

Zpráva o postupu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální dopravy

A. Důvod předložení

- (1) Usnesením č. 423 ze dne 8. června 2011 schválila vláda materiál, jehož obsahem byl harmonogram otevírání trhu veřejných služeb v dálkové železniční dopravě. Předmětem materiálu bylo stanovit předpokládaný časový a věcný postup otevírání trhu u dopravních služeb, které Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) objednává na základě § 4 Zákona o veřejných službách¹.
- (2) MD na základě schváleného časového plánu v roce 2012 uskutečnilo pilotní nabídkové řízení na linku R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc. Toto nabídkové řízení muselo však být po přezkoumání uchazeči prokazovaných kvalifikačních požadavků zadavatelem zrušeno, protože k hodnocení by zůstala pouze jediná nabídka².
- (3) V rámci usnesení č. 57 ze dne 23. ledna 2013 ke zprávě o dosavadním postupu liberalizace uložila vláda ministru dopravy pokračovat v procesu otevírání trhu a předložit vládě do 30. června 2013 zprávu o postupu otevírání trhu veřejných služeb. Tento materiál vzala vláda na vědomí svým usnesením č. 708 ze dne 18. září 2013. Vláda zároveň tímto usnesením uložila ministru dopravy pokračovat v procesu nabídkových řízení a předložit do 31. srpna 2014 další zprávu o postupu při otevírání trhu veřejných služeb. Tato zpráva je předmětem části B předkládaného materiálu.
- (4) Se způsobem zadání veřejných služeb úzce souvisí problematika pořízení vozidlového parku. Jak v případě nabídkových řízení i v případě přímého zadání je nezbytné zajistit soulad mezi smlouvou o veřejných službách s dopravcem, termíny a způsobem investic do vozidel, zejména s ohledem na nízkou kvalitu vozidlového parku, která je na dopravních službách objednávaných MD v současné době provozována. Tato problematika má velmi úzkou souvislost i s čerpáním evropských prostředků v rámci Operačního programu Doprava pro programové období 2014–2020 (dále jen „OPD2“). Problematika pořizování železničních kolejových vozidel je proto v předkládaném materiálu zahrnuta jako část C materiálu.
- (5) Některé stávající provozní koncepty se v budoucnosti změní vlivem dokončení modernizace tranzitních železničních koridorů a vlivem dohod se zahraničními partnery. Vzhledem k souvislosti vývoje provozní koncepce dálkové dopravy s problematikou sjednávání smluv o veřejných službách je tento bod rovněž součástí předkládaného materiálu jako jeho část D.

B. Výběr dopravce pro veřejné služby objednávané MD

Výběr dopravce pro veřejné služby na železnici z hlediska právních předpisů a oficiálních dokumentů

- (6) Z hlediska právních předpisů Evropské unie předmětnou problematiku upravuje zejména Nařízení 1370/2007³. Toto nařízení předpokládá nabídkové řízení jako základní způsob výběru dopravce zajišťujícího veřejné služby v oblasti veřejné osobní dopravy.

¹ Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

² Podle § 14 Zákona o veřejných službách se pro zrušení nabídkového řízení použijí ustanovení zákona o veřejných zakázkách obdobně. Ust. § 79 zákona o veřejných zakázkách stanoví, že „*hodnotící komise neprovede hodnocení nabídek, pokud by měla hodnotit nabídku pouze jednoho uchazeče.*“

³ 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

- (7) Existují však čtyři výjimky, kdy lze i po uplynutí přechodného období v roce 2019 vedle nabídkového řízení použít rovněž přímé zadání. Tyto výjimky představuje přímé zadání v případě malých zakázek, v případě mimořádné situace, zadání služeb tzv. vnitřnímu provozovateli a přímé zadání v případě jakýchkoliv služeb provozovaných na železniční dráze s výjimkou dráhy speciální⁴. Objednatelé v České republice tedy v současnosti nemají právní povinnost⁵ provádět výběr dopravce pro veřejné služby na železničních dráhách na základě nabídkového řízení, musí však brát v potaz, že přímé zadání podléhá vyšší míře transparentnosti⁶. Zároveň nelze vyloučit rizika spojená s tímto typem přímého zadání v případech, kdy konkurenční dopravce namítne, že je připraven dotčené veřejné služby zajistit za ekonomicky výhodnějších podmínek. Přes možnost zadávat služby na železnici přímým zadáním část objednatelů v ČR i v EU (např. v Německu, v Nizozemí, ve Švédsku) k nabídkovým řízením přistoupila. Jiné trhy veřejných služeb na železnici (např. v Rakousku, na Slovensku, v Maďarsku) zůstaly zcela nebo převážně uzavřené.
- (8) V příloze programového prohlášení vlády se uvádí: „*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 (např. jednotné jízdní doklady, clearing tržeb, informační systémy nebo přístup k zařízení služeb)*“⁷. Vláda ve svém programovém prohlášení na jedné straně potvrzuje 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.
- (9) 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*“⁸. 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*“⁹.
- (10) Dopravní politika předpokládá, že další směřování systému veřejné dopravy včetně výběru varianty organizace systému bude stanovena v dokumentu „*Koncepce veřejné dopravy*“, která navrhne strukturu organizace veřejné dopravy, potřebné legislativní úpravy a návrh financování

⁴ Článek 5 odst. 6 Nařízení 1370/2007.

⁵ Evropská komise předložila EP a Radě návrh tzv. 4. železničního balíčku, v rámci kterého navrhuje, aby byly výhledově povinně soutěženy i železniční dopravní služby. Technická část balíčku (která otevírání trhu veřejných služeb neobsahuje) je dojednána v Radě, kde byla přijata politická dohoda, a nyní se očekává zahájení dialogů s Evropským parlamentem. Nicméně politická část (zahrnující otevření veřejných služeb na železnici) byla dosud projednávána toliko v Evropském parlamentu a vyjednávání na Radě EU bude teprve zahájeno.. Komise v tomto návrhu předpokládala, že po roce 2019 by byly soutěže i na železnici povinné. Tento návrh obsahuje rovněž pravidla pro pořizování kolejových vozidel. Lze očekávat, že řada členských států bude mít v průběhu projednávání určité výhrady k akceptování navrhovaného textu, takže není možné předjímat jeho konečnou podobu.

⁶ Například příloha Nařízení 1370/2007.

⁷ Programové prohlášení vlády České republiky z února 2014, s. 26.

⁸ Dopravní politika České republiky pro období 2014-2020, s. 17.

⁹ Dopravní politika České republiky pro období 2014-2020, s. 30.

systému. Termín zpracování Koncepce veřejné dopravy je stanoven na 31. prosince 2014. V současné době je zpracována a diskutována Zelená kniha ke koncepci veřejné dopravy¹⁰, jejímž úkolem je podnícení diskuse odborné veřejnosti nad předmětnou problematikou. Koncepce veřejné dopravy bude řešit především obecné otázky organizace veřejné dopravy, týkající se všech subjektů na dopravním trhu. Zaměření na postup jednotlivých konkrétních objednatelů nemůže být a ani nebude jejím hlavním předmětem, protože podle současného znění Nařízení 1370/2007 závisí pouze na jednotlivých objednatelích (státu, krajích a obcích), zda a případně v jakém rozsahu a v jakých termínech přistoupí k liberalizaci zajišťovaných veřejných služeb. Koncepce veřejné dopravy je zároveň jednou z mála chybějících předběžných podmínek (tzv. „*ex-ante kondicionalit*“) programového období EU 2014-2020 pro oblast dopravy, které je nutno splnit do konce roku 2016.

