku veřejných služeb. To je na první pohled v zásadě pozitivní posun, nicméně cestující může na takovéto změně prodělat, neboť komerční služby nebudou splňovat relativně přísné kvalitativní nároky kladené na veřejné služby (např. bezbariérovost vozidel, jejich vybavení informačními systémy nebo i stáří, ale také konstrukce jízdního řádu provázaná mezi ostatními spoji v regionu a zajištění spojů v okrajových částech dne a týdne). Současně je potřeba připomenout, že tyto komerční spoje budou existovat jen díky státním dotacím (kompenzacím slev), aniž by však stát mohl ovlivnit jejich parametry a především dlouhodobé fungování, protože v případě komerčních spojů může dopravce kdykoli, a to i značně nepředvídatelným způsobem, změnit rozsah i časovou polohu jím poskytovaných přepravních služeb.

### **Kontrola**



Vzhledem k předpokládanému objemu vyplácených kompenzací bude nutné zabezpečit, aby nedošlo k jejich zneužívání ze strany dopravců. To přichází v úvahu v zásadě následujícími cestami:

- poskytnutí slevy cestujícímu, který na ni nemá nárok (s tím, že zbytek jízdného dostane dopravce od státu);
- vykazání fiktivních cestujících (jízdenek);
- manipulace se základní cenou jízdného, do které se dopočítává ztráta.

První a druhý způsob je možné zjistit pouze ve vozidle, tj. fyzicky zkontrolovat, zda cestující, kterým byla vydána jízdenka se slevou, ve vozidle skutečně sedí a zda skutečně splňují podmínky pro přiznání slevy (tedy zejména že mají příslušný průkaz nebo splňují věkový limit).

Třetí způsob je podchytilelný jen částečně. Ministerstvo dopravy zpracovává data o jízdenkách v nezávislém informačním systému, který jednak hlídá, zda byla poskytnuta sleva ve správné výši, a současně dopočítává ztrátu z prodané jízdenky podle údajů obsažených v jízdence. Záznam o prodané jízdence obsahuje jak údaj o zaplaceném jízdném a výši slevy, tak i o plném jízdném, které by cestující na dané relaci zaplatil bez státem nařízené slevy. Pokud poskytne dopravce slevu vyšší, než je státem nařízená, dopočítá systém ztrátu jen v procentuální výši nařízené slevy ze základní ceny. Samotnou základní cenu si však stanovuje dopravce a je otázkou, zda ji nemůže stanovit přemrštěnou (s ohledem na ceny jiných dopravců v dané relaci a čase obvyklé) s tím, že cestující platí jen zlomek ceny, a tak si drahou jízdenku bez problémů koupí, přičemž cestující bez nároku na slevu sice takovouto cenu nezaplatí, ale dopravci bude stačit slevové jízdné plus kompenzace od státu. Toto dle našeho názoru hrozí i přesto, že základní cena jízdného je cenou regulovanou formou věcného usměrňování a dopravce při určení její výše musí cenu v souladu s cenovými předpisy propočítat podle pravidel stanovených Výměrem MF. Jedním ze základních prvků propočtu věcně usměrňované ceny je „nastavení rovnováhy“ mezi příjmy a výdaji dopravce tak, aby dopravce nedosahoval „nepřiměřeného zisku“. Nelze však vyloučit, že dopravce uměle navýší své náklady (např. nákup služeb od spřízněných společností) tak, aby si zajistil vyšší kompenzace od státu.

Výše uvedené riziko je do určité míry limitováno zavedením slevy namísto bezplatné přepravy (zvolená Varianta 1), kde cestující přece jen část jízdného platí, a tak se raději rozhodne (alespoň část z nich) pro levnějšího dopravce.

V každém případě bude nutné provádět kontrolu dodržování pravidel při poskytování slev a jejich následném vykazování k úhradě. Toto již Ministerstvo dopravy provádí na komerčních spojkách, což je však nesrovnatelně menší rozsah přepravních výkonů, než bude realizován po zavedení navrhovaných nových slev (především z důvodu rozšíření kompenzací na spoje v objednávkách veřejných služeb).

## **Závěr**

S odvoláním na programové prohlášení vlády se navrhuje zavést 75% slevu pro děti, žáky a studenty od 6 do 26 let a pro seniory od 65 let, a to s účinností od 10. června 2018, kdy dochází k oficiální změně jízdních řádů.

K tomu bude potřeba v mezidobí upravit Výměr MF a následně též smlouvy o závazku veřejných služeb uzavřené mezi kraji, státem a dopravci, dále tarify a odbavovací systémy dopravců a informační systém Ministerstva dopravy určený ke zpracování záznamů o jízdenkách.

Kompenzaci ztrát z poskytovaných slev bude provádět Ministerstvo dopravy, k čemuž bude nutné navýšit jeho rozpočet na letošní rok o 3,258 mld. Kč a o 5,829 mld. Kč pro další roky.



V souvislosti s kompenzací ztrát dopravcům bude třeba provádět kontroly dodržování podmínek přiznávání sleva jejich vykazování k úhradě.

S ohledem na administraci kompenzací a kontrolu dopravců bude nutné personálně posílit MD o 3 systemizovaná místa v platové třídě 12 a 3 systemizovaná místa v platové třídě 13.