- (11) V současnosti existuje schválený harmonogram otevírání trhu veřejných služeb v objednávkové MD, který však nemůže být z časových a procesních důvodů plně dodržen¹¹. Zároveň je ale potřebné jasné zadání pro železniční sektor, aby bylo zřejmé, jakým způsobem bude nadále stát postupovat.
- (12) V souladu s výše zmíněným úkolem z usnesení vlády č. 708/2013 je proto třeba upřesnit, jaký bude další vývoj objednávaných veřejných služeb v dálkové¹² železniční dopravě. 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 předmětem přímého zadání. V tomto bodě je důležité i postavení ČD¹³ jako státem vlastněného dopravce. Je zřejmé, že především pro ČD musí být jasně stanovena její pozice na dopravním trhu a cíle, které by tato státem vlastněná společnost měla zajišťovat. V současné době ČD připravují strategii rozvoje společnosti, a je proto nezbytné, aby tato strategie vycházela z koncepce státu na zajišťování veřejných služeb.
- (13) Nebude-li v této oblasti zajištěno udržitelné směřování státu zastoupeného MD jako objednatelem veřejných služeb, lze se obávat obtíží při investování (například do železničních kolejových vozidel, viz část C tohoto materiálu) a v malé možnosti inovací v oblasti provozních koncepcí (viz část D tohoto materiálu)¹⁴. Předmětem tohoto materiálu je proto upřesnění dalšího postupu pro zadávání veřejných služeb v oblasti železničních drah pro další období.

Současná situace v objednávkové dálkové dopravě

- (14) V současné době je pro zajištění předmětné dopravní obslužnosti uzavřena smlouva o veřejných službách se společností ČD, která se dvěma výjimkami¹⁵ pokrývá celou objednávku státu podle

¹⁰ V termínu 15. dubna 2014 požádalo MD všechny zúčastněné subjekty, zejména gesčně dotčená ministerstva, kraje, organizátory dopravní obslužnosti, dopravce, odborové organizace a zástupce cestující veřejnosti o reakci na zelenou knihu, konkrétně na 31 položených otázek.

¹¹ Protože první nabídkové řízení bylo napadeno, pro MD bylo vysoce rizikové pokračovat v dalších soutěžích, dokud ÚOHS ve věci nerozhodl. V prvoinstančním rozhodnutí neshledal ÚOHS pochybení objednatele, přesto je logické, že další nabídkové řízení nebyla zahájena dříve než po rozhodnutí ÚOHS na jaře 2013. V průběhu roku 2013 docházelo následně ke změnám vlád, a ačkoliv prenotifikace již byla provedena, přesto je zahájení nabídkového řízení nepochybně úkonem, o kterém musí rozhodnout vedení úřadu. Bylo nezbytné analyzovat stav na ČD a české železnici (např. ve vztahu k chystané novele zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, která má být předložena vládě do konce září 2014), a teprve následně předložit materiál k otvírání trhu veřejných služeb.

¹² Převážná část objednávky dálkové železniční dopravy v ČR odpovídá v evropském měřítku rychlé regionální dopravě, srov. např. vlaky RegionalExpress v SRN v relacích München – Passau či München – Salzburg, což by byly typické vlaky kategorie rychlík v analogii českých podmínek.

¹³ České dráhy, a.s.

¹⁴ Například, pokud nebude zřejmé, které služby budou předmětem soutěží v jakém čase, je velmi obtížné nastavit správně model obnovy vozidlového parku, stejně tak je obtížné nastavit správně časová období, ve kterém by mělo dojít ke změnám jednotlivých provozních konceptů (koncepcí jízdního řádu), tyto změny se provádí nejčastěji v časovém vztahu ke sjednání nových smluv o veřejných službách.

¹⁵ Relace Pardubice – Liberec a Plzeň – Most jsou předmětem samostatných smluv, uzavřených na základě zadávacího řízení z roku 2006.

§ 4 Zákona o veřejných službách. Smlouva je uzavřena od 1. ledna 2010 do konce platnosti jízdního řádu pro období 2018/2019. Tato smlouva umožňuje, aby část dopravních výkonů objednaných v závazku veřejné služby u dopravce ČD byla v souladu s usnesením vlády postupně zabezpečována dopravcem vybraným objednatelem v nabídkovém řízení, maximálně však do výše 75% dopravních výkonů ve smlouvě¹⁶.

- (15) V každém jednotlivém zahájeném nabídkovém řízení nesmí podle sjednaných podmínek mezi Českou republikou – MD a ČD objem soutěžených dopravních výkonů překročit 15 % dopravních výkonů objednávaných v období platnosti jízdního řádu 2009/2010¹⁷.
- (16) V souladu s tímto ustanovením MD původně předpokládalo, že až 75 % objednávané dálkové dopravy může být do roku 2019 předmětem soutěže. Z programového prohlášení vlády nicméně vyplývá, že vedle důrazu na liberalizaci musí být kladen rovněž důraz na kontrolované otevírání trhu¹⁸. Toto je v souladu i se zahraničními zkušenostmi, kde otevírání trhu musí doprovázet jasná pravidla. Některé korekce časového plánu lze proto vnímat v současné situaci jako nezbytné. Zároveň je potřebné stanovit úlohu ČD na trhu, neboť 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.
- (17) Jak již bylo uvedeno v předchozích materiálech, MD objednává služby v drážní dopravě výhradně u jediného dopravce ČD. Rovněž v regionální dopravě jsou ČD výrazně převažujícím poskytovatelem služeb¹⁹ a jiní dopravci zaujímají jen velmi malou část trhu. Tato oligopolní situace byla popsána v předchozích materiálech a v zásadě dosud trvá.
- (18) Přímé uzavření smluv s sebou podle Nařízení 1370/2007 přináší povinnost vyhovět přísnějším podmínkám pro určení výše kompenzace. Tyto podmínky jsou uvedeny zejména v příloze nařízení a jsou spojeny s měřením tzv. čistého finančního dopadu na náklady a výnosy při plnění veřejných služeb. Ačkoliv je takový postup možný, je určení a kontrola výše čistého finančního dopadu zejména v případě oligopolu dominantního dopravce obtížná.
- (19) Na druhé straně je potřebné uvést, že v současné době společnost ČD výrazně posílila svou pozici ve středoevropském prostoru. ČD sjednala dohody se strategickými partnery na zajišťování dálkové dopravy překračující hranice. V současné době je sjednána dohoda se společností Österreichische Bundesbahnen AG na společném zajišťování linky Praha – Wien – Graz moderními kolejovými vozidly od prosince 2014. Rovněž existuje smluvně zakotvené partnerství ČD se společností Deutsche Bahn AG na zajišťování přímých vlaků Praha – Berlin – Hamburg. Obdobné aktivity vyvíjejí ČD i ve vztahu k dalším partnerským dopravcům.
- (20) Tyto dohody jsou spojeny s objektivními přínosy pro cestující, týkajícími se pravidelné nabídky a úrovně vozidlového parku. Předpokladem jejich existence je jejich dlouhodobá stabilita. Předmětné mezinárodní linky jsou úzce provázány s některými vnitrostátními službami. Například vlaky na relaci Praha – Wien – Graz budou tvořit téměř jednu polovinu rozsahu vlakové dopravy na expresní lince, která zajišťuje spojení Praha – Brno. Je proto zřejmé, že

¹⁶ Ustanovení článku IIIa odst. 1 smlouvy o závazku veřejné služby v drážní osobní dopravě ve veřejném zájmu na zajištění dopravních potřeb státu na období od 1.1.2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19.

¹⁷ Ustanovení článku IIIa odst. 2 smlouvy o závazku veřejné služby v drážní osobní dopravě ve veřejném zájmu na zajištění dopravních potřeb státu na období od 1.1.2010 do konce platnosti jízdního řádu 2018/19.

¹⁸ V programovém prohlášení vlády se na s. 26 mj. uvádí „Posílíme roli a atraktivitu železnice v našem dopravním systému a funkci Českých drah, a.s. (jako národního dopravce v oblasti dostupnosti veřejné osobní dopravy) (...) Budeme pokračovat v harmonizaci podmínek mezi železniční a silniční dopravou včetně ceny za použití železniční dopravní cesty v nákladní a osobní dopravě.“

¹⁹ Na některých dráhách zajišťují veřejné služby jiné společnosti, například společnost GW Train Regio, a.s. (na tratích Trutnov – Svoboda nad Úpou a Trutnov – Královec v oblasti Královéhradeckého kraje, na trati Milotice nad Opavou – Vrbová pod Pradědem v Moravskoslezském kraji), dopravce Arriva Morava, a.s. (na trati Šumperk – Kouty nad Desnou/Sobotín v oblasti Olomouckého kraje), dopravce Jindřichohradecké místní dráhy a.s. (na tratích Jindřichův Hradec – Obrataň a Jindřichův Hradec – Nová Bystřice), Vogtlandbahn GmbH (na trati Liberec – Rybníště/Seifhennersdorf) atd.

v oblasti železniční dopravy je provázání vybraných mezinárodních a vnitrostátních přepravních služeb spojeno s výraznými synergickými efekty a jejich propojení je potřebné, tyto služby musí být dlouhodobě stabilní²⁰. MD by proto mělo brát v úvahu úlohu ČD a i s ohledem na výše uvedené velmi dobré výsledky jednání ČD a zahraničních dopravců by mělo být připraveno ponechat tomuto dopravci kompetence na vybraných linkách s mezinárodním přesahem i v dalším období.

- (21) Při zvážení všech dostupných argumentů se navrhuje, aby vláda 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.

Návrh provozních souborů pro nabídková řízení a pro přímé zadání

- (22) Při přípravě aktualizace harmonogramu je potřebné brát v úvahu lhůty potřebné pro odpovídající průběh nabídkového řízení. V oblasti železniční dopravy není obvyklé, že dopravci podávají nabídky do nabídkových řízení již s disponibilními vozidly, která by bylo možné zcela operativně nasadit na předemtné dopravní výkony (viz část C tohoto materiálu), neboť každá národní síť a do určité míry i každá linka je specifická. Zpravidla dochází k pořízování vozidel (resp. zaktivnění příslušných smluv na dodávku vozidel) až na základě uzavřené smlouvy o veřejných službách. Pokud objednatel požaduje nová nebo výrazně modernizovaná vozidla je proto potřebné, aby od uzavření smlouvy do zahájení provozu uplynula doba, potřebná pro dodávku nebo výraznou modernizaci vozidel. Zároveň by měl brát v úvahu nastavení rovných a nediskriminačních podmínek pro uchazeče při obstarávání vozidlového parku.
- (23) Právní předpisy EU i ČR stanovují lhůty pro určitá předběžná oznámení spojená s uzavíráním smluv o veřejných službách. Zejména z Nařízení 1370/2007 vyplývá, že každý objednatel musí v Úředním věstníku EU oznámit jeden rok před zahájením nabídkového řízení (stejně jako jeden rok před přímým uzavřením smlouvy) informace o objednateli, typu (způsobu zadání) plánovaných smluv a službách a oblastech, na něž se možné smlouvy vztahují²¹.
- (24) Při stanovení souborů předpokládaných pro nabídková řízení se navrhuje vyjít z návrhů, které byly předmětem usnesení vlády č. 423 ze dne 8. června 2011. Jde o plán liberalizace do skončení platnosti jízdního řádu 2019, kdy skončí platnost současné smlouvy s ČD pokrývající většinu veřejných služeb v dálkové dopravě. S ohledem na dosavadní vývoj a prognózu budoucího vývoje se navrhuje uskutečnit nabídková řízení u následujících provozních souborů:

Zahájení nabídkového řízení	Notifikace	Předpokládaný termín pro podání nabídek	Zahájení plnění	Linky zahrnuté v provozním souboru
podzim 2014	proběhla	jaro 2015	2016/2017	R 16: Plzeň – Most (soutěžená v roce 2006, opce do JŘ 2014, následně přímé zadání)
jaro 2015	proběhla pro JŘ 2016/2017, nutná úprava	podzim 2015	2018/2019	R 14: Liberec – Pardubice (soutěžená v roce 2006, opce do JŘ 2014, následně přímé zadání) R 15: Liberec – Ústí nad Labem
léto 2015	proběhla pro JŘ 2016/2017, nutná úprava	zima 2016	2018/2019	R 5: Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb R 20: Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín
podzim 2015	potřeba	jaro 2016	2019/2020	R 27: Ostrava – Opava – Krnov –

²⁰ Dopravní služby Praha – Wien by evidentně nemohly být v intervalu 120 minut po celý občanský den efektivně a s odpovídající frekvencí cestujících zajišťovány bez využití vnitrostátní frekvence. Dílčí frekvence v úsecích Praha – Brno a Brno – Wien se vhodně superponuje s frekvencí v celé trase Praha – Wien. Proto je provázání některých vnitrostátních linek s mezinárodními významné.

²¹ Článek 7 odst. 2 Nařízení 1370/2007.

	notifikace			Olo mouc
--	------------	--	--	----------

- (25) K zajištění uvedených termínů budou v předstihu před nabídkovými řízeními zveřejněny 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 OPD2. Tato problematika je předmětem samostatné části C tohoto materiálu. Doba plnění se navrhuje u soutěžených provozních souborů až na 15 let. Důvodem je stabilita dopravce při zabezpečování služeb a motivace dopravce k budování stabilních zákazníků.
- (26) Základní pravidla, týkající se výběru provozních souborů, stanovila Pracovní skupina k harmonogramu otevírání trhu v dálkové železniční dopravě již v procesu přípravy materiálu k usnesení vlády č. 423/2011. Lze shrnout, že klíčovými kritérii jsou modernizace dopravní infrastruktury, prostorová a provozní ucelenost souboru, ucelenost trakce, vhodná velikost provozního souboru, dopad do ekonomiky zbývajících linek, provázanost s ostatními službami v regionu, mezinárodní dohody u přeshraničních linek a ucelenost přepravní poptávky. Tato kritéria lze plně vztáhnout na uvedené přepravní soubory. S ohledem na provázanost s regionální dopravou budou v rámci tvorby konkrétních dokumentací nabídkových řízení konzultovány provozní a tarifní koncepty s dotčenými kraji tak, aby bylo možné jejich včlenění do integrovaných dopravních systémů.
- (27) Vedle toho existuje druhá část sítě, kterou Česká republika i v dalším období předpokládá přímo objednávat u dopravce ČD. Jedná se zejména o linky s mezinárodním přesahem Ex1-Ex4²², 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.
- (28) Konečně existuje třetí oblast vnitrostátních linek, kde o způsobu zadání bude rozhodnuto v návaznosti na výsledky nabídkových řízení podle bodu 24 tohoto materiálu. Tato oblast obsahuje linky R8-R12, R18, R19, R21, R24 a R26. Na těchto linkách tedy řádně doběhne 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. Podmínkou pro odsouhlasení případné obnovy vozidlového parku ze strany MD jako objednatele bude souhlas dopravce ČD s odprodejem těchto vozidel dopravci, který bude na předmětných linkách zajišťovat veřejné služby po dobu ekonomické životnosti vozidel; tento odprodej vozidel nového dopravce oproti jiným dopravcům plněním veřejné služby nijak neznevýhodní.

Oblasti k potřebnému řešení v případě souborů pro nabídková řízení

- (29) Pro úspěšný průběh nabídkových řízení je potřebné vyřešení několika základních otázek, které byly konstatovány již v předchozích materiálech týkajících se otevírání trhu a které jsou jako nedořešené akcentovány ze strany odborné veřejnosti: problematiky tarifu, problematiky výpravních budov, problematiky obnovy vozidlového parku a problematiky regulačního orgánu pro oblast železniční dopravy.
- (30) Pokud se týče problematiky jednotného tarifu, jeví se i na základě dosavadního projednání Zelené knihy ke Koncepci veřejné dopravy jako zásadní, aby byl i nadále co možná nabízen průběžný železniční tarif, tedy tarif, který umožní odbavení cestujícího mezi dvěma tarifními body české železniční sítě i bez ohledu na dopravce, který přepravu zajišťuje. Cestující by neměl být při využívání veřejných služeb v přepravě cestujících v rámci ČR zatěžován pořizováním různých jízdních dokladů a jejich složitým kombinováním. Pokud budou například mezi Prahou a Ústím nad Labem nabízeny střídavě dopravní služby linek Ex3 (Praha – Dresden) přímým zadáním a linky R5 (Praha – Cheb) na základě nabídkového řízení, je možné, že tyto služby budou provozovat různí dopravci. Nejeví se v takovém případě jako správné, aby byl cestující např. používající časovou jízdenku omezen používáním vlaků pouze jednoho

²² Názvy a čísla jednotlivých linek viz příloha k tomuto materiálu.

dopravce (byla mu tedy dostupná pouze polovina veřejných služeb spolufinancovaných z veřejných prostředků ČR). Jsou-li vlaky součástí veřejných služeb, jeví se jako zcela nezbytné, aby cestující byl schopen s jednou jízdenkou používat vlaků obou dopravců, jinak dochází k výrazné ztrátě uživatelského komfortu a snižování atraktivity veřejné drážní dopravy.

- (31) Je proto nutné, aby bylo povinností pro všechny uchazeče v nabídkových řízeních, aby vedle svého vlastního tarifu, jehož výše nebude nijak zvláště regulována²³, uznávali i tarif společný. S ohledem na vývoj na dopravním trhu v České republice a udržení soudržnosti dopravních služeb se jeví jako vhodné, aby se jednalo o tarif dopravce ČD, neboť je to objektivně jediný existující síťový tarif. Uznávání jízdních dokladů jiných dopravců dopravcem ČD neřeší požadavek přímého odbavení v síti, neboť žádný jiný tarif než ČD nemá síťový charakter, a tedy neplní cíl, který si předkladatel od uznávání tarifů slibuje – tedy zajištění přímého odbavení v síti, a to při použití libovolného objednávaného vlaku. Předmětem uznávání nemá být tarif ČD jako celek, ale pouze jeho část, očistěná o jakékoliv akviziční nabídky, slevové akční jízdenky a podobně, vázané na relaci, které by mohly představovat riziko pro vstupující dopravce. ČD takové nabídky, pokud jsou v souladu s právními předpisy, mohou nabízet, ostatní však nebudou povinni je akceptovat a jiným dopravcům rovněž nebude objednatel bránit nabízet jízdenky např. vázané na vlak, například za nižší cenu nebo při poskytnutí jiných bonusů. Za uznávání tohoto tarifu by však mělo být ze strany ČD poskytnuto rovným, nediskriminačním a trhu odpovídajícím způsobem vyrovnání, které bude stanoveno na základě podílu jiných dopravců při zajišťování přepravních služeb, při zohlednění oprávněných nákladů prodejce jízdenek. Výše tohoto vyrovnání by měla být známa předem a ČD by měly být připraveny uzavřít shodnou dohodu s kterýmkoli uchazečem. MD předpokládá, že celosíťový tarif budou moci prodávat i ostatní dopravci, a že nastavení celosíťového tarifu nebude znevýhodňovat ostatní dopravce oproti ČD.
- (32) Proto se jeví jako nezbytné, aby vláda jednoznačně uložila v rámci usnesení k tomuto materiálu spolupracovat v rámci vlastnických funkcí u dopravce ČD²⁴ na vytvoření systému, který povede v možnost takového uznávání jízdních dokladů ČD jinými dopravci na základě předem stanovených rovných a nediskriminačních podmínek a předem stanoveného vyrovnání.
- (33) Před zahájením provozu na provozních souborech, které budou předmětem nabídkového řízení, je nezbytně potřebné vyřešit problém využívání výpravních budov v železničních stanicích. Bez ohledu na probíhající proces převodu staničních budov na SŽDC budou v soutěžích uchazeči upozorněni, že jejich kalkulace nákladů bude hodnocena bez započítání nákladů, které je potřebné vynaložit na užívání nezbytných veřejně přístupných prostor potřebných pro pěší přístup cestující veřejnosti k vlakům. Náklady, spojené s využíváním k tomu potřebných veřejně přístupných prostor, nezbytných pro nástup cestujícího do vlaku, bude připraven v prokázané výši uhradit objednatel MD podle skutečnosti. Na tuto skutečnost nebude mít vliv, zda takový poplatek bude provozovatelem dráhy účtován v rámci ceny za použití dopravní cesty nebo bude stanoven jako samostatný poplatek mimo systém úhrady dopravní cesty.
- (34) Pro nabídková řízení je důležitou oblastí obnova vozidlového parku, tato problematika je předmětem samostatné části C tohoto materiálu.
- (35) Procesní přezkum spojený s nabídkovými řízeními provádí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Vedle toho je zřejmé, že z důvodu transpozice Směrnice 2012/34/EU²⁵ do vnitrostátního

²³ Výše tarifu bude samo zřejmě podléhat standardní regulaci na základě zákona o cenách a platného cenového výměru, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami.

²⁴ Podle § 12 odst. 1 zákona 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. V tomto ustanovení se uvádí, že práva akcionáře stát vykonává „prostřednictvím řídicího výboru. Řídicí výbor tvoří tři vládou písemně pověřeni zaměstnanci ministerstva a po jednom vládou písemně pověřeném zaměstnanci Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva pro místní rozvoj.“

²⁵ Směrnice EP a Rady ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.

práva České republiky je potřebné přistoupit k ustavení nezávislého regulačního orgánu. Tento regulační orgán má především zásadní funkci pro oblast komerčních dopravních služeb, nicméně s ohledem na regulaci trhu je nezbytné, aby před zahájením provozu na základě nabídkových řízení byl regulátor funkční. Transpoziční lhůta předmětné směrnice je stanovena do 16. června 2015 a již nyní probíhají dokončovací práce na potřebné vnitrostátní právní úpravě, tak aby mohla být předložena vládě ke schválení do konce září letošního roku. Lze proto očekávat, že při zahájení provozu na veškerých provozních souborech již budou platit pravidla, která jsou předmětnou směrnicí předpokládána.

- (36) Závěr: Na základě uvedeného se navrhuje, aby vláda uložila ministru dopravy pokračovat v procesu otevírání trhu veřejných služeb na základě časového plánu uvedeného v odstavci 24 a provést kroky vedoucí k možnosti uznávání jízdních dokladů ČD jinými dopravci za podmínek uvedených v odstavci 32.

C. Problematika vozidlového parku

Zajišťování veřejných služeb objednávaných MD z hlediska vozidlového parku

- (37) Prioritou Dopravní politiky České republiky je „z hlediska uživatele(...) vytvářet v prostředí veřejné dopravy takové podmínky, aby byla vnímána jako kvalitní služba srovnatelně atraktivní s přímou individuální dopravou“²⁶. „Je to požadavek směřující zřejmě nejen k problematice četnosti obsluhy a kvality provázání dopravních služeb, ale také na kvalitu dopravních prostředků.
- (38) Dopravní politika k tomu dále uvádí: „Obnova vozidel je stále důležitým tématem, neboť průměrné stáří vozidlového parku u českého dominantního dopravce i nadále výrazně zaostává za zahraniční konkurencí. Kvalita vozidlového parku bude přitom důležitým kritériem v procesu postupného otevírání trhu v železniční dopravě. Tato oblast proto bude i nadále předmětem podpory z veřejných rozpočtů včetně evropských fondů, avšak tyto rozpočty se budou postupně snižovat“²⁷. „Ve vládou schválené podobě OPD2 se nicméně s podporou železničních vozidel počítá, důležité bude rovněž projednání OPD2 s Evropskou komisí, při které je nutné zdůraznit nezbytnost obnovy vozidel pro zhodnocení řádově větších investic vkládaných do dopravní cesty. Financování vozidlového parku z prostředků EU musí respektovat princip adicionality, aby byla obnova vozidlového parku financována z tržeb dopravců a plateb veřejného sektoru za poskytování veřejných služeb.
- (39) Protože se v minulosti vozidlový park určený pro dopravní výkony v závazku MD obnovoval nízkým tempem, v současné době také odpisy tohoto vozidlového parku jsou ve srovnání s celkovou investiční potřebou nízké. V plánu nákladů pro rok 2013 tvořily například odpisy dlouhodobého majetku pouze 6,78 % nákladů alokovaných do dálkové dopravy objednávané MD²⁸. Je evidentní, že prostým využitím odpisů nelze obnovu vozidlového parku v časovém horizontu ekonomické životnosti vozidel (obvykle 30 let) v dálkové dopravě objednávané MD ekonomicky zajistit, i když by tyto odpisy měly tvořit hlavní zdroj pro obnovu. S ohledem na zanedbání obnovy v předchozích letech ji však netvoří.
- (40) Tato problematika úzce souvisí s celkovou situací při objednávání veřejných služeb, která je popsána v části D tohoto materiálu. Snižování čisté hodnoty prostředků alokovaných do veřejné dopravy od roku 2010 vedlo ke krizi finančního zajištění, kdy paradoxně objednatelé často vyhledávali nejlevnější stará vozidla, která by jejich objednávku odpisyco nejméně zatížila.
- (41) Řada objednatelů veřejných služeb, včetně MD, dokonce opakovaně odmítala návrhy dopravce na modernizaci vozidel, neboť na zajištění nákladů plynoucích ze zvýšených odpisů neměli tyto

²⁶ Dopravní politika ČR pro léta 2014-2020, s. 21.

²⁷ Dopravní politika ČR pro léta 2014-2020, s. 28.

²⁸ Pro ilustraci lze uvést, že výše uvedený roční odpis svou absolutní hodnotou neodpovídá ani hodnotě dvou nových patrových elektrických jednotek.

objednatelé dodatečné finanční prostředky. To však je pro konkurenceschopnost veřejné dopravy v ČR nepříznivá situace, která povede k odlivu cestujících z veřejné dopravy. Ponechání směru tohoto vývoje bez změny koncepce by nevedlo k naplnění cílů vládou schválené Dopravní politiky České republiky 2014-2020, citované v úvodu této části materiálu, která předpokládá veřejnou dopravu jako alternativu k individuální automobilové dopravě.

- (42) Nepříznivá situace je (vedle ne zcela rovnoměrné kvality expresních linek) zejména u části objednávky státu, kterou tvoří dvanáct linek vnitrostátních rychlíků²⁹. Tyto prioritní dopravní služby, spojující nejčastěji navzájem krajská města České republiky, jsou převážně zajišťovány nevyhovujícím vozidlovým parkem, vyrobeným v časovém období 1970-1985 různými vagónkami tehdejšího východního bloku, převážně v NDR a MLR. Již v době stavby se jednalo o vozy z celoevropského pohledu zastaralé a byly pouze částečně modernizovány tak, že byl například upraven interiér či dosazeno místo na jízdní kola. Tyto vozy nemají klimatizaci, nejsou nízkopodlažní, jejich nejvyšší povolená rychlost je zpravidla 120-140 km/h. Proto nemohou využít ani rychlostní profil současných modernizovaných tratí a tyto investice se provozem zastaralých vlaků částečně znehodnocují.
- (43) Celková obnova vozidlového parku, který zajišťuje objednávku MD, nicméně přesahuje střednědobě možnosti státního rozpočtu³⁰. Je proto potřebné nastavit priority v oblasti obnovy vozidlového parku u dopravních služeb objednávaných MD a investovat tak, aby byl maximalizován celkový efekt modernizace vozidlového parku. Vzhledem k dlouhé době životnosti vozidel (30 let) je potřebné při stanovování požadavků vycházet nejen ze současných, ale i reálných budoucích parametrů infrastruktury.

Operační program Doprava

- (44) Důležitou příležitostí je využití prostředků z Operačního programu Doprava. Předpokládá se, že v rámci Operačního programu Doprava 2014-2020 bude v rámci specifického cíle 1.6. „Vytvoření podmínek pro širší využití železniční a vodní dopravy prostřednictvím modernizace dopravního parku“ možné spolufinancovat železniční kolejová vozidla. Konstatuje se, že dopravní park v osobní železniční dopravě byl v minulosti dlouhodobě podinvestován. Obnova vozidlového parku osobní železniční dopravy probíhá v důsledku vysokých investičních nákladů a dlouhé životnosti pomalým tempem. Bez moderního vozidlového parku není možné zhodnotit investice do železniční infrastruktury.
- (45) Předpokládá se, že cílem navržených opatření v OPD 2 bude „příspěvek k vytvoření podmínek pro vyšší konkurenceschopnost a širší využití železniční dopravy, a to zejména prostřednictvím nastartování trvalého cyklu obnovy dopravního parku osobní železniční dopravy“. Cílem intervencí v oblasti železniční dopravy by dále mělo být zajištění interoperability v souladu s technickými specifikacemi pro interoperabilitu³¹ prostřednictvím investic do vozového parku, tj. například vybavení vozidel palubní částí vlakového zabezpečovače ETCS.
- (46) Z hlediska vlastnictví vozidel jsou dvě základní možné cesty. Vlastníkem vozidel může být v prvním případě přímo objednatel. V takovém případě je reálná procentní výše dotace z evropských fondů, která může dosáhnout až 85 %, výhodou je i vyloučení rizika ekonomického zvýhodnění, plynoucího z poskytnutí podpory po ukončení platnosti smluv o veřejných službách (toto riziko lze však smluvně ošetřit i v případě vlastnictví vozidel dopravcem). Zároveň lze však uvést i nevýhody takové varianty: stát nemá vybudovány žádné kapacity, které by mu umožnily takový majetek spravovat a efektivně využívat v souladu s dopravní politikou státu prostřednictvím pronájmu jednotlivým dopravcům. Dále lze uvést, že

²⁹ Konkrétně se jedná o linky R5-R13, R18-R20 a R23.

³⁰ Při současných cenách vozidel lze očekávat, že investiční náklady pro obnovu vozidlového parku na jedné lince dálkové dopravy střední velikosti mohou dosáhnout 1,5-3 mld. Kč podle počtu nasazených vozidel a obrátových možností. Odpisy bez zahrnutí finančních nákladů pak dosáhnou u takového linky při lineární třicetileté odpisové době 45-90 mil. Kč ročně.

³¹ Právní předpisy EU, jejichž cílem je sjednocování technických pravidel pro železniční systémy (v oblasti vozidel, přepravy specifických osob, telematiky, stavebních zařízení atp.) v členských státech EU

ani objednatel jako veřejný subjekt není postaven mimo působnost pravidel platných v oblasti veřejné podpory a tudíž musí postupovat rovněž v souladu nařízením 1370/2007 nebo jinými předpisy, na základě kterých je poskytování veřejných prostředků slučitelné se společným trhem. Vzhledem k tomu, že zatím v ČR není srovnatelný model, bylo by nutné počítat s dostatečnou časovou rezervou pro nastavení souvisejících procesů. Taková cesta se proto jeví pro krátkodobý horizont spíše jako teoretická.

- (47) Druhou variantou je vlastnictví vozidel ze strany dopravce³². Výhodou tohoto uspořádání je přímý vlastnický vztah k vozidlu ze strany provozovatele, tedy ze strany objednatele není potřebné zajišťovat, aby vozidlo poskytnuté pro plnění služeb bylo řádným způsobem udržováno, podrobováno řádným technickým prohlídkám atd. Ačkoliv standardní výše podpory z evropských prostředků je v takovém případě cca 40 %, za určitých podmínek lze dosáhnout podpory vyšší až do 85 % způsobilých výdajů, a to zejména v případě, kdy poskytování prostředků na vozidla není spojeno s veřejnou podporou nebo je spojeno s veřejnou podporou explicitně slučitelnou se společným trhem v souladu s Nařízením 1370/2007 prostřednictvím smluv o veřejných službách. V případě České republiky se předpokládá, že budou obecně otevřeny obě cesty vlastnictví vozidel, přičemž zejména pro následující období se předpokládá spíše sledování varianty vlastnictví vozidel ze strany dopravců.

Priority v oblastivozidlového parku, kterým se objednávka MD zajišťuje

- (48) Vlaky v objednávce MD, které jsou prioritní pro obnovu vozidlového parku, lze rozdělit do třízákladních skupin. První skupinu tvoří vlaky, na kterých je s ohledem na část B tohoto materiálu předpokládáno nabídkové řízení. Jedná se o linky R5, R14-16, R20 a R27. Na těchto linkách se předpokládá, že modernizace či obnova vozidlového parku by měla přijít se zahájením provozu na základě nabídkových řízení v letech 2017-2018³³.
- (49) U druhé skupiny linek s mezinárodním přesahem (tj. zejména u linek Ex1-Ex4, R6 a R7) jsou již v řadě případů modernizovaná vozidla provozována, nicméně standard vozidel není vždy unifikován (např. na lince Praha – Brno – Bratislava) a není vždy koordinován se zahraničními partnery. Na některých linkách jsou dosud provozována převážně odepsaná vozidla (zejména se jedná o části linek R6 a R7). S ohledem na význam těchto linek je u nich obnova vozidel prioritní v případě mezinárodních dohod, které obsahují ujednání týkající se vozidlového parku.
- (50) Třetí skupinou linek budou linky, na kterých bude po dohodě objednatele a dopravce obnovován vozidlový park v rámci OPD2 podle pravidel, uvedených v předcházející části tohoto materiálu, přičemž důraz bude kladen rovněž na maximalizaci využití parametrů disponibilní infrastruktury.
- (51) Základním požadavkem na vozidlový park bude zpravidla odpovídající kapacita vozidel v 1. a 2. třídě, umožňující zvládnutí špiček bez nutnosti povinné rezervace, aktivní klimatizace a zajištění přepravy osob se sníženou schopností pohybu a orientace, včetně bezbariérově přístupného WC a místa pro cestující na vozíku. Dále bude požadováno místo pro přepravu kočárků a jízdních kol. Důležité jsou i další požadavky, které umožní využít možností infrastruktury, resp. rychlostního profilu dráhy odpovídajícími dynamickými vlastnostmi vozidla, a podobně.

Doporučená varianta k řešení

- (52) S ohledem na uvedené se navrhuje u linek první skupiny zahrnout pořízení či modernizaci vozidlového parku do podmínek nabídkového řízení. Zároveň bude na významných linkách, u kterých se projeví výrazný přínos z modernizace, přistoupeno k obnově vozidlového parku za pomoci OPD2. U linek druhé skupiny bude podporována obnova vozidel ve vybraných případech, kdy je potřebná z hlediska mezinárodní spolupráce. Předkladatel předpokládá, že proces pořizování vozidel a jejich následné předávání nebude zakládat nerovnost mezi dopravci

³² Je vhodné doplnit, že obecně se objednatel v budoucím období nebrání ani variantám pronájmu vozidel (leasingu).

³³ U některých těchto linek může být rovněž realizována obnova vozidlového parku z OPD2.

plnicími veřejné služby. Z těchto tezí vyplývá uložení úkolu, které je uvedeno v usnesení k tomuto materiálu.

- (53) Závěr: Na základě uvedeného se navrhuje, aby vláda uložila ministru dopravy využívat pro obnovu vozidlového parku prostředků z OPD2s variantami vlastnictví vozidel dopravcem, popřípadě objednatelem, uvedenými v odstavcích 46 a 47 a přistupovat k obnově vozidlového parku v objednávce MD za podmínek uvedených v odstavcích 48 až 52, tedy v případech:
- projektů nabídkových řízení odpovídajících významu a přínosu linky,
 - projektů spojených s Operačním programem Doprava, zejména tam, kde nová vozidla povedou ke zhodnocení investic do infrastruktury a
 - projektů, které vyžadují mezinárodní spolupráci.

D. Vývoj provozních konceptů objednávky veřejných služeb v dálkové dopravě

Předpoklad financování dálkové dopravy v roce 2009 a v současné době

- (54) Je nezbytné uvést, že financování objednávky MD se nevyvíjí zcela udržitelným způsobem. Dopravní politika uvádí, že cílem je, aby veřejná doprava byla alternativou individuální automobilové dopravy (viz citace v bodu 37 tohoto materiálu), z čehož logicky vyplývá, že by měla poskytovat srovnatelně kvalitní služby. Státní energetická koncepce, jako oficiální dokument Ministerstva průmyslu a obchodu schválený usnesením vlády č. 211 z 10. března 2004, předpokládá jako jednu ze svých priorit snížení závislosti ČR na ropě, přičemž tohoto cíle rovněž nelze dosáhnout útlumem veřejných služeb. Efekt kolejové dopravy s elektrickou vozbou je značný: přestože elektrická energie představuje v ČR pouhé jednotky procent z celkové energetické náročnosti dopravy, zajišťuje nesrovnatelně větší procento přepravních výkonů v osobní i nákladní dopravě.
- (55) Ve skutečnosti však k útlumu financování v čisté současné hodnotě dochází. Ačkoliv bylo přijato usnesení vlády č. 1132 z 31. srpna 2009 k finanční účasti státu na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou, jehož předmětem byla stabilizace finančních prostředků na financování dopravní obslužnosti, vývoj financování ve skutečnosti vypadá zcela odlišně, než byl předmětným usnesením vlády předpokládán.
- (56) V roce 2009 byl uvedeným usnesením přijat „závazek státu zajistit stabilní financování dlouhodobé smlouvy o závazku veřejné služby na zajištění dopravních potřeb státu veřejnou železniční osobní dopravou nastavením finančního objemu odpovídajícího financování veřejné železniční osobní dopravy v roce 2009. V devíti následujících letech (2011-2019) zajistit totožné finanční prostředky na financování smlouvy o závazku veřejné služby, s postupným navýšením odpovídajícím přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen v předcházejícím období.“ To znamená zajištění financování podle této tabulky:

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	Návrh 2015
Inflace (%)		1	1,5	1,9	3,3	1,4
Poskytnuto (tis. Kč)	4 077 161	4 077 161	4 023 303	4 023 303	4 304 303	4 364 563
Dle usnesení vlády č. 1132/2009 (tis. Kč)	4 077 161	4 117 932	4 179 701	4 259 116	4 399 667	4 461 262
Rozdíl (tis. Kč)	0	-40 771	-156 398	-235 813	-95 364	-96 699

- (57) Z uvedené tabulky vyplývá, že neposkytováním inflace v předchozích letech je financování dálkové dopravy kráceno oproti předpokladu z roku 2009 ke konci roku 2014 o 528 346 tis. Kč. Rovněž pro rok 2015 je situace značně nepříznivá. Toto vedlo v minulých letech ke škrtům v dálkové dopravě, které objektivně nebyly vždy vhodné, přinášely zhoršenou dopravní obslužnost na okraji občanského dne a podobně.

- (58) V takové situaci nelze zároveň zajistit vysoce kvalitní veřejnou dopravu konkurenční k individuální automobilové dopravě a zároveň krátit reálné prostředky na zajištění dálkové dopravy. Obdobným procesem prošla i regionální doprava, která není předmětem tohoto materiálu. Jeví se proto nezbytné dodržovat pravidla financování dálkové dopravy nastavená usnesením vlády č. 1132 z 31. srpna 2009.
- (59) Objednávka vlaků dálkové dopravy však není konfrontována pouze s inflací. Jednou s položek jsou i vozidla (a to i již modernizovaná či nově vyrobená) uvedená v části C tohoto materiálu a v některých letech roste nadinflačně i cena energií. V zájmu zvýšení podílu železnice napřepravních výkonech ČR je dlouhodobě investováno z SFDI do rozvoje železniční infrastruktury. Podmínkou čerpání podpory z fondů EU na tyto investice je ekonomická efektivnost příslušných staveb. Ta je podle CBA metodiky EU hodnocena podle poměru nákladů a přínosů. Na straně přínosů je kalkulováno s efekty způsobenými zrychlením dopravy a změnou její obslužné koncepce, jinak nelze splnit limitní podmínku potřebné velikosti vnitřního výnosového procenta. Úspory jízdních dob jsou dominantní výnosovou položkou analýzy nákladů a přínosů (tzv. CBA). Aby bylo těchto efektů skutečně docíleno a aby se ČR vyvarovala možných restrikcí ze strany EU, musí být po dokončení modernizace koridorů zavedena náležitá intenzivní doprava vlaků nejvyššího segmentu, která tento přínos skutečně zajistí. Aktuálně taková situace nastává na III. tranzitním železničním koridoru. Proto je zásadní otázka potřebné úpravy provozních konceptů vedení zejména mezinárodních a páteřních vnitrostátních vlaků, které budou mít dopad do financování veřejných služeb dálkové dopravy v ČR. Projekt Praha – Plzeň - Bavorsko, který je v nejvyšším stupni rozpracování, popisuje závěrečná část tohoto materiálu.

Potřeba úprav provozního konceptu Praha – Plzeň - Bavorsko

- (60) Dne 23. dubna 2012 bylo podepsáno Memorandum o železniční dopravě mezi Svobodným státem Bavorsko a Českou republikou. V dokumentu se uvádí: „*Spojení Praha – Mnichov představuje první úsek evropského koridoru z jihozápadní do severovýchodní Evropy. (...) V dálkové dopravě mezi Prahou a Mnichovem přes hraniční přechod Česká Kubice / Furth im Wald je třeba usilovat o nabídku spojení alespoň každou druhou hodinu.*“ Česká republika se zavázala podnikat kroky k naplnění memoranda.
- (61) Bavorská strana v prosinci 2013 vstoupila s MD do jednání ve věci naplňování předmětného memoranda. Oznámila, že od období platnosti jízdního řádu 2018 je plně připravena objednat dvouhodinový interval vlaků Praha – Mníchov se zkrácením jízdní doby podle požadavků memoranda a požádala českou stranu o vyjádření k tomuto záměru. Na obou stranách hranice se jedná o vlak v rámci veřejných služeb podle Nařízení 1370/2007, neboť provozování komerční dopravy na této relaci se ukázalo jako zcela neživotaschopné a DB u všech dálkových vlaků ukončily provoz. V současné době jsou v této přeshraniční relaci provozovány čtyři páry vlaků, přičemž nově navrhuje bavorská strana provoz sedmi párů vlaků denně. Studie, které byly na české i bavorské straně provedeny, ukazují na značný potenciál, který by nové expresní vlaky mohly na obou stranách a v přeshraniční dopravě přinést³⁴.
- (62) Usnesením vlády ze dne 20. července 2011 č. 570 „*k aktualizaci projektů III. a IV. tranzitního železničního koridoru, včetně komplexního řešení problematiky jejich financování*“ vláda ministru dopravy mimo jiné uložila zajistit „*spolufinancování projektů modernizace III. a IV. tranzitního železničního koridoru ČR z fondů Evropské unie v rámci Operačního programu Doprava pro období let 2007 až 2013*“ (s možností financování projektů do roku 2015), a to v souladu s předpoklady v aktualizovaných modelech financování ve střednědobém výhledu, a dále „*zpracovat financování projektů III. a IV. tranzitního železničního koridoru ČR do strategických plánovacích dokumentů ČR pro čerpání prostředků z fondů EU v období let 2014 až 2020*“.

³⁴ Viz např. Celostátní plán dopravní obsluhy území, MD 2011; Beschleunigung München – Regensburg – Prag/Hof, SMA und Partner, Zürich 2014.

- (63) S výjimkou úseku Praha – Beroun se předpokládá, že bude úsek Praha – Plzeň dokončen k prosinci 2017, což umožňuje zavedení nových provozních konceptů.
- (64) Modernizace III. železničního koridoru souvisí se vztahy Praha – Bavorsko v úseku Praha – Plzeň. Jeden z klíčových argumentů, na základě kterého byla prokázána ekonomická efektivita investice do III. železničního koridoru ve vztahu k financování projektu z národních i evropských prostředků, je zavedení expresního segmentu objednávané dálkové dopravy, který podle zpracovaného dopravního modelu přinese zásadní navýšení přepravních proudů zejména v relaci Praha – Plzeň a dále ve směru na Bavorsko. Tyto expresní vlaky jsou kompatibilní se záměrem objednatele v Bavorsku na zlepšení vlaků mezi Prahou a Mnichovem od jízdního řádu pro období 2018.
- (65) V současné době všechny vlaky dálkové dopravy mezi Prahou a Plzní plní současně dvě základní funkce. První funkcí těchto vlaků je zajištění přepravního spojení mezi významnými sídelními oblastmi Prahy a Plzně, jakož i jejich spojení směr Bavorsko (Regensburg – München, Nürnberg s dalším pokračováním směr západní Evropa). Druhou funkcí je spojení regionálních center, tj. měst Berouna, Hořovic, Rokycan a dalších s Prahou a Plzní.
- (66) Lze konstatovat, že obě funkce najednou jedna vrstva vlaků nemůže dobře plnit. To se projevuje ve velmi slabých přepravních výsledcích v relacích Praha – Plzeň ve srovnání s přepravním potenciálem těchto center. Jde o to, že vlak spojující Prahu a Mnichov nemůže dobře obsloužit spojení Praha – Beroun či Hořovice – Rokycany³⁵.
- (67) Proto se jeví v souvislosti s dokončením modernizace koridoru jako naléhavý úkol tyto přepravní segmenty rozpojit a zavést jednak expresní přepravní segment zajišťující spojení mezi Prahou, Plzní, prostorem západočeských Lázní, a ve směru Bavorsko, který projede úsek Praha-Smíchov – Plzeň bez zastavení v intervalu 60 minut, a druhý přepravní segment, který bude obsluhovat nácestné stanice Beroun, Zdice, Hořovice, Kažez (Zbiroh) a Rokycany v intervalu 60 minut po většinu občanského dne. K podobnému rozpojení přepravních funkcí došlo před několika lety s velmi dobrým výsledkem na prvním tranzitním koridoru například mezi Prahou a Ústím nad Labem či mezi Českou Třebovou a Brnem.
- (68) Zavedení expresního segmentu v rámci studie proveditelnosti³⁶ jednoznačně potvrdil dopravní model, který byl v rámci investiční přípravy připraven. Jeho zpracovatel konkrétně uvádí: „Vzhledem k vysoké poptávce po přímém spojení Praha – Plzeň, byly navyšovány počty vlaků Ex. Vysoká poptávka po přímém spojení bez zastávek v relaci Praha – Plzeň vyplývá ze stávajících přepravních proudů na silniční a železniční síti“. Silný přepravní proud Praha – Plzeň byl zjištěn i v průzkumech ČD, dle kterých byl kalibrován dopravní model.
- (69) Při výrazném zkrácení cestovní doby na železnici lze zaznamenat nejvyšší nárůst dopravy právě v relaci Praha – Plzeň. Dokladem přiměřenosti uprav v rozsahu dopravy přehled obsazení (počet osob na vlak) vypočtený na základě výsledků dopravní prognózy. „Nejvyšší obsazenost souprav je dosahovaná v rychlých vlacích nezastavujících mezi Prahou a Plzní (označení Ex). Průměrné obsazení se pohybuje v závislosti na dané variantě v rozmezí 160-180 cestujících/vlak a jelikož soupravy nikde nezastavují, je tato hodnota platná pro celý sledovaný úsek³⁷.“
- (70) S ohledem na to se k zavedení expresního segmentu Praha – Plzeň, propojeného s novým provozním konceptem směr Bavorsko, přihlásil i Plán dopravní obsluhy území, schválený

³⁵ V současné době expresní vlaky Praha – München obsluhuje mezistanice Praha-Smíchov, Beroun, Hořovice, Rokycany, Plzeň, Domažlice, Furth im Wald, Cham, Schwandorf, Regensburg Hbf., Neufahrn, Landshtut, Freising, což přináší do tohoto vlaku nevhodnou úsekovou frekvenci a podvazuje možnosti vlaku v nadregionální dopravě z hlediska rychlosti. Cílem je provozní koncept, ve kterém v úsecích Praha – Plzeň a Regensburg – München bude vlak obsluhovat pouze největší sídla, přepravu do nácestných stanic jako je Beroun, Zdice, Hořovice, Rokycany zajistí vlak druhého přepravního segmentu směřované dále do druhého největšího města Plzeňského kraje, do Klatov.

³⁶ Studie proveditelnosti pro trať Praha-Smíchov – Plzeň. Zpracovatel SUDOP Praha.

³⁷ Studie proveditelnosti, s. 190 a násl.

ministrem dopravy dne 19. prosince 2011 a označil zavedení takových vlaků za prioritní projekt v objednávce státu. Na základě předběžného nacenění se předpokládá, že při kompletním nasazení nových nebo modernizovaných vozidel na veškeré plánované dopravní výkony bude potřebné navýšit kompenzaci o částku, která nepřevyšší 300 mil. Kč oproti současnému stavu, kdy expresní vrstva není provozována vůbec a na drtivé většině vlaků jsou používány zcela odepsané soupravy. Nezavedením tohoto expresního segmentu vlaků by došlo nejen k popření jednoho z hlavních důvodů pro efektivní ekonomické hodnocení celého ramene Praha – Plzeň (- Cheb/SRN), ale rovněž k popření technického řešení infrastruktury na právě dokončovaném koridoru, který je dimenzován právě pro potřeby zvýšených dopravních výkonů. Tím by došlo k nedodržení podmínek EU pro spolufinancování z Operačního programu Doprava.

- (71) Kromě toho by se takový krok týkal i právě realizovaných strategických staveb jako modernizace uzlu Plzeň či vybudování tunelu Ejovice - Plzeň, kdy důvody pro kladné ekonomické hodnocení byly identické, tj. potřeba výrazně zkrátit jízdní dobu na lince Praha - Plzeň (- Cheb/SRN) segmentem expresní dopravy, což vyplývá i z uvedených dvoustranných dohod mezi ČR a Bavorskem. Ustoupení od záměru zavést segment expresní dopravy by dále znamenalo znemožnění dalšího postupu v projektové přípravě staveb Plzeň - Domažlice - Česká Kubice st. hr., zkapacitnění úseku Praha - Beroun, či zapojení III. TŽK do železničního uzlu Praha.
- (72) Na základě toho se navrhuje pokračovat v projednání nového provozního konceptu Praha – Plzeň (s dalším pokračováním směr Klatovy a Cheb s další vazbou směr Nürnberg) a zároveň Praha – München v úzké spolupráci s bavorskou stranou a jeví se jako nezbytné odrazit tuto skutečnost v usnesení vlády k tomuto materiálu, následně pak v roce 2016 v plánované aktualizaci Plánu dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy, zpracovaného podle § 5 Zákona o veřejných službách.
- (73) Závěr: Na základě uvedeného se navrhuje, aby vláda uložila ministru dopravy pokračovat v přípravě nového provozního konceptu vlaků dálkové dopravy v úsecích Praha – Plzeň a Plzeň – München, tak aby provoz mohl být zahájen bezprostředně po dokončení výstavby III. železničního koridoru v úseku Beroun - Plzeň (předpoklad prosinec 2017).

E. Shrnutí

Na základě předložené Zprávy o postupu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální dopravy se navrhuje, aby vláda vzala tuto zprávu na vědomí a uložila ministru dopravy následující úkoly, které jsou popsány v návrhu usnesení:

- a) pokračovat v procesu otevírání trhu veřejných služeb na základě upraveného harmonogramu;
- b) spolupracovat na krocích, které povedou v procesu otevírání trhu veřejných služeb v možnost uznávání jízdních dokladů ČD jinými dopravci na základě předem stanovených podmínek a předem stanoveného vyrovnání, a to tržně odpovídajícím, rovným a nediskriminačním způsobem;
- c) využívat pro obnovu vozidlového parku prostředků z Operačního programu Doprava pro programové období 2014-2020 s variantami vlastnictví vozidel dopravcem, popřípadě objednatelům a přistupovat k modernizaci vozidlového parku v objednávce MD v případě
 - projektů nabídkových řízení, úměrně jejich významu a přínosu,
 - projektů spojených s Operačním programem Doprava, ze jména tam, kde nová vozidla povedou ke zhodnocení investic do infrastruktury
 - projektů, které vyžadují mezinárodní spolupráci;
- d) ve spolupráci s objednatelům vlaků na německé straně a v souladu s předpoklady stanovenými v rámci výstavby III. železničního koridoru připravit nový provozní koncept vlaků dálkové dopravy v úsecích Praha – Plzeň a Plzeň – München, tak aby mohl být

provoz zahájen bezprostředně po dokončení výstavby III. železničního koridoru v úseku Beroun - Plzeň (předpoklad prosinec 2017).

PŘÍLOHA

Přehled objednávaných linek dálkové dopravy

- Ex1 (Praha – Pardubice – Olomouc –) Ostrava – *Polsko/Slovensko*
 Ex2 Praha – Pardubice – Olomouc – Luhačovice/Zlín/Slovensko
 Ex3 *Německo* – Ústí nad Labem – Praha – Pardubice – Brno – *Rakousko/Slovensko*
 Ex4 *Rakousko/Slovensko* – Břeclav – Otrokovice – Ostrava – *Polsko*
- R5 Praha – Ústí nad Labem – Karlovy Vary – Cheb
 R6 Praha – Plzeň – Cheb/*Německo*/Klatovy
 R7 Praha – České Budějovice (*–Rakousko*)
 R8 Brno – Ostrava – Bohumín
 R9 Praha – Havlíčkův Brod – Brno/Jihlava
 R10 Praha – Hradec Králové – Trutnov
 R11 Brno – Jihlava – České Budějovice – Plzeň
 R12 Brno – Olomouc (*– Jeseník/Šumperk*)
 R13 Brno – Břeclav – Otrokovice – Olomouc
 R14 Pardubice – Liberec
 R15 Ústí nad Labem – Liberec
 R16 Plzeň – Žatec – Chomutov – Most
 R18 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Olomouc – Vsetín/Luhačovice/Veselí n.M.
 R19 Praha – Pardubice – Česká Třebová – Brno
 R20 Praha – Roudnice nad Labem – Ústí nad Labem – Děčín
 R21 Praha – Mladá Boleslav – Turnov – Tanvald
 R22 Kolín – Mladá Boleslav – Česká Lípa – Rumburk
 R23 Kolín – Ústí nad Labem
 R24 Praha – Rakovník
 R26 Praha – Beroun – Příbram – Písek – České Budějovice
 R27 Ostrava – Opava – Krnov – Olomouc/Jeseník
 N28 vybrané vlaky noční dopravy
 R29 Cheb – *Německo*

Linky dálkové dopravy

